

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Katedra západoevropských studií

**Petr Macek**

**Proměny irské regionální politiky  
v letech 2000-2006**

*Diplomová práce*

Praha 2010

Autor práce: **Bc. Petr Macek**

Vedoucí práce: **Doc. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík LL.M., Ph.D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2010**

Hodnocení:

## **Bibliografický záznam**

MACEK, Petr. *Proměny irské regionální politiky v letech 2000-2006*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra západoevropských studií, 2010. 73 s. Vedoucí diplomové práce Doc. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík LL.M., Ph.D.

## **Anotace**

Diplomová práce „Proměny irské regionální politiky v letech 2000-2006“ pojednává o změnách, kterými prošla irská regionální politika na konci dvacátého století. Po výrazném ekonomickém růstu devadesátých let umožněnému do značné míry dotacemi z evropské regionální politiky došlo k výraznému omezení těchto finančních prostředků.

Cílem práce je analyzovat proces proměny irské regionální politiky v souvislosti s tímto vývojem. Kromě rozboru obsahu dané politiky, se zaměříme také na její vznik a postupný vývoj určovaný aktéry nejen na státní, ale i na regionální a evropské úrovni. Pro vysvětlení zkoumaných jevů budou použity teorie analýzy veřejné politiky, europeanizace a víceúrovňového vládnutí.

## **Annotation**

Diploma thesis „Transformation of Irish Regional Policy, 2000-2006“ deals with changes that occurred in regional policy in Ireland at the end of 20<sup>th</sup> century. After distinct economic growth during the 90's, which was enabled mostly by the European Union grants, came severe restriction of this financial aid.

The aim of this thesis is to analyze the process of transformation of Irish regional policy, which was caused by development of European regional policy at the end of 20<sup>th</sup> century. Apart from the policy analysis, it focuses also on the context of its origin and development, which is shaped by actors not only at the state level, but also at regional and European levels. For interpretation of the analysis theories of policy analysis, Europeanisation and multi-level governance are used.

## **Klíčová slova**

Irsko, Evropská unie, regionální politika, evropeizace

## **Keywords**

Ireland, European Union, regional policy, europeanisation

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 13. ledna 2010

Petr Macek

## Obsah

1	Úvod.....	9
1.1	Cíl práce.....	9
1.2	Hypotézy.....	9
2	Analýza literatury.....	10
2.1	Primární prameny.....	10
2.2	Sekundární literatura.....	11
3	Teorie a metodologie.....	13
3.1	Metodologie – případová studie.....	13
3.2	Teorie.....	14
3.2.1	Veřejná politika.....	14
3.2.2	Evropeizace.....	15
3.2.3	Víceúrovňové vládnutí.....	16
4	Kontext.....	17
4.1	Geneze evropské regionální politiky.....	17
4.1.1	Vývoj v letech 1957 až 1999.....	17
4.1.2	Reforma z roku 1999.....	20
4.2	Irská regionální politika.....	21
4.2.1	Šedesátá až osmdesátá léta.....	22
4.2.2	Období „keltského tygra“.....	22
5	Analýza aktérů.....	25
5.1	Irsko.....	25
5.1.1	Centrální orgány.....	26
5.1.2	Irské zastoupení u evropských institucí.....	28
5.1.3	Místní samospráva a regionální správní orgány.....	29
5.1.4	Nestátní organizace a zájmová uskupení.....	31
5.2	Evropské orgány formující regionální politiku EU.....	32

5.2.1	Tvorba evropské regionální politiky .....	33
5.2.2	Evropská komise a Agenda 2000 .....	35
5.2.3	Rada a Agenda 2000 .....	36
6	Právní rámec evropské regionální politiky.....	37
6.1	Rámec podpory společenství .....	38
6.2	Národní/regionální rozvojové plány .....	39
6.3	Irské strategické dokumenty .....	40
7	Tvorba Národního rozvojového plánu 2000 – 2006 .....	41
7.1	Diskuse o vzniku regionálních shromáždění .....	43
7.1.1	Diskuse na regionální úrovni.....	44
7.1.2	Parlamentní diskuse.....	45
8	Národní rozvojový plán 2000 – 2006 a jeho vliv na irskou politiku.....	53
8.1	Struktura Národního rozvojového plánu .....	53
8.1.1	Operační programy.....	54
8.1.2	Evaluační Národního rozvojového plánu .....	55
8.2	Změny v irském politickém systému.....	56
8.2.1	Regionální shromáždění .....	56
9	Evropeizace irské regionální politiky.....	58
9.1	Vliv evropeizace na formální institucionální struktury .....	59
9.2	Evropeizace procesů a procedur .....	60
9.3	Evropeizace irské regionální politiky .....	60
9.4	Komparativní dimenze .....	64
10	Závěr.....	66
11	Summary .....	67
12	Bibliografie.....	68
12.1	Teorie a metodologie .....	68
12.2	Evropská regionální politika .....	69

12.3	Irská regionální politika .....	70
12.4	Dokumenty.....	72



# **1 Úvod**

## **1.1 Cíl práce**

Vstup do Evropského společenství na počátku sedmdesátých let a především příliv masivních finančních subvencí ze Strukturálních fondů, přicházejících do země po reformě evropské regionální politiky v druhé polovině osmdesátých let, představovaly pro drobný ostrovní stát ležící na periferii Evropy šanci na bezprecedentní ekonomický rozvoj. Irsko dokázalo nabízené příležitosti beze zbytku využít. Za přispění dalších faktorů (příznivé ekonomické klima, vhodně nastavená hospodářská politika, schopnost získávat přímé zahraniční investice) se irská ekonomika proměnila z jedné z nejchudších v druhou nejbohatší v Evropské unii. Výrazný nárůst hrubého domácího produktu v průběhu devadesátých let s sebou přinesl omezení přístupu ke zdrojům z evropské politiky soudržnosti. Nutnost vyrovnat se se snížením finančních zdrojů přicházejících z evropského rozpočtu a zároveň snaha o zachování co nejvyšší míry finančních subvencí vedly irskou vládu k přijetí změn v národní regionální politice pro unijní rozpočtové období 2000 - 2006, z nichž nejvýraznější bylo patrně vytvoření nových regionálních struktur.

Cílem práce je analyzovat proces proměny irské regionální politiky pro rozpočtové období let 2000 až 2006. Kromě rozboru obsahu dané politiky, se zaměříme také na její vznik a postupný vývoj určovaný aktéry nejen na státní, ale i na regionální a evropské úrovni. Pro vysvětlení zkoumaných jevů budou použity teorie analýzy veřejné politiky, europeanizace a víceúrovňového vládnutí.

## **1.2 Hypotézy**

Práce se zaměří na testování základních předpokladů výše zmíněných teoretických východisek. Z teorií europeanizace a víceúrovňového vládnutí vyplývá, že v průběhu integračního procesu by mělo docházet ke stále intenzivnějšímu vzájemnému ovlivňování mezi národními a celoevropskými politikami. Zároveň by měl nastat výrazný přesun pravomocí centrálních státních úřadů na regionální úroveň.

Na příkladu tvorby irské regionální politiky se pokusím ilustrovat platnost těchto teoretických předpokladů. Zvolená společná evropské politika i časové období vytvářejí vhodné předpoklady pro tuto analýzu. Evropská politika soudržnosti (kohezní/regionální politika) je do značné míry vytvářena na evropské úrovni a vytváří pro členské státy závazný rámec jejich národních regionálních politik. Bude proto zajímavé sledovat, jak se tyto normy

promítají do reálné situace konkrétního státu a do jaké míry jeho regionální politiku skutečně ovlivňují.

Léta 2000 – 2006 představují také příhodné období pro zkoumání reálného vzniku víceúrovňové vlády. V Irsku došlo v souvislosti s přípravou na toto rozpočtové období ke vzniku nových regionálních struktur. Je proto případné se ptát, do jaké míry mají tyto regionální struktury schopnost ovlivňovat státní politiku a jakou roli regionální vlády v irském politickém systému hrají.

## **2 Analýza literatury**

### **2.1 Primární prameny**

Primární prameny budou v našem výkladu sloužit spíše k ilustraci předkládaných argumentů vytvořených na základě studia sekundární literatury. Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze kapitola o diskusích spojených se vznikem Národního rozvojového plánu, která vznikla převážně na základě studia parlamentních debat a vládních prohlášení. Tyto materiály spolu se samotným Národním rozvojovým plánem pro roky 2000-2006 a regionálními rozvojovými strategiemi představují tři základní skupiny primárních pramenů, které byly při zpracovávání práce využity.

Národní rozvojový plán 2000-2006<sup>1</sup> představuje základní dokument irské regionální politiky ve sledovaném období, a proto mu budeme věnovat zvýšenou pozornost. Popisu vzniku a analýze obsahu tohoto dokumentu je věnována sedmá a osmá kapitola práce. Právní rámec vymezující podobu národních rozvojových plánů je popsán v šesté kapitole.

Vytvoření Národního rozvojového plánu předcházela řada dílčích regionálních rozvojových dokumentů<sup>2</sup>, kterým budeme věnovat pozornost v sedmé kapitole. Povinnost regionálních shromáždění tyto plány vytvářet je popsána v osmé kapitole. Národní rozvojový plán byl průběžně vyhodnocován, kompletní evaluace byla publikována v polovině programového období.<sup>3</sup> Uvedené dokumenty představují technickou analýzu ekonomické, sociální, demografické aj. situace v Irsku na přelomu dvacátého a jednadvacátého století. Můžeme v nich nalézt základní principy stanovované evropskou regionální politikou (např.

---

<sup>1</sup> *National Development Plan, 2000-2006*. Dublin, 1999. [www.ndp.ie](http://www.ndp.ie) – 6.1. 2010

<sup>2</sup> *The Border Region after 1999: the case for special status*. 1998, Cavan: Border Regional Authority.

*The Submission from the Border Regional Authority Regarding Structural and Cohesion Funds Assisted Operation 2000-2006*. 1998, Cavan: Border Regional Authority.

*Submission for Structural and Cohesion Funds for the Period 2000-2006*. 1998, Tullamore: Midland Regional Authority.

*West Regional Plan: Structural and Cohesion Funds 2000-2006*. 1998, Galway: West Regional Authority.

<sup>3</sup> *The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland, 2000-2006*. Dublin: ESRI, 2003.

princip partnerství) i požadavky na větší zohlednění regionalizace a vytváření víceúrovňového vládnutí. Tím, že jejich tvorba je pod přímým vlivem evropských institucí, představují ideální nástroj pro zkoumání evropeizace irské regionální politiky.

Záznamy z diskusí irského parlamentu (*Oireachtas*)<sup>4</sup> a tiskových prohlášení premiéra (*Taoiseach*)<sup>5</sup> dobře ilustrují diskusí o regionalizaci země probíhající v letech 1998 a 1999. Uvedené příklady byly vybírány ze senátních diskusí, diskusí v Poslanecké sněmovně (*Dail*) a prohlášení premiéra a vlády tak, aby reflektovaly jednotlivé názorové proudy v probíhajících debatách.

## 2.2 Sekundární literatura

V práci použitou sekundární literaturu můžeme rozdělit do tří skupin: teoretické a metodologické studie, díla věnující se otázkám evropské regionální politiky a konečně práce specificky zaměřené na irskou regionální politiku.

Hlavní díla věnovaná metodologii a teoretickým východiskům jsou uvedena v příslušné kapitole. Záměrně byly vybírány práce reflektující široký rozptyl jednotlivých teoretických přístupů (např. v otázce evropeizace). Všechny publikace představují uznávané studie z oblasti veřejné politiky a evropských studií. Pokusil jsem se o popsání diskuse tak, jak je v současnosti v jednotlivých oborech vedena. Přesto pro omezený čas a prostor jistě nemůže být považována za úplnou.

V současné vědecké produkci z oblasti evropských studií můžeme nalézt řadu prací specificky zaměřených na evropskou regionální politiku. Většina z nich tím, či oním způsobem pracuje s koncepty evropeizace a víceúrovňového vládnutí. Ze základních uveďme např. práci I. Bacheho<sup>6</sup>, která přehledným způsobem zpracovává tvorbu regionální politiky a nabízí i interpretační teoretický rámec. Práce A. Evanse<sup>7</sup> nabízí vyčerpávající popis právního rámce regionální politiky a strukturálních fondů. M. Keating se věnuje především problematice regionalizace a regionalismu.<sup>8</sup> Z prací hlouběji rozpracovávajících koncept evropeizace v regionální politice uveďme knihy *Adapting to EU Multi-Level Governance:*

---

<sup>4</sup> <http://historical-debates.oireachtas.ie/> - 9.1. 2010

<sup>5</sup> [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office - 9.1. 2010](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office - 9.1. 2010)

<sup>6</sup> BACHE, I.: *The Politics of European Regional Policy – multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic, 1998.

<sup>7</sup> EVANS, A.: *The EU Structural Funds*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>8</sup> KEATING, M.: 'Is there a regional level of government in Europe?' in LE GALES, P. - Lequesne, C.: *Regions in Europe*. London, Routledge, 1998.

KEATING, M. – LOUGHLIN, J.: *Political Economy of Regionalism*. London; Portland, Ore.: Frank Cass, 1996.

KEATING, M. – LOUGHLIN, J. – DESCHOUWER, K.: *Culture, Institutions and Economic Development: a study of eight European regions*. Aldershot: Edward Elgar, 2003.

*Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*<sup>9</sup> a *Developing European Regions? Comparative Governance, Policy Networks and European Integration*<sup>10</sup>. Obě práce tvůrčím způsobem zpracovávají zmíněné teoretické koncepty, interpretují na jejich základě vývoj v oblasti regionální politiky a doplňují své analýzy řadou případových studií.

I v oblasti studia irské regionální politiky můžeme nalézt řadu hodnotných prací. Základní příručku sloužící k uvedení do problematiky představuje práce Bartleye a Kitchina<sup>11</sup>. Nalezneme v ní analýzu aktuálního vývoje v ekonomice, politice, sociální sféře i v oblasti regionálního rozvoje. Řada prací spíše ekonomického charakteru je věnována otázce bezprecedentního ekonomického rozvoje devadesátých let, nazývaného období „keltského tygra“<sup>12</sup>.

Samotnému vývoji irské regionální politiky zejména v kontextu evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti a proměnám struktur vládnutí se věnuje řada specializovaných prací. Z děl M. Adshead uveďme *Europeanization and Changing Patterns of Governance in Ireland*<sup>13</sup> a *The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift*<sup>14</sup>, které se zaměřují především na změny v procesech tvorby politiky. Z prací zaměřených na reformy regionální politiky bych upozornil na knihy *Irish Regional Development: A New Agenda*<sup>15</sup>, *Regional development on the North Atlantic Margin*<sup>16</sup>, obsahující podrobnou kapitolu věnovanou Irsku, a doktorskou práci B. Quinn: *State structures and EU Structural Funding: Complementary or Contentious?*<sup>17</sup>, které podle mého názoru představují nejpropracovanější uchopení a zpracování daného tématu.

---

<sup>9</sup>PARASKEVOPOULOS, C. – GETIMIS, P. – REES, N. (eds.): *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006.

<sup>10</sup> ADSHEAD, M.: *Developing European Regions? Comparative Governance, Policy networks and European Integration*. Aldershot: Ashgate, 2002.

<sup>11</sup> BARTLEY, B. - KITCHIN, R.: *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 2007.

<sup>12</sup> BARRY, F. (ed.): *Understanding Ireland's Economic Growth*. London, Macmillan Press, 1999.

BARRY, F. - BRADLEY, J. – HANNON, A.: 'The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 537-52, 2001.

CLINCH, P. - CONVERY, F. – WALSH, B.: *After the Celtic Tiger: Challenges Ahead*. Dublin, O'Brien Press, 2002.

COULTER, C. – COLEMAN, S.: *The End of Irish History? Critical Approaches to the Celtic Tiger*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

<sup>13</sup> ADSHEAD, M.: *Europeanization and Changing Patterns of Governance in Ireland*. *Public Administration*, Vol. 83, No. 1, 2005, 159-178).

<sup>14</sup> ASHEAD, M. – QUINN, B.: 'The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift', *Policy and Politics*, 26, 2, 1998, pp 209–25.

<sup>15</sup> O'LEARY, E.: *Irish Regional Development: A New Agenda*. Dublin, The Liffey Press Ltd., 2003.

<sup>16</sup> WALSH, J.: 'Planning for regional development in a peripheral open economy: The case of Ireland' in Byron, R. - Hansen, J.C. - Jenkins, J. (eds.) *Regional Development on the North Atlantic Margi.*, Aldershot, Ashgate, 2004.

<sup>17</sup> QUINN, B.: *State Structures and EU Structural Funding: Complementary or Contentious? Comparisons from Ireland and Germany*. Unpublished Ph.D. Thesis, University of Limerick, 1999.

### 3 Teorie a metodologie

#### 3.1 Metodologie – případová studie

Základní metodologickou maximu vytyčuje Andrew Moravcsik ve své klasické práci *The Choice for Europe*, když píše, že každá vědecká práce by měla vyhovovat třem základním metodologickým principům: měla by obsahovat konzistentní sadu vzájemně soupeřících hypotéz odvozených z velkých teorií, hypotézy by měly být rozloženy na dostatečný počet pozorování, která by je buď potvrdila, nebo vyvrátila a tato pozorování musí být založena především na práci s primárními zdroji informací.<sup>18</sup>

Tato práce se pokusí takto vytyčených principů, pokud to jen bude možné, přidržet. Budeme vycházet z uznávaných teorií evropské integrace; postavíme naši práci na jasně definovaných hypotézách, které ověříme především prostřednictvím studia literatury. Rozsah a téma práce nám příliš neumožňují pracovat s primárními zdroji dat (např. statistickými), přesto se je budeme snažit v co nejhojnější míře využívat pro ilustraci našeho výkladu.

Práce bude pojata jako jednopřípadová studie, která slouží k detailní analýze specifického a jasně definovaného případu. Z povahy našeho výzkumu jasně vyplývá, že se nebude jednat o instrumentální případovou studii sloužící k vytváření a postulování nových teorií, ale spíše o jedinečnou případovou studii sloužící k ilustraci specifičnosti daného příkladu. Na základě klasifikace případových studií ji nejlépe můžeme označit jako disciplinovanou interpretativní studii. Ta je definována takto: „Za případ může být vybrán fenomén, který považujeme za vhodný studia svou jedinečností a významem, ale pro jeho prozkoumání je využito existující teorie. Teorie slouží pouze jako vodítko pro identifikování hlavních procesů a proměnných v rámci případu. Případ tedy neslouží jako nástroj pro práci s teorií, ale naopak teorie je vodítkem pro práci s případem.“<sup>19</sup> Tento typ případové studie je vhodný pro naplnění cílů této práce, která se pokouší o aplikaci některých teorií evropské integrace na konkrétní příklad irské regionální politiky.

Z výše naznačeného vyplývá, že se budeme pohybovat na poli kvalitativní metodologie. Tu můžeme chápat jako práci s nečíselnými daty nebo jako výzkum dat, která není vhodné převádět na čísla. Většinou ji používáme k popisu a vysvětlení situací s malým počtem případů a velkým počtem proměnných. Pomůže nám dobře zachytit jedinečnost zkoumaného fenoménu, jeho vnitřní, či subjektivní popis zasazený do odpovídajícího

---

<sup>18</sup> MORAVCSIK, A.: *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press, 1998.

<sup>19</sup> KOŘAN, M.: *Jednopřípadová studie*. In: DRULÁK, P. a kol.: *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha, Portál, 2008, s. 29 – 61.

historického, politického a kulturního kontextu. Zdá se tedy vhodnou k analýze proměn cílů, metod a struktur irské regionální politiky a obecněji celého irského politického systému pod vlivem členství v Evropské unii.

## 3.2 Teorie

### 3.2.1 Veřejná politika

Celá práce se bude pohybovat na poli teorií analýzy veřejné politiky (*public policy analysis*)<sup>20</sup>. V rámci trojdimenzionálního pojetí politiky, jak o něm hovoří současná politická věda, rozdělujícího politickou sféru na tři významově odlišné sféry – *polity*, *politics* a *policy* – se tedy našim teoretickým zaměřením ocitneme v poslední z nich. Zatímco výrazem *polity* rozumíme normativní a institucionální stránku politiky, *politics* postihuje dynamický proces vytváření politiky, *policy* představuje samotný obsah politiky.<sup>21</sup>

Termín *policy* opět může nabývat řady odlišných významů: politiky jako určité oblasti činnosti státu (např. zdravotnická politika), vyjádření obecných cílů a požadovaných stavů, konkrétní návrhy a programy politických opatření a právních norem nebo procesy, výstupy a výsledky politické činnosti.<sup>22</sup> V naší práci se budeme pohybovat v široké sféře veřejné politiky (*public policy*). Z mnoha definic veřejné politiky můžeme uvést například tuto: „Jedná se o sled vzájemně provázaných rozhodnutí, přijatých politickými aktéry nebo skupinou aktérů, týkajících se výběru cílů a prostředků k jejich dosažení v rámci specifické situace, ve které tato rozhodnutí mohou být v rámci pravomocí těchto aktérů dosažitelná.“<sup>23</sup>

Široký záběr veřejné politiky v našem případě zúžíme na regionální politiku. Opět můžeme nalézt řadu definic popisujících tento pojem, měnících se v čase i podle politického přesvědčení jejich autorů. Přesto bychom mohli regionální politiku v krátkosti charakterizovat přibližně takto: regionální politika je politika snažící o kompenzaci meziregionálních rozdílů, kterou není schopen zajistit volný trh. Základní teze proto říká, že pokud nezískají ohrožené oblasti finanční podporu, dojde k dalšímu snížení jejich atraktivity pro investory, zhoršení sociálních služeb, prohloubení sociální disparity a celkovému zhoršení konkurenceschopnosti regionu.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> V češtině nejlépe viz: VESELÝ, A. – NEKOLA, M.: *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha, Slon, 2007.

<sup>21</sup> CABADA, L. – KUBÁT, M. a kol.: *Úvod do studia politické vědy*. Praha, Eurolex Bohemia, 2004, s. 53-55.

<sup>22</sup> VESELÝ, A. – NEKOLA, M.: cit. dílo, s. 33.

<sup>23</sup> HOWLETT, M. – RAMESH, M.: *Studying public policy: Policy cycles and subsystems*. Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 6.

<sup>24</sup> PIKE, A. - RODRIGUEZ-POSE, A. - TOMANEY, J.: *Local and Regional Development*, London, Routledge, 2000, s. 25-35.

Jak vyplývá z výše naznačené definice veřejné politiky, zaměříme se v naší studii na cíle, které si irská regionální politika kladla a prostředky, jež k dosažení těchto cílů používala. Analýzu prostředků provedeme po dvou hlavních liniích – rozboru programových opatření a struktur provádějících regionální politiku. Více než o technický popis jednotlivých politik se ale budeme zajímat o proces jejich vytváření. Můžeme tedy hovořit o výzkumu *politics of policy*. Hlavní fenomény, na které upřeme svoji pozornost, bude proměna irské regionální politiky pod vlivem Evropské unie (evropeizace) a vytváření víceúrovňových struktur vládnutí.

### 3.2.2 Evropeizace

Evropeizace (*europeanisation*) představuje populární koncept mezi tzv. novými teoriemi evropské integrace, reagujícími na předchozí zásadní spor mezi neo-funkcionalismem a intergovernmentalismem. Je to koncept natolik široký, že jej někteří autoři považují za prakticky nevyužitelný pro konkrétní výzkum procesů evropské integrace. Přesto pokud dokážeme přesně definovat, co evropeizací v našem případě myslíme, může představovat cenný nástroj pro vysvětlení vývoje irské regionální politiky a šířeji postavení Irska v rámci EU.

Ke konceptu evropeizace můžeme přistupovat z mnoha různých stran. Patrně nejvíce vyčerpávající definici nabízí Olsen, který uvádí šest možných pohledů: změny na vnitřních hranicích EU (zejména proces rozšiřování); budování institucí a společných norem na evropské úrovni; dopad činnosti evropských institucí v členských státech; export forem politické organizace do mimo-evropských politických systémů a evropeizace jako projekt politické unifikace.<sup>25</sup>

V našem případě se zaměříme na třetí oblast – tedy vliv evropských institucí a norem na politiku v členských státech. Dalším vodítkem nám bude literatura o evropeizaci veřejných politik, především Featherstone a Radaelli<sup>26</sup> a Cowles a Caporaso<sup>27</sup>. Cowles a Caporaso přišli jako první s výzkumem změny politik v členských státech pod vlivem evropeizace. Základem jejich konceptu tvoří tzv. test dobré shody (*goodness of fit*). V krátkosti říká, že velikost

---

<sup>25</sup> OLSEN, J.P.: “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 2002, roč. 40 (5) s. 921-952.

<sup>26</sup> FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, C.M.: *The politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>27</sup> COWLES, M.G. – CAPORASO, J.A. (eds): *Transforming Europe: Europeanisation and domestic change*. Ithaca, NJ, Cornell University Press, 2001.

domácí strukturální změny závisí na shodě původní situace s evropskými normami a podobě zprostředkujících institucí.<sup>28</sup>

Radaelli<sup>29</sup> dále rozpracovává tento koncept a připojuje k němu i některé kritické poznámky. Předně zdůrazňuje, že evropeizace nevede ke konvergenci, harmonizaci ani hlubší politické integraci. Vytváří však svébytný evropský proces tvorby politiky. Tvoří jej vzájemné ovlivňování evropských a národních politik a jejich obousměrné přenášení. Radaelli podrobně rozpracovává metodologii hodnocení evropeizace jednotlivých veřejných politik, ke které se vrátíme v závěrečné diskusi o vlivu EU na podobu irské regionální politiky.

### 3.2.3 Víceúrovňové vládnutí

Posledním konceptem užívaným v této práci budou úvahy o víceúrovňovém vládnutí (*multi-level governance*), často používané v současné politické vědě. Jedná se o model úzce propojený s teoriemi veřejné politiky a evropeizace. Přestože je podrobován silné kritice<sup>30</sup>, která poukazuje na skutečnost, že se nejedná o plnohodnotnou teorii, ale spíš o organizační metaforu, pomáhající popsat situaci v mnoha oblastech veřejné správy, můžeme jej vhodně použít při úvahách o proměně irské regionální politiky. Vliv Evropské unie na irský regionální rozvoj, spolu s dalšími změnami v politické a ekonomické oblasti, přinesl nejen změny do metod a cílů regionální politiky, ale i do vnitřní organizace státu. Právě pro popis těchto změn se jeví koncept víceúrovňového vládnutí jako vhodný.

Modely víceúrovňového vládnutí se snaží o popis změn v charakteru veřejné správy, které se udály v posledních padesáti letech nejen v rámci Evropské unie, ale i v dalších světových oblastech. Většina autorů se shoduje, že došlo k zásadnímu přesunu státní moci směrem nahoru i dolů od jejího původního centra v klasických národních státech. Moderní správa je tak rozprostřena přes více center moci. Došlo k prolnutí vytváření politiky na úrovni členských států a na celoevropské úrovni.<sup>31</sup>

Spolu s posunem politické autority směrem na evropskou úroveň můžeme v současném vývoji většiny evropských států pozorovat snahu o devoluci státní moci na

---

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>29</sup> RADAELLI, C. M.: *Europeanization of Public Policy*. In: FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, C.M.: *The politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 27 – 56.

<sup>30</sup> WARLEIGH, A.: *Learning from Europe: EU studies and rethinking of international relations*. European Journal of International Research, 2006, 12/1: 31-51.

<sup>31</sup> Např.: HOOGHE, L. – MARKS, G.: *Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance*. American political Science review, 2003, 97/2: 233-243.



regionální úroveň. Tento trend můžeme popsat jako regionalismus.<sup>32</sup> Pod vlivem pokračující evropské integrace, globalizace a ekonomické restrukturalizace začalo od konce osmdesátých let postupně docházet k decentralizaci u většiny států Evropské unie. Přesto se situace v jednotlivých státech významně liší. Nemůžeme tudíž regionalismus popisovat jako vznik uniformní nebo homogenní vrstvy regionálních vlád v Evropě.

## 4 Kontext

### 4.1 Geneze evropské regionální politiky

Cílem této kapitoly je v krátkosti představit vývoj společné evropské regionální politiky. Krátkou definici regionální politiky jsme představili v kapitole zabývající se veřejnou politikou. Nyní se pokusíme analyzovat, jak je tato definice uváděna konkrétně do praxe v podmínkách současné evropské integrace.

Regionální politika Evropské unie (jinak také politika hospodářské a sociální soudržnosti, či kohezní politika) vytyčuje vnější rámec, na jehož poli se bude naše práce pohybovat. Proto je nezbytné v krátkosti představit historický vývoj a hlavní zásady této politiky. Zaměříme se především na období po oficiálním vytvoření politiky hospodářské a sociální soudržnosti na konci osmdesátých let a na reformu systému strukturálních fondů v souvislosti s přijetím programu Agendy 2000 a přípravy rozpočtového období let 2000 – 2006.

#### 4.1.1 Vývoj v letech 1957 až 1999

Římská smlouva zakládající Evropské hospodářské společenství stanovila pouze obecnou zásadu harmonického rozvoje všech zemí společenství a požadavek snižování rozdílů mezi regiony a zmírňování zaostalosti méně rozvinutých oblastí.<sup>33</sup> Šestice zakladatelských zemí Společenství tvořila s výjimkou jihu Itálie homogenní ekonomický celek, a proto ES nezavádělo koordinovanou regionální politiku na nadnárodní úrovni, ale pouze doplňovalo jednotlivé národní regionální politiky. Za hlavní nástroj postupného vyrovnávání jednotlivých regionů se považovalo vytvoření společného trhu.

---

<sup>32</sup> KEATING, M.: *'Is there a regional level of government in Europe?'* in LE GALES, P. - Lequesne, C.: *Regions in Europe*. London, Routledge, 1998.

KEATING, M. – LOUGHLIN, J.: *Political Economy of Regionalism*. London; Portland, Ore.: Frank Cass, 1996.

KEATING, M. – LOUGHLIN, J. – DESCHOUWER, K.: *Culture, Institutions and Economic Development: a study of eight European regions*. Aldershot: Edward Elgar, 2003.

<sup>33</sup> Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, zejm. čl.2. [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Rimska\\_smlouva\\_1957.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Rimska_smlouva_1957.pdf) - 8.6.2009

Přesto již Římská smlouva umožňovala článkem 92 určité formy státní i nadnárodní podpory na společném trhu.<sup>34</sup> Jako nástroje komunitární finanční podpory byl vytvořen Evropský sociální fond (ESF, čl. 123), Evropský zemědělský a garanční a orientační fond (EAGGF, čl. 40) a Evropská investiční banka (EIB, čl. 129 a 130), která v prvním období regionální politiky představovala hlavní nástroj pro investování do projektů na rozvoj zaostalých regionů společenství. Také instituce a orgány společné regionální politiky byly vytvořeny až s velkým časovým odstupem od podpisu smlouvy (generální ředitelství Evropské komise pro regionální politiku bylo vytvořeno až v roce 1968.)

Změnu do přístupu Společenství k společné regionální politice přineslo až rozšíření o Velkou Británii, Dánsko a Irsko v roce 1973. Rozšíření ES na devět členů přineslo zvýšení diferenciacce mezi členskými státy, ale zejména mezi jejich regiony. Zejména vstup chudého Irska si vyžádal posílení a změnu koncepce regionální politiky.

Pro vývoj v sedmdesátých letech byla určující především strukturální krize evropských ekonomik zapříčiněná ropnými šoky a nevyhovující skladbou průmyslových odvětví. Vstup nových členských států a zvětšení meziregionálních rozdílů přinesl tlak na posílení regionální dimenze komunitární politiky. V roce 1975 byl za tímto účelem založen Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), jako základní nástroj pro spravování evropské regionální politiky.

Přes dílčí úspěchy nemůže být první fáze evropské regionální politiky považována za skutečný úspěch. Jak shrnuje Rodriguez-Pose, regionální politika trpěla především nedostatkem finančních zdrojů (bylo na ní vyčleněno pouze přibližně 5-10% unijního rozpočtu, což představovalo přibližně 0,1% hrubého národního produktu všech členských států), dále nedostatkem kontinuity jednotlivých programů regionální intervence, příliš širokým rozpětím jednotlivých programů, absencí jednoznačně definovaných struktur a systému priorit, nedostatkem flexibility v distribuci finančních prostředků z jednotlivých fondů, převahou národních zájmů nad společným komunitárním zájmem, nedostatkem koordinace atd.<sup>35</sup>

Kromě zjevných problémů dosavadní koncepce regionální politiky přispělo k úvahám o její celkové reformě „jižní“ rozšíření Evropského ekonomického společenství. To přivedlo do uskupení relativně bohatých západoevropských států chudší středomořské země, v roce

---

<sup>34</sup> Tamtéž, čl. 92/3a: Za slučitelné ze společným trhem mohou být považovány podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností.

<sup>35</sup> RODRIGUEZ -POSE, A.: *The European Union: Economy, Society and Polity*. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 46.

1981 Řecko a v roce 1986 Španělsko a Portugalsko. Posledním impulsem pro proměnu regionální politiky byly plány na dokončení vnitřního trhu společenství do roku 1992. Předpokládalo se, že jednotný vnitřní trh dále prohloubí rozdíly mezi jednotlivými oblastmi a státy. Rozšíření regionální politiky mělo být kompenzací za ekonomické problémy způsobené tímto projektem.

Jednotný evropský akt podepsaný roku 1986 definoval v článku 130 evropskou politiku hospodářské a sociální soudržnosti, která v sobě zahrnovala, jak regionální politiku prováděnou pomocí ERDF, tak i sociální politiku zajišťovanou ze zdrojů ESF a podporu pro zemědělství z orientační části EAGGF. K propojení regionální a sociální politiky v komplexní strukturální politiku došlo reformou v roce 1988. Ta také stanovila pět cílů kohezní politiky pro rozpočtové období 1989 – 1993: 1. podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů; 2. přeměna regionů vážně ohrožených hospodářským úpadkem; 3. boj s dlouhodobou nezaměstnaností; 4. podpora adaptace pracovníků na hospodářské změny a změny ve výrobě; 5. podpora rozvoje venkovských regionů (cíl 5.a) a rozvoj a strukturální změny venkovských regionů (cíl 5.b). Reforma byla založena na několika základních principech – důraz na prioritní cíle, partnerství aktérů na všech úrovních, soulad s regionálními politikami jednotlivých států, vytvoření víceletého rozpočtového rámce a systému auditu a evaluace, zjednodušení většiny procedur.<sup>36</sup>

Období druhé poloviny devadesátých let bylo na komunitární úrovni nejvíce ovlivněno podpisem Maastrichtské smlouvy o Evropské Unii v roce 1992 a vstupem Švédska, Finska a Rakouska do Unie v roce 1995. Maastrichtská smlouva v systému evropské regionální politiky zakotvila všechny dosavadní nástroje strukturální pomoci (ESF, orientační část EAGGF a ERDF) a stanovila povinnost Evropské komise předkládat každé tři roky Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské a sociální soudržnosti. Vytvořila nový nástroj podpory zemí, jejichž HDP nedosahuje 90% průměru Společenství – Fond soudržnosti, Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG) a fórum pro setkávání regionálních zástupců z členských států EU – Výbor regionů<sup>37, 38</sup>.

---

<sup>36</sup> HOOGHE, L.: *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford, Oxford University Press, 1996, s. 32 – 40.

<sup>37</sup> [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu) - 7.6.2009

<sup>38</sup> BACHTLER, J. – TUROK, I.: *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. London: Jessica Kingsley, 1997, s. 21-22.

Bylo prosazeno nové pojetí regionální politiky s důrazem na posílení „měkkých“ opatření v podobě nehmotných investic, orientace na sféru lidských zdrojů (rekvalifikační a vzdělávací programy) a rozvoj poradenství pro obce, města a regiony. Vstup skandinávských zemí Švédska a Finska si vyžádal rozšíření pěti cílů kohezní politiky o šestý cíl podpory rozvoje strukturálních změn regionů s extrémně nízkým zalidněním. Celková finanční alokace pro toto období představovala 141,5 miliardy ECU. Největšími příjemci podpory ze Strukturálních fondů byly Španělsko, Německo a Itálie.<sup>39</sup>

#### **4.1.2 Reforma z roku 1999**

Příprava rozpočtového období 2000 – 2006 přinesla do koncepce společné evropské regionální politiky řadu změn. Protože toto období tvoří časový rámec naší práce, zastavíme se u něj podrobněji. První zpráva o pokroku v kohezní politice (vydávaná Evropskou komisí na základě ustanovení Smlouvy o Evropské unii) vydaná v roce 1996 uváděla, že ve sledovaném období let 1983 až 1995 došlo k výraznému zmenšení rozdílů v úrovni HDP jednotlivých států. Výrazné zaostávání však vykazovala konvergence ekonomické výkonnosti regionů, tedy podnárodních územních jednotek. Sbližování úrovně členských států, spojené s výrazně pomalejší konvergencí regionů a přetrvávajícími výraznými rozdíly mezi nejchudšími a nejbohatšími regiony Unie, zůstane jedním z přetrvávajících a nejpálčivějších problémů společné regionální politiky. Druhým charakteristickým jevem, který také uvádí již první Kohezní zpráva, je obtížné vymezení efektu kohezní politiky od ostatních ekonomických a sociálních politik. Proto zůstává i nadále celkový efekt evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti diskutabilní.<sup>40</sup>

Na Kohezní zprávu z roku 1996 navázala řada návrhů na zefektivnění celkové koncepce regionální politiky pro období 2000 – 2006. Příprava tohoto rozpočtového období kulminovala v letech 1998 a 1999. Tyto dva roky tak představují hlavní časové těžiště našeho zájmu. Kromě závěrů z předchozích rozpočtových a programovacích období, tvořily důležité impulsy pro reformu regionální politiky očekávaný vstup většiny států Unie do Hospodářské a měnové unie (EMU) a východní rozšíření. Očekávalo se, že dopad Eurozóny na chudší regiony Unie bude spíše neutrální, i když náklady s ní spojené se projeví dříve než její

---

<sup>39</sup> Tamtéž, s. 23.

<sup>40</sup> BACHTLER, J.: *Reforming the structural funds: challenges for EU regional policy*. European Planning Studies, Vol. 6, Issue 6, 1998, 645 – 665.

výhody. Naopak rozšíření Unie o řadu chudších států střední a východní Evropy znamenalo značný odliv finančních prostředků ze starých členských států.<sup>41</sup>

Evropská komise reagovala na uvedené skutečnosti publikováním strategického dokumentu *Agenda 2000 – for a Stronger and Wider Union*, který dával politice hospodářské a sociální koheze vysokou prioritu vyjádřenou mimo jiné i navýšením finančních prostředků. Konkrétněji byla celková reforma systému strukturálních fondů představena Evropskou komisí v březnu 1998. Kladla důraz na celkové zjednodušení (počet prioritních cílů byl snížen ze sedmi na tři) a přípravu na východní rozšíření. Zvýraznila důležitost principu partnerství, který byl prohlouben zapojením všech aktérů do celého procesu financování z prostředků strukturálních fondů i rozšířením jejich sítě. K dřívějším principům koncentrace, programování, doplňkovosti přidala pátý princip efektivity.<sup>42</sup>

## 4.2 Irská regionální politika

Nyní již obrátíme naši pozornost k Irsku a v krátkosti nastíníme vývoj regionální politiky v této zemi do konce devadesátých let. Podrobnější výklad zahájíme na počátku šedesátých let, kdy začínají prosazovat snahy o koncepčnější pojetí regionální politiky. Ale již v předcházejících obdobích po založení samostatného irského státu na počátku dvacátých let dvacátého století můžeme sledovat pokusy o vyrovnávání meziregionálních rozdílů a podporu zaostalejších oblastí na západě země. Určující pro toto první období regionální politiky byl převládající etos rurálního, katolického Irska. Čelným představitelem tohoto směru byl Eamon de Valera, patrně nejvýznamnější postava irské politiky první poloviny dvacátého století. Ten hovořil o „keltské arkádii“ – ideálně fungující venkovské společnosti, žijící v souladu s přírodou a tradičními hodnotami.

V této kapitole se pokusíme představit koncepci vytváření irské regionální politiky od šedesátých let s důrazem na období první poloviny devadesátých let, nazývané obdobím „Keltského tygra“. Zaměříme se především na ekonomický kontext regionální politiky.

---

<sup>41</sup>BARRY, F. – BEGG, I.: *EMU and cohesion: introduction*. Journal of Common market studies, 41/5; 781-96, 2003.

<sup>42</sup> Dále viz.: BACHE, I.: *The Politics of European Regional Policy – multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic, 1998, s. 116 – 133.

HALL, R. – ROSENSTOCK, M.: *Agenda 2000 – The reform of EU cohesion policies*. European Planning Studies, Vol. 6, Issue 6, 1998, s. 635 – 645.

SUTCLIFFE, J.: *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?* Journal of European Public Policy, Vol. 7, Issue 2, 2000, 290-309.

#### 4.2.1 Šedesátá až osmdesátá léta

Od šedesátých let dvacátého století prošla irská regionální politika řadou koncepčních změn. Za počátek vládních snah o soustavnější politiku regionálního rozvoje můžeme označit zákon o nerozvinutých oblastech (*Underdeveloped Areas Act*) z roku 1952. V první fázi, trvající do konce šedesátých let, můžeme regionální politiku charakterizovat propojením regionálního rozvoje s industrializací a urbanizací. Irsko v té době představovalo jednu z nejchudších zemí evropského kontinentu s výrazně zaostávající průmyslovou výrobou a převládajícím zemědělským sektorem. Základní strategický dokument, Buchananova zpráva z roku 1968, proto doporučovala soustředit se na vytvoření průmyslových center růstu.<sup>43</sup>

Irská vláda však již na počátku sedmdesátých let tuto strategii opustila a soustředila se na rovnoměrný rozvoj celého státu. Za hlavní nástroj regionálního rozvoje byla vybrána Průmyslová rozvojová agentura (*Industrial development agency, IDA*), jejímž hlavním úkolem byla podpora domácích, vnitřních investic. Osmdesátá léta přinesla další koncepční zvrát. Počínající evropská regionální politika, v jejímž rámci bylo celé území Irska zahrnuto jako jeden region, přinesla opětovný důraz na městská rozvojová centra. Místo rovnoměrného rozvoje celého státu byla zvýrazněna snaha o využití potenciálu perspektivních oblastí, především v okolí metropole Dublinu. Celkově však v osmdesátých letech došlo k výrazné ekonomické stagnaci, která dále omezila možnost využívání domácích investic. Zvyšující se nezaměstnanost v průmyslu, slábnoucí zemědělský sektor a nerozvinutý sektor služeb přispěly k poklesu ekonomické výkonnosti státu a obnovení tradiční emigrace.<sup>44</sup>

#### 4.2.2 Období „keltského tygra“

V irské historii bezprecedentní ekonomický růst devadesátých let přímo navázal na ekonomické problémy, s kterými se země potýkala v předchozí dekádě. Ekonomický rozkvět měl řadu příčin, které se pokusíme přiblížit v této kapitole. Jeho zárodky však můžeme nalézt již ve způsobu řešení ekonomické krize druhé poloviny osmdesátých let, především v politice sociálního partnerství a ukázněné fiskální politice vlády.

Na konci osmdesátých let trpělo Irsko dvacetí procentní nezaměstnaností a jedním z největších podílů státního dluhu na hrubém národním produktu na světě. Již o několik málo let později, v roce 1994, rostla irská ekonomika tempem 5,8% ročně. Nejen, že si tento na

---

<sup>43</sup> WALSH, J.: *Regional development*. In: BARTLEY, B. - KITCHIN, R.: *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 2007, s. 44-45.

<sup>44</sup> QUINN, B.: *State Structures and EU Structural Funding: Complementary or Contentious? Comparisons from Ireland and Germany*. Unpublished Ph.D. Thesis, University of Limerick, 1999, s. 135-137.

západoevropský stát vysoký hospodářský růst udržela až do počátku dvacátého prvního století, ale ještě jej dokázala výrazně zvýšit (např. v roce 1997 vyrostla 10,7%; v roce 2000 dokonce o 11,5%)<sup>45</sup> Za tímto ojedinělým úspěchem stála řada příčin – některé můžeme označit za pouhou shodu náhod, jiné za výsledek promyšlené vládní politiky. Nezanedbatelnou roli hrála i regionální politika, především příliv finanční podpory z evropských fondů. Nejprve se zaměříme na vnitřní důvody hospodářského růstu.

Jedním ze základních stavebních kamenů příznivého ekonomického vývoje byla uvážlivá fiskální reforma, která vytvořila stabilní hospodářské prostředí. V roce 1987 dosáhl národní dluh hrozivých 125% hrubého národního produktu. Proto již v tomto roce zahájila pravicová vláda strany Fianna Fáil rozsáhlý program redukce státních výdajů. Nárůst výdajů se podařilo zastavit, v roce 1994 byly vládní příjmy a výdaje vyrovnané. V letech 1996 až 1999 pak Irská republika hospodařila s přebytkem. Právě zastavení nárůstu státního dluhu se ukazuje jako jeden z klíčových faktorů umožňujících hospodářský růst v devadesátých letech.<sup>46</sup>

Dalším důležitým faktorem byla příznivá demografická situace a dostatek vzdělané pracovní síly. Od konce osmdesátých let můžeme zaznamenat výrazný nárůst zaměstnanosti. Zatímco v roce 1986 nepřevyšoval počet zaměstnaných osob 1,1 mil., na konci devadesátých let se již počet zaměstnaných v irské ekonomice pohyboval kolem 1,7 mil.<sup>47</sup> Podařilo se tak výrazně snížit počet závislých (tedy nevydělávajících) osob v ekonomice a využít potenciálu jedné z nejmladších populací v EU. Kromě nárůstu pracovní síly přispěla k dobré ekonomické výkonnosti i vzdělanost v žádaných oborech (především informačních technologií) a skutečnost, že angličtina je rodným jazykem drtivé většiny Irů.

Posledním z řady vnitřních faktorů, který zmíníme, je politika sociálního partnerství. Ta přinesla Irsku nezbytný sociální konsensus nutný pro obnovu ekonomiky po hospodářské krizi osmdesátých let. Z řady vládních programů uveďme Program národní obnovy (*Programme for National Recovery*) pro roky 1988-90 a Program pro ekonomický a sociální pokrok (*Programme for Economic and Social Progress*) pro roky 1991-93. Na tyto programy pak v dalších obdobích navazovala řada vládních strategií. Institucionální základnu pro program sociálního partnerství vytvořila Národní a ekonomická rada (*National Economic and*

---

<sup>45</sup>O'HEARN, D.: *Macroeconomic policy in the Celtic Tiger: a critical reassessment*. In: COULTER, C. – COLEMAN, S.: *The End of Irish History? Critical Approaches to the Celtic Tiger*. Manchester: Manchester University Press, 2003, s. 35-36.

<sup>46</sup>SWEENEY, P.: *The Celtic Tiger: Ireland's Continuing Economic Miracle*. Dublin: Oak Tree, 1999, s. 93-94.

<sup>47</sup>MAC ÉINRÍ, P.: *Immigration: Labour Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. In: BARTLEY, B. - KITCHIN, R.: *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press. 2007, s. 237.

*Social Council*). Irské pojetí sociálního partnerství bývá někdy označováno jako neo-korporativismus. Snaží se o zahrnutí co nejširšího spektra aktérů do vytváření vládních ekonomických a sociálních politik.<sup>48</sup>

Vnější faktory hospodářského růstu byly patrně ještě významnější než vnitřní. O'Hearn označuje za hlavní důvod nastartování irské ekonomiky na počátku devadesátých let příliv přímých zahraničních investic, především ze Spojených států amerických. Ekonomický růst, který USA v tomto období prožívaly, výrazně ovlivnil situaci i na druhé straně Atlantiku. Irsko se stalo přirozeným cílem pro americké investice nejenom pro jazykovou a kulturní blízkost, ale i díky existenci široké sítě osobních a rodinných vazeb mezi obyvateli Irské republiky a Američany s irskými předky. Dokázalo pružně reagovat na rozvoj moderních průmyslových odvětví, především informačních technologií a nabídnout americkým investorům příhodné podmínky v podobě nízkých daní a vzdělané pracovní síly. Irsko se stalo evropskou základnou pro nadnárodní a amerických společnosti, jako byl Intel, Dell, Hewlett-Packard, Fujitsu, Microsoft, Oracle a řadu dalších. Podíl amerických společností na celkovém objemu investic do irského průmyslu představoval na konci devadesátých let plné dvě třetiny.<sup>49</sup> Z Irska se tak stalo místo, z kterého mohou americké společnosti distribuovat své výrobky do Evropy a zároveň se vyhnout vysokému zdanění.<sup>50</sup>

Členství Irska v Evropské unii bylo vedle přímých zahraničních investic druhým nejvýznamnějším vnějším faktorem růstu. Hospodářskému rozvoji napomohla především účast na projektu jednotného evropského trhu a příliv finančních prostředků ze strukturálních fondů. Jednotný evropský trh byl oficiálně dokončen v roce 1992.<sup>51</sup> Jeho cílem bylo především uvolnění hraničních kontrol, harmonizace technických standardů a liberalizace finančního sektoru a sektoru služeb. Předpokládaný ekonomický efekt měla přinést především liberalizace vnitřního trhu. Původně očekávaného urychlení růstu hrubého národního produktu Unie o 4,5% se dosáhnout nepodařilo. U menších periferních zemí EU, jakou je právě Irsko, však jednotný vnitřní trh přinesl výrazně vyšší příspěvek k ekonomickému růstu než u větších zemí Unie. Kvalifikované odhady tak hovoří o tom, že v případě Irska bylo dosaženo předpokládaného navýšení změny hospodářského růstu o 4,5%. Dokončení

---

<sup>48</sup> SWEENEY, P.: cit. dílo, 99-104.

<sup>49</sup> O'HEARN, D.: cit. dílo, s. 38.

<sup>50</sup> Tamtéž, s. 40.

<sup>51</sup> Přesto se o reálném dokončení tohoto projektu vedou nejen v akademickém světě pokračující spory.



vnitřního trhu napomohlo především přílivu zahraničních investic, snížení přepravních nákladů a cenových disparit.<sup>52</sup>

Problematice celkového efektu evropské regionální politiky na irskou ekonomickou a politickou situaci se budeme podrobněji věnovat na jiných místech práce. Nyní pouze shrňme jakým způsobem finanční prostředky ze strukturálních fondů a kohezní politiky přispěly k hospodářskému růstu devadesátých let. Irsko se v období po reformě evropské politiky hospodářské a sociální politiky na konci osmdesátých let do konce devadesátých let podílelo na dvou programovacích obdobích v letech 1989-93 a 1994-99. Kromě prostředků ze strukturálních fondů čerpalo ještě finanční dotace z fondu soudržnosti, finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a iniciativ společenství. Hlavním cílem investic byl rozvoj fyzické infrastruktury; pomoc při rozvoji soukromého sektoru, zejména v oblasti investic, marketingu a inovací a podíl na rozvoji lidských zdrojů pomocí profesního tréninku a rekvalifikačních programů. Odhaduje se, že díky finančním prostředkům z Evropské unie byl celkový hospodářský růst v druhé polovině devadesátých let o 3 až 4 procentní body vyšší.<sup>53</sup> Přes jednoznačný úspěch v oblasti hospodářského rozvoje bylo toto období poznamenáno zvyšováním meziregionálních disparit a nerovnoměrného rozdělování nově získaných prostředků, především ve prospěch hlavního města Dublinu.<sup>54</sup>

## 5 Analýza aktérů

Poté, co jsme v krátkosti přiblížili vývoj regionálních politik na evropské i irské úrovni, obrátíme naši pozornost k aktérům, kteří tyto politiky vytvářejí a ovlivňují. Hlavním předmětem našeho zájmu bude tvorba irské regionální politiky ve sledovaném období. Nevyhneme se však ani nastínění obecnějších vztahů a mechanismů vytváření politik ve vzájemné interakci irské a evropské úrovně vládnutí.

### 5.1 Irsko

V následující kapitole nastíníme roli jednotlivých složek státní správy při vytváření regionální politiky a komunikace s institucemi Evropské unie. Dvěma hlavními fenomény, kterých si budeme všimati, jsou dominance exekutivy a její centralizované uspořádání při řešení otázek spojených s evropskou integrací a v oblasti legislativy silná role jednotlivých

---

<sup>52</sup> BARRY, F. – BRADLEY, J. – HANNAN, A.: *The European Dimension: The Single Market and the Structural Funds*. In: BARRY, F. (ed.): *Understanding Ireland's Economic Growth*. London, Macmillan Press, 1999, s. 99 – 107.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 107-115.

<sup>54</sup> O'LEARY, E.: *Irish Regional Development: A New Agenda*. Dublin, The Liffey Press Ltd., 2003, s. 16-19.

poslanců. Díky nastavení politického systému (především kvůli volebnímu systému jednoho přenosného hlasu a slabé regionální správě) mají poslanci silnou vazbu k svému regionu a fungují jako jeho faktičtí zástupci na centrální úrovni. Tento fakt se výrazně projevil při projednávání Národního rozvojového plánu 2000-2006, kdy poslanci upřednostňovali svou regionální příslušnost před politickou.

## 5.1.1 Centrální orgány

### 5.1.1.1 Exekutiva

Od svého vstupu do Evropského společenství v roce 1973 sledovalo Irsko poměrně konzistentní politiku vůči evropským institucím. Můžeme ji popsat jako pragmatickou s důrazem na kohezní politiku, maximalizaci příjmů z evropských fondů a snahou omezit regulatorní politiky na nezbytné minimum. V průběhu svého členství si vytvořilo specifickou institucionální strukturu zajišťující kooperaci s institucemi na evropské úrovni a vytváření a prosazování irského pohledu na celoevropské problémy a politiky. Laffan označuje irský přístup jako model internalizace.<sup>55</sup> Vyznačuje se dominancí jednotlivých ministerstev v oblastech, které spadají do jejich kompetence a méně formálním a byrokratickým systémem koordinace. Úroveň evropeizace ministerstev se liší podle míry jejich participace na evropských záležitostech. Hlavními ministerstvy zajišťujícími koordinaci evropských politiky jsou ministerstvo zahraničních věcí, ministerstvo financí a úřad premiéra (*Taoiseach's department*).

Do kompetence ministerstva zahraničí původně spadala po vstupu Irska do Evropského společenství koordinace všech evropských otázek. Postupně se tato centrální role přesouvala ve prospěch úřadu premiéra. V současnosti má hlavní odpovědnost především v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, evropské obranné politiky, zajišťování předsednictví Irska v EU, otázka rozšiřování a institucionální reformy EU. Dílčí odpovědnost pak má spolu s úřadem premiéra v organizaci mezivládních konferencí a přípravě agendy 2000. Jak již bylo řečeno, značná část pravomocí ministerstva zahraničí se v průběhu času, zejména díky nárůstu významu Evropské rady, přesunula na úřad premiéra, který v současnosti zajišťuje centrální koordinaci irské politiky vůči Evropské unii.

Hlavním předmětem našeho zájmu bude ministerstvo financí, do jehož kompetence spadají otázky jednotného vnitřního trhu, evropských strukturálních fondů, daní a měnové a hospodářské unie. S tím, jak od konce osmdesátých let začala narůstat důležitost těchto

---

<sup>55</sup> LAFFAN, B.: *Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union.* Studies in Public Policy, 7, Trinity College, Dublin: The Policy Institute, 2001, s. 28.

otázek, rostl i význam ministerstva financí v evropských záležitostech. Účast na evropské kohezní politice měla zásadní dopad i na institucionální reformu a vytváření politik. Přinesla důraz na střednědobé plánování, monitoring a evaluaci politik. V této souvislosti se hovoří o evaluační kultuře, jako o jednom z hlavních přínosů evropské regionální politiky.<sup>56</sup> Kvůli své odpovědnosti za implementaci Rámce podpory společenství je ministerstvo financí v nejintenzivnějším kontaktu s Evropskou komisí ze všech irských institucí odpovědných za evropskou politiku.

### 5.1.1.2 Legislativa

Parlament (*Oireachtas*) hrál tradičně ve vztazích mezi Irskou republikou a Evropskou unií pouze omezenou roli. Laffan je označuje jako směs přehlížení a lhostejnosti.<sup>57</sup> Za účelem přezkoumávání souladu evropské legislativy s irskou byl již v roce 1973 zřízen Společný výbor parlamentu zabývající se sekundární legislativou Evropských společenství. Jeho působení však bylo značně limitované v důsledku nedostatku zdrojů i zájmu členů parlamentu i medií. V roce 1993 byl nahrazen Společným výborem evropských záležitostí, jehož primárním úkolem nebyla kontrola evropská legislativy, ale spíše poskytování informací o evropských událostech. K výraznější reformě a posílení role parlamentu v přijímání a kontrole evropské legislativy došlo až v letech 2002 a 2007, tedy již mimo časový rámec naší práce.<sup>58</sup>

Skutečností, kterou je v souvislosti s rolí parlamentu v irské politice (a zejména v otázce regionální politiky) nutné zmínit, je význam práce zastupitelů pro své voliče mimo rámec standardních legislativních povinností. Přestože je tento způsob zastupování voličů běžný ve většině demokratických zemí, hraje v irské politice z několika důvodů významnou roli. Především je způsoben tradiční úzkou vazbou mezi voliči a členy parlamentu. Ten je dán vysokým počtem zastupitelů.<sup>59</sup> Dále pak volebním systémem jednoho přenosného hlasu, který generuje volební souboj osobností spíše než politických stran. Nezanedbatelnou roli hraje i slába místní samospráva. Voliči nejsou na centrální úrovni reprezentováni výrazněji lokální nebo regionální autonomní samosprávou a obražejí se na své poslance s žádostí o pomoc při řešení lokálních problémů.

---

<sup>56</sup> Tamtéž, s. 44.

<sup>57</sup> LAFFAN, B. – MAHONY, J.: *Ireland and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 77.

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 77.

<sup>59</sup> Na přibližně 4,2 milionu obyvatel Irské republiky připadá 266 zastupitelů – 166 v dolní komoře a 60 v horní komoře parlamentu. Jinými slovy na jednoho člena parlamentu připadá přibližně 18 000 voličů.

Poslanec může fungovat jako konzultant při řešení problémů jednotlivých občanů svého volebního okrsku nebo jako zastupitel regionu na celonárodní úrovni. Obzvláště důležitou roli hrají nezávislí poslanci, kteří mohou svou podporu vládních záměrů podmiňovat schválením výhod pro region, jež zastupují. Všechny tyto aspekty se promítají do irské regionální politiky. Poslanci do značné míry nahrazují autonomní místní samosprávu a lobují za svůj region při rozdělování finančních prostředků určených pro regionální rozvoj. Výraznou roli hrají také při vytváření strategických dokumentů regionální politiky. Propojují tak lokální úroveň irské politiky s centrálními orgány.<sup>60</sup>

### 5.1.2 Irské zastoupení u evropských institucí

Irské stálé zastupitelství patří tradičně mezi nejmenší. V devadesátých letech bylo dokonce druhým nejmenším z celé Unie. Přesto tvoří integrální a důležitou součást irských vztahů s evropskými institucemi. Narůstající evropeizaci irských vládních institucí můžeme pozorovat i na počtu ministerstev, která se na práci stálého zastupitelství podílejí. V době vstupu se jednalo o šest ministerstev, v sedmdesátých a osmdesátých letech se k nim připojili tři a v devadesátých letech další čtyři ministerstva. Hlavní náplní práce stálého zastupitelstva je zajišťovat přítomnost irských zájmů při jednání Rady a COREPERU.<sup>61</sup>

Obdobně jako ústřední orgány je v Bruselu zastoupena i řada místních a regionálních správ. V roce 1993 šest místních orgánů (*Galway city council; Donegal, Mayo, Galway, Kerry, Cork county councils*) spolu Úřadem pro gaelské oblasti (*Údarás na Gaeltachta*) a Univerzitou v Galway vytvořilo Západoirskou kancelář v Bruselu (*West Ireland Liaison Office*). V roce 1994 otevřely společnou kancelář u evropských institucí také čtyři samosprávné rady Dublinu. Přestože jsou finanční náklady na provoz takovýchto zastupitelství značné, jejich provoz napomáhá při vyhledávání možností financování z evropských fondů, nacházení vhodných partnerů pro spolupráci, sběr a rozšiřování informací a formální i neformální lobbying u evropských orgánů.<sup>62</sup>

Vedle vládních a regionálních zastupitelství nalezneme v Bruselu i zastoupení řady zájmových skupin. Zaměstnavatelské organizace a odbory se podílejí na činnosti svých celoevropských sdružení (v případě odborů se jedná o Evropskou konfederaci odborových

<sup>60</sup> GALLAGHER, M. – KOMITO, L.: *The constituency role of Dáil deputies*. In: COAKLEY, J. - GALLAGHER, M. (eds.): *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge/PSAI Press., 1999, s. 242 – 271.

<sup>61</sup> LAFFAN, B. – MAHONY, J.: *Ireland and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 71-72.

<sup>62</sup> CALLANAN, M.: *Local Government and European Union*. In: CALLANAN, M.: *Local Government in Ireland: Inside Out*. Dublin: IPA, 2003, s. 423.

svazů – ETUC). Irští podnikatelé vytvořili Irskou obchodní kancelář (*Irish Business Bureau*), která se účastní aktivit evropské průmyslové federace UNICE. Na práci celoevropských organizací participuje i celá řada dalších organizací, zejména v otázkách lidských práv, sociálních problémů a ochrany životního prostředí. S tím, jak se z evropských institucí stávají stále důležitější zdroje legislativy i financování, přitahují zvýšenou pozornost státní i regionálních vlád a zájmových skupin. Zřízení stálého zastoupení u evropských orgánů je chápáno jako jedinečná příležitost k lobbingu a ovlivňování budoucího směřování evropských politik.<sup>63</sup>

### 5.1.3 Místní samospráva a regionální správní orgány

Jak již bylo řečeno, irská místní samospráva má ve srovnání s ostatními státy Evropské unie velmi nízkou úroveň autonomie a kompetencí. I vzhledem k velikosti státu je pochopitelné, že se jedná o vysoce centralizovaný systém státní správy. Cílem této kapitoly je stručně představit strukturu samosprávných orgánů, jejich pravomoci a vliv na celkovou politiku státu.

Základní jednotkou irské samosprávy je hrabství/kraj (*county*). Jejich původ sahá až do středověku. Současná struktura byla vytvořena vládou Velké Británie zákonem o místní irské samosprávě (*Local government (Ireland) Act*) z roku 1898. Tvoří ji dvacet devět hrabství a pět městských rad (*county/city councils*). Na nižší úrovni ji doplňuje sedmdesát pět městských a pět samosprávných rad (*town/borough councils*). Tradiční systém hrabství vykazuje vysokou úroveň rezistence vůči jakýmkoli změnám. Přes poměrně nízké kompetence totiž představují jeden ze základních kamenů irské identity. Většina obyvatel má velmi silný pocit sounáležitosti se svým krajem, mimo jiné i pro vysokou popularitu gaelských sportů, které jsou organizovány podle jednotlivých hrabství. Irská samospráva je tak organizována v, s výjimkou Velké Británie, největších samosprávných celcích s nejnižším počtem zastupitelů. V jednom hrabství v průměru žije 36 100 obyvatel.<sup>64</sup>

Lokální správa má pouze úzce vymezené spektrum funkcí. Řadu oblastí, které jsou standardně zajišťovány v jiných evropských státech na místní úrovni, převzala v Irsku centrální vláda. Jedná se zejména o sociální služby, vzdělávání a zdravotnictví. Místní samospráva se proto zabývá především „inženýrskými funkcemi“, jako místním plánováním,

---

<sup>63</sup> LAFFAN, B. – O'DONELL, R.: *Ireland and the growth of international governance*. In: CROTTY, W. – SCHMITT, D. (eds.): *Ireland and the politics of change*. Harlow: Longman, 1998, s. 168-169.

<sup>64</sup> QUINN, B.: *Irish Local Government in a Comparative Context*. In: CALLANAN, M.: *Local Government in Ireland: Inside Out*. Dublin: IPA, 2003, s. 451.

výstavbou bytů pro sociálně slabé, dopravou, ochranou životního prostředí. Přesto i v těchto oborech dochází k částečnému přesunu kompetencí na vyšší úroveň, zejména směrem k nezávislým nebo polovládním agenturám, např. Agentuře ochrany životního prostředí (*Environmental protection agency*) nebo Správě státních silnic (*National roads authority*).<sup>65</sup>

Hrabství jsou řízena radou, která je volena každých pět let. Z jejích řad je pak nepřímou volbou vybírán starosta. Jeho volební období však trvá pouze rok, a proto se jedná spíše o reprezentativní funkci. Důležitou roli v místní samosprávě hrají ústřední vládou jmenovaní manažeři, kteří řídí administrativu dané jednotky. Národní legislativa jasně stanovuje, které funkce vykonávají volení členové rady, jedná se o tzv. vyhrazené funkce (*reserved functions*) a za které je odpovědný jmenovaný manažer (tzv. exekutivní funkce). V praxi však často dochází k jejich promíchávání a překrývání.

Samosprávné jednotky mají také značně omezené možnosti financování. Svoji činnost mohou financovat pomocí Fondu místní správy (*Local Government Fund*), grantů centrální vlády, poplatků vybíraných za služby a daň z komerčně využívaných nemovitostí. Až do roku 1978 mohli místní orgány využívat finančních prostředků z daní na domácnosti. Obdobně jako daně ze zemědělských pozemků a poplatků za užívání vody v domácnostech, však byly zrušeny, čímž se výrazně zmenšila finanční autonomie samosprávy. Ve srovnání s ostatními státy Evropské unie se tak pohybuje na jedné z nejnižších úrovní.<sup>66</sup>

Přes výše uvedené můžeme pozorovat pokračující snahu o reformu a proměnu lokálního vládnutí. Děje se tak především za pomoci vytváření nových orgánů, které by měly zajistit participaci širšího spektra aktérů. V letech 1998 až 1999 byly vytvořeny Statutární poradní skupiny (*Corporate policy groups*) složené ze starosty a předsedů jednotlivých výborů samosprávy. Dále pak Výbory strategického plánování (*Strategic policy committees*), na jejichž činnosti se podílejí jak volení členové rad, tak zástupci místních zájmových skupin. Lepší koordinaci místních politiky by měli zajišťovat Rozvojové výbory (*county/city development boards*). Na rozvoji participativního přístupu k místní politice se podílí i Evropské unie, především prostřednictvím programu LEADER.<sup>67</sup>

Výrazně podhodnocenou složkou irské samosprávy jsou vyšší regionální jednotky. Na regionálním principu jsou organizovány některé nezávislé agentury pro zdravotnictví,

---

<sup>65</sup> CALLANAN, M.: *Continuity and adaptation in local government*. In: HAYWARD, K. – MACCARTHAIGH, M.: *Recycling the state: the politics of adaptation in Ireland*. Dublin: Irish Academic Press, 2007.

<sup>66</sup> Tamtéž, s. 145.

<sup>67</sup> VARLEY, T. – CURTIN, C.: *Community Empowerment via Partnership? The Local Community in Rural Ireland's Area Based Development Regime*. In: TAYLOR, G. (ed.) *Issues in Irish Public Policy* Dublin, Irish Academic Press, 2002, s. 127-150.

podporu turismu apod. Hranice jejich regionů však nejsou pevně stanoveny a často se překrývají. První pokus o vytvoření samosprávných regionálních jednotek byl učiněn v roce 1969, kdy bylo vytvořeno devět organizací regionálního rozvoje (*Regional development organizations*), jejichž úkolem bylo koordinovat rozvojové programy. Tyto jednotky byly zrušeny v roce 1987 v rámci reorganizace státní správy. Účast Irska na programech evropské kohezní politiky si vyžádala vytvoření nových regionálních jednotek. Pro potřeby Národního rozvojového plánu pro roky 1989 až 1993 byly vytvořeny podregionální hodnotící výbory (*sub-regional review committees*). V roce 1993 na ně navázalo osm nově ustanovených regionálních správ (*regional authorities*). Jejich řízení bylo svěřeno do rukou zvolených členů městských a krajských rad. Přijetí Národního rozvojového plánu pro léta 2000 až 2006 si vynutilo vytvoření dvou vyšších regionálních jednotek – regionálních shromáždění (*regional assemblies*). Důvody jejich vzniku, spolu se zhodnocením celkového vlivu Evropské unie na irský vládní systém, uvedeme v další části práce. Náš exkurz do irské místní správy můžeme uzavřít konstatováním, že se jedná o značně nevyvážený systém vychýlený ve prospěch centrální vlády.<sup>68</sup>

#### 5.1.4 Nestátní organizace a zájmová uskupení

Důraz irských vlád na partnerství široké řady subjektů při vytváření státních politik, spolu s účastí v řadě programů evropské kohezní politiky vyžadující zahrnutí co nejširšího spektra aktérů přispěly k výraznému prohloubení občanské společnosti a aktivní účasti nestátních organizací na tvorbě politik. Poprvé se širší konzultace s veřejností uplatnily během navrhování reformy evropské regionální politiky v roce 1988. V průběhu přípravy Národního rozvojového plánu pro období let 1994 až 1999 proběhl široce pojatý proces konzultací zahrnující řadu sociálních partnerů, Irskou obchodní komoru, osm regionálních autorit a řadu dalších.<sup>69</sup>

Konzultace se staly běžnou součástí procesu vytváření regionální politiky. Pronikly i na lokální úroveň. V literatuře zdokumentovaném případě Středo-západního regionu plánovací proces při přípravě Národního rozvojového plánu pro roky 2000-2006 zahrnoval výzvy k podávání psaných připomínek, osobní konzultace s klíčovými aktéry, telefonická interview s manažery a průmyslníky a semináře na nejrůznější témata.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> CALLANAN, M.: *Local Government in Ireland: Inside Out*. Dublin: IPA, 2003, s. 66-70.

<sup>69</sup> PARASKEVOPOULOS, C. – GETIMIS, P. – REES, N. (eds.): *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006, s. 69.

<sup>70</sup> QUINN, B.: cit. dílo, s. 163.

Také počet aktérů ovlivňující implementační fázi se výrazně rozšířil. Zahrnuje především členy místních rozvojových institucí, soukromý sektor a zástupce nevládních organizací. Každý operační program je kontrolován Monitorovacím výborem zahrnujícím státní úředníky, představitele Evropské komise, statutárních agentur, sociální partnery a představitele regionálních shromáždění.

Nevládní organizace se snaží ovlivnit podobu regionální politiky spíše na státní, než regionální či místní úrovni. Můžeme mezi ně zahrnout místní obchodní komory, zaměstnavatelské organizace (IBEC) a odbory (ICTU). Vytváření silnějších nezávislých zájmových skupin na lokální úrovni bylo umožněno především díky finančním prostředkům a programovým impulsům z evropské regionální politiky. Opět na příkladu Středo-západního regionu můžeme pozorovat vytváření poměrně husté sítě autonomních organizací pracujících mimo rámec vládních struktur, avšak v úzké kooperaci s nimi. K formální koordinaci všech aktérů na místní úrovni byly vytvořeny krajské rozvojové výbory (*County development board*), které v současnosti hrají významnou úlohu při vytváření politik na místní úrovni.<sup>71</sup>

Z naznačeného vývoje můžeme vyvodit poměrně vysokou míru participace nestátních organizací na vytváření irské regionální politiky, jak na centrální, tak i na lokální úrovni. Vytvoření této sítě aktérů bylo umožněno především díky finančním prostředkům z evropské kohezní politiky.

## 5.2 Evropské orgány formující regionální politiku EU

Tvorba evropské regionální politiky představuje značně komplexní proces. Pro celkovou evropskou politiku má význam nejenom pro zásadní podíl na rozpočtu, ale i kvůli vlivu na způsob vládnutí v Evropské unii. Jedná se o vědomý pokus o propojení aktérů na více úrovních – evropské, národní i regionální. Kohezní politika tak do jisté míry potvrzuje závěry teoretiků konceptu víceúrovňového vládnutí, protože při její tvorbě můžeme pozorovat pokles důležitosti centrálních vlád členských států. Kritici tohoto principu naopak poukazují na fakt, že i v evropské regionální politice přetrvává dominance národních vlád i zájmů. Kohezní politika často slouží spíše k finančním transferům uspokojujícím nároky zemí, které by jinak vytvářely opozici k pokračujícímu procesu integrace. Během vyjednávání mezi členskými státy hraje Evropská komise i zástupci regionů pouze vedlejší roli.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> REES, N - QUINN, B. - CONNAUGHTON, B.: *Ireland's Pragmatic Adaptation to Regionalization: The MidWest Region.* Regional and Federal Studies Vol. 14/3,377-402, 2004, s. 394-396.

<sup>72</sup> Viz např.: BACHE, I.: *The Politics of European Regional Policy – multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic, 1998.



Spor mezi zastánci konceptu víceúrovňového vládnutí a intergovernmentalisty může být rozřešen tak, že centrálním vládám přiznáme rozhodující úlohu při vytváření zásadních rozhodnutí koncepčního významu a přípravě přelomových reforem. Evropská komise spolu s regionálními vládami naopak ovlivňují každodenní chod regionální politiky a její technický management. Rozdílní aktéři tedy dominují odlišným pilířům i fázím tvorby a implementace kohezní politiky. Přesto můžeme říci, že díky pokračujícím reformám se nestátní aktéři stávají vlivnějšími a důležitějšími.<sup>73</sup>

### 5.2.1 Tvorba evropské regionální politiky

Ve všech přelomových rozhodnutích měnících tvář evropské regionální politiky, ať už to bylo vytvoření Evropského fondu regionálního rozvoje v roce 1974, přijetí Jednotného evropského aktu, reforma regionální politiky z roku 1988, formulace cílů kohezní politiky pro jednotlivá programovací období nebo návrh reformy Agenda 2000, hrály jednoznačně nejdůležitější roli národní vlády. Členské státy mají rozhodující slovo především při vytváření finančních rámců a rozpočtů. Jsou při nich často vedeni spíše politickými zájmy, jako pokračování v procesu integrace, než zájmy ekonomickými.

Postavení Evropské komise bylo značně posíleno reformou z roku 1988. Získala pravomoc rozhodovat o tom, který z regionů připadne do jakého programového cíle, a kontrolu nad deseti procenty z rozpočtu regionální politiky, které využívá na celounijní programy a opatření. Jedná tedy jako do značné míry autonomní aktér přímo ovlivňující formulaci a implementaci strukturálních politik. Obdobně i regionální uskupení získala větší kompetence při vytváření a zavádění jednotlivých programů.

Naopak Rada je v otázkách kohezní politiky limitovaná. Je to způsobeno především tím, že otázkami regionálního rozvoje se nezabývá pouze jedna rada, ale spadá do kompetence více rad. Alespoň dílčím způsobem ji ovlivňuje Rada pro všeobecné záležitosti, Rada sociálních záležitostí, neformální rada regionálních ministrů, Zemědělská rada a Rada ekonomických a finančních ministrů.<sup>74</sup> Akceschopnost Rady je dále omezena nutností jednomyslného schvalování rozhodnutí týkajících se strukturálních fondů.

Obdobně i Evropský parlament nahraje při vytváření regionální politiky zásadnější úlohu. Má silné rozhodovací pravomoci v rozpočtových otázkách. Pokud je ale rozpočet schválen, jsou jeho další kompetence silně omezeny. S každou další revizí zakládajících

---

<sup>73</sup> PETERSON, J. – BOMBERG, E.: *Decision-making in the EU*, Basingstoke, Macmillan, 1999, s. 149.

<sup>74</sup> Tamtéž, s. 158.

smluv a reformou rozpočtových pravidel, ale pravomoci Evropského parlamentu narůstají, jak bylo možné pozorovat například při vytváření Agendy 2000.

Také další evropské instituce, kupříkladu Výbor regionů, hrají v otázkách kohezní politiky spíše omezenou roli. Do Výboru regionů byly po jeho vytvoření Maastrichtskou smlouvou vkládány velké naděje, které se však nepotvrdily. Výbor má pouze poradní hlas, i když musí být konzultován během všech fází vytváření pravidel pro chod strukturálních fondů. Navíc je vnitřně rozdělen na regiony se silnými pravomocemi (jako jsou kupříkladu regiony Německa, Rakouska a Belgie) a slabší regionální celky.

Přes snahy oslabit roli Evropské komise, například během navrhování reformy strukturálních fondů v roce 1993, jí stále zůstává vedoucí úloha při vytváření základních struktur regionální politiky. Má velmi silnou pozici při definování kohezních problémů a vytváření pravidel pro jejich řešení. Navíc své postavení může podložit odkazem na zakládající smlouvy, které se explicitně na soudržnost mezi jednotlivými státy odkazují a zároveň pouze vágně definují, jak by této soudržnosti mělo být dosaženo.

Přesto ani Evropská komise nemůže prosadit žádná závažnější rozhodnutí bez podpory širokých meziinstitucionálních sítí. Zejména v konkrétních otázkách vytváření, vyjednávání, implementaci a monitoringu regionálních rozvojových plánů, které určují rozdělení finanční podpory ze strukturálních fondů, musí Komise počítat se zahrnutím široké sítě aktérů. Tyto sítě jsou obvykle tvořeny zástupci Komise, regionálních celků, úředníků vlád členských států (většinou členů COREPERU), poslanci Evropského parlamentu, zástupci zájmových skupin a soukromého sektoru.<sup>75</sup>

Sítě aktérů podílejících se na kohezní politice se zásadním způsobem odlišují ve své formě, velikosti a vlivu jak v jednotlivých členských státech, tak i přes jejich hranice. Teritoriální sítě jsou tvořeny regiony se silným postavením a vlivem (jako jsou například německé spolkové země nebo Skotsko a Wales v případě Velké Británie). Sítě působící v kohezní politice mohou být cíleny i na specifické projekty a cíle. V tomto případě jsou většinou tvořeny zástupci Komise, národních vlád a regionálních aktérů. Uplatňování principů partnerství a programování podporuje vytváření obdobných sítí a jejich plnohodnotné zapojení do procesu vytváření evropské regionální politiky.

---

<sup>75</sup> Tamtéž, s. 168.

## 5.2.2 Evropská komise a Agenda 2000

Jak je patrné z předchozích odstavců, Evropská komise hraje při vytváření evropské kohezní politiky klíčovou roli. Proto se nyní krátce zastavíme u působení Komise Jacquese Santera v letech 1995 až 1999, která zásadním způsobem ovlivnila reformu regionální politiky v podobě Agendy 2000. Okolnosti doprovázející odvolání Komise v březnu 1999 spojené s oslabením její autority měly výrazný dopad i na výslednou podobu irského Národního rozvojového plánu pro roky 2000 až 2006. Bude proto prospěšné alespoň stručně charakterizovat práci Santerovy Komise.

Patrně nejlepší analýzu Santerovy éry nabízí John Peterson<sup>76</sup>. Zaměřuje se na zhodnocení práce Komise v historické perspektivě a analýzu jejích silných a slabých stránek. Uvádí, že pro zhodnocení úspěšnosti práce Evropské komise nejlépe poslouží čtyři kritéria: podpora základních cílů Unie; obrana zájmů Unie jako celku; schopnost Předsedy Komise nabízet jasné a silné vedení a kvalitní management a práci evropské byrokracie.

Při hodnocení a srovnávání předsednictví Jacquese Santera dochází Peterson k závěru, že nevybočuje z řady nevýrazných a spíše technokraticky zaměřených osobností, které tuto funkci zastávaly. S výjimkou prvního předsedy Waltera Hallsteina a Santerova předchůdce Jacquese Delorse, patrně nejvýraznějšího předsedy v celé historii Evropské komise, nabízí přehled předsedů Komise sled postav bez výraznější vize a schopností zásadních změn ve směřování evropské integrace. Na druhou stranu silní předsedové, jako kupříkladu Delors, bývali většinou nahrazováni spíše kompromisními osobnostmi schopnými snadného dosahování konsensu. Z tohoto úhlu pohledu se jeví volba Santera jako logická.<sup>77</sup>

Přestože Santerova Komise dosáhla řady nepopiratelných úspěchů, kupříkladu na poli regulace trhu s telekomunikacemi, zavádění Evropské měnové a hospodářské unie a především v reformním plánu Agenda 2000, zůstává celkový pocit z jejího působení nevýrazný. Peterson vytýká Santerovi především schopnost pevného vedení Komise, které bylo dále oslabeno navýšením počtu komisařů ze sedmnácti na dvacet jedna v důsledku rozšíření Unie v roce 1995. Případy disentu se tak stávaly častějšími než v předchozích letech a v několika případech se ozvali i kritické hlasy některých komisařů na práci jejich kolegů. Santerovi dále chyběla jasná vize dalšího směřování a rozvoje Unie a soustředil se spíše na dokončení programů započatých za předsednictví Jacquese Delorse.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> PETERSON, J.: *The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective*. Journal of European Public Policy, Vol. 6, Issue 1, 1999, 46 – 65.

<sup>77</sup> Tamtéž, s. 54.

<sup>78</sup> Tamtéž, s. 60.

Celkový matný dojem z práce Santerovy komise byl umocněn obviněním z finančních machinací. Přestože byla většina obvinění vyvrácena, rezignovala Komise jako celek 15. března 1999. Rezignace komisařů výrazně oslabila činnost Komise, což se promítlo i do závěrečných jednání o Agendě 2000. Ty, jak dále uvidíme, měly zásadní význam pro výslednou podobu irské regionální politiky po roce 2000.

### 5.2.3 Rada a Agenda 2000

V otázkách každodenního řízení a hodnocení evropské regionální politiky hraje prvořadou úlohu Evropská komise. Jak již bylo řečeno, členské státy rozhodují především o koncepčních a finančních otázkách dlouhodobého významu. Kohezní politika je také považována za oblast, ve které se nejvýrazněji prosazuje koncept víceúrovňového vládnutí, tedy plnohodnotné zapojení aktéru nejen z evropské a státní, ale i regionální a nestátní úrovně. Přesto se v diskusích a analýzách evropské politiky soudržnosti stále vynořují úvahy o její skutečné povaze a skutečném dopadu víceúrovňového vládnutí. Otázka skutečného vlivu členských států a jejich vlád a případná denacionalizace evropské regionální politiky byla položena i v souvislosti s reformou regionální politiky v roce 1999.<sup>79</sup>

Reforma z roku 1999 představovala po změnách provedených v letech 1993 a 1999, již třetí zásah do celkové koncepce a organizace strukturálních fondů a jiných finančních nástrojů Unie. V průběhu jednotlivých reformních kol se rovnováha přesouvala mezi členské státy a Komisi. Přesto můžeme říci, že členské státy stále hrají při vytváření pravidel a především rozpočtu regionální politiky klíčovou úlohu.

Klíčová reforma strukturálních fondů z roku 1988 navazující na vytvoření evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti výrazně omezila vlády členských států a jejich širokou autonomii v nakládání s evropskými finančními prostředky. Především pomocí vytvoření povinného víceročního programovacího rámce a zavedení principu partnerství. Členské státy si přesto určité kompetence podržely, zejména výběr regionů spadajících pod Cíl 1 s největší finanční podporou, které jsou vybírány Radou ministrů. Reforma z roku 1993 žádné změny zásadnějšího charakteru nepřinesla. Přesto lehce vychýlila kontrolu nad regionální politikou zpět ve prospěch členských států. Ty si udržely kontrolu nad každodenním chodem regionální politiky, především díky omezení principu doplňkovosti, redukci iniciativ společenství a možností ovlivnit výběr partnerů zapojených do celého procesu regionální politiky.

---

<sup>79</sup> SUTCLIFFE, J.: *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?* Journal of European Public Policy, Vol. 7, Issue 2, 2000, 290-309.

Reforma z roku 1999 navazující na Amsterdamskou smlouvu a připravující další sedmileté rozpočtové období byla vytvářena v kontextu bezprecedentního východního rozšíření, které mělo do Unie přivést řadu států s ekonomickou výkonností hluboko pod průměrem západoevropských států. Při vytváření celkového konceptu reformy byl hlas členských států určující. Především prosadily snížení finančního rámce původně navrhovaného Evropskou komisí z 218 miliard eur na 195. Dále bylo stanoveno přechodné období pro regiony, které čerpaly finanční podporu v období 1994-1999, ale v novém rozpočtovém období ji měly ztratit. Členské státy také získaly větší pravomoci v implementaci a monitoringu jednotlivých operačních programů. Na celkovou podobu nového rozpočtového období měla také nezanedbatelný vliv zmiňovaná demise Santerovy komise. Před další posun pravomocí ve prospěch členských států však nemůžeme hovořit o denacionalizaci evropské regionální politiky, protože Evropské komise má nadále zásadní pravomoci, mimo jiné v oblasti výběru a klasifikace regionů a kontrole programových dokumentů.

## 6 Právní rámec evropské regionální politiky

Po přehledu aktérů, kteří ovlivňují tvorbu evropské i irské regionální politiky na nadnárodní, národní i regionální úrovni, obrátíme naši pozornost k dokumentům vytvářejícím právní rámec této politiky. Pouze v krátkosti se zastavíme u primární legislativy EU, dále se budeme zabývat zásadními strategickými dokumenty tzv. „*soft law*“. V závěru zmíníme několik koncepčních dokumentů formujících zásady irské regionální politiky v druhé polovině devadesátých let.

Politika hospodářské a sociální soudržnosti, kohezní politika, byla do evropského primárního práva zavedena Jednotným evropským aktem (JEA) v roce 1986. JEA v článku 130 A dává Evropskému společenství kompetenci k celkové podpoře harmonického vývoje Společenství a uskutečňování aktivity vedoucí k posilování ekonomické a sociální soudržnosti. JEA dále stanovuje, že Společenství se zaměřuje zvláště na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony a zaostalostí regionů, jimž se dostává nejmenší podpory.<sup>80</sup>

V současné podobě Smlouvy o Evropském společenství, po přečíslování učiněném Amsterdamskou smlouvou, upravují politiku hospodářské a sociální soudržnosti články 158

---

<sup>80</sup> Jednotný evropský akt, čl. 130 A. <http://www.integrace.cz/integrace/dokumenty/jedevakt.doc> - 8.7.2009

až 162.<sup>81</sup> Dále zpřesňuje postavení kohezní politiky v rámci společných unijních politik. V článku 159 stanovuje, že formulace a implementace všech unijních politik, včetně politiky hospodářské soutěže, by měly brát v potaz cíle politiky soudržnosti a přispívat k jejich dosažení. Články 161 a 162 stanovují schvalovací procedury v otázkách strukturálních fondů – zřizování fondů je nutné schvalovat jednomyslně se souhlasem Evropské parlamentu. Pro implementační rozhodnutí je stanovena spolurozhodovací procedura Rady a Parlamentu.

## 6.1 Rámec podpory společenství<sup>82</sup>

Rámec podpory společenství může být definován jako dokument schválený Komisí po zhodnocení rozvojových plánů připravených členskými státy (viz dále), obsahující strategii a priority pro akce v rámci národní regionální politiky, jejich specifické cíle a příspěvek z Evropského fondu regionálního rozvoje a dalších finančních zdrojů. Měl by být rozdělen podle priorit a implementován pomocí jednoho, či více operačních programů.

Takto zpracovaný Rámec je odpovědí Komise na požadavek finanční asistence vznesený členským státem. Evropské právo nespécifikuje roli, kterou by měly hrát regionální samosprávy v procesu vytváření těchto Rámců. Rámec podpory společenství je vyhlášen pomocí rozhodnutí Komise a má platnost tři nebo šest let.

Informace, které má Rámec obsahovat, jsou specifikovány v článku 8(3) Nařízení 2082/93. Jedná se zejména o vyjádření o prioritách pro společnou akci Unie a členských států ve vztahu k cílům vytyčeným pro strukturální fondy. Dále obsahuje informace dotýkající se jejich souladu s dalšími ekonomickými a sociálními politikami; návrh finanční asistence, která by měla být poskytnuta, ale není o ní rozhodováno ve stejném čase jako o Rámci podpory společenství, s uvedením specifických cílů operačních programů; indikativní finanční plán specifikující finanční alokace zamýšlené pro různé formy asistence; informace dotýkající se prostředků dostupných pro analýzy nebo technickou asistenci spojenou s přípravou, implementací nebo úpravou připravovaných opatření; procedury pro ověřování principu doplňkovosti a počátečního hodnocení; informace dotýkající se transparentnosti relevantních finančních toků, a další.

Rámec podpory společenství by měl vytvářet programový kontrakt, který zavazuje jak Evropskou komisi, tak členské státy. Jedná se ale spíše o deklaraci záměrů Komise, které jsou

---

<sup>81</sup> *Smlouva o založení Evropského společenství.* [http://www.euroskop.cz/gallery/2/755-smlouva\\_o\\_es\\_amsterdam.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/755-smlouva_o_es_amsterdam.pdf) - 16.7. 2009.

<sup>82</sup> Zpracováno na základě: EVANS, A.: *The EU Structural Funds.* Oxford, Oxford University Press, 1999, s. 267-270.

oznamovány členskými státy. Formální právní status má až rozhodnutí Komise spojené s Rámcem, které je publikováno v Oficiálním věstníku Unie. Rámec podpory společenství tak postrádá záruky, na kterých by bylo možné vybudovat národní rozvojovou strategii a může podléhat tlakům na dodatečné úpravy, například ze strany Evropského parlamentu.

## 6.2 Národní/regionální rozvojové plány<sup>83</sup>

Regionální rozvojové plány jsou vytvářeny členskými státy. Formálně mají pouze popisovat postoj členského státu k řešení kohezních problémů. V praxi však ovlivňují přístup unijních institucí k nastavení operací prováděných prostřednictvím strukturálních fondů. Tudíž mohou být považovány za součást „*soft law*“ Evropské unie.

Požadavek na zpracovávání regionálních rozvojových plánů se objevuje již v původních návrzích na zřízení Evropského fondu regionálního rozvoje. Měly obsahovat zejména cíle regionálního rozvoje a prostředky k jejich dosažení, dále aktuální ekonomickou a sociální situaci regionu v souvislosti s demografickými charakteristikami, zaměstnaností, regionálním produktem, strukturu ekonomiky, popis infrastruktury a ekologické situace. Dále měly popisovat časový plán implementace vytyčených opatření a orgány zodpovědné za jejich naplňování.

V souvislosti s reformou evropské regionální politiky na konci osmdesátých let byly připraveny požadavky na detailnější a strukturovanější rozvojové plány. Ty nyní musí obsahovat analýzu situace v členském státě hodnocenou prostřednictvím cílu strukturálních fondů a priority, které si členský stát vytyčuje pro dosažení těchto cílů. Dále musí nastiňovat plánované akční priority, jejich specifické cíle a příslušné finanční zdroje. Plány mohou být vytvářeny členskými státy na národní (národní rozvojové plány), regionální (regionální rozvojové plány) nebo jiné úrovni. Role, kterou v procesu plánování hrají regionální orgány, závisí pouze na národním právu. V souvislosti s posilováním principu partnerství, ale dochází k navyšování role regionálních a nestátních orgánů.

Regionální rozvojové plány v regionech spadajících do Cíle 1 musí obsahovat dostatečnou analýzu socioekonomické situace v regionu, uvádějící mezi jinými i demografickou předpověď. Dále popis rozvojové strategie s uvedením národních a regionálních finančních zdrojů; Priority pro akce, které si členský stát vytyčuje, a regionální konverzní opatření, pro něž požaduje finanční asistenci ze strukturálních fondů spolu

---

<sup>83</sup> Tamtéž, s. 254-261.

s odhadem požadované sumy. Měl by také obsahovat informace umožňující celkové zhodnocení ekonomické situace v regionu.

### 6.3 Irské strategické dokumenty

Před vytvořením Národního rozvojového plánu pro roky 2000 až 2006, jehož analýza bude tvořit hlavní náplň následujících kapitol, přijalo Irsko dva rozvojové plány – první pro období 1989 až 1993, druhý pro léta 1994 až 1999. V souladu s výše zmíněnými požadavky Evropské komise vytyčovaly vládní investiční záměry, cíle pro rozvoj a strategie k jejich dosažení.

Národní rozvojový plán pro období 1989 až 1993 byl dodán Evropské komisi v březnu 1989. Rámec podpory společenství byl dohodnut v říjnu téhož roku. Plán uváděl hlavní rozvojové priority. Byl zaměřen především na odstranění znevýhodnění země dané periferním postavením, posílení konkurenceschopnosti ekonomiky a posílení rozvoje klíčových sektorů. Prioritních cílů mělo být dosaženo pomocí dvanácti operačních programů.

Čtyři základní priority v plánu pro období 1994 až 1999 byly: rozvoj růstového potenciálu irské ekonomiky v zemědělství, průmyslu, službách, lesnictví, rybářství a turismu; investice do infrastruktury vedoucí ke zlepšení kapacity a konkurenceschopnosti ekonomiky; rozvoj dovedností obyvatel prostřednictvím vzdělávání a profesního výcviku; zvláště zvýšený důraz na budování místních komunit a místní iniciativy.<sup>84</sup> V druhém irském národním rozvojovém plánu byl počet operačních programů snížen z dvanácti na devět.

Národní dále uváděly strukturu veřejných i soukromých výdajů, které měly finanční prostředky ze strukturálních fondů doplňovat a posilovat. Vytvářely tak podklad pro Rámec podpory společenství vytvářený v součinnosti s Evropskou komisí a tvořící základní dohodu pro poskytování dotací z evropské regionální politiky.<sup>85</sup>

Kromě národních rozvojových plánu vytvářela irská vláda i celou řadu dalších strategických dokumentů. Za zmínku stojí zejména dokumenty vytvářející sociální partnerství a strategické dokumenty místního rozvoje. Od poloviny osmdesátých let byl v Irsku uplatňován konsenzuální přístup k vztahům mezi státem, společností a ekonomikou nazývaný sociálním partnerstvím. Mezi základní dokumenty vytvářející sociální partnerství patří *Program národní obnovy (Programme of National Recovery, 1987-1990)*, *Program ekonomického a sociálního pokroku (Programme for Economic and Social Progress, 1991-*

---

<sup>84</sup> *National development plan 1994-1997*, s. 7.

<sup>85</sup> QUINN, B.: cit. dílo, s. 149-150.



1993), *Program pro konkurenceschopnost a práci (Programme for Competitiveness and Work, 1994-1996)* a *Partnerství 2000 (Partnership 2000, 1997-1999)*<sup>86</sup>

Z dokumentů zabývajících se reformou místní správy a lokálním rozvojem je dobré zmínit především: *Zpráva o financování místní správy v Irsku (Report on the Financing of Local Government in Ireland, 1996)*, *Revize místní správy (Review of Local Government, 1990)* a strategický dokument *Lepší místní správa (Better Local Government, 1996)*.<sup>87</sup>

## **7 Tvorba Národního rozvojového plánu 2000 – 2006**

V této kapitole se zaměříme na proces vytváření Národního rozvojového plánu 2000-2006, který probíhal v letech 1998 a 1999. Nejdříve v krátkosti představíme podobu předchozích Národních rozvojových plánů a mechanismus jeho vzniku. Podrobnější popis věnujeme diskusím na regionální i centrální úrovni, které vznik tohoto plánu provázely.

Národní rozvojový plán představuje základní dokument umožňující participaci členského státu na evropské regionální politice.<sup>88</sup> Vytyčuje hlavní strategické priority pro rozvoj státu v daném programovacím období a vytváří podklady pro čerpání peněz ze strukturálních fondů a jiných finančních nástrojů Unie. Díky své povaze představuje ideální dokument pro zhodnocení regionální členského státu v jasně vymezeném časovém období. V naší snaze o zachycení proměn irské regionální politiky na konci devadesátých let dvacátého století proto věnujeme značnou pozornost analýze irského Národního rozvojového plánu pro období 2000-2006 a procesu jeho vytváření. Zjištěné skutečnosti vhodně ilustrují změny, kterými irská regionální politika prošla nejenom po obsahové stránce, ale i z hlediska jejích struktur a institucí.

Do konečné podoby Národního rozvojového plánu ve sledovaném období se promítají všechny otázky a problémy, kterými jsme se zabývali v předchozích částech práce. Výrazný vliv na změny v irské regionální politice měl vývoj na celoevropské úrovni – především pokračující reforma politiky hospodářské a sociální soudržnosti; přijetí reformního dokumentu Agenda 2000 a přípravy na rozsáhlé rozšíření Unie o státy střední a východní Evropy. Na irské úrovni byl nový rozvojový plán poznamenán vrcholícím obdobím nebývalého hospodářského rozkvětu a nutností vypořádat se s očekávaným omezením přílivu finančních prostředků ze strukturálních fondů. Do přípravy Národního rozvojového plánu výrazně promlouvali všichni aktéři zmínění ve třetí kapitole: na národní úrovni především

---

<sup>86</sup> Tamtéž, s. 132

<sup>87</sup> Tamtéž, s. 141.

<sup>88</sup> Viz kapitola 6.2

ministerstvo financí a jednotlivý členové parlamentu; na regionální úrovni řada místních aktérů zapojených do procesu participativního plánování. Nezanedbatelná byla také aktuální konstelace evropské politiky a situace v Evropské komisi.

Národní rozvojový plán pro období 2000 až 2006 byl v pořadí třetím irským rozvojovým plánem. Po rozsáhlé reformě evropské regionální politiky na konci osmdesátých let byl přijat první rozvojový plán pro roky 1989 až 1993, na nějž navazoval plán pro léta 1994 až 1999.<sup>89</sup> Druhý rozvojový plán, který se zaměřoval především na podporu růstu irské ekonomiky pomocí investic do infrastruktury a dalšího vzdělávání, přinesl irskému hospodářství řadu úspěchů. Podařilo se naplnit většinu stanovených cílů v oblasti hospodářského růstu a zaměstnanosti.<sup>90</sup> Od počátku devadesátých let představovaly investice ze strukturálních fondů Evropské unie přes tři procenta hrubého národního produktu a dodávaly irské ekonomice důležitý nejenom finanční, ale i psychologický impuls pro další rozvoj. Kromě nezanedbatelného ekonomického přínosu se zapojení do reformované kohezní politiky odrazilo i v proměnách struktur vládnutí a plánování, především díky důrazu na rozvojové plány a víceleté programy. Přes dosažené úspěchy se ozývaly na adresu irské koncepce regionální politiky i kritické hlasy, zvláště proti přílišnému důrazu na budování infrastruktury a průmyslu spojené se zanedbáváním otázek ochrany životního prostředí. Intervence ze strukturálních fondů byly také nerovnoměrně geograficky rozmístěné. Nepodařilo se tak odstranit značnou regionální nerovnost mezi hlavním městem a regiony ležícími na západě země.

Na základě zhodnocení úspěchů i slabších míst rozvojového plánu 1994 až 1999 přistoupila irská vláda k přípravě dokumentů pro následující období. Ministerstvo financí pověřilo Ekonomický a sociální výzkumný institut (*Economic and Social Research Institute – ESRI*) vypracováním studie analyzující investiční priority Irska do roku 2006. Dokument nazvaný Národní investiční priority pro období 2000 – 2006 (*National Investment Priorities for the Period 2000-2006*) zdůrazňuje především nutnost vyrovnaného rozvoje státu. Na základě analýzy jednotlivých regionálních trendů doporučuje přijetí národní územní strategie nezbytné pro vytvoření rámce masivních investičních programů v střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu. Přijetí takového dokumentu by podpořilo efektivnější plánování a rovnoměrnější rozmístění ekonomických aktivit i do oblastí zaostávajících za ekonomickými centry země.

---

<sup>89</sup> Blíže viz kapitola 6.3.

<sup>90</sup> QUINN, B.: cit. dílo, s. 168-169.

Společně s přípravou tohoto dokumentu byla do tvorby Národního rozvojového plánu zapojena také Národní ekonomická a sociální rada (*NESC*). Ta svoji koncepci založila na nové vizi irské společnosti zahrnující koncepci udržitelného a vyrovnaného meziregionálního rozvoje a rovnoměrný rozvoj městských a venkovských oblastí. Zpráva ekonomické a sociální rady dále kladla důraz na komplexní program infrastrukturálních investic zahrnující ekonomickou, sociální a environmentální dimenzi. Také zdůraznila nutnost přijetí Národní prostorové a rozvojové strategie.<sup>91</sup>

Samotný vznik Národního rozvojového plánu spadl do kompetence Ministerstva financí. Ta jeho tvorbu dále konzultovala s ostatními ministerstvy, regionálními správami a sociálními partnery. V počáteční fázi příprav byly regionální správy pověřeny vedením konzultací s jednotlivými regionálními aktéry a vytvořením doporučujících zpráv shrnujících jejich pohled na priority zakotvené v novém rozvojovém plánu. Zprávy, jejichž finální podobu vytvářeli externí konzultanti, byly dokončeny v průběhu léta roku 1998. Konzultační proces zahrnoval celou řadu nejrůznějších aktérů a byl prováděn pomocí rozmanitých forem: osobních setkání, telefonických rozhovorů, písemných zpráv a podnětů, seminářů nebo vytváření focus groups. Konzultantské společnosti v návaznosti na proběhlý plánovací proces zpracovaly regionální rozvojové plány identifikující klíčové problémy jednotlivých regionů, priority jejich rozvoje a navrhovanou strategii dalšího postupu.

Konzultace spojené s přípravou nového rozvojového plánu byly komplexnější a zahrnuly větší počet aktérů než v případě předchozího plánovacího období. Svěření odpovědnosti za konzultace do rukou regionálních správ posílilo jejich roli a přispělo k decentralizaci celého procesu. Částečně by tento vývoj naznačoval posun tvorby irské regionální politiky směrem k víceúrovňovému vládnutí. Se zhodnocením skutečného významu tohoto trendu však počkáme do závěrečné části práce.<sup>92</sup>

## **7.1 Diskuse o vzniku regionálních shromáždění**

Úvahy o změně uspořádání regionálních správních celků se objevily na irské politické scéně v souvislosti s přípravou reformy strukturálních fondů a jejich financování v rozpočtovém období let 2000 až 2006. Přehodnocení a doplnění stávajícího systému regionální správy představují jeden z klíčových aspektů proměny irské regionální politiky. Cílem této kapitoly je rekonstruovat průběh diskuse a její výsledky. Zhodnocení provedené

---

<sup>91</sup> WALSH, J.: cit. dílo, s. 129.

<sup>92</sup> QUIN, B.: cit. dílo, s. 162-164.

reformy zejména pod zorným úhlem teorie víceúrovňového vládnutí provedeme v závěrečné části práce.

Základní dokument vytyčující mantinely evropské regionální politiky na počátku dvacátého prvního století – Agenda 2000 – nepřinesl Irsku příliš povzbudivý výhled do dalších let. Celá země, která do té doby tvořila jeden region soudržnosti, měla ztratit status území spadajícího do Cíle 1 kohezní politiky a spokojit se pouze s klasifikací území s přechodným režimem. Nejvýraznějším dopadem tohoto rozhodnutí bylo značné omezení finančních prostředků poskytovaných z fondů Evropské unie. Irská vláda se rozhodnutí Unie rozhodla členit rozdělením země na dva regiony soudržnosti, z nichž jeden, představující méně rozvinuté oblasti na západě a severu země, by si podržel status území spadajícího do Cíle 1 evropské regionální politiky. Tato strategie irské vlády byla výsledkem rozsáhlé vnitrostátní diskuse probíhající na všech úrovních státní správy.<sup>93</sup>

Průběh diskuse zcela odrážel centralistický charakter irského státu. Přestože regionální aktéři promlouvali do záměrů vlády, konečné rozhodnutí mohli ovlivnit jen v omezené míře. Potvrdila se také důležitá role, kterou v irském politickém systému zastávají individuální členové parlamentu, kteří mohou výrazně promlouvat do reprezentace lokálních zájmů na centrální úrovni. Diskuse o regionální reformě také odhalila, do jaké míry byly změny v institucionální kultuře a systému veřejné politiky provedené pod vlivem účasti na evropské regionální politice omezené a mělké. Finanční podpora ze strukturálních fondů výrazně napomohla rychlému růstu irské ekonomiky. Přístup k celkové reformě státní správy byl ale spíše pragmatický, prováděný s cílem maximalizovat dotace poskytované z prostředků strukturálních fondů a dalších finančních nástrojů EU.

Intenzivní debata o změně regionálního uspořádání probíhala od jara 1998, kdy byla představena koncepce reformy strukturálních fondů, do března roku 1999, kdy Evropská rada probíhající v Berlíně definitivně potvrdila irské požadavky na reorganizaci jejích regionálních útvarů.<sup>94</sup>

### **7.1.1 Diskuse na regionální úrovni**

Hrozba ztráty finančních prostředků v souvislosti s přijetím Agendy 2000 mobilizovala řadu aktérů především v oblastech na západě země. Do diskuse se zapojila

---

<sup>93</sup> FITZGERALD, J.: *An Irish perspective on the Structural funds*. European Planning Studies, Vol. 6 Issue 6, 1998, pp677 – 695.

<sup>94</sup> BOYLE, M.: *'Euro-regionalism and the struggles over scales of Governance: the Politics of Ireland's approach to Structural Fund' Allocations 2000-2006*, Political Geography, Vol. 19, 2000.

správa regionů *Border, Midland, West*, rozvojové organizace *Western Council* a *Western Development Commission*, představitelé soukromého sektoru (např. obchodních komor), farmářské asociace, konzultanti z oblasti životního prostředí, zástupci dobrovolnických organizací, reprezentanti lokální vlády a další představitelé veřejného života.

Zástupci zmiňovaných regionů poukazovali v připomínkách k připravovanému národnímu rozvojovému plánu na relativní znevýhodnění svých oblastí a menší prospěch z celkového ekonomického růstu země. Představitelé regionu *Border* dále upozorňovali na zpomalení ekonomického růstu v jejich regionu z důvodu blízkosti Severního Irsku, jehož bouřlivý politický vývoj negativně ovlivňoval ekonomický rozvoj na druhé straně hranic.<sup>95</sup> Regionální strategie regionu *Midland* poukazovala na přílišnou závislost na zemědělství a nedostatečně rozvinutou průmyslovou infrastrukturu. S obdobnými problémy se potýkal i region *West*.<sup>96</sup>

Zástupci regionálních správ se ve své snaze o výraznější ovlivňování dalšího směřování irské regionální politiky odvolávali na důležitost, kterou posílení regionálních správních celků přikládala Agenda 2000. Nejednalo se však o požadavky na vytvoření nových samosprávných regionálních celků s širokým spektrem pravomocí. Regionální správy se spokojily s požadavkem na zavedení územního plánování namísto národního, či sektorového a posílení role regionů při přípravě rozvojových plánů. Především představitelé regionu *Midland* poukazovali na skutečnost, že nemají prakticky žádný reálný vliv na průběh plánovacího procesu. Přestože byli pověřeni koordinací konzultačních procesů ve svých regionech, reálná rozhodovací pravomoc se nadále nacházela na celostátní úrovni, především na půdě parlamentu.

### 7.1.2 Parlamentní diskuse<sup>97</sup>

Spodní komora parlamentu (*Dáil*) se poprvé začala zabývat úvahami a změně regionálního uspořádání na konci dubna 1998. Ministr financí Charles McCreevy představil pozici, z které ve svých úvahách vycházela vláda: „Nemohu zatím uvést definitivní stanovisko vlády, protože ta ještě o své strategii nerozhodla. Základním cílem vlády je zajistit

---

<sup>95</sup> *The Border Region after 1999: the case for special status*. 1998, Cavan: Border Regional Authority. *The Submission from the Border Regional Authority Regarding Structural and Cohesion Funds Assisted Operation 2000-2006*. 1998, Cavan: Border Regional Authority.

<sup>96</sup> *Submission for Structural and Cohesion Funds for the Period 2000-2006*. 1998, Tullamore: Midland Regional Authority.

*West Regional Plan: Structural and Cohesion Funds 2000-2006*. 1998, Galway: West Regional Authority.

<sup>97</sup> Kapitola zpracovaná na základě záznamu parlamentních diskusí z let 1998/1999 (čerpáno z: <http://www.oireachtas-debates.gov.ie/> 9.1. 2010 ) a tiskových prohlášení vlády k dané situaci ([http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office), 9.1. 2010)

pro Irsko optimální úroveň financování. Pokud to znamená vydat se cestou další regionalizace, vláda se touto cestou vydá.<sup>98</sup> Hlavním cílem vlády se tedy stala maximalizace finančních prostředků. Regionalizace měla sloužit především k naplnění stanoveného záměru.

*Dáil* dále pokračoval v diskusi o regionalizaci země v červnu a listopadu téhož roku, Senát se touto otázkou zabýval v květnu, červnu a říjnu. Je zajímavé sledovat, jak se při diskusi o regionálním uspořádání a financování z prostředků Evropské unie poslanci seskupovali spíše podle své teritoriální než stranické příslušnosti. Jedinou stranou se sjednocenou pozicí byla *Labour party* odmítající regionalizaci země, jejíž voliči představovali většinou zástupci dělnictva z velkých měst Dublinu, Corku a Limericku ležících mimo BMW regiony. Diskuse o reformě regionální politiky tak potvrdila fakt, že jednotliví poslanci mají mnohdy silnější vazbu k svému volebnímu obvodu, než straně, za kterou byli zvoleni.

Poslanci, kteří nesouhlasili s rozdělením na regiony spadající do Cíle 1 a oblasti z něj vyčleněné, poukazovali na fakt, že oblasti nespádající do Cíle 1 by byly významně finančně poškozeny. Odpůrci regionalizace postavili proti vládnímu návrhu na rozdělení země na dva regionální celky tři odlišné strategie.

Za prvé, někteří poslanci navrhovali postup pokoušející se zachovat status území spadajícího do Cíle 1 pro celou zemi. Svůj návrh obhajovali především poměrem irského hrubého národního produktu vůči hrubému domácímu produktu, který měl dokazovat relativní znevýhodnění země oproti jiným státům Unie v důsledku závislosti ekonomiky na zahraničních investicích. Vláda tento argument odmítla s poukazem na nereálnost jeho prosazení v jednáních na celoevropské úrovni. Ministr financí McCreevy komentoval uvedený návrh slovy: „Je nutné si uvědomit, že indikátor vybraný pro udržení statusu Cíle 1 musí získat podporu a schválení napříč Evropskou unií. HDP na hlavu splňuje tyto požadavky a v dosud probíhajících debatách žádný členský stát neotevřel otázku jeho přehodnocení. V jakémkoli případě, Irský hrubý domácí produkt na hlavu, vyjádřený jako procentuální podíl na průměrném HDP Evropské unie, překročil hranici 75% již před několika lety.“<sup>99</sup>

Druhý přístup navrhoval rozdělení země na mikroregiony, které přestože na úrovni větších celků do oblastí Cíle 1 nespádají, na mikro úrovni by získaly nárok na vyšší finanční podporu. Snahou jeho předkladatelů bylo zajistit vyšší financování pro znevýhodněné městské oblasti nacházejících se v ekonomicky vyspělejších částech země. Ministr McCreevy tento návrh komentoval slovy: „Jakákoli nová územní jednotka na úrovni NUTS-II musí odpovídat

---

<sup>98</sup> *Dáil Debates*. Volume 490, 28.4.1998, EU Funding. <http://historical-debates.oireachtas.ie/> - 9.1. 2010

<sup>99</sup> *Dáil Debates*. Volume 496, 10.11.1998, EU Structural Funds: Statements. <http://historical-debates.oireachtas.ie/> - 9.1. 2010

normám shodným v celé EU, zejména s ohledem na její populaci a velikost. Její komponenty také musí být geograficky kompaktní. To znamená, že možnost vytvořit mikroregiony, jako „černé díry“ v rámci měst a regionů, za účelem zajistit pro ně financování z Cíle 1 není možné. V každém případě, pokud by bylo možné zajistit financování z cíle 1 pro relativně chudé městské mikroregiony, bohatá města, jako Londýn, Paříž nebo Hamburg, by se snažila zajistit status Cíle 1 pro své problémové oblasti. To by vedlo k promrhání celkové alokace pro podporu z Cíle 1 a redukci částky dostupné pro Irsko.<sup>100</sup>

Konečně oponenti z třetí skupiny upozorňovali, že pokud dojde k vyčlenění Jižního a Východního regionu, bude nutné na ně vynakládat domácí prostředky pro kompenzaci ztrát. Vláda opravdu přislíbila vyčlenění financí k zajištění pokračujícího ekonomického rozvoje těchto oblastí. Kompenzace z národních prostředků také umožnila vládě odvést pozornost od regionálního rozdělování financí ze strukturálních fondů k celkové části uvolněné v rámci národního rozvojového plánu. Ministr McCreevy k tomu v Parlamentu podotkl: „Tak dlouho, dokud budeme pokračovat v opatrné politice, která hrála hlavní roli v zajištění ekonomického růstu v posledních letech, bychom měli mít zdroje pro vyrovnání omezení dotací z Evropské unie pro celou zemi.“<sup>101</sup>

Na konci léta 1998 začalo být patrné, že vláda zaujala strategii rozdělení země na dva regiony soudržnosti pro zajištění maximalizace finančních prostředků z evropské regionální politiky. Záhy však začalo být zřejmé, že regionalizace země si vynutí i rozsáhlejší změny v nastavení pravomocí jednotlivých úrovní státní správy. S ohledem na centralistickou tradici irského státu a dominantní postavení ministerstva financí v otázkách strukturálních fondů se jednalo o značně sporné otázky. Senátor P. Burke tento spor komentoval slovy: „Současné nastavení pravomocí regionální správy je neadekvátní... Má vláda vůli ke zřízení efektivního regionálního uspořádání, které bude mít dostatečné kompetence pro získání statusu území zahrnutého od Cíle 1?“<sup>102</sup> Obhájci regionalizace státu se obávali, že jejich návrh může být ohrožen, pokud nebudou vytvořeny skutečně autonomní regionální jednotky. Naopak odpůrci regionalizace upozorňovali, že vytvoření pouze kosmetické regionální správy by mohlo vést ke sporům s evropskými institucemi a ohrozit celkovou výši finančních transferů.

Senátor B. Ryan k tomu řekl: „Pokud nebude umožněna skutečná devoluce moci směrem k regionům, nemůžeme v žádném případě doufat, že Brusel naše regiony uzná...“

---

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Tamtéž.

<sup>102</sup> *Seanad Debates*. Volume 155, 27.5.1998, Local Government Bill, 1998: Second Stage. <http://www.oireachtas-debates.gov.ie/> - 9.1. 2010

Eurokráté, přes všechna jejich omezení, operují v rámci jisté logiky: pokud mají regiony vzniknout, Brusel chce, aby byly identifikovatelné, právně definované a obdařené nezávislou mocí oprávněnou provádět rozhodnutí samy o sobě. Pokud uvážíme, že ministerstvo financí trpí obsesí kontrolovat výdaje všech ostatních ministerstev, je obtížné si představit, že by autonomní oblasti Connachtu nebo Munsteru měly takovou úroveň autonomie, jakou Brusel předpokládá. Jsem pevně přesvědčen, že ministerstvo financí by se raději vzdalo statusu Cíle 1, než by připustilo přímá jednání mezi regiony a Bruselem a tím omezilo své pravomoci.“

Důležitost vytvoření nových regionálních struktur pro úspěšnou regionalizaci země podtrhla ve svém rozhovoru s *Irish Times* ze září 1998 i komisařka pro regionální záležitosti Monika Wulf-Mathies. V odpovědi na otázku, jaký je její názor na debatu o regionalizaci státu, která v Irsku probíhá, odpověděla: „Dokážu dobře porozumět tomu, jak se lidé snaží obhájit současnou výši finanční podpory. Je to dobrá myšlenka, takto reorganizovat zemi s cílem zajistit vyšší financování. Ale jsem přesvědčena, že je to možné, a byla to vždy také pozice Komise, pouze pokud bude doprovázena změnami v politických a rozhodovacích strukturách v regionech - s devolucí pojímanou jako skutečnou změnu v legislativním a regionálním uspořádání země a ne prováděnou pouze s cílem získat lepší financování. Dosud jsem viděla pouze snahu získat tolik peněz, kolik to je možné, která nekoresponduje se změnami v regionální správě.“<sup>103</sup>

V reakci na tuto kritiku připustila irská vláda nutnost změn v regionálním uspořádání. McCreevy v parlamentní debatě probíhající v listopadu 1998 uvedl: „V případě, že by byla přijata koncepce regionalizace, mohlo by regionální administrativní uspořádání doznat změn. Tyto změny budou předmětem diskuse s Komisí a budou brát v potaz názory představitelů jednotlivých regionů. Hlavním otázkou, kterou je nutné se zabývat, je, aby efektivní administrace a management strukturálních fondů, v kterém má Irsko dobrou pověst, nebyl ohrožen, zvláště v přicházejícím období celkového snížení finanční asistence v Evropě. Nehledě k tomu, jsem přesvědčen, že vláda bude připravena dát novým regionálním strukturám skutečnou roli v přípravě, managementu a monitoringu regionálních součástí Národního rozvojového plánu.“<sup>104</sup>

Přes tato oficiální vyjádření měla řada komentátorů veřejného dění pochyby o skutečných úmyslech vlády a zůstávali přesvědčení, že decentralizace patří mezi otázky

---

<sup>103</sup> BOYLE, M.: cit. dílo (nečíslováno)

<sup>104</sup> *Dáil Debates*. Volume 496, 10.11.1998, EU Structural Funds: Statements. <http://historical-debates.oireachtas.ie/> - 9.1. 2010



s nízkou prioritou spojenou s hluboce zakořeněnou nedůvěrou centrální vlády k jakémukoli typu devoluce.

Definitivní vládní rozhodnutí o změnách v regionálním uspořádání přišlo na podzim 1998. 17. listopadu vydal ministerský předseda Bertie Ahern tiskové prohlášení, ve kterém potvrzoval, že se vláda rozhodla podat žádost k evropskému statistickému úřadu Eurostatu na rozdělení současného jednoho irského regionu soudržnosti na dva. Aniž by pouštěla ze zřetel svůj hlavní cíl, maximalizaci financování z evropských prostředků, rozhodla se vláda přijmout koncept regionalizace, jako optimální strategii pro jeho zajištění. Listopadový návrh však obsahoval dva sporné body, které si vynutily změnu původního návrhu.<sup>105</sup>

Prvním problematickým bodem bylo zahrnutí krajů Clare a Kerry do regionu BMW, který byl vytvořen pro udržení statusu regionu zahrnutého do Cíle 1 evropské regionální politiky. Přestože HDP těchto dvou krajů překračovalo hranici 75% průměrného HDP Evropské unie (v roce 1995 činil v Clare 88% a v Kerry 102%), jejich zahrnutím do regionu BMW nebyla celkově hranice nutná pro udržení statusu Cíle 1 překročena.

Vláda toto rozhodnutí obhajovala následujícím způsobem: „Zahrnutí Clare a Kerry do regionu *West*, které bylo zvažováno od samého počátku úvah o regionalizaci země a bylo zakotveno ve vládních dokumentech z tohoto léta, zajistí, že nový region patřící do Cíle 1 bude pokrývat celé západní pobřeží od Donegalu po Kerry, oblast která leží na samotné výspě Evropské unie.“<sup>106</sup>

Rozhodnutí o začlenění Clare a Kerry do regionu BMW vyvolalo politickou bouři. Mnozí komentátoři se domnívali, že k tomuto rozhodnutí byla vláda donucena pod tlakem nezávislého poslance z Jižního Kerry Jackieho Healy-Rae, aby udržela jeho podporu pro slabou menšinovou koalici. Představitelé hlavní vládní strany Fianna Fáil Bertie Ahern a Charles McCreivy, však tyto domněnky odmítl jako nepodložené. Na setkání poslanců Fianna Fáil 19. listopadu uvedl, že myšlenka na přičlenění Clare a Kerry do regionu BMW byla součástí úvah ministerstva financí již od počátku července.<sup>107</sup>

Druhým sporným bodem byla nejasná koncepce vlády v otázce kompetencí nově vzniklých regionálních struktur. Přes rozsáhlou debatu na toto téma nepřišla vláda s konkrétním návrhem o podobě nových regionálních jednotek a s harmonogramem jejich vzniku. Teprve v únoru 1999 představila vláda detailnější návrh o podobě nového

---

<sup>105</sup> *Press Release, Taoiseach Office*. 17.11. 1998, Application to EUROSTAT, the Statistical Service of the European Commission. [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office\\_-\\_9.1](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office_-_9.1). 2010

<sup>106</sup> *Press Release, Taoiseach Office*. 17.11. 1998, Application to EUROSTAT, the Statistical Service of the European Commission. [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office\\_-\\_9.1](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office_-_9.1). 2010

regionálního uspořádání. Měly být vytvořeny dva nové regiony na úrovni NUTS-II: *Border, Midlands, and West Regional Authority* (včetně zmiňovaných krajů Clare a Kerry) a *Southern and Eastern Regional Authority*. Měly mít čtyři hlavní role: zajistit koordinaci poskytování veřejných služeb, poskytovat vládě konzultace vztahující se k regionální dimenzi Národního rozvojového plánu, monitorovat dopad programů Evropské Unie prováděné v Rámci podpory společenství a řídit nové regionální programy zamýšlené pro příští Rámec podpory společenství. Nejvýraznější změnu přinášel poslední bod, který poprvé v historii irské regionální politiky navrhoval vytvoření regionálních programů v rámci Národního rozvojového plánu. Vedením nových regionálních jednotek měli být pověřeni zástupci volení z představitelů stávajících regionálních struktur na úrovni NUTS-III.<sup>108</sup>

Vláda ve svém tiskovém prohlášení uváděla, že: „Nové regionální struktury na regionální úrovni zásadním způsobem zvýší vliv regionální správy na tvorbu Národního rozvojového plánu. Představují také důležitý krok v předávání odpovědnosti regionální správním jednotkám. Vláda v současnosti doufá v rychlé vyjádření Eurostatu ke své žádosti.<sup>109</sup>“

Přes toto vyjádření zůstávaly nadále záměry vlády nejednoznačné. Nevyjádřila se k tvorbě rozpočtu nových regionálních útvarů, k jejich kompetenci rozhodovat o vlastních výdajích, ani k výši finančních prostředků uvolněných na regionální programy. Také vztah mezi stávajícími NUTS-III regiony a novými regiony na úrovni NUTS-II nebyl dosud vyjasněn. Proto mohl být vládní návrh na vytvoření nových regionů považován spíše za pokus přesvědčit Eurostat o schválení nového regionálního uspořádání, než snahu o skutečnou změnu. Tyto domněnky potvrzovala také skutečnost, že nové regiony měly být vytvořeny pouze prostřednictvím ministerské vyhlášky a nikoli primární legislativy.

Také evropské instituce zůstávaly k upřímnosti irských snah o regionalizaci skeptické. 24. února 1999 Eurostat formálně zamítl irskou žádost o vytvoření dvou NUTS-II regionů. Odmítnutí bylo zdůvodněno především zahrnutím Kerry a Clare do regionů NUTS-II, které bylo podle Eurostatu vedené pouze snahou o maximální navýšení finančních prostředků z evropských fondů, a nedostatečnými pravomocemi nově vytvořených regionálních struktur. Nepřijetí irského návrhu na začlenění Kerry a Clare Eurostat odůvodnil jasným překročením kritérií nutných pro získání statusu regionu patřícího do cíle 1 evropské regionální politiky.

---

<sup>108</sup> *Press Release, Taoiseach Office.* 2.2. 1999, New regional structures for regionalisation. [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office\\_-\\_9.1](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office_-_9.1). 2010

<sup>109</sup> Tamtéž.

Kritika nedostatečných pravomocí nových regionálních jednotek vycházela z Komise, která se snaží o maximální podporu regionalizace evropských států.

O opravdovosti vládních záměrů na vytvoření plnohodnotných regionálních jednotek svědčí fakt, že do března 1999 nebyla vydána ministerské vyhláška upravující pravomoci nových regionálních správ. Bylo zřejmé, že vláda váže své rozhodnutí o zformování nových regionů na rozhodnutí evropských institucí. Jejím cílem tedy nebyla v první řadě regionalizace země, ale vytvoření takového územního uspořádání, které by zajistilo maximální finanční prostředky z nástrojů evropské regionální politiky. Pokud by Eurostat vytvoření nových jednotek neschválil, irská vláda by k němu pravděpodobně nikdy nepřistoupila.

Přímá reakce vlády na rozhodnutí Eurostatu byla více než kritická. Bylo zřejmé, že vláda Bertieho Aherna nehodlá ustoupit ze své snahy zajistit pro Irsko co nejvýhodnější pozici pro nové rozpočtové období. Vláda se rozhodla neustupovat z původního návrhu a snažila se o jeho prosazení skrze diplomatické vyjednávání. Premiér Ahern se z tohoto důvodu sešel s předsedou Komise Santerem a ministr financí McCreevy napsal protestní dopis komisaři pro ekonomické záležitosti Thibaultovi de Silguy. Zároveň probíhalo vyjednávání mezi zástupci irské vlády a Eurostatu.<sup>110</sup>

Přes snahu o nekompromisní zachování původního postoje byla irská vláda před závěrečnými jednáními o konečné podobě Agendy 2000 na celoevropské okolnostmi přinucena zvážit přehodnocení své strategie. Pro další vývoj jednání se jako klíčová ukázala schopnost komunikace s největšími přispěvateli, především s Německem. Irskou snahou pro další kolo vyjednávání proto bylo především omezení negativních dopadů snížení finančních zdrojů z Evropské unie. Premiér Ahern k tomu v tiskovém prohlášení uvedl: „pro Irsko je zásadní uznání skutečnosti, že nedávný ekonomický růst započal až v roce 1993. Je pro to nutné se podívat za pouhá statistická data, abychom mohli odhalit závažné infrastrukturální problémy, které stále zůstávají a nutnosti pokračující pomoci pro konsolidovaný růst. V minimální podobě Irsko potřebuje: uznání participace státu na Cíli 1 a Cíli 1 v přechodových regionech, adekvátní přechodovou dohodu a pokračující možnost čerpat prostředky z Fondu soudržnosti.“<sup>111</sup>

Posun ve stanoviscích irské vlády směrem ke kompromisnímu řešení se odrazil v obdobných krocích ze strany německé vlády. Kancléř Gerhard Schroeder zmínil původní

---

<sup>110</sup> *Press Release, Taoiseach Office*. 21.2.1999, Statement by the Taoiseach Mr. Bertie Ahern T.D. in advance of the opening negotiations on Agenda 2000. [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office\\_-\\_9.1.2010](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office_-_9.1.2010)

<sup>111</sup> Tamtéž.

požadavky na výrazné omezení finančních prostředků převáděných z německého rozpočtu na evropskou úroveň. Z pozice předsednické země Evropské rady se mu také podařilo přesvědčit většinu ostatních čistých přispěvatelů k zaujetí obdobného stanoviska. Ochota německá vlády ke kompromisu byla umocněna aktuálními politickými událostmi, především rezignací vlastního ministra financí Oskara Lafontaine a celé Evropské komise. Neúspěšný jarní summit Evropské rady by také mohl přispět k dalšímu oslabení nově zavedené společné evropské měny. Změny ve stanovisku německé vlády a větší ochota k vyjednávání podnítili optimistická očekávání i v irském táboře, který začal doufat, že nové okolnosti přimějí Eurostat ke schválení byť pozměněné koncepce irské regionalizace

Před summitem Evropské rady konaném 24. -26. března Berlíně, který měl schválit konečnou podobu Agendy 2000, Eurostat předběžně souhlasil s přijetím irského návrhu, za podmínky, že Kerry a Clare budou vyloučeny z regionu spadajícího do Cíle 1. Hlavní role při úspěšném vyjednání kompromisu mezi Irskem a evropskými institucemi, potažmo německým předsednictvím byla přikládána negociačním schopnostem premiéra Aherna. Po komplikovaných vyjednáváních během berlínského summitu dospěly všechny evropské státy k dohodě o konečné podobě Agendy 2000 a uspořádání rozpočtového období 2000 – 2006.

Pro Irsko plynuly z berlínského summitu 4 zásadní závěry. Za prvé, celkový transfer finančních prostředků z evropského rozpočtu v období 2000 až 2006 dosáhne 12,7 miliard eur. Za druhé, Irsko bude nadále moci čerpat prostředky z fondu soudržnosti až do roku 2003, kdy dojde k dalšímu přehodnocení v rámci evaluace v polovině rozpočtového období. Za třetí celkový podíl Irska na strukturálních fondech dosáhne 4,25 miliard eur. Za čtvrté návrh na regionalizaci bude přijat s výjimkou vyloučení Clare a Kerry z původního návrhu. Celkově regionalizační reforma přinese Irsku 590 milionů eur.<sup>112</sup>

Oproti původním očekáváním se tak podařilo irské vládě naplnit cíle, s kterými na berlínský summit přicházela. Uspěla v zajištění odpovídajícího příjmu z evropských prostředků a přijetí modifikované verze regionalizační strategie, čímž měl být zajištěn hladký přechod z pozice čistého příjemce na pozici čistého přispěvatele do evropského rozpočtu. Přestože objem prostředků, které Irsko ztratilo v porovnání s ostatními státy Unie, patřil mezi největší, výše ztrát nebyla tak velká, jak se původně irská vláda obávala.

---

<sup>112</sup> BOYLE, M.: cit. dílo (nečíslováno)

## 8 Národní rozvojový plán 2000 – 2006 a jeho vliv na irskou politiku

### 8.1 Struktura Národního rozvojového plánu

Po shrnutí průběhu diskusí vedoucích k vytvoření Národního rozvojového plánu pro rozpočtové období 2000 až 2006 přistoupíme v této kapitole ke stručnému nástinu jeho obsahu a hlavních principů, na jejichž základě byl sestaven. Nejdříve si všimneme jeho věcné stránky, tedy jednotlivých politik v něm obsažených, dále pak vlivu na strukturální změny v irském politickém systému.

Nový Národní rozvojový plán byl publikován v listopadu 1999. Oproti předchozím programovým obdobím kladl zvýšený důraz na regionální rozvoj. Kromě probíraného vytvoření autonomních vyšších územně správních jednotek, byl regionální rozvoj podpořen vytvořením dvou nezávislých regionálních operačních programů. Regionální operační programy byly do rozvojového plánu zařazeny poprvé v historii.

Plán měl čtyři základní cíle: pokračující udržitelný růst ekonomiky a zaměstnanosti; konsolidace a zlepšení irské mezinárodní konkurenceschopnosti; vyrovnaný regionální rozvoj a podpora sociální vyrovnanosti společnosti.<sup>113</sup> Za výchozí podmínky úspěšné implementace celého plánu byly považovány: pokračování v makroekonomických politikách orientovaných na stabilitu; hlavní investiční programy v ekonomice a sociální infrastruktuře; závazek k lepší regionální distribuci veřejných i soukromých investic; podpora vzdělanostních politik a dalšího vzdělávání zaměstnanců podle potřeb pracovního trhu a se zvláštním ohledem na skupiny nejvíce ohrožené nezaměstnaností; vícestranný přístup k podpoře sociální soudržnosti zahrnující cílené intervence v ohrožených městských a venkovských oblastech.<sup>114</sup>

Základní cíl vlády pro oblast regionální politiky zněl: „dosáhnout vyrovnanějšího regionálního rozvoje s cílem omezit disparity mezi a v rámci obou regionů a rozvinout jejich potenciál, aby mohly v nejvyšší možné míře přispívat k pokračující prosperitě země. Politika, která má zajistit takovýto cíl, musí být rozvíjena paralelně s politikami, které zajistí, že tento rozvoj bude udržitelný a bude brát zřetel na kvalitu života, sociální kohezi a ochranu životního prostředí a přírodního a kulturního dědictví.“<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> WALSH, J.: cit. dílo, 135.

*National Development Plan, 2000-2006*. Dublin, 1999, s. 8. [www.ndp.ie](http://www.ndp.ie) – 6.1. 2010

<sup>114</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>115</sup> Tamtéž, s. 39.

### 8.1.1 Operační programy

Plán byl nejambicióznějším investičním projektem v irské historii – zahrnoval investiční programy v celkové výši padesáti miliard euro, téměř dva a půl krát převyšující objem investic s předchozího plánu z let 1994 až 1999. Plán měl být implementován pomocí tří meziregionálních operačních programů a již zmiňovaných dvou regionálních operačních programů. Strukturální operační programy se zabývaly zaprvé problematikou hospodářské a sociální infrastruktury; za druhé zaměstnanosti a lidských zdrojů a za třetí otázkou produktivního sektoru.

Operační program ekonomické a sociální infrastruktury se zaměřoval především na dobudování sítě národních silnic, otázkou dopravy v Dublinském regionu, regionální veřejné dopravy, služeb na ochranu životního prostředí (především nakládání s vodou a odpadem), energetické politiky, komunikačních technologií, bydlení a zdravotnické politiky Celkové investice v rámci tohoto operačního programu dosahovaly výše 22 miliard eur.<sup>116</sup>

Operační program zaměstnanost a rozvoj lidských zdrojů byl zaměřen na podporu růstu zaměstnanosti, vyrovnávání nedostatku dostatečně vzdělaných osob na trhu práce, podporu sociální soudržnosti s důrazem na podporu osob dříve vyloučených z trhu práce a vyrovnávání meziregionálních rozdílů pomocí podpory vzdělávání. Celkové investice do toho operačního programu představovaly částku 12,5 miliardy eur.<sup>117</sup>

Operační program produktivní sektor byl zaměřen na podporu průmyslu, ekonomického prostředí, získávání přímých zahraničních investic, podporu zemědělství, potravinářského průmyslu, lesnictví a cestovního ruchu. Pro účely tohoto programu bylo vyčleněno 5 miliard eur.<sup>118</sup>

Regionální programy zahrnovaly přibližně 12 procent plánovaných investic. V součtu, výdaje na hlavu v regionu Border, Midland, West byly o 38 procent vyšší než v regionu South, East. A podíl tohoto regionu na celkových investicích se zvýšil z 30 procent v předchozím programovacím období na 33 procent. Pokud vezmeme do úvahy celkové navýšení investičních programů, celková částka na hlavu se v regionu Border, Midland, West oproti předchozímu období téměř ztrojnásobila.

Národní rozvojový plán také zahrnoval závazek vlády k přijetí Národní prostorové strategie (*National Spatial Strategy*). Smyslem této strategie bylo dosáhnout vytčených cílů regionální politiky v rámci jasně stanovených principů sloužících k udržení ekonomické

---

<sup>116</sup> Tamtéž, s. 49-83.

<sup>117</sup> Tamtéž, s. 83-121.

<sup>118</sup> Tamtéž, s. 121-147.

konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje. Navrhovaný rámec měl poskytnout pevný rámec prostorového vývoje Irska na dalších dvacet let. Dva hlavní záměry strategie určovaly, že „identifikuje široké vzory prostorového rozvoje a určí indikativní politiky ve vztahu k rozmístění průmyslu, sídel, služeb, zemědělských oblastí, turistiky a kulturního dědictví<sup>119</sup>“ a „bude představovat dynamickou koncepci irského urbánního systému, spolu s propojením s venkovskými oblastmi a jejich vzájemné sociální a ekonomické provázanosti.<sup>120</sup>“ Národní prostorová strategie byla přijata dva roky po vzniku Národního rozvojového plánu a v současnosti vytyčuje rozvoj Irska v této oblasti do roku 2020. Její hlubší analýza však překračuje možnosti této práce.<sup>121</sup>

### 8.1.2 Evaluace Národního rozvojového plánu

Národní rozvojový plán byl podroben hlubšímu zhodnocení své efektivity v roce 2003 v polovině programového období.<sup>122</sup> Tato analýza umožnila i vyhodnocení úspěšnosti jednotlivých regionů při implementaci regionálních operačních programů. Celkový výkon však zaostal za očekáváním. Oba regiony (BMW i SE) vykazovaly nedostatky ve schopnosti čerpat prostředky z evropských fondů. V regionu South, East bylo vyčerpáno o 37 procent méně prostředků než bylo původně plánováno. V regionu BMW celkově osm dílčích finančních opatření vyčerpalo méně než 25 procent prostředků plánovaných do roku 2003. Tato situace může být přičtena na vrub řadě faktorů. Za prvé provedení důležitých institucionálních změn i proměna řady klíčových politik vedla k narušení stability politického prostředí. Zveřejnění Národní prostorové strategie v listopadu roku 2002 zásadně změnilo rámec regionální politiky. Její implementace se dotkla práce řady vládních ministerstev, státních agentur, regionální a místní správy. Za druhé byla odpovědnost za místní rozvoj přenesena na nově zřízené ministerstvo pro venkov, zemědělské a irsky hovořící oblasti (*Department for Community, Rural and Gaeltach Affairs*). Za třetí absence dat na úrovni regionů NUTS-III znesnadnila plánování na regionální úrovni. Za čtvrtý důvod byly označovány nedostatečné zdroje managementu regionálních jednotek a těžkopádnost monitorujících výborů, které znesnadňovaly lokálním a regionálním aktérům zapojení a snahu ovlivnit vývoj na místní úrovni. Hayward uvádí, že: „dokonce ti, co jsou do procesu zapojeni

---

<sup>119</sup> WALSH, J.: cit. dílo, s. 136.

<sup>120</sup> Tamtéž, s. 136.

<sup>121</sup> ADAMS et al (eds.) *Regional Development and Spatial planning*, Aldershot: Ashgate, 2000, s. 131-151.

<sup>122</sup> *The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland, 2000–2006*. Dublin: ESRI, 2003.

jako členové výborů mohou pociťovat nedostatek informací a zmatení ve funkcích, které jednotlivé subjekty vykonávají a zaštiťování rozdílných programů a projektů.<sup>123</sup>

## 8.2 Změny v irském politickém systému

### 8.2.1 Regionální shromáždění

Patrně nejvýraznější změnou v irském politickém systému spojenou s přijetím národního rozvojového plánu pro období 2000 až 2006 bylo vytvoření nových regionálních jednotek, tzv. regionálních shromáždění (*Regional Assemblies*). Peripetie jejich vzniku byly popsány zevrubně. Nyní se soustředíme na popis jejich právního zakotvení, složení a funkcí, které vykonávají.

Regionální shromáždění byla zřízena na základě doplňovacího nařízení k zákonu místní správě z roku 1991. Byla tedy vytvořena na základě stejné legislativy jako regionální správy (*regional authorities*). V úzce právním výkladu mohou být obě stupně regionální správy považovány za stejné útvary. Tato cesta pro vytvoření nových správních jednotek byla zvolena především z důvodů nedostatku času na přípravu primární legislativy v období schvalování nového rozvojového plánu.<sup>124</sup>

Každá z jednotek místní správy může jmenovat do regionálních shromáždění jistý počet svých členů. Zástupci jmenovaní do regionálního shromáždění musí být současně členy relevantního regionálního správního orgánu v dané oblasti. Členové regionálního shromáždění ze svých řad pak volí předsedu – *cathaoirleach* – pro předem určené časové období.

Základní funkcí nových jednotek je podpora koordinace veřejných služeb v regionu. Do této oblasti spadá kooperace mezi místními úřady, regionálními správami a jinými veřejnými orgány v regionu. Také slouží jako poradní orgán regionálním správám při zvažování možných dopadů jejich rozhodnutí a aktivit v rámci celého regionu. Shromáždění má za úkol provádět v pravidelných časových intervalech hodnocení celkových potřeb regionu, jeho rozvojových požadavků a rozvojových plánů vytvářených regionálními správami. Shromáždění je povinné vytvářet zprávy o aktuálních rozvojových potřebách regionu, hodnocení místních rozvojových plánů a koordinace veřejných služeb.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> HAYWARD, K. – MACCARTHAIGH, M.: *Recycling the state: the politics of adaptation in Ireland*. Dublin: Irish Academic Press, 2007, s. 14.

<sup>124</sup> CALLANAN, M.: *Local Government in Ireland: Inside Out*. Dublin: IPA, 2003, s. 67

<sup>125</sup> Tamtéž, s. 436-440.



Na žádost ministerstva financí je regionální shromáždění povinné vytvářet doporučení a poskytovat konzultace v souvislosti s přípravou jakýchkoli plánů nebo programů dotýkajících se financování z evropských strukturálních fondů.

Důležitou funkcí regionálních shromáždění je organizace a dohled nad dvěma regionálními operačními programy zahrnutými do Národního rozvojového plánu. Jsou odpovědna za finanční výdaje v širokém spektru opatření a investičních záměrů. Odpovědnosti regionálních shromáždění jako prováděcích orgánů operačních programů dále zahrnují:

- Vytváření návrhů operačních programů a jejich doplňků.
- Předsednictví monitorovacích výborů, které zajišťují implementaci operačních programů.
- Shromažďování statistických a finančních informací požadovaných pro monitoring a vyhodnocování operačních programů.
- Příprava dokumentů pro monitorovací výbory a tvorba návrhů pro finanční realokace.
- Vytváření výroční implementační zprávy určené Evropské komisi popisující vývoj operačního programu spadajícího do její kompetence.
- Organizace vyhodnocování operačního programu v polovině rozpočtového období (*mid-term evaluation*).
- Zajišťování plateb administrativním orgánům podílejících se na jednotlivých finančních opatřeních.
- Zajišťování řádného finančního managementu a účetních systémů zahrnující výdaje kofinancované z prostředků Evropské unie.
- Zajišťování korektnosti všech postupů pomocí systému vnitřní kontroly.
- Zajišťování shody s evropskými a národními politikami v oblasti ochrany životního prostředí, rovných příležitostí, chudoby, rozvoje venkovských oblastí, hospodářské soutěže a státních dotací.

Pro výkon těchto funkcí zřizuje regionální shromáždění operační výbor sestávající z předsedy shromáždění, předsedů regionálních správ a další řídicích pracovníků regionálních a samosprávných orgánů. V případě potřeby zřizují regionální shromáždění také podvýbory dohlížející na provádění jiných než regionálních operačních programů na území daného

regionu. V případě regionu BMW se jednalo například o podvýbory pro infrastrukturu, investice, zaměstnanost, zemědělství a národní prostorovou strategii.<sup>126</sup>

Vytvoření regionálních shromáždění může být považováno za první krok směřující k regionalizaci země. Záměr dosáhnout v rámci Národního rozvojového plánu pro období 2000 až 2006 vyrovnaného regionálního rozvoje je jistě důkazem důležitosti, která je regionálním aspektům národního rozvoje přikládána. Regionální shromáždění také získávají ve vztahu k centrálním ministerstvům výraznější pravomoci. Jednotlivá ministerstva musí podávat regionálním orgánům zprávy o řízení finančních opatření v rámci operačních programů a předkládat jim žádosti o platby pro projekty financované v rámci těchto opatření. Komunikace mezi jednotlivými složkami státní správy v otázkách regionálních operačních programů probíhá nejprve z lokální úrovně na centrální a odtud zpět k regionálním orgánům.

Vliv regionálních shromáždění však nesmí být příliš přeceňován. Rees a Farrows<sup>127</sup> poznamenávají, že do jisté míry předání řízení regionálních operačních programů do rukou regionálních shromáždění představuje devoluci odpovědnosti. Zároveň ale upozorňují, že je obtížné si představit, že by tyto orgány měli přílišný politický nebo regionální význam přesahující jejich funkci administrativních orgánů zpracovávajících úkoly centrální vlády.

## 9 Evropeizace irské regionální politiky

V krátkém metodologickém úvodu jsme zmínili koncept evropeizace, jako jedno ze základních teoretických východisek naší práce. Nyní, v závěrečné kapitole, se k tomuto konceptu vrátíme podrobněji. Vycházet budeme z teoretické práce C. Radaelliho *Europeanization of Public Policy*, která nabízí teoretickou reflexi vlivu evropských institucí na tvorbu politiky v jednotlivých členských státech.<sup>128</sup>

Regionální politika nabízí vhodný materiál, za jehož pomoci můžeme zhodnotit vliv evropeizačního procesu na Irsko. Představuje jasný model, na jehož základě můžeme analyzovat shodu mezi irským politickým systémem a jeho fungováním a víceúrovňovým procesem vládnutí v Evropské unii. Hlavními body, které budeme v souvislosti s hodnocením evropeizace irské regionální politiky sledovat, jsou v souladu s hypotézami práce přenášeni

---

<sup>126</sup> Tamtéž, s. 439.

<sup>127</sup> REES, N. – FARROWS, M.: *The Reform of the EU Structural Funds: administrative adaptation and the prospects for regionalisation in Ireland*. Paper prepared for presentation at the Biennial Conference of the European Community Studies Association (USA), Pittsburgh, 2-5 June 1999, s. 16-18.

<sup>128</sup> RADAELLI, C.: *Europeanization of Public Policy*. In: FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, C.M.: *The politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003, 27-56.

evropských norem do irského politického systému, tedy adaptace politických procedur a procesů, a změny v institucionálním uspořádání politického systému.

Dříve než přistoupíme k detailnímu zhodnocení evropeizace regionální politiky, pokusíme se nastínit celkový vliv Evropské unie na irský politický systém. Obě tyto roviny jsou v důsledku těžko oddělitelné, protože regionální politika představuje jeden ze zásadních kanálů pro evropeizaci členských států. Na druhé straně její zhodnocení není možné provést bez zhodnocení celkového rámce politické změny v daném státě.

## 9.1 Vliv evropeizace na formální institucionální struktury

Formální vládní struktury zůstaly z větší části vstupem do Evropského společenství nepoznamenány. Převážná většina evropských politik je řízena a implementována centrálními vládními institucemi – především ministerstvem zahraničí, ministerstvem financí a úřadem premiéra. K změně vládních struktur, tak jak byla popsána v předchozích kapitolách, došlo významněji pouze na regionální úrovni. Dělo se tak ale proti záměrům vlády a pouze s jejím váhavým souhlasem.

Ani vytvoření nových regionálních shromáždění v roce 1999 očekávanou změnu nepřineslo. Kromě rezervovaného postoje vlády k procesu devoluce zabránilo širšímu přenosu kompetencí na regionální úroveň komplexní a komplikovaná síť vládních i kvazivládních organizací a institucí působících na regionální úrovni. Kvůli obavám vlády z radikální reformy a narušení stávajícího systému nezískala nová regionální shromáždění žádné zásadnější vládní pravomoci.<sup>129</sup>

Boyle<sup>130</sup> argumentuje, že v období závěru roku 1998 a na počátku roku 1999 mohla Evropská unie zásadním způsobem ovlivnit výsledek regionalizací debaty v Irsku. Z řady důvodů popsaných v předchozích kapitolách nebyla ale Evropská komise v tomto období ochotná ani schopná tvrději prosazovat své námítky oproti politice irské vlády. Dopad evropeizace, ve smyslu tlaku evropských institucí na národní státy s cílem dosáhnout změny v jejich politickém systému, je značně omezený. Jak ukazuje náš příklad, jsou možnosti, kterými mohou evropské instituce ovlivňovat národní státy poměrně limitované. Pokud jsou národní vlády rozhodnuty oponovat nechtěnému vlivu evropských politik na své domácí

---

<sup>129</sup> ASHEAD, M. – QUINN, B.: *The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift*, Policy and Politics, 26, 2, 1998, pp 209–25.

<sup>130</sup> BOYLE, M.: cit. dílo. (nečíslováno)

scéně, jsou schopny převzít v politickém procesu roli „strážce dveří“ (*gatekeeper*) a úspěšně oponovat evropským politikám a prosazovat své politické záměry.<sup>131</sup>

## 9.2 Evropeizace procesů a procedur

Proces tvorby veřejné politiky byl působením evropských norem a politik ovlivněn zásadnějším a hlubším způsobem než institucionální rámec irského politického systému. Evropské unie napomohla proměně protekcionistického stylu řízení malého ostrovního státu na přístupy moderního ekonomického managementu. A dále se podílela na uplatňování inovativního stylu i v rámci tvorby nových politik. Tyto změny měly pro irskou politiku zásadní význam a vedly k položení důrazu na princip partnerství politických a sociálních aktérů.<sup>132</sup>

Vznik vlády založené na partnerství (*government by partnership*) byl přímo podmíněn změnou vládních postojů k politickému a ekonomickému řízení země. Zásadní roli při tom hrálo zavedení principu programování zavedeného reformou strukturálních fondů v průběhu devadesátých let. Změna vládního přístupu nebyla v první řadě ovlivněna evropskými institucemi, ale jejich tlak na změnu procesů vládnutí byl v tomto ohledu zásadní. Vstup do Evropské unie a zejména zapojení do reformované podoby evropské regionální politiky na konci osmdesátých let tak poskytl Irsku nutný kontext a jasně definované spektrum politických cílů, které napomohly jeho celkové modernizaci. Regionální politika tak hrála v procesu proměny irského politického, ale i ekonomického a sociálního života zásadní roli. Proto věnujeme zhodnocení vlivu evropských institucí a norem na její transformaci následující hlubší analýzu.<sup>133</sup>

## 9.3 Evropeizace irské regionální politiky

Evropeizace irské institucionální infrastruktury provádějící regionální politiku byla mnohdy pragmatickým procesem a spíše vynucenou odezvou na tlak evropských institucí. Administrativní struktury jak na celostátní, tak na regionální úrovni musely projít změnou a adaptovat se na principy nutné pro implementaci a řízení programů financovaných ze strukturálních fondů. Mnoho změn bylo provedeno pouze symbolicky jako odpověď na požadavky z Bruselu. Evropeizace také nebyla jediným faktorem rozsáhlé změny stylu vedení

---

<sup>131</sup> Viz. BACHE, I.: *The Politics of European Regional Policy – multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic, 1998.

<sup>132</sup> PARASKEVOPOULOS, C. – GETIMIS, P. – REES, N. (eds.): *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006, s. 183.

<sup>133</sup> Tamtéž, s. 200.

politik, která v Irsku proběhla od konce osmdesátých let. Dalším z podstatných faktorů byl kupříkladu program národního sociálního partnerství. Irský postoj k změnám přicházejícím z evropských politik byl spíše rezervovaný. Nové struktury a procesní postupy byly vytvářeny s cílem co největších finančních zisků z nástrojů evropské kohezní politiky a maximalizace „dobré shody“ (*goodness of fit*).<sup>134</sup>

V průběhu sedmdesátých a osmdesátých let převažoval v irské politice názor, že Irsko, jako malý stát, nepotřebuje propracované regionální struktury ani rozsáhlejší politiky regionálního a lokálního rozvoje. Státní aparát proto zůstával vysoce centralizovaný. Změny, kterými irská státní správa od konce osmdesátých let prošla, byla z velké míry přímo podnícena reformami evropské regionální politiky a z nich vyplývajícími požadavky. Nově vytvořené regionální jednotky stále postrádají větší míru autonomních kompetencí a veřejnost se s nimi identifikuje pouze v omezené míře. Přesto je zjevné, že v irském případě se vliv evropských institucí neomezil pouze na vztahy centrální vlády a evropské úrovně vládnutí, ale přímo ovlivnil administrativní uspořádání státu.<sup>135</sup>

Na centrální vládní úrovni vedl proces osvojování přístupů získávaných pod vlivem Evropské unie k větší spolupráci mezi jednotlivými ministerstvy. Byl omezen čistě sektorový přístup a naopak posílen vliv nezávislých, vnějších expertů. Tyto změny byly dále posíleny principy koncentrace a teritoriality, které tvoří základní pilíře evropské kohezní politiky. Důsledek proměny stylu vládnutí bylo vyšší propojení jednotlivých politik spolu se zvýšenou schopností přizpůsobovat jednotlivé vládní programy lokálním a regionálním podmínkám. Modifikace politického stylu vedly k zahrnutí většího počtu aktérů do procesu vytváření politik a zvýšení jejich schopnosti ovlivňovat jejich výslednou podobu. Další významnou změnou proběhlou na centrální úrovni bylo zavedení víceletého plánovacího a evaluačního procesu. Poté, co si vládní struktury uvědomily jejich důležitost a prospěšnost, se staly běžnou součástí fungování irské státní správy. Přísná regulační opatření vyžadovaná pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů posílily transparentnost politiky a omezily sklony ke klientelistickému přístupu. Jejich odvrácenou tvář však představuje navýšení byrokratické zátěže.<sup>136</sup>

Zapojení do evropské regionální politiky vedlo k vytvoření řady formálních a neformálních politických sítí (*policy network*), které napomáhají aktérům zapojeným do

---

<sup>134</sup> REES, N. – FARROWS, M.: cit. dílo, s. 16-18.

<sup>135</sup> REES, N - QUINN, B. - CONNAUGHTON, B.: *Ireland's Pragmatic Adaptation to Regionalization: The MidWest Region.* Regional and Federal Studies Vol. 14/3,377-402, 2004.

<sup>136</sup> ADSHEAD, M. – MILLAR, M.: *Public Administration and Public Policy in Ireland -Theory and Methods.* London: Routledge, 2003, s. 110-128.

regionální politiky nejenom lépe splňovat požadavky na ně kladené, ale i lépe využívat příležitosti, které jim evropská regionální politika přináší. Přestože i v regionální politice stále převažuje dominance centrálních politických orgánů, dochází k značnému rozvoji regionálních a lokálních sítí. Právě zapojení do evropské kohezní politiky výrazně napomohlo posílení regionálního a lokálního aspektu politického života.

Mezi nejpodstatnější rysy změny stylu tvorby politik patří zavádění víceletých rozpočtů a zlepšování plánovacího a evaluačního procesu. Dále především důraz na větší participaci veřejnosti a hledání inovativních přístupů. Kromě pozitivního přijímání vlivu evropských politik se ale můžeme i v irském případě často setkat s odmítáním změn a vnímáním vlivu Evropské unie jako zbrzdujícího faktoru.<sup>137</sup>

Nové regionální jednotky – regionální správy a regionální shromáždění fungují jako důležité platformy pro dialog a vyjednávání mezi jednotlivými aktéry regionální politiky na místní úrovni. Jejich vytvoření bylo nutnou odpovědí na reformy evropské kohezní politiky. Zahrnutí většího množství aktérů bylo umožněno přijetím principu partnerství jako důležité součásti Národního rozvojového plánu. Lokální konzultační výbory (např. rozvojové výbory – *county development boards*) v současné době zahrnují široké spektrum nestátních aktérů. Vytvoření formálních sítí těchto podpůrných orgánů legitimizovalo zahrnutí nestátního sektoru do tvorby politik na lokální a regionální úrovni. Výraznou roli při vytváření těchto sítí hrály programy evropské regionální politiky – např. program Leader.<sup>138</sup>

Na celostátní úrovni byla pro potřeby implementace evropské regionální politiky vytvořena informační a evaluační jednotka Národního rozvojového plánu, která tvoří nezávislý orgán přiřazený k ministerstvu financí. Při přijímání nového Národního rozvojového plánu pro roky 2000 – 2006 byla v těchto orgánech výrazně navýšena přítomnost regionálních aktérů.

Důraz, který evropská kohezní politika klade na princip partnerství, koreloval s posilováním tohoto principu na irské národní úrovni. Partnerství a propojování jednotlivých aktérů se projevilo na všech úrovních státní správy: celostátní, regionální i lokální. Prosazování nezávislých zájmů lokálních a regionálních aktérů je však oslabováno omezenou finanční autonomií, kdy jsou stále z větší části závislí na finančních zdrojích poskytovaných centrální vládou.

---

<sup>137</sup> ADSHEAD, M.: *Europeanization and Changing Patterns of Governance in Ireland*. Public Administration, Vol. 83, No. 1, 2005, 159-178.

<sup>138</sup> TAYLOR, G. (ed.) *Issues in Irish Public Policy* Dublin, Irish Academic Press, 2002, s. 15.

Programy evropské regionální politiky (např. program LEADER) neměly vliv pouze na irskou státní správu, ale i na nestátní organizace vytvářené na lokální úrovni. Díky zapojení do evropských programů získaly lepší schopnost při vytváření specifických řešení pro místní problémy. Zvýšila se jejich schopnost koordinace s ostatními institucemi. Tak byly lépe připraveny vstupovat do procesu tvorby politik jako partneři státní správy a zapojovat se do formálních rozhodovacích procesů.<sup>139</sup>

Zapojení do programů regionální politiky vedlo k vytvoření řady regionálních, neregionálních, národních i mezinárodních sítí, které dále posilovaly schopnost jednotlivých aktérů osvojovat si nové přístupy a postoje. Změny v organizační kultuře vedly k přijímání nových sociálních norem a přehodnocování vlastních zájmů a identit. Tato transformace je evidentní na lokální a regionální úrovni. Pouze drobné změny je však možné pozorovat na nadnárodní úrovni. Kontakty mezi lokálními a regionálními aktéry a evropskými institucemi jsou stále spíše sporadické. V tomto ohledu ale Irsko nepředstavuje výjimku.<sup>140</sup>

Životaschopnost nových regionálních jednotek poté, co budou finanční prostředky ze strukturálních fondů redukovány na minimum, je diskutabilní. Otázkou také zůstává, jakou roli zaujmou v irském politickém systému, co představuje zdroj jejich legitimacy a komu jsou odpovědné. Složitý systém lokálních a regionálních vládních i kvazivládních agentur a organizací existuje vysoké riziko fragmentace a duplikace. Schopnost jednotlivých organizací přijímat nové standardy a normy fungování byl značně odlišná a nevyrovnaná. Mezi formálními vládními institucemi byl dopad opatření z evropské regionální politiky spíše nepřímý. Mezi nevládními organizacemi byl ovlivněn především místním kontextem, efektivitou politických sítí a schopnostmi místních čelních představitelů. Jednotlivé organizace tak prošly procesem změny se značně odlišnými výsledky. Důležité je také upozornit na jistou úroveň odporu k přijímání změn. Ze strany administrativy a volených představitelů šlo především o obavu se zvyšování vlivu nezávislých aktivistů a ztráty vlastního vlivu. Naopak zástupci nevládního sektoru zaujímali negativní postoj k začleňování do formálních mechanismů a politických sítí.

Pokud se pokusíme o celkové zhodnocení vlivu evropeizace v Irsku skrze nástroje evropské regionální politiky, můžeme nalézt důkazy jak pro strukturální, tak institucionální

---

<sup>139</sup> VARLEY, T. – CURTIN, C.: *Community Empowerment via Partnership? The Local Community in Rural Ireland's Area Based Development Regime*. In: TAYLOR, G. (ed.) *Issues in Irish Public Policy* Dublin, Irish Academic Press, 2002, s. 127-150.

<sup>140</sup> HANF, K. - SOETENDORP, B. (eds.): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London: Longman, 1998, s. 69-84.

adaptaci. Procedurální a administrativní změny byly široce rozšířené, i když probíhaly skokově a byly nerovnoměrně rozložené mezi odlišnými administrativními úrovněmi. Irská adaptace na evropské normy byla politicky pragmatická, administrativně ambiciózní a institucionálně limitovaná. V rámci regionů proběhla změna směrem k inovativnímu a experimentálnímu přístupu k tvorbě politik spojená se zvýšením kompetentnosti a kapacit regionálních jednotek. Tento proces představuje spíše snahu o vypořádání se s novými požadavky, než radikální institucionální inovace a transformaci.

Irský vývoj tak potvrzuje základní Radaelliho tezi, že evropeizace politického systému se výrazněji projevuje v oblasti principů a procesů, v jejichž rámci systém funguje než ve změnách jeho struktur. Nedochozí také k jednoznačné dominanci evropských norem a institucí nad národními, ale spíše k vytvoření specifické vrstvy politiky vytvářené ve vzájemném styku evropských a národních aktérů.<sup>141</sup>

#### 9.4 Komparativní dimenze

Přestože je naše práce pojata jako jednopřípadová studie, v krátkosti nyní zmíníme i komparativní rozměr evropeizace regionálních politik dalších členských států Evropské unie. Porovnání irských zjištění a zkušeností s dalšími státy je důležité především s ohledem na zasazení irského případu do celkového evropského rámce. Komparace s jinými evropskými státy nám také napomůže lépe vnímat dosažená zjištění a uvědomit si jejich relativní platnost s ohledem na situaci v jiných státech.

Proces evropeizace irské regionální politiky a její adaptace na evropské normy a standardy jsme označili za pragmatický, vedený s jasným cílem maximalizace finančních prostředků získávaných ze strukturálních fondů. Je irská situace odlišná od ostatních evropských států? Byla její schopnost a ochota k přizpůsobení se tlaku evropských institucí vyšší nebo nižší než v jiných zemích? Při našem tázání si vezmeme na pomoc studii srovnávající evropeizaci regionálních politik v tzv. kohezních státech (Španělsko, Portugalsko, Řecko a Irsko) a státech středovýchodní Evropy.<sup>142</sup> Pro naše potřeby se soustředíme především na Řecko a Portugalsko, tedy kohezní státy srovnatelné s Irskem svou velikostí (i když počtem obyvatel ho až dvakrát přesahující).

Přestože se tyto tři státy nacházely po vstupu do Evropských společenství a v období hlavního přílivu finančních prostředků ze strukturálních fondů v období devadesátých let

---

<sup>141</sup> RADAELLI, C.: cit. dílo, s. 44-49.

<sup>142</sup> PARASKEVOPOULOS, C. – GETIMIS, P. – REES, N. (eds.): *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006.



v odlišné politické, sociální i kulturní situaci na všechny byl vyvíjen jistý tlak na přizpůsobení se evropským normám. V oblasti regionální politiky byl tlak cílen především na přijímání propracovaných Národních rozvojových plánů a zahrnování širšího spektra nestátních aktérů při tvorbě i implementaci regionálních rozvojových programů.

Řecko a Portugalsko si s sebou při svém vstupu do Evropského společenství přinášely několik desítek let trvající dědictví autoritativního režimu, které je poznamenaly centralizovanou státní správou a omezenou občanskou společností. U nich byl tedy proces evropeizace úzce propojen s demokratizací a modernizací celé společnosti. Narážely na problémy s implementací principů subsidiarity, partnerství a zavádění integrovaných systémů plánování. Naopak irská vláda a celý politický systém se byly poměrně rychle schopné adaptovat na každodenní správu prostředků přicházejících ze strukturálních fondů i s požadavky s ní spojenými. Snadné implementaci napomáhal široký politický a společenský konsensus ve prospěch Evropské unie a jejích politik i pragmatický přístup politických elit. Obdobně i oblasti zapojování nestátních aktérů do plánovacích a implementačních procesů Irsko, díky rozvinuté občanské společnosti, své kohezní partnery převyšovalo.

V otázce vývoje formálních politických struktur již ale protiklad Irska a ostatních kohezních států neplatí. V oblastech administrativní reorganizace a změny v nastavení odpovědnosti a roli centrální vlády a regionálních správních jednotek. Jak vyplývá i z naší studie, Irskojevilo vůči tlakům na devoluci státní moci poměrně silnou rezistenci. Provedené úpravy regionálního upořádání tak byly spíše formální, vedené s cílem zajistit optimální zdroje financování z evropských prostředků. Naopak v případě Řecka byl proveden rozsáhlý přesun pravomocí a byly vytvořeny poměrně autonomní regionální jednotky. V protikladu k Řecku, byly v Portugalsku snahy o vytvoření regionální vrstvy vládnutí odmítnuty v referendu a této sféra zde nebyla vůbec vytvořena.

Obecně můžeme říci, že nejsilnější rezistence vůči tlaku evropských norem můžeme pozorovat v Řecku a Portugalsku. Oproti tomu v Irsku, díky zmiňovanému politickému a společenskému kontextu, převažoval pozitivní přístup k Evropské unii.

Krátké komparativní vybočení nám tak napomáhá zmírnit pohled na Irsko jako zemi přizpůsobující se evropským politikám pouze z čistého pragmatismu a jedině z finančních důvodů. Srovnání s Portugalskem a Řeckem, kohezními státy, které do Evropského společenství vstupovaly přinejmenším v ekonomickém ohledu ve stejné situaci jako Irsko, nám ukazuje, že ochota Irska adaptovat se na evropské normy byly poměrně vysoká. Otázky

evropské integrace se zde přinejmenším po celá devadesátá léta neselekávaly s větším negativním ohlasem.<sup>143</sup>

## 10 Závěr

Základní dvě otázky, které si tato práce kladla za cíl zodpovědět, se týkaly za prvé míry vlivu Evropské unie, jejích institucí a norem na vytváření veřejné politiky, s konkrétním zacílením na regionální politiku. Druhý okruh otázek se zaměřoval na vývoj institucionálních struktur, zejména na regionální úrovni, probíhající v souvislosti s adaptací na normy evropské kohezní politiky.

Z výsledků našeho tázání vyplývá, že ke změně a přizpůsobení došlo výrazněji na poli procesů tvorby politik, než při změnách jejího institucionálního rámce. Přijetí základních principů evropské kohezní politiky značně proměnilo politický styl, vedlo k zapojení většího počtu aktérů, posílení principu partnerství, strategického plánování a víceletých rozpočtových výhledů.

Naopak na institucionální úrovni došlo k vytvoření nových regionálních jednotek, které ale mají značně omezené pravomoci bez výraznější autonomie a jasně daných kompetencí. Slouží tedy spíše jako fóra pro setkávání jednotlivých regionálních aktérů, než jako plnohodnotná součást politického systému vybavená rozhodovacími pravomocemi.

Evropeizace irského politického systému může být tedy označena jako pragmatická, prováděná především s cílem optimalizace získávání finančních prostředků z programů evropské regionální politiky. Na druhou stranu nemůžeme přehlížet osvojení nového stylu tvorby politik tam, kde byl vnímán jako užitečný a prospěšný. Stručné srovnání s ostatními kohezními státy ukazuje, že irský přístup k evropské regionální politice byl mnohdy vstřícnější a flexibilnější než v případě ostatních zemí

Irský vývoj tak potvrzuje závěry teoretického uvažování C. Radaelliho, z kterých jsme především vycházeli. Radaelli předpokládá větší vliv evropských politik na změny politických procesů než struktur. Také odmítá tezi o dominanci evropských institucí nad národními a spíše předpokládá vznik svébytného evropského prostoru tvorby politik, ve kterých se vzájemně ovlivňují evropské a národní instituce. Analýza vytváření irského Národního rozvojového plánu pro roky 2000-2006 tyto závěry potvrzuje.

---

<sup>143</sup> Tamtéž, s. 179-205.

## 11 Summary

Diploma thesis dealing with the transformation of regional policy in Ireland at the end of 20<sup>th</sup> century. The main aim of the paper is to analyse changes, which occurred in the Irish regional policy under the influence of the European Union, its institutions and norms. Thesis should describe both changes in the processes of policy making and institutional framework. For interpretation of the analysis theories of policy analysis, Europeanisation and multi-level governance are used.

During the 1990's Ireland experience remarkable economic growth caused by optimal economic conditions, wise economic policy and financial grants from programmes of the European Union regional policy. Since Ireland had become one of the wealthiest state in Europe at the end of decade, severe restriction in financial aid were introduced. To cope with these changes, reforms of Irish regional policy were discussed and launched. This paper will be dealing with analysis of the reforms.

Development of the European and Irish regional policy is described in the first part, followed by analysis of policy actors at the regional, national and European level. First part of thesis is concluded with the description of the legal framework of European regional policy. Creation of the National development plan and the analysis of regional policy for period of 2000-2006 form the main part of the paper. Thesis is concluded with evaluation of the level of Europeanisation of Irish regional policy.

According to the analysis, the European regional policy influenced mainly the processes of Irish public and regional policy. Institutional framework of the Irish political system remained mostly resistant to any changes proposed by the European Union. Creation of the regional assemblies was the most important adjustment to the requirements of the EU. Still these new regional units represent only weak structures without any significant power and competencies.

## 12 Bibliografie

### 12.1 Teorie a metodologie

BORZEL, T.: *Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting: member states response to Europeanisation*, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*: 40/2, 2002, 193-214.

CABADA, L. – KUBÁT, M. a kol.: *Úvod do studia politické vědy*. Praha, Eurolex Bohemia, 2004.

COWLES, M.G. – CAPORASO, J.A. (eds): *Transforming Europe: Europeanisation and domestic change*. Ithaca, NJ, Cornell University Press, 2001.

DOWNS, W.: *Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project Overview*. *Journal of European Integration*, Vol. 24, Issue 3, 2002, 171 – 177.

DRULÁK, P. a kol.: *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha, Portál, 2008.

EICHENBERG, R. C. - DALTON, R. J.: *Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration*. *International Organization*, 47/4, 507-34. 1993.

FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, C.M.: *The politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

HOOGHE, L. - MARKS, G.: *Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration*. *Political Studies* 37/3: 415-420, 2004.

HOOGHE, L. – MARKS, G.: *Types of Multi-Level Governance*. *European Integration online Papers*, Vol. 5, No 11, 2001.

HOOGHE, L. – MARKS, G.: *Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance*. *American political Science review*, 2003, 97/2: 233-243.

HOWLETT, M. – RAMESH, M.: *Studying public policy: Policy cycles and subsystems*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

JOHN, P.: *Centralisation, decentralisation and the EU: The dynamics of triadic relationship*. *Public Administration*, 1996, 74: 293-313, 1996.

MATTLI, W.: *The Logic of Regional Integration: Europe and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MORAVCSIK, A.: *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press, 1998.

NIEDERMAYER, O. – SINNOT, R.: *Public Opinion and internationalized governance*. Oxford, Oxford University Press, 1995.

OLSEN, J.P.: “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 2002, roč. 40 (5) s. 921-952.

PIKE, A. - RODRIGUEZ-POSE, A. - TOMANEY, J.: *Local and Regional Development*, London, Routledge, 2000.

SCHMITT-EGNER, P.: ‘The Concept of a ‘Region’: Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction’ *Journal of European Integration* 24/3, pp.179-200, 2000.

VESELÝ, A. – NEKOLA, M.: *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha, Slon, 2007.

WARLEIGH, A.: *Learning from Europe: EU studies and rethinking of international relations*. European Journal of International Research, 2006, 12/1: 31-51.

## 12.2 Evropská regionální politika

ADSHEAD, M.: *Developing European Regions? Comparative Governance, Policy networks and European Integration*. Aldershot: Ashgate. 2002.

ADAMS et al (eds.) *Regional Development and Spatial planning*, Aldershot: Ashgate, 2000.

ARCHER, C. – NUGENT, N.: *Introduction: Does the Size of Member States Matter in the European Union?* Journal of European Integration, Vol. 28, Issue 1, 2006, pp. 3-6.

BACHE, I.: *The Politics of European Regional Policy – multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic, 1998.

BACHTLER, J.: *Reforming the structural funds: challenges for EU regional policy*. European Planning Studies, Vol. 6, Issue 6, 1998, 645 – 665.

BACHTLER, J. – TUROK, I.: *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. London: Jessica Kingsley, 1997.

BARRY, F. – BEGG, I.: *EMU and cohesion: introduction*. Journal of Common market studies, 41/5; 781-96, 2003.

BEHRENS, P. – SMYRL, M.: *A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market*. Journal of European Public Policy, Vol. 6, Issue 3, 1999, pp. 419 – 35.

BENZ, A. – EBERLEIN, B.: *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*. Journal of European Public Policy, Vol. 6, Issue 2, 1999, pp. 329 – 348.

CINI, M.: *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

EVANS, A.: *The EU Structural Funds*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

EVANS, A.: *'Regionalism in the EU: Legal Organisation of a Challenging Social Phenomenon'* Journal of European Integration 24/3, 219-243, 2002.

FARROWS, M.: *Subnational Levels of Government in the Policy Process of the European Union*. Unpublished Ph.D. Thesis, University of Limerick, 1998.

HALL, R. – ROSENSTOCK, M.: *Agenda 2000 – The reform of EU cohesion policies*. European Planning Studies, Vol. 6, Issue 6, 1998, s. 635 – 645.

HANF, K. - SOETENDORP, B. (eds.): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London: Longman, 1998.

HARDY, S. et al.: *An Enlarged Europe: Regions in Competition?* London: J. Kingsley, 1995.

HOOGHE, L.: *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

HUGHES, J. - SASSE, G. – GORDON, C.: *Conditionality and compliance in the EU's eastward enlargement: regional policy and the reform of subnational government*. JCMS, 42/3: 523-51, 2004.

KEATING, M.: *'Is there a regional level of government in Europe?'* in LE GALES, P. - Lequesne, C.: *Regions in Europe*. London, Routledge, 1998.

- KEATING, M. – LOUGHLIN, J.: *Political Economy of Regionalism*. London; Portland, Ore.: Frank Cass, 1996.
- KEATING, M. – LOUGHLIN, J. – DESCHOUWER, K.: *Culture, Institutions and Economic Development: a study of eight European regions*. Aldershot: Edward Elgar, 2003.
- PARASKEVOPOULOS, C. – LEONARDI, R.: *Introduction: adaptional pressures and social learning in European regional policy – cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) countries*. *Regional and Federal Studies*, Vol. 14, Issue 3, 2004, pp. 315 – 354.
- PARASKEVOPOULOS, C. – GETIMIS, P. – REES, N. (eds.): *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*. Aldershot: Ashgate, 2006.
- PETERSON, J.: *The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 1, 1999, 46 – 65.
- PETERSON, J. – BOMBERG, E.: *Decision-making in the EU*, Basingstoke, Macmillan, 1999.
- REES, N.: *Inter-regional cooperation in the EU and beyond*. *European Planning Studies*, Vol. 5, Issue 3, 1997, pp 385 – 407.
- RODRIGUEZ -POSE, A.: *The European Union: Economy, Society and Polity*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ROMETSCH, D. - WESSELS, W. (eds): *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 1996.
- SUTCLIFFE, J.: *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?* *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, Issue 2, 2000, 290-309.
- TOMMEL, I.: *Transformation of governance: the European Commission's strategy for a creating a Europe of the regions*. *Regional and federal studies*, 8/2: 52-80, 1998.
- VOS, H. – BOUCKE, T. – DEVOS, C.: *Condition Sine Qua Non of the Added Values of Region in the EU: Upper-level Representation as the Fundamental Precondition*. *Journal of European Integration*, Vol. 24, Issues 3, 2002, 201- 218.

### **12.3 Irská regionální politika**

- ADSHEAD, M.: *Europeanization and Changing Patterns of Governance in Ireland*. *Public Administration*, Vol. 83, No. 1, 2005, 159-178).
- ADSHEAD, M. – MILLAR, M.: *Public Administration and Public Policy in Ireland -Theory and Methods*. London: Routledge, 2003.
- ASHEAD, M. – QUINN, B.: 'The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift', *Policy and Politics*, 26, 2, 1998, pp 209–25.
- BARRY, F. (ed.): *Understanding Ireland's Economic Growth*. London, Macmillan Press, 1999.
- BARRY, F. - BRADLEY, J. – HANNON, A.: 'The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 537-52, 2001.

- BARTLEY, B. - KITCHIN, R.: *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 2007.
- BOYLE, M.: 'Euro-regionalism and the struggles over scales of Governance: the Politics of Ireland's approach to Structural Fund' Allocations 2000-2006, *Political Geography*, Vol. 19, 2000.
- CALLANAN, B.: *Ireland's Shannon story: leaders, visions, and networks - a case study of local and regional development*. Dublin: Irish Academic Press, 2000.
- CALLANAN, M.: *Local Government in Ireland: Inside Out*. Dublin: IPA, 2003.
- CARROLL, W. - BYRNE, T.: 'Regional Policy and Ireland.' in Dooge, J. - Barrington, R. (eds.) *A Vital National Interest*, Dublin: IPA, 1999.
- CLINCH, P. - CONVERY, F. – WALSH, B.: *After the Celtic Tiger: Challenges Ahead*. Dublin, O'Brien Press, 2002.
- COAKLEY, J. - GALLAGHER, M. (eds.): *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge/PSAI Press., 1999.
- COLLINS, N.: *Political Issues in Ireland Today*. Manchester: Manchester University Press, 1999.
- COULTER, C. – COLEMAN, S.: *The End of Irish History? Critical Approaches to the Celtic Tiger*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- CROTTY, W. – SCHMITT, D. (eds.): *Ireland and the politics of change*. Harlow: Longman, 1998.
- CROTTY, W. – SCHMITT, D. (eds.): *Ireland on the World Stage*. Harlow: Longman, 2002.
- DRUDY, P.: 'The regional implications of EEC policies in Ireland' in Drudy, P. – McAleese, D. (eds.) *Ireland and the European Community*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- FITZGERALD, J.: *An Irish perspective on the Structural funds*. *European Planning Studies*, Vol. 6 Issue 6, 1998, pp677 – 695.
- HAYWARD, K. – MACCARTHAIGH, M.: *Recycling the state: the politics of adaptation in Ireland*. Dublin: Irish Academic Press, 2007.
- HOLMES, M. (ed.): *Ireland and the European Union: Nice, enlargement and the future of Europe*. Manchester, Manchester University Press, 2005.
- HOLMES, M. – REES, N.: 'Regions within a Region: The Paradox of the Republic of Ireland' in Jones, B. – Keating, M.: *The European Union and the Regions*, Oxford: Clarendon Press, 1995.
- LAFFAN, B.: 'Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union.' *Studies in Public Policy*, 7, Trinity College, Dublin: The Policy Institute, 2001.
- LAFFAN, B. – MAHONY, J.: *Ireland and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- McCAFFERTY, D.: 'Rediscovering our Regions.' in Hourihane, J.: *Engaging Spaces: People, Place and Space from an Irish Perspective*. Dublin, Lilliput Press, 2003
- NOLAN, B – O'CONNELL, P. – WHELAN, C.: *Bust to boom? The Irish experience of growth and inequality*. Dublin: Institut of Public Administration, 2000.

O'CEARBHAILL, D.: *'Creatures of the Centre? The Uneasy Relationship of Central Government with Regional and Local Authorities in Ireland'*, in M. Tykklainen (ed.) *Development Issues and Strategies in the New Europe*, Aldershot: Avebury, 1992.

O'DONNELL, R.: *Europe: The Irish Experience*. Dublin: Institute of European Affairs, 2000.

O'HAGAN, J. – Newman, C. (eds.): *The Economy of Ireland: National and Sectoral Policy Issues*. Dublin, Gill and Macmillan, 2005.

O'LEARY, E.: *Convergence of living standards amongst Irish regions: the roles of productivity, profit outflows and demography 1960-1996*. *Regional Studies*, 35(3), 197-206, 2001.

O'LEARY, E.: *Irish Regional Development: A New Agenda*. Dublin, The Liffey Press Ltd., 2003.

QUINN, B.: *State Structures and EU Structural Funding: Complementary or Contentious? Comparisons from Ireland and Germany*. Unpublished Ph.D. Thesis, University of Limerick, 1999.

REES, N. – FARROWS, M.: *The Reform of the EU Structural Funds: administrative adaptation and the prospects for regionalisation in Ireland*. Paper prepared for presentation at the Biennial Conference of the European Community Studies Association (USA), Pittsburgh, 2-5 June 1999.

REES, N. – QUINN, B. – CONNAUGHTON, B.: *Europeanisation, Adaptation and EU Regional Policy in Ireland: Assessing the Goodness of Fit*. Limerick: Department of Politics and Public Administration, University of Limerick, 2006.

REES, N. - QUINN, B. - CONNAUGHTON, B.: *Ireland's Pragmatic Adaptation to Regionalization: The MidWest Region.* *Regional and Federal Studies* Vol. 14/3,377-402, 2004.

TAYLOR, G. (ed.) *Issues in Irish Public Policy* Dublin, Irish Academic Press, 2002.

SWEENEY, P.: *The Celtic Tiger: Ireland's Continuing Economic Miracle*. Dublin: Oak Tree, 1999.

ŠLOSARČÍK, I.: *Politický systém Irska*. Praha, Slon, 2007.

WALSH, J.: *'Planning for regional development in a peripheral open economy: The case of Ireland'* in Byron, R. - Hansen, J.C. - Jenkins, J. (eds.) *Regional Development on the North Atlantic Margin.*, Aldershot, Ashgate, 2004.

## 12.4 Dokumenty

*Border, Midland and Western Region Development Strategy 2000 – 2006*. Dublin, Fitzpatrick Associates, 1999.

*The Border Region after 1999: the case for special status*. 1998, Cavan: Border Regional Authority.

*CSF 2000-2006 Update Evaluation*, Dublin: Fitzpatrick Associates, 2005.

*Dail Debates*. <http://historical-debates.oireachtas.ie/> - 9.1. 2010

*The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland, 2000–2006*. Dublin: ESRI, 2003.



*National Development Plan, 2000-2006.* Dublin, 1999. [www.ndp.ie](http://www.ndp.ie) – 6.1. 2010

*A New Partnership for Cohesion convergence, competitiveness and cooperation,* Brussels: CEC (third report on economic and social cohesion), Commission of the European Communities, 2004.

*Seanad Debates* <http://historical-debates.oireachtas.ie/> - 9.1. 2010

*The Submission from the Border Regional Authority Regarding Structural and Cohesion Funds Assisted Operation 2000-2006.* 1998, Cavan: Border Regional Authority.

*Submission for Structural and Cohesion Funds for the Period 2000-2006.* 1998, Tullamore: Midland Regional Authority.

*Taoiseach press release.* [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office) - 6.1. 2010

*West Regional Plan: Structural and Cohesion Funds 2000-2006.* 1998, Galway: West Regional Authority.