

Praćenje konvergencije u Europskoj uniji: Gledanje unatrag za kretanje unaprijed – uzlazna konvergencija za vrijeme krize

Uvod

S obzirom na zabrinutosti potaknute sve većim nejednakostima u socijalnom napretku među državama članicama, Eurofoundov program rada za razdoblje 2017. – 2020. uključuje obvezu istraživanja uzlazne konvergencije u Europi u svrhu otkrivanja konvergiraju li države članice EU-a u društveno-gospodarskim trendovima i na koji način. Ovo je ključno izvješće zaključni rezultat u okviru istraživačkog projekta pod nazivom „Praćenje konvergencije u Europskoj uniji”. Temeljem Eurofoundovih istraživanja u razdoblju od 2017. do 2020. ovim se izvješćem ispituje dinamika uzlazne gospodarske, socijalne i institucijske konvergencije u EU-u tijekom posljednja dva desetljeća do pojave pandemije uzrokovane bolešću COVID-19.

Ovim se izvješćem najprije ispituju glavni trendovi gospodarske, socijalne i institucijske konvergencije u razdoblju od 2008. do 2019. Zatim se razmatraju kratkoročni učinci bolesti COVID-19 na gospodarsku i socijalnu konvergenciju i ističe se odlučujući učinak inicijativa EU-a na ograničavanje i sprječavanje divergencije. Naposljetku se ispituju mogući dugoročni učinci bolesti COVID-19 na društva u Europi te posljedice uzlazne konvergencije.

Okvir politike

Uzlazna konvergencija – pri kojoj se rezultati države članice u određenoj domeni poboljšaju, a raskorak između država se smanjuje – uvijek se smatrala ključnim nastojanjem politike u EU-u. Države članice pristupaju EU-u u očekivanju ostvarenja socioekonomskih ciljeva i, u konačnici, poboljšanja radnih i životnih uvjeta. Razlike u uspješnosti među državama članicama i sve veće nejednakosti među njima prijetnja su koheziji Unije i suprotne su očekivanjima. Ovaj fenomen stoga neminovno izaziva ozbiljnu zabrinutost: gospodarska divergencija potkopava težnju za zajedničkim gospodarskim blagostanjem diljem Europe, a socijalna divergencija prepreka je krajnjem cilju projekta

europske integracije, odnosno poboljšanju radnih i životnih uvjeta.

Nakon gospodarske krize 2008. – 2013., kada su države članice doživjele silazne trendove i veće nejednakosti, uzlazna konvergencija postala je jednom od glavnih tema političkog diskursa. Ponovno se uspostavilo vjerovanje da se gospodarska i socijalna uzlazna konvergencija trebaju događati istodobno te je prihvaćena njena važnost za stabilnost EU-a općenito. Konvergencija je postala tematski okvir Europskog stupa socijalnih prava iz 2017., koji je osmišljen kao kompas prema uzlaznoj gospodarskoj i socijalnoj konvergenciji u EU-u.

U razdoblju oporavka od 2014. do 2019. konsolidirala se uzlazna gospodarska i socijalna konvergencija u EU-u. Međutim, iznenadni početak pandemije uzrokovane bolešću COVID-19 2020. potaknuo je najdublju i najdalekosežniju gospodarsku i socijalnu krizu nakon 2. svjetskog rata te se pojavio problem novih i značajnijih oblika divergencije.

EU i države članice brzo su djelovale da bi smanjile gospodarske i socijalne posljedice pandemije i spriječile porast nejednakosti u državama. Uspostava Mehanizma za oporavak i otpornost postavila je uzlaznu konvergenciju u središte političkog djelovanja EU-a. Međutim, usprkos popuštanju pandemije gotovo dvije godine nakon njezina početka, i dalje ostaju problemi mogućih negativnih učinaka koji su posljedica ukidanja mjera potpore.

Ključni nalazi

- Gospodarska kriza (2008. – 2013.) imala je znatan negativni utjecaj na uzlaznu konvergenciju u državama članicama EU-a. Međutim, iako je gospodarska konvergencija brzo ponovno uspostavljena, do 2013. prevladavala je silazna divergencija po pitanju ključnih pokazatelja tržišta rada i životnih uvjeta. Ovaj trend, koji slijedi uspone i padove poslovnog ciklusa, ukazuje na to da su socijalna i gospodarska konvergencija čvrsto povezane.

- Tijekom razdoblja oporavka 2014. – 2019. mnogi su socijalni pokazatelji počeli uzlazno konvergirati, a 2019. EU je ušao u šestu godinu neometanog rasta. Međutim, gospodarska kriza 2008. – 2013. rezultirala je nejednakostima između određenih zemljopisnih područja EU-a. Dok središnja i istočna Europa nastavljaju snažnu konvergenciju prema vodećoj sjeverozapadnoj regiji, južna Europa sve više zaostaje u socijalnom i gospodarskom pogledu. Nadalje, u procesu dostizanja drugih država članica u istočnoj Europi prednjačile su dinamične regije oko glavnih gradova te se time nije zaustavilo zaostajanje svih regija središnje i istočne Europe.
- Od 2008. do 2019. uglavnom je izostajala uzlazna konvergencija institucionalne kvalitete između država članica EU-a, osim po pitanju poslovnog okruženja u institucijama. I dalje su vidljive velike razlike u institucionalnoj kvaliteti između sjeverozapada i jugoistoka EU-a. Konvergencija u pogledu institucionalne kvalitete mogla bi potaknuti odražavanje gospodarske konvergencije u značajnoj socijalnoj konvergenciji u istočnoj Europi te bi to mogao biti način da se oba navedena trenda u južnoj Europi poboljšaju.
- Pandemija uzrokovana bolešću COVID-19 izvanredna je zdravstvena kriza koja duboko utječe na sve države članice. Uzrokovala je pad ekonomije bez presedana, usporila je EU u postizanju ciljeva za 2030. određenih Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava i preokrenula uzlaznu konvergenciju u EU-u. Njezin neposredni gospodarski učinak bio je asimetričan i ubrzao je silaznu divergenciju ukupnog bruto domaćeg proizvoda po stanovniku u državama članicama EU-a, a posebno je snažno pogodio južnoeuropske države.
- EU i države članice brzo su pokrenule političke intervencije te su na taj način spriječile snažniji i neravnomjerniji inicijalni učinak krize na tržište rada i životne uvjete. Zapravo su države članice koje su pretrpjele velike gubitke gospodarske aktivnosti 2020. zabilježile manje povećanje nezaposlenosti. Razmjer spriječenog porasta nezaposlenosti povezuje se s veličinom zajmova primljenih putem mehanizma potpore radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE).
- Trendovi divergencije mogli bi utjecati na tijek gospodarskog oporavka. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 obilježena je zatvaranjem ekonomija, što je više utjecalo na pojedine sektore nego na druge. S obzirom na različitu razinu spremnosti država članica za digitalnu i zelenu tranziciju, ključno je primijeniti prikladne alate politike da bi se spriječilo da rezultat zelene tranzicije bude novi uzorak divergencije između sjevera i istoka te juga i zapada.

Pokazatelji politike

- Ranije pandemije uvijek su za posljedicu imale dugotrajna razdoblja divergencije koja su potaknula geopolitičku promjenu ravnoteže moći u državama. Iako ih je teško izravno usporediti s pandemijom uzrokovanom bolešću COVID-19 te je globalna dinamika i dalje nejasna, važno je da EU ugradi uzlaznu konvergenciju kao središnju težnju svog političkog djelovanja.
- S obzirom na to da gospodarski oporavak ovisi o potpunom otvaranju društava, politike cijepljenja postale su gospodarske politike. EU i države članice moraju osigurati uspješno uvođenje cjepiva, uključujući i odgovor na kašnjenje u isporuci cjepiva i neodlučnost u vezi s cijepljenjem. Ti čimbenici mogu ugroziti i umanjiti gospodarski oporavak.
- Oblikovatelji politika moraju pronaći ravnotežu između preranog prekida političkih mjera uspostavljenih kao podrška poduzećima i za očuvanje radnih mjesta te predugog zadržavanja mjera, čime se sprječava „kreativna destrukcija” i na životu se održavaju „zombi poduzeća”.
- Posebno je važno izbjeći divergenciju između država i regija tijekom gospodarskog oporavka i tranzicije prema klimatski neutralnom gospodarstvu. Upotreba fleksibilnog okvira državne potpore i fonda NextGenerationEU i drugih fondova EU-a za oporavak može pomoći nejednakostima da ne eskaliraju i osigurati stabilnu budućnost EU-a.

Dodatne informacije

Izvešće *Praćenje konvergencije u Europskoj uniji Izvešće Gledanje unatrag za kretanje unaprijed – uzlazna konvergencija za vrijeme krize* dostupno je na poveznici <http://eurofound.link/ef21008>

Voditelj istraživanja: Massimiliano Mascherini

information@eurofound.europa.eu