

Bernard Funck – Lodovico Pizzati (eds.): *European Integration, Regional Policy and Growth.*

1st ed. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank, 2003, XVII + 271 stran, ISBN 0-8213-5395-0.

V současném politickém dění (nebo možná zátiší), kdy se uvažuje o budoucnosti Evropské unie (EU), se v diskuzích, má-li být EU největší světovou zónou volného obchodu, evropskou federací nebo něčím mezi tím, občas objevuje dobře známé slovní spojení – „Evropa regionů“. Ačkoli se může zdát, že jde skoro o klišé, které má zastříť nerozhodnost, nejasnou vizi budoucí Evropy, nebo dokonce rozbít národní opozici vůči užší integraci EU hledáním opory na nižší, regionální úrovni, protože regiony hrají v Evropě nepochybně důležitou roli.

Podíváme-li se na rozpočet EU, pak snadno zjistíme, že zajišťování regionálního rozvoje patří k prvořadým úkolům evropských institucí. Strukturální fondy, jejichž objem se během devadesátých let téměř zdvojnásobil z 0,27 % hrubého domácího produktu (HDP) EU v roce 1989 na 0,46 % v roce 1999 (*Getimis, 2003, s. 84*), tvoří přes 30 % rozpočtu EU. To však není všechno; srovnatelná část rozpočtu EU má podobu půjček Evropské investiční banky, které jsou více než z poloviny opět určeny na regionální rozvoj. Zemědělská politika i politika zaměstnanosti EU jsou zaměřeny v první řadě na regiony, nikoli na členské státy, a mají sloužit k vyrovnání rozdílů se stejným úkolem: bránit vyliďňování zůstávajících regionů pozvednutím jejich ekonomické úrovně. Z toho všeho je vidět, že „Evropa regionů“ rozhodně není prázdným pojmem.

Tato „Evropa regionů“ nespočívá však pouze na tradičních regionech, nýbrž na statistických, úředně stanovených územních jednotkách NUTS II (součást komplexní pětiúrovňové statistické nomenklatury regionálních entit zahrnující celé území EU). Jim je určena převážná část strukturálních fondů. Někde – jako v případě Katalánska – se tyto jednotky shodují s tradičními regionálními, nebo dokonce národními celky. Není to ovšem pravidlem. Už od osmdesátých let můžeme v západní Evropě pozorovat jisté známky oslabení tradičního národního státu i územní decentralizaci na základě historických hledisek, což během devadesátých let poskytl některým evropským regionům politickou oporu v jejich ambicích soupeřit na evropské rovině do určité míry se státem. Klasickým příkladem je Katalánsko (*Newhouse, 1997, s. 69 a 76–78*). Hlavní otázkou, která hýbe evropskou regionální politikou, však nicméně nejsou politické ambice regionů, nýbrž otázka *nevyrovnaného ekonomického rozvoje*. K vyrovnání regionálních rozdílů byly v průběhu evoluce Evropských společenství vyvinuty nástroje, umožňující peněžní transfery na podporu zůstávajících regionů, jež nabyly na důležitosti při přijímání Řecka, Portugalska a Španělska,¹ států nacházejících se v době vstupu výrazně pod průměrnou ekonomickou úrovní tehdejších Evropských společenství.

Není divu, že poslední vlna rozšíření, která do Unie vnesla mnohem větší ekonomické rozdíly než všechny předchozí, byla považována za potenciálně výraznou hrozbu ekonomické a sociální soudržnosti EU. Ta začala být aktuální vzápětí poté, kdy další očekávané rozšíření o státy střední a východní Evropy získalo konkrétní obrysy, a období od roku 2002 se tak nese v duchu horké diskuze o budoucnosti regionální politiky a strukturálních fondů EU. V rámci této diskuze uspořádaly Světová banka, Bertelsmannova nadace a barcelonská nadace CIDOB v říjnu 2002 v Barceloně konferenci, na níž měly být uvedené otázky projednány. Jejím hlavním tématem oficiálně byla problematika vyváženého regionálního rozvoje, či lépe řečeno – jak je uvedeno v *Úvodu* sborníku z této konference, uspořádaného Bernardem Funckem a Lodovicem Pizzatim z řad pořadatelů (zástupci Světové banky) – „*nová koncepce solidarity*“ (*Funck – Pizzati /eds./, 2003, s. XI*).

Ačkoli jde o sborník z konference pořádané již v roce 2002, otázky zde nastolené jsou stále aktuální. Případný vstup Bulharska a Rumunska na nich mnoho nezmění. Základní ze všech otázek zní: Jaký význam má přerozdělování v rámci EU, především prostřednictvím strukturálních fondů, pro vyrovnávání ekonomické úrovně uvnitř EU, a tudíž, mají-li bohaté státy (popřípadě regiony) podporovat státy chudé? Rapidní růst míry přerozdělování ve prospěch regionálního rozvoje, k němuž došlo během devadesátých let a jehož zátež nyní nesou především staré členské státy EU, byl tiše následován vzrůstem autority ústředních institucí. Jde o otázku silně politicky zabarvenou, poněvadž se nedotýká jen národních rozpočtů, ale také budoucí podoby EU. Co když je lepším lékem na existující nerovnost otevřený trh, nikoli přerozdělování, anebo je přerozdělování účinné, avšak nelze ho udržovat bez podstatné změny evropské regionální a daňové politiky? Pak jde o nepřímé vyjádření k otázce uvedené zde na počátku, tedy k tomu, zda bude EU spíše zónou volného obchodu, nebo superstátem.

Dva úvodní příspěvky, z nichž jeden je velmi krátký (*Philippe Martin: Public Policies and Economic Geography*) a jeden naopak velmi dlouhý (*Michele Boldrin – Fabio Canova: Regional Policies and EU Enlargement*), vlastně tematicky rámuji celou knihu. Jestliže Martin komentuje stav těsně před rozšířením, Boldrin a Canova shrnují dosavadní poznatky o regionální pomoci a uvažují o tom, jaké výsledky lze čekat v případě deseti nově přistupujících zemí. A hned na úvod se v obou příspěvcích, napsaných autory, kteří se ostatně s podobnými závěry hlásili již v minulosti, ozvou závěry dost radikální, schopné rozhýbat diskuzi hned od počátku. Martin dokládá, že existuje závislost mezi růstem HDP a zvyšováním ekonomické nerovnosti mezi regiony. Jak potom skloubit zásadní programový cíl EU, jak je rozpracován v Lisabonské strategii, jímž je ekonomický růst, s vyrovnáním regionálním rozvojem, který je jednou z hlavních – ne-li nejhlavnějším – oblastí působnosti evropských institucí? V této souvislosti Martin varuje, že obvyklé nástroje používané k vyrovnání rozdílů mezi chudými a bohatými regiony mohou mít dočasný pozitivní efekt, avšak často vedou k postupnému odlivu ekonomické aktivity z chudých regionů.

Podle Boldrina a Canovy zase zkušenosti s dřívějším rozšiřováním ES/EU (tedy do roku 1995) ukazují, že není dobré vkládat příliš velké naděje na vyrovnání regionálních rozdílů. Aby podložili své závěry, předkládají ve své stati komplexní rozbor ekonomické situace v zemích střední a východní Evropy i rozdílů oproti západní Evropě, který je sám o sobě velmi zajímavý. Celkově jsou však nejcennější jejich finální závěry. Příspěvky ze strukturálních fondů podle nich nepřinesou samy o sobě vyšší hospodářský růst. Jde o transfery a nic jiného. Koneckonců, i národní zkušenosti ze zemí, jako je Německo (po sjednocení) nebo Itálie, podle nich vypovídají o tom, že dlouhodobé výrazné transfery zvyšují závislost méně rozvinutých regionů na těchto transferech, oslabují výkonnost ekonomiky takových regionů a ve svých důsledcích vlastně blokují hospodářský růst. Krátkodobý pozitivní efekt, který přinesou, je zastíněn dlouhodobým negativním efektem. Protože schopnost středoevropských a východoevropských zemí účelně využít strukturálních fondů je omezená, reálné naděje na vyrovnání rozdílů jsou o to menší.

Zmínění autoři jsou i ve svých dřívějších pracích skeptičtí, pokud jde o úspěch regionálních politik na evropské i národní úrovni. Rozdíly mezi členskými státy ES/EU se průběžně snižují, zatímco vnitřní nerovnosti mezi regiony narůstají. Znamená to, že dosavadní regionální politiky byly špatné, anebo jsou snahy o vyrovnání rozdílů automaticky odsouzeny k neúspěchu? Martin tvrdí, že regionální politika smysl má; pro její úspěch je však podle jeho názoru zásadní identifikovat (a pak napravit) selhání trhu. Rovněž Boldrin s Canovou prohlašuje, že rozhodující pro hospodářský růst jak rozvinutých, tak i zaostávajících regionů jsou klíčové mechanismy trhu, na prvním místě hospodářská integrace, která však musí být doplněna potřebnými opatřeními národních vlád, například snižováním daňového zatížení či makroekonomickou stabilitou. K vyrovnání regionálních rozdílů lze tedy dospět za přispění strukturálních fondů, ale pouze v kombinaci s účelnou národní

ekonomickou politikou. Ani jeden z autorů nezpochybňuje tedy regionální politiku jako takovou, pochybují pouze o tom, že může být více než pomocným mechanismem, který nemůže sám o sobě vyřešit základní problém, tedy regionálně nevyrovnaný hospodářský rozvoj. Pro vyrovnání jsou rozhodující tržní mechanismy a správná hospodářská politika podporující růst. A jestliže je rozhodující přístup národní vlády, spočívá *jádro problému* ve vyrovnávání rozdílů *uvnitř států.*

Autoři obou úvodních příspěvků se pochopitelně neshodují ve všem, ba dokonce se liší v základním teoretickém východisku. Zatímco Martin vychází z přesvědčení, že se v rámci EU průběžně posiluje geografická koncentrace ekonomického růstu, Boldrin a Canova naopak popírají, že by se v případě EU potvrdila teorie o aglomeraci vedoucí k regionální divergenci. Čtenář proto jistě uvítá, že třetí z příspěvků v podání *Carole Garnierové* je přímou reakcí na výzvy, které přednesli její předřečníci. Garnierová kritizuje nedostatky v obou případech: nedostatek empirických podkladů pro tvrzení Boldrina a Canovy, že se teorie o aglomeraci v Evropě nepotvrzuje, a omezené zhodnocení dopadů jimi analyzovaných jevů na chudé regiony; Martina zase usvědčuje z ukvapeného chválení výstavby infrastruktury; oba kritizuje pro nedostatečnou pozornost, jakou věnují například rozvoji lidského kapitálu. Garnierová připojuje mezi vlastní závěry tvrzení, podle něhož je makroekonomická stabilita nejen vhodnou, ale dokonce nezbytnou podmínkou pro hospodářský růst i pro snižování regionálních rozdílů. Celkově třetí příspěvek vrací diskuzi „zpět na zem“. Je laděn v umírněném tónu především vůči evropské regionální politice a zakončen zdůrazněním toho, že jednotlivé zkušenosti jak se zvyšováním hospodářského růstu, tak i se snižováním regionálních rozdílů jsou jedinečné a nástroje k tomu použité je nutné posuzovat vždy v příslušném kontextu. Což je závěr, s nímž se lze zcela jistě ztotožnit, avšak čtenář asi přece jen žádá něco více konkrétního.

Čtvrtý příspěvek (*Alfred Steinherr: Issues and Constraints of Regional Convergence*) poukazuje na přetrvávající regionální rozdíly i v případě relativně nejrozvinutějších členských států EU a v závěrech upozorňuje na to, co může znemožnit úspěšné uplatnění strukturálních fondů. V konkrétních případech může trh selhávat natolik, že vůbec neumožní účelné nasměrování strukturálních fondů, popřípadě je pracovní trh natolik ztrnulý (což je podle autorova názoru výrazným znakem celé EU), že neumožní plné využití možností transferů. Ještě v pořadí jedenáctý příspěvek (*Antoni Castells – Maria Espasa: Do Structural Actions Contribute to Reduced Regional Disparities in the European Union?*) přináší rekapitulaci dosavadních zkušeností z EU-15. Castells a Espasová analyzují příklady (věnují se především čtyřce Řecko, Portugalsko, Španělsko a Irsko) a přinášejí další zajímavé podněty do diskuze. Ačkoli upozorňují na to, že je zbytečné obviňovat evropskou regionální politiku z omezení, která pro ni nejsou nijak specifická a vyplývají z možnosti libovolné regionální politiky, dokazují, že nelze jednoznačně potvrdit dlouhodobý pozitivní účinek transferů. Poukazují však na jeden model vztahu mezi růstem národního HDP a ekonomickou úrovní regionů. Pokud podle nich evropské strukturální transfery směřují do produktivnějších oblastí chudších států, vede to k většímu hospodářskému růstu těchto států. A poněvadž větší objem transferů z bohatších regionů do chudších probíhá na národní, nikoli evropské úrovni, v budoucnu lze očekávat, že díky rychlejšímu růstu bohatších regionů z nich poplyne větší objem prostředků do chudších regionů daného státu. K tomu autoři v samotném závěru upozorňují na nutnost dodržování rozpočtové disciplíny.

Zbývajícím polemickým příspěvkem – již podle svého názvu – je studie *Jana Szomburga (Managing European Union Regional Aid in Central and Eastern European Countries: Do the Countries Need Development Aid?)*, v pořadí šestnáctá, krátká, nicméně úderná. Szomburg se vrací k makroekonomické stabilitě, ale nikoli z pohledu dosavadních zkušeností s využíváním strukturální pomoci, nýbrž z pohledu transformačních zemí a jejich snah o udržení hospodářské stability. Pokud podle něj nejsou příspěvky ze strukturálních fondů využity účelně, pak hrozí, že povzbudí domácí poptávku a současně zvýší deficit zahraničního obchodu, takže negativně ovlivní makroekonomickou stabilitu země.

Dosud zmíněné příspěvky tvoří více než polovinu knihy. Zbytek jsou většinou stati, věnované národním zkušenostem členských států EU-15, nebo studie o nově přistupujících (dnes již členských) zemích. Za zmínku stojí přinejmenším dva, jeden věnovaný Irsku (*Frank Barry: European Union Regional Aid nad Irish Economic Development*) a druhý Španělsku (*Angel de la Fuente: Does Cohesion Policy Work? Some General Considerations and Evidence from Spain*). První z nich ukazuje, že pomoc ze strukturálních fondů měla více nepřímých pozitivních dopadů: ozdravení daňové soustavy, lepší fungování trhu práce a samozřejmě příliv přímých zahraničních investic. Právě nasměrováním zahraničních investic do perspektivních odvětví je často vysvětlován úspěšný růst irské ekonomiky v devadesátých letech. S tímto nasměrováním investic souvisí samozřejmě i odpovídající využití strukturální pomoci. Barry vybízí proto země střední a východní Evropy, aby zaměřily svou pozornost na konkrétní cílové oblasti, především na terciární vzdělání. Česká republika, Slovensko, Maďarsko a některé polské regiony mohou v příštím desetiletí podle jeho názoru zopakovat irskou cestu. Autor druhého podrobného příspěvku se sugestivním názvem tvrdí, že v případě Španělska regionální politika EU funguje dost dobře, a navíc poskytuje propracovaný podklad pro tvrzení Castellse a Espasové. Bylo by však dobré vědět, nakolik v tom hraje roli postupná federalizace země a přenos kompetencí na nižší úroveň, což určitě připravilo vhodnou půdu právě pro nasměrování strukturálních fondů.

Český výzkum v oblasti regionálního rozvoje je ve sborníku zastoupen příspěvkem Jiřího Blažka z Katedry sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy. Blažek se polemicky vrací k Boldrinovi s Canovou, když jim vytýká, že vyvozují příliš tvrdé závěry bez možnosti srovnání (jak by totiž vypadala ekonomická nerovnost mezi regiony EU bez strukturální pomoci, nevíme). Nicméně souhlasí s tím, že nelze přeceňovat možnosti strukturálních fondů vyřešit nerovnost a přinést potřebný hospodářský růst. Když od diskuze přejde k českému příkladu, konstatuje, že Česká republika není potřebným způsobem připravena na účelné využívání strukturálních fondů. Jako obecný závěr připojuje výzvu, aby se nově přistupující země soustředily na jiné než tradiční formy zahraničních investic, na počátku na medium-tech a v budoucnu high-tech průmyslové obory. Kromě českého příkladu zde najdeme i příspěvky, týkající se *Slovenska, Slovinska, Lotyšska a Litvy*. Ze západní Evropy jsou kromě již zmiňovaných analyzovány ještě příklady jižní Itálie a Katalánska (jde o hostitelský region konference, což bylo možná důvodem, proč je ve sborníku zastoupeno jako jediná substátní regionální jednotka). Stručný příspěvek o jižní Itálii z pera státního úředníka (šéfa oddělení regionální politiky na Ministerstvu hospodářských a finančních věcí Itálie) je asi vůbec nejslabším z celé knihy. Stati, věnované jednotlivým střeoevropským zemím, jsou zajímavé, ale k nastoleným otázkám se většinou vyjadřují jen nepřímo.

Celá kniha je zakončena třemi příspěvky, obsahujícími *nástiny možných scénářů ve vývoji strukturálních fondů* do budoucna, zaměřenými především na situaci v nově přistupujících zemích. Tyto stati vracejí diskuzi zpět na počátek, k podnětům, které vedly ke svolání konference. Je však bohužel zřetelně cítit, že na ně ani na konferenci, ani v publikaci nezbylo příliš místa. Diskuze se vůbec nedotkla některých otázek, jako je kupříkladu otázka spillover efektu v rozvoji skupin sousedících regionů a jeho význam, což by nastínilo nové pohledy na problematiku. Chybí také pohled rozebírající vlastní aplikaci regionální politiky, která je zaměřena převážně na města, respektive na urbánní centra (*Gleeson, 2003, s. 231*). Mezi přispívajícími také citelně schází někdo, kdo by předvedl kvalitní kvantitativní analýzu vývoje regionálních rozdílů v EU. Takové analýzy, prováděné z jiného než národního úhlu pohledu (a které například ukazují, že ke snížení hospodářských rozdílů mezi členskými státy EU nejvíce přispívají bohaté regiony chudých států – viz *Castro, 2003*), chybějí možná i proto, že prezentace kvantitativních analýz není zrovna podnětná pro diskuzi na konferenci, kde většina účastníků kvantitativní metody neovládá.

Sborník je záznamem z konference, tedy diskuzních příspěvků, nikoli autorských příspěvků, třebaže vzhledem k množství tabulek, grafů a map byly záznamy jistě editovány. Vy-

RECENZE

dávat knižně záznam z konference může být ošidné, neboť diskuze zachycená na papíře nebývá vždy stejně poutavá jako v živém podání. V tomto případě byla naštěstí diskuze natolik poutavá, že výsledný sborník je knihou zajímavou i poučnou. Bohužel se však zdá, že organizátoři kladli zbytečně velký důraz na účast odborníků ze zemí střední Evropy, což konferenci tematicky zamlžilo. Kniha nicméně zůstává jak zdrojem informací o určitých aspektech regionální politiky EU, tak i množstvím informací o nedostatečně rozvinutých regionech EU – včetně nejnovějších členských států, zemí poslední vlny – a konečně i cenným dokumentem doby: dokumentem diskuze, předcházející tuto bezprecedentní rozšiřovací vlnu. To je doplněno množstvím tabulek, grafů a map, rejstříkem, jakož i množstvím dalších odkazů, uvedených u většiny příspěvků.

Filip Tesař

¹ Spolu s Irskem jde o dlouhodobě čisté příjemce ze strukturálních fondů, všechny ostatní státy EU-15 byly čistými plátcí.

Literatura

- Castro, Villaverde José (2003): Regional Convergence, Polarisation and Mobility in the European Union, 1980–1996. *European Integration*, No. 25 (2003), s. 73–86.
- Getimis, Panayotis (2003): Improving European Union Regional Policy by Learning from the Past in View of Enlargement. *European Planning Studies*, Vol. 11 (2003), No. 1, s. 77–87.
- Gleeson, Brendan (2003): Learning About Regionalism from Europe: „Economic Normalisation“ and Beyond. *Australian Geographical Studies*, Vol. 41 (2003), No. 3, s. 221–236.
- Newhouse, John (1997): Europe's Rising Regionalism. *Foreign Affairs*, Vol. 76 (1997), No. 1, s. 67–84.