

Konvergencia v EÚ: geografický rozmer, vplyv pandémie COVID-19 a úloha politiky

Úvod

Štúdia prináša nové empirické dôkazy o stave konvergencie v EÚ. Využíva viacrozmerný prístup zameraný na hospodárske, sociálne a inštitucionálne premenné s cieľom merať konvergenciu na vnútroštátnej aj regionálnej úrovni v EÚ v rokoch 2004 až 2019. V štúdii sa skúma aj vplyv pandémie COVID-19 a porovnáva sa s vplyvom hospodárskej krízy v rokoch 2008 – 2012. V štúdii sa ďalej hodnotí potenciálna úloha Mechanizmu EÚ na podporu obnovy a odolnosti pri urýchlňovaní konvergencie vo vybraných členských štátoch. Na záver sa skúmajú alternatívne možnosti a nástroje, prostredníctvom ktorých by EÚ mohla podporovať vzostupnú konvergenciu.

Politické súvislosti

Od Rímskych zmlúv je hospodárska konvergencia jedným z hlavných cieľov EÚ. Myšlienka, že hospodárska integrácia EÚ vedie k zlepšeniu hospodárskej výkonnosti členských štátov a k sociálnej výkonnosti ako vedľajšiemu produktu pri súbežnom odstraňovaní rozdielov medzi krajinami, sa vždy považovala za príslub EÚ. Z minulosti vieme, že politická diskusia o integrácii a konvergencii v EÚ sa po kríze zintenzívnila. Po ropnom šoku v 70. rokoch 20. storočia nasledovalo vytvorenie jednotného trhu a neskôr hospodárskej a menovej únie. Kríza eurozóny a následná recesia viedli k posilneniu hospodárskeho a finančného riadenia EÚ a k prijatiu Európskeho piliera sociálnych práv. Nedávno bol v reakcii na pandémiu COVID-19 schválený bezprecedentný balík NextGenerationEU na podporu členských štátov. Každá z týchto hlavných politických inovácií mala zjavný alebo implicitný cieľ podporovať hospodársku, sociálnu a najnovšie aj inštitucionálnu konvergenciu.

Hlavné zistenia

- Z empirických dôkazov vyplýva, že do vypuknutia pandémie sa dosiahol veľký pokrok smerom k odstráneniu hospodárskych, sociálnych a inštitucionálnych rozdielov medzi členskými štátmi EÚ. Skúmanie čiastkových období medzi rokmi 2004 a 2019 však ukazuje, že konvergencia sa počas hospodárskej krízy výrazne spomalila. V posledných rokoch síce opäť získala dynamiku, ale nedostatky pretrvávajú predovšetkým v juhoeurópskych krajinách.
- Konvergencia EÚ je do veľkej miery poháňaná krajinami strednej a východnej Európy, ktoré dobiehajú severoeurópske, západoeurópske a juhoeurópske štáty rýchlejšie ako tieto napredujú. Rýchlosť konvergencie bola pred hospodárskou krízou mimoriadne vysoká.
- Analýza sigma konvergencie, ktorou sa merajú rozdiely medzi krajinami vzhľadom na rôzne ukazovatele, ukazuje, že sociálne ukazovatele (napríklad podiel zamestnanosti a nezamestnanosti, ako aj podiel mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy, tzv. NEET) majú tendenciu kopírovať hospodársky cyklus. Rozdiely sa zvyčajne prehľbujú počas recesie (tak to bolo aj počas hospodárskej krízy) a zmierňujú v čase hospodárskeho rastu.
- Hospodárske ukazovatele vykazujú zmiešané trendy. V prípade hrubého domáceho produktu (HDP) na obyvateľa sa počas celého skúmaného obdobia zistila stúpajúca sigma divergencia.
- Efektívnosť vlád, čo je ukazovateľ inštitucionálnej výkonnosti, vykazuje celkovo mierne klesajúci trend, najmä v krajinách južnej Európy, ale stúpajúci trend v niektorých krajinách strednej a východnej Európy.

- Regionálne údaje za roky 2004 – 2019 celkovo potvrdili vzostupnú konvergenciu, pričom je však rýchlosť konvergenzie na regionálnej úrovni systematicky nižšia ako na úrovni jednotlivých krajín, a to vo všetkých aspektoch. Podobne, ako pri analýze krajín, aj konvergencia HDP na obyvateľa, podiel zamestnanosti a kvalita vlád je stimulovaná regiónmi strednej a východnej Európy. Regióny, ktoré boli najviac zasiahnuté hospodárskou krízou, najmä v krajinách juhovýchodnej Európy, sa len ťažko zotavujú alebo sú na tom dokonca ešte horšie.
- Čoraz väčší percentuálny podiel regiónov približuje k priemeru EÚ v analyzovaných ukazovateľoch. Hospodárska činnosť (meraná podľa HDP na obyvateľa a miery zamestnanosti) je však zvyčajne koncentrovaná v regiónoch hlavných miest. Tento jav je obzvlášť výrazný v členských štátoch strednej a východnej Európy.
- Vypuknutie pandémie COVID-19 ovplyvnilo hospodársku, sociálnu a inštitucionálnu konvergenciu spomalením procesu alebo rastu vo všetkých krajinách. Zaujímavé je, že v prípade väčšiny premenných nie sú zmeny spojené s pandemiou zvrátením predchádzajúcich trendov, ale skôr zosilnením vznikajúcich predpandemických trendov. Dôležité je, že rýchla a rázna odpoveď politiky na pandémiu utlmila jej vplyv na príjmy a zamestnanosť, čím sa zmiernili účinky na konvergenciu.
- Z analýzy plánov členských štátov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti vyplýva, že mechanizmus prispieva k prijatiu reforiem a k investíciám, ktoré by inak zostali teóriou, najmä v tých krajinách, ktoré na začiatku pandémie vykazovali štrukturálne nedostatky. Konvergencia však nie je cieľom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a zostáva potenciálnym vedľajším produktom plánov členských štátov, ktorý závisí od vôle národných vlád zmiernovať územné rozdiely.

Politické ukazovatele

- Cieľ vzostupnej konvergenzie by mal zostať v centre politickej činnosti EÚ, ak sa má naplniť hlavný príslub myšlienky EÚ.
- Vzostupná konvergencia nie je nevyhnutne výsledkom integrácie EÚ a politickej stratégie zohrávajú dôležitú úlohu pri jej dosahovaní. Politika súdržnosti EÚ je v súčasnosti kľúčovým nástrojom EÚ pre konvergenciu.
- Zvýšená frekvencia veľkých otrasov a hlboké hospodárske a sociálne zmeny, ktoré vyvolá dvojaký prechod na digitálnu a uhlíkovo neutrálnu Európu, si môžu vyžadovať prispôsobenie politických nástrojov takým spôsobom, aby sa zabezpečila ich zmysluplná podpora konvergenzie na regionálnej úrovni aj na úrovni jednotlivých krajín.
- Výsledky analýzy plánov vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a potenciálneho vplyvu tohto mechanizmu na vzostupnú sociálnu konvergenciu by mali slúžiť ako základ širšej a výhľadovej diskusie o politických nástrojoch, ktoré by EÚ mala zaviesť na podporu vzostupnej konvergenzie.
- V štúdiu sa identifikujú tri potenciálne modely, ktoré by EÚ mohla použiť na podporu konvergenzie. Prvý model sa zameriava na posilnenie tradičných politík súdržnosti a zlepšenie teritorializovaného prístupu založeného na mieste. Druhým modelom je centralizovaný model reforiem a investícií, ktorý ponecháva na uvážení členských štátov identifikáciu územných potrieb, ale zvyšuje podmienenosť vnútroštátnych reforiem s cieľom posilniť štrukturálnu odolnosť krajín. V treťom modeli sa uplatňuje integrovaný prístup vyzdvihujúci zásadu územného partnerstva, na ktorom sú založené tradičné politiky súdržnosti, a štrukturálne reformy a investície zakotvené v Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti.
- Výhody a nevýhody každého modelu by sa mali zvážiť v diskusii o budúcnosti politiky súdržnosti EÚ a o najvhodnejšom spôsobe podpory vzostupnej konvergenzie.

Ďalšie informácie

Správa o *Konvergencii v EÚ: geografický rozmer, vplyv pandémie COVID-19 a úloha politiky* je k dispozícii na adrese <https://eurofound.link/ef22016>

Vedúca výskumu: Anamaria Maftai

information@eurofound.europa.eu