

## ***Willem Molle: Cohesion and Growth: The Theory and Practice of European Policy Making.***

***1st Edition. New York: Routledge, 2015, 321 stran, ISBN 9781138846630.***

Kohezní politika se na poli Evropské unie, zejména od východního rozšíření v roce 2004, stala tématem, o němž se nejvíce diskutuje. Svým vstupem do EU se jednotlivé země stávají součástí komplexního a vnitřně propojeného systému víceúrovňového vládnutí. Negativním jevem je ale fakt, že nové členské země nedosahují takové ekonomické úrovně jako původní země EU15 a vyznačují se vysokým stupněm ekonomicko-sociální heterogenity. Tomuto tématu se tradičně dostává poměrně dost pozornosti, jak od představitelů EU, tak od akademické sféry. Vzhledem k tomu je tedy těžké v této oblasti přijít s něčím novým. Kniha Willema Molleho se o to snaží za pomoci konceptu veřejně-politického cyklu, což se jeví jako hlavní přidaná hodnota knihy.

Profesor Molle působí na katedře ekonomie na Erasmus University v Rotterdamu. Molle má velmi rozsáhlou publikační činnost cílicí na evropskou integraci, kohezní politiku a institucionální rozvoj. Téma předložené publikace, vydané v roce 2015, je velmi aktuální a přináší celistvý pohled na problematiku kohezní a prorůstové politiky. Její aktuálnost nemůže být napadena, zejména vzhledem k přetrvávajícímu nárůstu disparit napříč členskými státy a stále se rozšiřující členskou základnou. Druhým zásadním prvkem publikace je rovina prorůstové politiky, která publikaci dále rozšiřuje. A právě s tím souvisí náročnost problematiky, kterou vidím především v extrémně širokém záběru tématu.

Struktura knihy je přehledná. Celkem šest kapitol reflektuje politický cyklus, navzájem na sebe navazují a postupně gradují. Obsah a názvy kapitol vymezují jednotlivé fáze politického cyklu a jejich vztah ke kohezní a prorůstové politice. V první kapitole autor shrnuje hlavní problémy a definuje hlavní politické směry, druhá kapitola se věnuje navrhování možných řešení. Třetí kapitola se zabývá konkretizací cílů a odpovídajícími nástroji k jejich dosažení. Čtvrtá kapitola pojednává o implementaci a dosažení výsledků. Pátá kapitola se snaží analyzovat účinnost a důslednost. Závěrečná, šestá kapitola shrnuje všechny předchozí a naznačuje, jakou cestou by se mohly ubírat politiky v budoucnosti.

Autor v úvodu publikace zdůrazňuje proměnlivost a vývoj kohezní politiky a nutnost přezkoumávat ji pravidelně, čímž navazuje na svou předchozí knihu *European Cohesion Policy* z roku 2007. Aktuální verze zahrnuje již nové skutečnosti jako finanční krizi, politické cykly či přijetí strategie Evropa 2020. Molle při své analýze chápe kohezní politiku jako přirozenou odpověď na rostoucí ekonomické disparity v rámci EU, detailnější diskusi konceptu „koheze“ však nenabízí a kohezi definuje až na straně 26. To je ovšem škoda, protože Evropská unie vynakládá na dosažení koheze více než třetinu výdajů v rámci evropského rozpočtu. Přitom kohezní politika je natolik rozsáhlá a komplikovaná, že často není úplně jisté, jak ji chápat či jak vyjádřit její efektivitu.

Kniha si klade za cíl provést analýzu přístupů a najít odpověď na otázku, zda kohezní politika je skutečně efektivní, či nikoliv. Najít však indikátory, které obsáhnou dimenze ekonomicko-sociálního rozměru EU, je těžký úkol, což sám autor připouští hned v úvodu. Koheze má tři základní dimenze: ekonomickou, sociální a teritoriální. Již toto členění mi připadá zajímavé, nicméně autor neuvádí, od koho jej převzal. V první kapitole se zabývá kohezí měřenou podle HDP na obyvatele. Při této interpretaci se nabízí otázka, proč je zrovna tento indikátor vhodný pro měření ekonomických disparit a které jiné indikátory by bylo možné využít. Ekonomické disparity podle autora ústí v další problémy, jako jsou nepokoje v příměstských čtvrtích či nedostatek podpory velkých ekonomických subjektů. Tyto problémy zpomalují ekonomickou integraci, a proto je dle Molleho třeba

bojovat proti tomuto stavu společně a zapojit lokální vlády a soukromý sektor – tuto spolupráci označuje jako víceúrovňové vládnutí (*multilevel governance* – MLG). Autor zároveň říká, že MLG kohezní politiky EU zvyšuje účast a tím i efektivnost politik (s. 4). Je tomu ale opravdu tak? Jak k tomuto tvrzení autor dospěl, není zřejmé, neboť staví své závěry na příliš obecných a netestovaných předpokladech. Zejména v první kapitole autor pouze zobecňuje, tudíž zde dle mého názoru chybí kritičtější přístup k práci se základními koncepty.

S kohezí souvisí i hospodářský růst. Zde autor naráží zejména na neúspěšnou Lisabonskou strategii. Dosažení různých cílů strategie není jednoduché. Je třeba si navíc uvědomit dvě základní roviny zkoumání, na které autor upozorňuje: *oblast* (od původně šesti členských států až po současných 28 států) a *předmět* (od původně společného trhu až po hospodářskou a měnovou unii). Tyto změny vyžadují nejen změny v kohezii, ale i potřebu vyšší koordinace mezi všemi politikami, státy a úrovněmi vládnutí. Základní elementy veřejné politiky jsou: vyhodnocení problému, definice cílů, nastavení opatření pro intervenci, použití instrumentů a ohodnocení efektů (s. 7). Tento proces autor konceptualizuje a snaží se držet stejnou strukturu cyklu i v názvu kapitol v knize, což je logické a obsah se tím stává přehledným. O čem však lze pochybovat, je oddělitelnost a tím pádem identifikovatelnost jednotlivých fází v realu.

Definice koheze říká, že to jsou „*existující disparity v socioekonomických úrovních mezi různými regiony a sociálními skupinami, které jsou politicky i sociálně tolerovatelné*“ (s. 26). Autor dochází k závěru, že teorie nevysvětlují, zda ekonomický systém přispívá ke konvergenci, nebo divergenci. Koheze se zlepšuje, když se disparity snižují, což způsobí konvergenční procesy. K vysvětlení konvergence používá Molle neoklasický přístup, předpokládající, že trhy se samy regulují a neexistují překážky pro pohyb zboží a produkčních faktorů. Práce se například přesune do míst, kde je vzácná, a tudíž drahá, což bude vyvíjet tlak na zvýšení mezd. Vyšší poptávka po pracovní síle povede ke zvyšování mezd, a naopak. Opačná situace nastane tedy v regionech, odkud práce ubyde, a tím dojde ke konvergenci příjmových úrovní a zároveň i bohatství automaticky. Na tomto místě Molle vysvětluje pohyby faktorů a neopomíná roli technologických inovací a polohy. Autor dále zmiňuje národní a regionální disparity mezi státy v minulosti do roku 1950, v období 1950–2000 a 2000–2012. Zdůrazňuje zejména disparity po východním rozšíření a rozdělení států podle HDP na obyvatele. Podobně jako u vymezení koheze se zdá, že autor je poplatný definicím formulovaným ze strany EU, což není něco, co by měl autor s badatelskou ambicí brát za dané. Podle citovaných studií dospívá k závěru, že na národní úrovni dochází ke konvergenčním procesům, proti tomu na regionální úrovni k procesům divergenčním. Krize navíc tyto rozdíly prohloubila. Jak konkrétně, už se zde však nedočteme. Poslední období, jehož vývoj autor nastiňuje, spadá do let 2013–2020. Zde Molle na základě studií mezinárodních organizací předpokládá stabilizaci, současně však sám předpovědi kritizuje, neboť standardní modely nepředvídaly příchod krize.

Růst je zkoumán v první kapitole pod názvem „Posílený vyrovnaný růst“. Kapitola se zabývá tím, jak dosáhnout inteligentního, udržitelného a inkluzivního růstu s důrazem na kvalitu vládnutí. Inteligentní růst je hnaný inovacemi. Autor podle míry inovací rozděluje země a regiony na lídry a následníky. Na tomto místě přebírá shlukovou analýzu jiných autorů a interpretuje jejich výsledky. Zde také zmiňuje inkluzivní růst, který se zabývá sociální kohezí, zejména vývojem nezaměstnanosti a úrovní vzdělání. Molle opět rozlišuje mezi národními a regionálními znaky, srovnává údaje s cíli Evropa 2020 a dochází k závěru, že se indikátory spíše zhoršují, než aby se přibližovaly cílovým hodnotám, čímž vyzývá k dalším opatřením v oblasti příslušných politik.

Institucionální kapacitu (kvalitu vládnutí) bere Molle jako zásadní faktor, který ovlivňuje národní růst. Pro analýzu kvality vládnutí však používá pouze některé indikátory, což opět značně zkruskuje výsledky. Při měření kvality vládnutí dochází Molle k závěru, že

nízká kvalita vládnutí není způsobena krizí, ale hloubkou již existujících strukturálních problémů. Třetina obyvatel EU podle něj žije v zemích, kde je kvalita vládnutí slabá, a proto navrhuje ustoupit od politických intervencí a orientovat se na regionální potřeby. Česká republika je podle autorových výpočtů v kvalitě vládnutí na 18. pozici z 28, tedy spíše slabší. Efektivita však podle něj závisí na úzké spolupráci (či dokonce integraci) kohezní a dalších rozvojových (prorůstových) politik. Široké spektrum cílů však znesnadňuje zacílení na konkrétní oblast, a tím pádem je třeba rozlišovat kombinace cílů na národní i regionální úrovni, abychom přizpůsobili politiku specifickým problémům každého státu a regionu.

Navržením intervenčních opatření k vyřešení situace se zabývá druhá kapitola knihy. Autor zkoumá spravedlivé přerozdělení prostředků z národní úrovně do regionů a jejich oprávněnost – zejména princip subsidiarity. Teorie říkají, že veřejná politika je nejlépe prováděna na co nejnižší úrovni vládnutí. Národní vlády ztratily svoji výhradní pravomoc kvůli třem základním trendům: rostoucí integrace, rostoucí význam regionů a tendence k privatizaci velkého počtu organizací (s. 102). Důsledek tohoto vývoje je méně hierarchie a více vzájemné závislosti, což se promítá do principu partnerství a zapojení evropské, národní, regionální a lokální úrovně vládnutí. Zde se autor zabývá stručným rozdělením pravomocí a kompetencí mezi jednotlivé aktéry a dále navazuje typologií problémů a cílů kohezní politiky.

Třetí kapitola specifikuje cíle a nástroje kohezní politiky. Tyto instrumenty autor rozděluje na finanční (kolik, kde a za co), regulační (soudržnost, podmíněnost), koordinační (mezi horizontální vládní a vertikální sektorovou politikou) a diskutuje o jejich výhodách a nevýhodách. Tato část je nejobsáhlejší, a proto jí zde budu věnovat více prostoru. První část této kapitoly se zabývá financemi. Nejprve se autor zabývá podmínkami pro použití finančních prostředků, dále (trochu odvážně) tím, kolik prostředků a kam je třeba umístit. V další části autor zmiňuje dva teoretické předpoklady: interregionální (chudší regiony by měly dostat více z centrálního rozpočtu) a interpersonální (bohatší obyvatelstvo by mělo podléhat relativně vyššímu zdanění). Většina států používá kombinaci těchto dvou modelů, nicméně EU při integraci postupuje jinak. Molle přechází k otázce, jak se vyrovnat s potřebami a limity solidarity, a zmiňuje také ochotu či neochotu států platit. Dále uvádí hrubé rozdělení prostředků podle jednotlivých cílů a regionů EU a otevírá i otázku spravedlnosti, ve smyslu otázky, kolik dostanou bohaté regiony. Na tomto místě se Molle zabývá i nástroji regulačními. Autor začíná logickou strukturou definice nástrojů a legislativním procesem. Do popředí se dostává i otázka podmíněnosti, která ovlivňuje většinu politik. Na kohezní politiku má vliv velké množství dalších politik, tím pádem je těžké určit, jaký je vliv toho či onoho opatření.

Vedle finančních a regulačních nástrojů existují i nástroje koordinační. Koordinace se projevuje jak vertikálně (vládní úroveň), tak horizontálně (sektorové politiky). Zde autor zmiňuje výhody a nevýhody různých stupňů koordinace (informace, konzultace, spolupráce, integrace). V této části mě zaujal cyklus otevřené metody koordinace, definice problému, cíle, implementace, monitorování, ohodnocení. Tato metoda je využívána v oblastech, kde si státy chtějí zachovat maximum suverenity a autonomie. Praxe však ukazuje, že tento nástroj je příliš slabý, aby garantoval realizaci priorit EU.

Detailní pohled na další část politického cyklu umožňuje část čtvrtá, zabývající se implementací a výsledkem, takzvaným provedením programů. Autor pojednává o kvalitě institucí, partnerství, programování, implementaci, monitorování spolu s finančním managementem a kontrolou. Jako nejvíce relevantní a vlastně i jedinou teorii Molle zmiňuje teorii agenta a principála a v závěru kapitoly se na ni odvolává a tvrdí, že je třeba se spolehnout spíše na monitorovací zařízení, aby bylo zajištěno dodržování pravidel.

Pátá kapitola zkoumá již zmíněnou efektivitu a důslednost. Efektivitu se Molle snaží změřit na třech indikátorech, kterými jsou 1) koheze prostřednictvím konvergence méně rozvinutých oblastí; 2) vyrovnaný růst ve všech regionech; 3) plnění cílů Evropa 2020.

K dosažení optimálních výsledků hodnotí politiku ve třech fázích jejího vývoje, zahrnující evaluaci *ex-ante*, *in-course* a *ex-post* na základě vstupů (lidské a finanční zdroje), projektu (konkrétní aktivity), výstupů (zboží a služby, které vznikly díky projektu) a výsledku. Dále autor porovnává tyto indikátory mezi sebou a zkoumá vhodnost jejich použití (analýza podobných situací a řešení), účinnost (výstupy) a efektivitu (porovnávání mezi výstupy a vstupy). Účinnost politiky však není tak snadné stanovit. Přestože Molle k mému zklamání neudělal žádnou vlastní analýzu, vyslovuje, i navzdory přiznané omezenosti výsledků, obecné závěry, jako například že „*kohezní politika je dostatečná, účinnost a efektivita kontroverzní*“, a tvrdí, že „*politika je sice drahá, nicméně účinná, i když zde není dostatek důkazů*“ (s. 266). Tomuto tvrzení opravdu nerozumím vzhledem k absenci argumentů, které by to dokládaly. Dále autor podle téhož principu hodnotí politiku vyrovnaného růstu. Na základě neúspěchu Lisabonské strategie dochází k závěru, že je neúspěšná kvůli nedostatku prostředků. Pokud jde o celkový výkon, EU podle autora uvolnila značné množství nízkonákladových zdrojů, přinesla soulad mezi národními, regionálními a unijními aktivitami a vyvíjí tlak na zlepšení kapacity řízení. Negativním vlivem je závislost na pomoci, byrokracie a zprostředkovatelé, kteří ztěžují práci zejména v soukromém sektoru.

Šestá část se zabývá poučením a přípravou na budoucnost. Autor si klade otázku, zda je EU připravena čelit novým výzvám. Úspěšná integrovaná veřejná politika je závislá na kvalitě národní a regionální správy. Bohužel konvergující státy vykazují nízkou kvalitu vládnutí. Z toho autor vyvozuje, že šance dosáhnout úspěšné implementace je vyšší u států, které politickou pomoc tolik nepotřebují. Jako řešení autor navrhuje zavést podmíněnou kontrolu kvality vládnutí před tím, než finanční prostředky budou přiděleny. Jednotlivé veřejné politiky potřebují čas, aby se vyrovnaly s dlouhodobými problémy, neboť většina z nich je strukturálního charakteru. Hlavní cíl kohezní politiky je snížení disparit, tím autor navazuje na první část a odhaduje, jak by se disparity mohly pohybovat do roku 2030 (na základě prognostik EU, OECD a vlastních blíže neurčených odhadů). Dále autor uvádí, že indikátory v rámci strategie Evropa 2020 nebudou ani v roce 2020 splněny a hlavní problémy budou přetrvávat. Ani vstup do vyššího stupně integrace nepovede k významné úpravě cílů. Autor nicméně konstatuje, že systém politik je stanoven dobře a měl by se postupně měnit s novými požadavky. V budoucnosti Molle vidí potenciál v alternativních systémech, jako je fiskální vyrovnání a sociální bezpečnost, k tomu však bude potřeba mnohem více času.

Autorovi se v této publikaci podařilo přehledně uvést problematiku kohezní politiky do širších souvislostí, což považuji za největší přínos. Silnou stránkou je poměrně zdařilé a systematické členění kapitol od teorie až po empirickou část. Obsah je doplněn o „boxy“ neboli okénka, kde je problematika zkoumána na určitém příkladu. Pro lepší orientaci bych však místo některých boxů raději uvítala případové studie. Každá kapitola je zakončena závěrem, poznámkami a citovanou literaturou, což zvyšuje přehlednost a celistvost publikace. Autor pouze nepopisuje události, ale pokouší se na základě sběru dat o podrobnější analýzu a rozbor oblastí, které se týkají autorem zmiňovaných klíčových problémů. Publikace bohužel nepřináší vlastní výzkum, zejména v rámci koheze a úrovně vládnutí. Na druhou stranu čerpá z široké škály odborných článků a studií, což obohacuje obsah a kritický pohled na jednotlivé aspekty. Sám autor říká, že kniha je psaná jednoduše, aby byla srozumitelná i pro ty, co mají pouze omezené znalosti problematiky, a přiznává, že do výzkumu nezahrnul oblast matematiky (s. 17). Bohužel vynechal i oblast statistiky a ekonometrie, což poněkud znehodnocuje výsledky analýzy, k níž se dopracoval v závěru. Kniha obohacuje podle mého názoru spíše politologii. Autor se snaží hledat argumenty z podstatné části v obecném nastavení institucí, ekonomické teorii a dosti jednoduše pojatém „rozboru“ základních dat pokrývajících zejména oblast ekonomickou. Rozpor je však v tom, že závěry mají zásadní přesah do sféry veřejně-politické a do sféry institucionální, aniž by autor o těchto oblastech pojednával širěji.

## RECENZE

Kniha je určena především dvěma skupinám čtenářů – těm, kteří se zabývají Evropskou unií, a studentům magisterských programů. Jako literatura poskytující informace o fungování kohezní politiky, základních pravidel a vymezení kritických bodů však tato kniha určitě poslouží nejen studentům a výzkumným pracovníkům, ale i široké veřejnosti. Je-li kohezní politika předmětem vašeho zájmu a začínáte se tímto tématem zabývat, pro začátek určitě doporučuji si tuto publikaci přečíst.

*Irena Vrňáková*