

# Overvågning af konvergens i Den Europæiske Union: Tilbageblik som grundlag for fremskridt – Opadgående konvergens gennem kriser

## Indledning

I lyset af den stigende bekymring for de voksende forskelle i sociale fremskridt mellem medlemsstaterne omfattede Eurofound's arbejdsprogram for 2017-2020 en forpligtelse til at undersøge opadgående konvergens i Europa for at fastslå, om og hvordan EU-landene konvergerer i de socioøkonomiske tendenser. Med denne flagskibsrapport fremlægges det endelige resultat af forskningsprojektet "Overvågning af konvergens i Den Europæiske Union". Med udgangspunkt i Eurofound's arbejde i 2017-2020 undersøger denne rapport dynamikken i opadgående økonomisk, social og institutionel konvergens i EU i løbet af de to årtier op til covid-19-pandemien.

I rapporten undersøges først de vigtigste tendenser i den økonomiske, sociale og institutionelle konvergens i perioden 2008-2019. Derefter belyses covid-19's kortsigtede indvirkning på den økonomiske og sociale konvergens, og EU-initiativernes afgørende rolle fremhæves med hensyn til at begrænse og forebygge divergens. Endelig undersøges de eventuelle langsigtede virkninger af covid-19 på de europæiske samfund og konsekvenserne for opadgående konvergens.

## Politisk kontekst

Opadgående konvergens – hvor EU-medlemsstaternes resultater på et givet område forbedres og kløften mellem landene mindskes – er altid blevet betragtet som en central politisk ambition for EU. Medlemsstaterne tiltræder EU i forventning om, at visse socioøkonomiske mål vil blive nået, og at leve- og arbejdsvilkårene i sidste ende vil blive bedre. Medlemsstaternes divergerende resultater og den voksende ulighed inden for de enkelte medlemsstater bringer samhørigheden i Unionen i fare og vælter forventningerne. Det giver anledning til alvorlig bekymring: økonomisk divergens undergraver ambitionen om fælles økonomisk velstand i hele Europa, mens social divergens udgør en hindring for det europæiske integrationsprojekts endelige målsætning om at forbedre leve- og arbejdsvilkårene.

Efter den økonomiske krise i 2008-2013, hvor medlemsstaterne oplevede nedadgående tendenser og øgede forskelle, blev den opadgående konvergens et centralt emne i den politiske debat. Der var en fornyet overbevisning om, at økonomisk og social opadgående konvergens bør gå hånd i hånd, og om en generel accept af dens betydning for stabiliteten i EU. Konvergens blev den tematiske ramme for den europæiske søjle for sociale rettigheder fra 2017, der blev udformet som et kompas for opadgående økonomisk og social konvergens i EU.

I genopretningsperioden 2014-2019 blev den opadgående økonomiske og sociale konvergens i EU konsolideret. Covid-19-pandemiens pludselige udbrud i 2020 udløste imidlertid den mest dybtgående og vidtrækkende økonomiske og sociale krise siden Anden Verdenskrig og gav anledning til bekymring over nye og alvorligere former for divergens.

EU og medlemsstaterne tog hurtigt skridt til at minimere pandemiens økonomiske og sociale konsekvenser og forhindre en stigning i forskellene mellem landene. Oprettelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten satte opadgående konvergens i centrum for EU's politiske indsats. Efterhånden som pandemien begynder at vige næsten to år efter dens begyndelse, er der dog fortsat bekymring om de eventuelle negative virkninger af tilbagetrækningen af støtteforanstaltningerne.

## Væsentlige konklusioner

- Den økonomiske krise (2008-2013) havde en betydelig negativ indvirkning på den opadgående konvergens mellem EU's medlemsstater. Selvom den økonomiske konvergens hurtigt blev genoprettet, var en nedadgående divergens i de vigtigste arbejdsmarkedsindikatorer og mål for levevilkår stort set fremherskende indtil 2013. Denne tendens, der fulgte konjunkturudviklingen, viser, hvor tæt den sociale og økonomiske konvergens er forbundet.

- I genopretningsperioden 2014-2019 begyndte mange sociale indikatorer at vise opadgående konvergens, og i 2019 gik EU ind i sit sjette år med uafbrudt vækst. Den økonomiske krise i 2008-2013 efterlod imidlertid geografiske uligheder. Mens Central- og Østeuropa fortsatte sin stærke konvergens mod den førende nordvestlige region, sakkede Sydeuropa i stigende grad bagud både socialt og økonomisk. Desuden var indhentningsprocessen i Østeuropa hovedsagelig drevet af dynamiske hovedstadsregioner, så nogle central- og østeuropæiske regioner kom til at sakke bagud.
- Mellem 2008 og 2019 var der stort set ingen opadgående konvergens i den institutionelle kvalitet mellem EU's medlemsstater – bortset fra det institutionelle erhvervsklima. Der er stadig dybe brudflader mellem den høje institutionelle kvalitet i den nordvestlige del af EU og den lave institutionelle kvalitet i den sydøstlige del. Konvergens i institutionel kvalitet kan bidrage til at omsætte økonomisk konvergens til betydelig social konvergens i Østeuropa og kan også være et middel til at forbedre begge dele i Sydeuropa.
- Covid-19-pandemien er en ekstraordinær sundhedskrise med stor indvirkning på alle medlemsstater. Den har forårsaget et hidtil uset økonomisk tilbageslag, sat EU tilbage med hensyn til at nå 2030-målene i den europæiske søjle for sociale rettigheder, og væltet den opadgående konvergens i EU. Dens umiddelbare økonomiske virkning var asymmetrisk, hvilket har medført nedadgående divergens i bruttonationalproduktet pr. indbygger mellem EU's medlemsstater og ramt de sydeuropæiske lande særligt hårdt.
- De politiske indgreb, som EU og medlemsstaterne hurtigt iværksatte, forhindrede i første omgang en mere ødelæggende og ujævn virkning af krisen på arbejdsmarkedet og levevilkårene. Faktisk registrerede de medlemsstater, der led større tab i den økonomiske aktivitet, mindre stigninger i arbejdsløsheden i 2020. Omfanget af den forhindrede stigning i arbejdsløsheden blev korreleret med størrelsen af de

lån, der blev modtaget gennem EU's støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE-mekanismen).

- Der er bekymring for, om tendenser til divergens vil påvirke det økonomiske opsvings form. Covid-19-krisen var præget af lukningen af økonomier, som påvirkede visse sektorer mere end andre. I lyset af medlemsstaternes varierende parathed til den digitale og den grønne omstilling er det afgørende at anvende de rigtige politiske værktøjer til at forhindre, at den grønne omstilling resulterer i et nyt mønster med divergens mellem nordøst og sydvest.

## Politiske markører

- Tidligere pandemier har ofte ført til langvarig divergens og dermed en geopolitisk omfordeling af magten mellem landene. Selv om det er vanskeligt at sammenligne direkte med covid-19-pandemien, og den globale dynamik stadig er uklar, er det vigtigt, at EU har begrebet opadgående konvergens i centrum for sin politiske indsats.
- Da den økonomiske genopretning afhænger af, at samfundene genåbnes fuldt ud, er vaccinationspolitik blevet til økonomisk politik. EU og medlemsstaterne bør sikre en vellykket udrulning af vaccinerne, herunder håndtering af forsinkelser i leveringen og vaccinations skepsis, som kan bringe den økonomiske genopretning i fare og mindske dens styrke.
- De politiske beslutningstagere er nødt til at finde den rette balance mellem for tidligt at afskaffe de politiske foranstaltninger, der er indført for at støtte virksomhederne og bevare beskæftigelsen, og at fastholde foranstaltninger for længe, hvilket undgår "kreativ ødelæggelse", og at "zombie-virksomheder" holdes i live.
- Det er særligt vigtigt at undgå divergens mellem lande og på regionalt plan under den økonomiske genopretning og omstillingen til en klimaneutral økonomi. Anvendelsen af de fleksible statsstøtteregler samt NextGenerationEU og andre EU-genopretningsfonde kan bidrage til at sikre, at ulighederne ikke eskaleres, og at der er en stabil fremtid for EU.

### Yderligere oplysninger

Rapporten *Overvågning af konvergens i Den Europæiske Union: Tilbageblik som grundlag for fremskridt – Opadgående konvergens gennem kriser* findes på <http://eurofound.link/ef21008>

Forskningsleder: Massimiliano Mascherini

information@eurofound.europa.eu