

**Univerzita Karlova**  
**Fakulta sociálních věd**  
**Institut politologických studií**  
**Katedra politologie**

**Vznik, definiční rámec a metodologie výpočtu míry autonomie  
evropských regionů**

Autor: Jakub Utěšený  
Vedoucí práce: PhDr. Michail Romancov Ph.D.  
Vypracováno: 15. května 2006

Čestně prohlašuji, že jsem celou práci vypracoval samostatně a že všechny prameny, které jsem ke své práci použil, jsou v textu vyznačeny způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze, dne 16. května 2006



Jakub Utěšený

# Obsah

Úvod .....	1
<b>1. Obecný význam slova „region“ .....</b>	<b>3</b>
1.1. Politické pojetí regionu (normativní) .....	5
<b>2. Regionalismus v Evropě .....</b>	<b>7</b>
2.1. Prvopočátek emancipace regionů .....	8
2.2. Nová vlna regionalismu .....	10
2.3. Regionalismus „spolupráce“ v 90. letech .....	12
2.4. Regionalismus vs. regionalizace .....	15
2.5. Perspektiva do budoucna .....	17
<b>3. Míra autonomie evropských regionů .....</b>	<b>20</b>
3.1. Faktory určující míru autonomie .....	20
3.2. Kvalitativní vyjádření vztahu mezi jednotlivými faktory (kritérii) .....	25
3.2.1. Schopnost regionu vytvářet vlastní nezávislou regionální politiku a finanční nezávislost .....	26
3.2.2. Paradiplomacie a centralizace moci v regionálním rámci .....	33
<b>4. Metodologie výpočtu míry autonomie regionu .....</b>	<b>34</b>
<b>5. Analýza evropských regionů .....</b>	<b>36</b>
5.1. Španělsko a jeho regiony .....	36
5.1.1. Baskicko .....	37
5.1.2. Baleárské ostrovy .....	40
5.2. Itálie a její regiony .....	42
5.2.1. Friuli – Venezia Giulia .....	44
5.2.2. Puglia .....	46
5.3. Polsko a jeho regiony .....	48
<b>Závěr .....</b>	<b>50</b>
<b>Přílohy .....</b>	<b>54</b>
Příloha č. 1: Vztah stát-region v tradičním/novém uspořádání .....	54
Příloha č. 2: Tabulka státních tradic (Keating, Loughlin) .....	55
Příloha č. 3: Tabulka podmínek decentralizace (Bahl; Georgia State University, 99) .....	56
Příloha č. 4: (Benchmarking the Information Society: e-Europe Indicators for European Regions, 2004) .....	56
Příloha č. 5: Vypočty míry autonomie regionů .....	57
<b>Literatura .....</b>	<b>62</b>
<b>Resumé .....</b>	<b>64</b>

## Úvod

Mnoho současných autorů se není schopno tématicky oprostít od konceptu národního státu, který se tak stal permanentním předmětem politologického výzkumu. Toto tvrzení mě vede k závěru, že neexistuje dostatečná reflexe politického vývoje 2. pol. 20. stol. a nebo má politická věda značně setrvačný charakter. Nelze nic namítat proti tomu, že národní stát zatím stále obhajuje své ústřední postavení v domácí politice i mezinárodních vztazích. Avšak je třeba mít na paměti, že prostředí, ve kterém tyto národní státy působí se od konce druhé světové války značně změnilo. V důsledku globalizace došlo internacionalizaci národních trhů a vedle národních států vstoupili na mocenskou scénu také další aktéři, kteří si postupem času získali značný politický vliv. Ať už hovoříme o nadnárodních korporacích, které svou moc odvozují od vlastnictví kapitálu, o mezinárodních organizacích či režimech, jež svou moc a legitimitu získávají na základě bilaterálních či multilaterálních dohod a nebo o regionech, jakožto alternativních zdrojích autonomní moci.

A právě regiony, se podle mého názoru, stávají potenciálním nositelem politické moci v blízké budoucnosti. Evropa je od počátku 70. let konfrontována s vlnou nového regionalismu, která po pádu komunismu zasáhla i střední a východní Evropu. Politické regiony, díky dotacím z evropských fondů a vlastním finančním aktivitám, získávají významný mocenský status a vytvářejí tak třetí úroveň politického rozhodování v Evropě (vedle národních států a EU).

Málokdo se zabývá touto třetí sférou politiky, protože regiony podle mnohých ještě stále nejsou dostatečně silné na to, aby se staly rovnocenným partnerem klasických národních států. Avšak i tyto „malé“ politické jednotky by měly být zahrnuty do předmětu politologického studia a to z několika důvodů. Regiony jsou, ve větší či menší míře, nositeli delegovaných pravomocí, jejichž míra již dávno přesáhla úroveň bezvýznamnosti. Mohou hrát úlohu prostředníka v identifikaci občanů se svým národním státem. Některé regiony disponují značnými finančními prostředky a stávají se tak významnými tržními aktéry. V neposlední řadě je třeba zmínit schopnost některých regionů podílet se na utváření mezinárodní politiky a tak se stávají nedílnou součástí

mezinárodních vztahů. Z těchto a mnoha dalších důvodů je třeba soustředit svou pozornost na region, jakožto fenomén moderní doby.

Regiony jakožto teritoriální administrativní jednotky tvořící součást národních států se postupně emancipovaly a tento proces dosud není završen. Dokonce se lze domnívat, že faktický nástup regionů teprve přijde. Alespoň pokud uvažujeme v limitovaných intencích teritoria evropského kontinentu. Tento proces postupné emancipace evropských regionů je třeba sledovat a velice pečlivě reflektovat jeho důsledky. V současné době však neexistují žádná empiricky platná měřítka či vzorce, podle kterých by bylo možné probíhající změny posuzovat. Ambicí této práce je tento nedostatek odstranit a pokusit se vytvořit empirickou metodu, podle které by bylo možné změřit kvalitativní změnu jednotlivých regionů v čase. Celá práce bude vycházet ze systémové analýzy jednotlivých regionů, pomocí které by bylo možné stanovit základní rámec deskripce libovolného regionu. Na základě následné komparace výsledků vzešlých z analýzy fungování systémů regionů vytvořím schéma několika funkcí malých administrativních jednotek, které by měly být obecně platné pro většinu měřených jednotek. Takto tedy vytvořím fiktivní region jehož funkce (pravomoci) ohodnotím podle kvalitativní úrovně každé z těchto funkcí. Získaný číselný údaj použiji jako základní měřítko, od které ho lze úsudkem odvozovat kvalitu funkcí ostatních regionů.

Toto však není jediný cíl této práce. Dále se pokusím zabránit fragmentaci významu pojmu region pomocí stanovení konkrétních definic a tím přispět k ustálení pojmosloví týkající se regionální problematiky. Skrze deskripci současné podoby paradiplomacie se pokusím dokázat, že některé evropské regiony se již staly etablovanými aktéry mezinárodních vztahů a jsou schopny zapojit se např. do řešení etnických konfliktů či aktivně napomoci domácím soukromým subjektům obstát v konkurenčním boji na mezinárodních trzích.

Posledním důvodem k sepsání této práce je vytvořit stručný přehled významných evropských regionů z hlediska jejich charakteristických vlastností, tak aby bylo možné získat ucelenou představu o fungování jednotlivých typů regionů v praktické rovině. Vzhledem k tomu, že počet regionů je v Evropě značný, vybral jsem pouze exemplární příklady na nichž lze dokumentovat rozmanitost typologie evropských regionů.

## 1. Obecný význam slova „region“

Region je slovo mnohoznačného významu. Nikde nelze nalézt plně vyhovující definici, která by zahrnovala všechna možná pojetí regionu. Při definování tohoto slova se potýkáme s paradoxem, že čím konkrétnější definici regionu zvolíme, tím je nepřesnější vůči obecnému pojetí regionu. Jako příklad uvedu definici evropské internetové encyklopedie Wikipedia, která region definuje jako úroveň vlády pod vládou národní a obvykle se tohoto pojmu využívá ve vztahu k nějakému historickému právu nebo k nějaké významné odlišnosti vůči zbytku země<sup>1</sup>. Tato definice je konkrétní a velice přesná, jejím nedostatkem však je její malý explanační záběr. Region je v ní pojímán jako administrativní jednotka menšího geografického rozsahu s charakteristickým rysem, vlastním pouze dané oblasti. Z politického hlediska je tato definice více než dostačující, ale z hlediska jiných oborů bychom se zcela jistě setkali s nesouhlasnými postoji. Například environmentalisté charakterizují region jako rozsáhlou, ne zcela přesně vymezenou lokalitu na povrchu země, která je charakteristická svou faunou a flórou.

Ve snaze najít přesnou definici konceptu regionu narážíme na další překážku, ve které dosud nebylo dosaženo shody. Musí být území regionu geograficky homogenní a přesně ohraničené? V mezinárodní sféře se většina zainteresovaných odborníků přiklání k tvrzení, že region může být územně diskontinuální a jako příklad je velice často uváděn region „britského vlivu“ – Commonwealth. Ačkoliv jeho území je tvořeno oddělenými teritoriálními jednotkami, jedná se o skupinu národních států, které jsou charakteristické podobnou kulturou a v některých případech také společnými politickými zájmy

V komparativní politologii termín region slouží jako rámec, uvnitř kterého se zkoumají podobnosti a odlišnosti politiky daných států, spadající svou kulturou do teritoria určitého regionu. V tomto případě je region chápán jako lokalita, jejímž společným jmenovatelem je podobná kultura, která je identifikovatelná skrze opakující se specifické vzorce chování.<sup>2</sup>

S pojmem region pracuje také Sekretariát OSN, který na základě demografických

---

1. [en.wikipedia.org/wiki/Region\\_\(Europe\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Region_(Europe))

2. Ehrlich, R. W. and Henderson, G. M. (1968). Culture area. In *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 3, pp. 563-568. New York: Macmillan/The Free Press

charakteristiky vymezil osm světových oblastí, které však nebyly obecně přijaty, protože tato klasifikace nereflexuje národní zvyklosti a odlišnosti a je zaměřena spíše na geografické vymezení regionů.<sup>3</sup> Proto byl vytvořen model 10 kulturních regionů, které lépe vystihují demografickou realitu.<sup>4</sup>

Z toho, co již zde bylo o regionu napsáno, lze usoudit, že jediné v čem mezi jednotlivými pohledy na region panuje shoda je, že region je prostor. Tento prostor může nabývat několika rozměrů.<sup>5</sup> Podle jednoho z nejuznávanějších politologů zabývajících se současnými decentralizačními procesy M. Keatinga<sup>6</sup> jsou těmito rozměry, rozměr teritoriální, politický, ekonomický a funkcionální. Žádný region nenabývá čistě jen jeden z těchto rozměrů, ale je tvořen jejich směsí v určitém poměru. Aby bylo možné všeobecný konceptuální rámec pojmu region uzavřít, je třeba nabídnout ještě jedno hledisko na daný problém a tím je region v mezinárodní perspektivě. V této oblasti lze rozlišit tři hlavní podoby regionů. Prvním typem je tzv. Markroregion, který zahrnuje velký prostor s určitými jednotícími politicko-civilizačními elementy, jež ho zároveň odlišují od jiných makroregionů. Druhým typem je transnacionální politický region, který obsahuje integrující politické a kulturní faktory několika (min. dvou) zemí. Posledním typem je transhraniční region. Obvykle je malý svou rozlohou, ale nerespektuje dané státní hranice a spojuje hraniční oblasti několika států v jednotící politický region.<sup>7</sup>

Jak je vidět význam pojmu region je stále ještě značně neustálený a v mnoha případech je pro přesné rozlišení chápání regionu nutné, zavést druhé, vysvětlující slovo, pomocí kterého si ujasníme, o kterém typu regionu mluvíme. V případě této práce se bude jednat o region blízký se v Keatingově typologii tzv. politickému rozměru regionu, který se vyznačuje přítomností demokraticky volených zastupitelských sborů,<sup>6</sup> na které jsou z centra přeneseny určité kompetence čímž se stávají součástí výkonné moci.

- 
3. East Asia, South Asia, Oceania, Latin-America, Africa, Europe, area of former USSR and Northern America
  4. Anglo-America, West Central Europe, Northern Europe, South America, Central America and the Caribbean, Asia and the Far East, Eastern Europe, Middle East and North Africa, West Africa, Central and East Africa; in: Janda, K. (1979). *Comparative Political Parties Data, 1950-1962*. Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research
  5. Keating, M.: Is There a Regional Level of Government in Europe; (1998) in: Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), *Regions in Europe*, London, 1998
  6. in: Fiala, V., Říchová, B. a kol.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*; Olomouc-Praha, 2002 (str. 11-12)
  7. in: Hnízdo, B.: *Mezinárodní perspektivy politických regionů*; ISE, 1995 (str. 64)

## 1.1 Politické pojetí regionu (normativní)

Jak je patrné, názory na přesnou a všeobsahující definici regionu se rozcházejí. Univerzální charakteristika tohoto pojmu prozatím neexistuje. Pro mé potřeby však postačí konkrétnější definice, vztahující se pouze k politickému pojetí regionu. Politická, tedy normativní charakteristika regionu se opírá o tvrzení, že vytvořený region je výrazem politické vůle. Normativní region je limitován počtem obyvatel, kteří jsou schopni efektivně naplnit ekonomické cíle, historickými, kulturními a dalšími faktory. Vedle normativního pojetí regionu existuje dále analytické vyjádření regionu. To region chápe jako seskupení oblastí na základě geografických či socioekonomických kritérií (typ půdy, homogenita obyvatelstva, polarita regionálních ekonomik atd.).<sup>8</sup> Vraťme se však zpět k normativnímu pojetí regionu, které lze vyjádřit definicí, kterou nám nabízí Shromáždění evropských regionů<sup>9</sup>, jež region definuje jako teritoriální jednotku v rámci suverénního státu, disponující funkčním systémem samosprávy a má určitý statut autonomie nebo alespoň existuje nějaký zákon, který jasně definuje pravomoci vykonávané regionem. Tato definice mi posloužila k tomu, abych jasně eliminoval počet regionů v Evropě, které jsou pro tuto práci relevantní. Stále je však třeba tuto definici rozšířit a současně tedy i upřesnit. J. Palard přichází s konceptem „mesogovernment“,<sup>10</sup> jehož prostřednictvím je region viděn jako mezičlánek fungující mezi národní a lokální úrovní, přičemž nezáleží na tom, zda-li je stát centralizovaný či federální. Region je v tomto pojetí chápán jako entita, která má své vlastní ekonomické a finanční zájmy, tzn. není jen prostředníkem vlády v politické struktuře státu.

Sloučením charakteristických znaků obsažených v obou definicích jsem získal tři základní kritéria, která jsou nezbytná pro získání statutu politického regionu. Prvním kritériem je teritorium v rámci suverénního státu. Druhým kritériem je určitý stupeň autonomie, odvozený od povahy státem delegovaných pravomocí a voleného orgánu. A v neposlední řadě musí mít region schopnost definovat vlastní zájmy, které může

---

8. [http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/basicnuts\\_regions\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html)

9. Assembly of European Regions (AER); <http://www.are-regions-europe.org>

10. Palard, J. (2003). « Territoires et cohésion sociale : la dimension politique », Cahiers de géographie du Québec, vol. 47, n<sup>o</sup>. 131, septembre 2003, p. 317-319



prosazovat bez účasti národní vlády.<sup>11</sup>

V případě, že hovoříme o politickém pojetí regionu, nesmí být opomenuta klasifikace regionů z hlediska Komise EU. Ta vytvořila vlastní definiční rámec pro regiony fungující v členských zemích EU. Jedná se o tzv. NUTS<sup>12</sup>, které EK poskytují kritéria ke shromažďování statistický dat z konkrétních oblastí. Skrze tyto jednotky je zajištěna také implementace regionální politiky prováděná EK. Rozlohou největší jsou tzv. regiony Evropského společenství, na jejichž základě se vytvářejí hlavní oblasti ekonomického plánování.<sup>13</sup> Základními a zároveň nejdůležitějšími regiony pro potřeby EK jsou NUTS II, které ve Francii, Španělsku, Itálii a v některých dalších zemích korespondují s administrativními regiony daných zemí. Ve Velké Británii byly tyto regiony vytvořeny pouze pro účely EU sloučením menších administrativních jednotek. V federativních zemích jako je Belgie nebo Německo jsou NUTS II nižším stupněm administrativních jednotek.<sup>14</sup> NUTS II jsou z hlediska EU nejvýznamnější, protože se na jejich základě vytváří strukturální politika. Rozdíl mezi NUTS I a NUTS II spočívá hlavně v jejich vztahu k EK. NUTS II ve velkém množství států korespondují už s dříve zavedeným samosprávným dělením a byly tedy už dříve hlavními cílovými oblastmi regionální politiky národních států. Proto se pro EK staly významným ukazatelem národních a regionálních problémů. NUTS I byly vytvořeny uměle jakožto socioekonomické regiony, které slučují více základních regionů NUTS II. Slouží jako ukazatele regionálních problémů celého Společenství (je možné na nich sledovat efekt politiky EU v různých oblastech).<sup>15</sup>

Poslední úroveň regionální klasifikace z hlediska EK jsou NUTS III, jejichž význam spočívá především v příhraniční spolupráci. Tyto regiony se liší nejen v počtu obyvatel, stupni ekonomického významu, ale také v rozsahu pravomocí. Ve Španělsku a Itálii

---

11. Např. možnost jednat s hospodářskými subjekty, navozovat zahraniční vztahy (paradiplomacie), atd.

12. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*

13. *NUTS I* – obvykle se shodují s hranicemi menších národních států (Švédsko) nebo s velkými administrativními celky v rámci větších národních států; mezi největší patří Severní Vestfálsko s 18 miliony obyvateli a severozápadní Itálie s 15 mil. obyv.; nejmenší NUTS I je autonomní provincie Aland ve Finsku (25 tis. obyv.); [http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/mainchar\\_regions\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/mainchar_regions_en.html)

14. Dánsko a Lucembursko tvoří pouze jednu NUTS II. Do nedávné doby tomu tak bylo i v Irsku, které je v současné době rozděleno do 2 regionů.

15. [http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/application\\_regions\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/application_regions_en.html) (b)

korespondují s provinciemi, ve Francii s departementy, z čehož tedy vyplývá, že EK při jejich vytváření reflektovala již existující členění uvnitř národních států.<sup>16</sup> EK vytvořila ještě jeden „vedlejší“ typ regionů, který je aplikován v kandidátských zemích. Aby jejich přístup k regionální politice EU byl hladký, EK zavedla tzv. NSR<sup>17</sup>, na jejichž základě má být definována hierarchie regionů v daných zemích, tak jako je tomu v př. EU prostřednictvím NUTS.

## 2. Regionalismus v Evropě

Regionalismus je fenomén, který se na evropském kontinentě objevuje už dlouhá staletí. Lze ho chápat jako určitý program, který zdůrazňuje požadavek větší politické kontroly těmi, kdož žijí na daném teritoriu.<sup>18</sup> Takto chápaný regionalismus lze nalézt např. už v 16. století, kdy nizozemské provincie bojovaly za své právo na autonomii proti španělskému Filipu II. Pod tento pojem můžeme zahrnout také snahy Čechů v 19. století o posílení role jednotlivých zemských sněmů na úkor centrální vlády se sídlem ve Vídni. Takovýchto příkladů bychom v historii mohli najít spoustu. To je jeden z důvodů, proč o regionalismu nelze hovořit pouze v jeho obecném smyslu. Není tak totiž jasně patrný zřetelný rozdíl mezi současným chápáním tohoto pojmu, neodmyslitelně spjatým s evropskou integrací a pojetím obecným, které je vymezeno výše zmíněnou definicí.

Dnešní chápání regionalismu rozhodně nelze omezit pouze na jediný požadavek a to na úsilí o zvýšení kontroly těch, kdož žijí na určitém teritoriu. Je třeba uvědomit si, že počátek moderního regionalismu je velice úzce spjat s dobrovolným přenosem některých pravomocí centrálních vlád směrem k regionům. Tento transfer kompetencí byl však pouze formální a skutečnou moc si stále ponechávala centrální vláda, která chápala regiony pouze jako prodlouženou ruku své administrativy. Skrze regiony, pak bylo

---

16. Keating, M.: Paradiplomacy in Action; in chapter :The European Union and Inter-Regional Cooperation – Concept And Classification of Regions;

17. Nomenclature of Statistical Regions

18. in: Fiala, V., Říchová, B. a kol.: Úloha politických aktérů v procesu decentralizace; Olomouc-Praha, 2002 (str. 15)

uskutečňovány (někdy i bezohledné) plány centrální vlády, která tak dosáhla vyššího stupně efektivity při výkonu své moci. V tomto podhoubí se zrodil moderní evropský regionalismus, který je významně ovlivněn pozdější emancipací regionů, jež nechtěly pouze institucionální pravomoci, ale především skutečný podíl na výkonné a legislativní moci. Což bylo nutně spjato s potřebou zvýšení participace obyvatelstva v regionálních záležitostech, tedy s přímou volbou regionálních reprezentací, které tak získaly potřebnou legitimitu k tomu, aby obstály v boji s centrální vládou.

Tím zásadním, co moderní regionalismus odlišuje od regionalismu, jež se objevoval v minulých dobách, je zapojení obyčejného občana do celého procesu regionální emancipace. Dříve byl tento proces ovlivňován především elitami, jejichž zájmy se promítaly do výsledné podoby státního uspořádání. Občan byl pouze pasivním pozorovatelem, který byl vždy nucen adaptovat se na nové podmínky. Hlavním motorem regionalismu tak byly regionální elity. Dnes jsou regionální elity produktem regionalismu, který vzešel z potřeb společnosti.

## **2.1 Prvopočátek emancipace regionů**

Po skončení 2. sv. války byla Evropa silně poznamenaná státní centralizací, která v době války sloužila jako mobilizační faktor společnosti a kontrolní mechanismus. Tato válka byla konfliktem národních států, které v jejím průběhu ještě více zesílilo centralizované řízení ve všech možných oblastech. Potřebám války bylo podřízeno vše a státy, které ji vedly měly zajištěn monopol na její vedení. Po roce 1945 bylo upuštěno od masivní válečné výroby, ekonomika se liberalizovala a vše nasvědčovalo tomu, že evropské státy uvolní své otěže. Ve jménu společenské konsolidace a poválečné rekonstrukce průmyslu si však státy ponechaly veškeré rozhodující pravomoci ve svých rukou. Až do 70. let můžeme hovořit o období centralizace, která se vyznačovala silnou redistribucí finančních prostředků a mohutnou byrokratizací na všech úrovních. Lze hovořit o konečném období budování národních států, které v důsledku významných disparit životní úrovně v některých regionech a začaly vytvářet programy národní solidarity, jež měly napomoci ke snížení hospodářských rozdílů. V této souvislosti můžeme hovořit o tzv. asistovaném

regionalismu,<sup>19</sup> který je specifický tím, že regionální politika zůstává pouze v kompetenci národních vlád. Dominantním rysem tohoto regionalismu se stal státní intervencionismus, tak aby byl zachován sociální charakter státu. Regiony byly vytvářeny především jen jako nástroje centrálních vlád, které s teritoriálními změnami souhlasily jen z hlediska lepšího makroekonomického plánování.<sup>20</sup> Výjimkami mohli být jen Belgie a Velká Británie, které se kromě snahy o vyrovnání regionálních rozdílů, snažily také o zlepšení toků peněžních prostředků na financování kulturních minorit.

Někteří politologové nesouhlasí s terminologickým označením – regionalismus, pro tento víceméně účelový transfer několika málo pravomocí z centra směrem k regionům. Místo regionalismu hovoří o tzv. regionalizaci, která je vertikálním procesem přenosu kompetencí shora-dolů, je technokratická a fakticky centralistická.<sup>21</sup> Regiony tak plnily pouze administrativní funkci a většinou byly podřízeny centrálním národním plánům na rozvoj průmyslu a hospodářství.

Nešetrný státní ekonomický dirigismus však v některých oblastech způsobil nárůst nespokojenosti místních obyvatel a tím byl položen základ nového typu regionalismu směřujícího zdola-nahoru. Příkladem může být konzervativní regionalismus<sup>22</sup> ve francouzském vinařském regionu Languedoc. Po mohutné industrializaci pobřežních oblastí a vybudování infrastruktury pro turistický ruch, došlo k útlumu pěstování vína, tradičního v této oblasti. Důvodem byl přesun velkého množství obyvatel za prací na pobřeží. Farmáři se tak začali cítit omezováni celonárodním plánováním vlády, která uskutečnila své plány bez předchozího jednání s místními politickými reprezentacemi.<sup>23</sup> Místní zemědělci se stali velice citliví na zásahy vlády ve prospěch modernizace a homogenizace a začali bojovat za posílení pozice regionu vůči záměrům centralizovaného státu. Ještě lepším příkladem může být regionální politika italské vlády, která se vehementně pokoušela o industrializaci „chudého“ italského jihu. Za státní peníze

---

19. „The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe.“ In: European Studies at Oxford (2003)

20. Keating, M.: Is There a Regional Level of Government in Europe; (1998) in: Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), Regions in Europe, London, 1998

21. in: Fiala, V., Říčovská, B. a kol.: Úloha politických aktérů v procesu decentralizace; Olomouc-Praha, 2002 (str. 13)

22. Keating, M.: The New Regionalism in Western Europe; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 104)

23. Keating, M.: The New Regionalism in Western Europe; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 52-55)

budovala „katedrály v poušti“, které nikdy efektivně nefungovaly v důsledku nedostatku kvalifikovaných pracovních sil v oblasti a špatné infrastruktury. Proti této státní rozvojové politice se postavily mnohé nově zrozené lokální elity v severních regionech, které se začaly dožadovat změny a ekonomického růstu.<sup>24</sup>

Toto probouzení regionů v některých ryze unitárních evropských státech bylo doprovázeno znovuoživením národních hnutí a minoritních jazyků v historických regionech Španělska, Velké Británie a dalších zemí. V těchto oblastech nešlo ani tak o nespokojenost vyvolanou hospodářskými faktory, ale spíše se jednalo o symbolické odmítnutí kulturní dominance centra.<sup>25</sup>

## 2.2 Nový vlna regionalismu

V první polovině 70. let došlo k hospodářské krizi vyvolané ropnými šoky. Důsledkem bylo zpomalení, ne-li úplné zastavení decentralizace a budování regionálních struktur.<sup>26</sup> Státy se přestaly zabývat lokálními ekonomickými výkyvy, které bylo třeba narovnat a soustředily se především na celostátní úroveň hospodářství, jež procházelo krizí.

Jednou z možností, jak bránit své ekonomiky proti vnějším vlivům, bylo vytvoření silného jednotného evropského trhu. Tehdejší přední ekonomičtí analytici varovali národní vlády, integrace evropského trhu může ještě více prohloubit regionální disparity, které nebude možné financovat ze státních rozpočtů. Východiskem bylo posílení regionů, které získaly dostatek pravomocí na to, aby mohli obstát v konkurenční soutěži o atraktivní investice s ostatními subjekty.

Tlaky trhu, který se stal více komplexnější a méně kontrolovatelný, zapříčinily postupnou erozi národních států, které již nestačily samy čelit ekonomické globalizaci. Oblíbeným nástrojem státu pro povzbuzení skomírající ekonomiky se stala privatizace,<sup>27</sup> jež měla do státních firem přivést silné soukromé subjekty, které měly převzít na svá bedra nezbytné výdaje na restrukturalizaci podniků. Privatizace spolu s globalizací přispěly ke značnému

---

24. Keating, M.: *The New Regionalism in Western Europe*; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 54)

25. (tamtéž: p. 55)

26. Keating, M.: *Is There a Regional Level of Government in Europe?*; (1998) in: Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), *Regions in Europe*, London, 1998 (ch. New Regionalism)

27. Wright, Vincent: *Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe*; in: Keating

provázání evropských ekonomik. Mezinárodní soukromé společnosti přestaly být vázány na konkrétní teritorium a přesouvaly své výrobní a působišťe do oblastí, které jim poskytovaly podmínky k lepšímu a snadnějšímu zisku. Státy nad nimi ztratily kontrolu a staly se na nich závislé. Role národních států však nebyla oslabena pouze globalizujícím se trhem, ale také přeměnou společnosti. Ta se stala nositelkou jiných politických hodnot, než byly do té doby obvyklé. Politická agenda byla obohacena o témata jako byla nezaměstnanost, migrace, politika životního prostředí, feminismus a konzumerismus. Společnost byla konfrontována s novými problémy, jejichž řešení na centrální úrovni nebylo vždy možné. Navíc se rozšiřovala nespokojenost občanů s fungováním politického systému, který byl ve velké většině tehdejších evropských zemí značně setrvačný a nereagoval flexibilně na nové požadavky z vnějšku systému. Občané měli dostatečné kontroly na výstupu politického systému, ale nikoli na systém jako celek. Byla mu vytýkána pomalost, netransparentnost a malá reprezentativnost.<sup>28</sup> Tyto názorové změny ve společnosti byly doprovázeny snížením stabilizační schopnosti tradičních institucí, jakými byly církev, rodiny, obchodní spolky, ale také politické strany. Na vyřešení těchto problémů nestačila pouze jednostranná akce státu, která by byla limitována jak finančními prostředky tak jen politickým způsobem řešení. Bylo potřeba většího zapojení veřejnosti na komunální a regionální úrovni, podpořené spolupráci na úrovni mezinárodní. Všechny tyto dalekosáhlé proměny společnosti a trhu ovlivnily, do té doby neotřesitelnou, pozici státu. Stát zaznamenal ideologický odklon směrem k tržnímu liberalismu a potřebám jednotlivce. Musel omezit výši povinných mandatorních výdajů, které zatěžovaly státní rozpočet a přiklonit se k politice rozpočtových restrikcí. Bylo třeba zvýšit efektivitu a produktivitu pracovních sil snížením počtu státních zaměstnanců a redukcí mzdových nákladů.<sup>29</sup>

Problém duplikace kontroly a politické zodpovědnosti měl za následek přesun některých pravomocí z centra na regiony. Stát se však zbavoval především zodpovědnosti za nákladné služby a svěřil jejich správu nedostatečně finančně zabezpečeným regionům.<sup>30</sup> Ty byly nuceny, stejně tak jako stát, regulovat tok peněz do určitých sfér, protože lidé

---

28. Wright, Vincent: Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe; in: Keating

29. (tamtéž)

30. (tamtéž)

požadovali zachování sociálních výtěžků moderní společnosti ať už by tyto služby měl poskytovat stát či privátní sektor. Národní vlády nebyly schopny plně pokrýt potřeby společnosti a proto v průběhu 80. let dochází k výraznému omezení státního dirigismu ve prospěch regionů, které se obrátily na evropské fondy.<sup>31</sup> Začíná tak nová etapa v dějinách národního státu, který byl potlačen rozvíjejícím se mezinárodním trhem, mobilitou kapitálu a soutěživým charakterem vztahů mezi jednotlivými regiony.<sup>32</sup> Ty se snaží využívat veškerých výhod šířícího se neo-liberalismu a hospodářského kapitalismu tak, aby atraktivnily své teritorium a přilákaly tímto způsobem strategické investory. Politika se tedy více zaměřila na zvyšování atraktivnosti regionů<sup>33</sup> a upustila od praxe přímých investic centrálních vlád. Spekulativní kapitál totiž nezapadal do rámce fungování národního státu. Státy se sice všemožně snažily povzbudit firmy k investicím v méně vyspělých regionech, ale ty dávaly přednostu regionům, které pro ně byly atraktivní.<sup>34</sup> Státy tedy definitivně ztratily svůj monopol na kontrolu vnějších vztahů regionů. Ty byly vtaženy do mezinárodního rámce a přímo se napojily na mezinárodní tržní mechanismy. Vazba mezi regiony a státem byla do sice jisté míry oslabena, ale je třeba mít na paměti, že stát je stále významným aktérem ve vztahu k regionům.<sup>35</sup>

### 2.3 Regionalismus „spolupráce“ v 90. letech

Trend snižování počtu státních intervencí, který byl typický pro 80. léta v 90. letech ještě nabyl na síle. V důsledku rychle se měnícího globálního ekonomického kontextu, bylo třeba se neustále přizpůsobovat novým podmínkám. Tradiční cíle regionální politiky, jakými byly např. nezaměstnanost, úroveň veřejných služeb, příležitosti ke vzdělání a obzvláště vyrovnávání prostorových hospodářských nerovností, se staly více komplexnější. Cíle regionální politiky se přeorientovaly na optimalizaci a vytváření

---

31. V té době se jednalo především o ERDF – European Regional and Development Fund (začal fungovat v r. 1975), ESF – European Social Fund a EAGGF – European Guarantee and Guidance Fund. Strukturální fondy ES byly poprvé zmíněny v JEA v roce 1987 a s konečnou platností začaly fungovat na konci roku 1993. in: Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská Unie, CDK, 2003 (str. 446-453)

32. „The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe.“ In: European Studies at Oxford (2003)

33. Investice do infrastruktury, životního prostředí, pracovní síly, vzdělávání atd.

34. Keating, M.: The New Regionalism in Western Europe; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 76)

35. příloha č. 1 (in: Keating, M.: The New Regionalism in Western Europe; Edward Elgar Publishing, 1998, p. 78)

regionálních zdrojů, které měly povzbudit ekonomický růst. Velký důraz se kladl na zvyšování konkurenceschopnosti regionů, tak aby obstály v boji o investice a na snižování nezaměstnanosti.<sup>36</sup>

Změny v přístupu k regionální politice se změnily i v důsledku několika dalších neméně závažných procesů, které odstartoval pád „železné opony“. Nové ekonomické a politické prostředí, které se vytvořilo v důsledku dalekosáhlých změn v 80. letech. Neustálý tlak ze strany zahraničních trhů přinutil centrální vlády k prudké ekonomické liberalizaci, privatizaci státních podniků a s tím také související deregulaci v ekonomických záležitostech. Postupné snižování výdajů se však dotklo také mnoha podpůrných a dotačních programů, ze kterých čerpaly regiony své finanční prostředky.<sup>37</sup> Regiony byly tedy nuceny přehodnotit svou finanční politiku a zaměřily se především na podporu investičních projektů vytvářejících nová pracovní místa, inovaci a technologická vylepšení.<sup>38</sup> Větší snahu o zacílení finančních prostředků lze dokázat na prostorovém pokrytí regionální politiky. V 80. letech se změny související s regionální politikou dotkly 30-40% obyvatel v jednotlivých zemích ES. O deset let později se v severozápadní Evropě tento poměr snížil na 25 %.<sup>39</sup>

Regionalismus 90. let se tedy soustředil hlavně na zvýšení efektivnosti politiky regionů a v důsledku prohlubování evropské integrace začal být také velice ovlivňován Evropskou Komisí a jejími nástroji v podobě strukturálních fondů. Podpora regionalizace ze strany EU změnila značně podobu regionalismu. Ten měl do té doby především soutěživý charakter, kdy jednotlivé regiony (dokonce i v rámci jednoho státu) byly samy sobě soupeřem. Pomoc ze strukturálních fondů se zaměřila především na ty nejproblematictější a nejchudší regiony, které byly nejvíce postiženy soutěží o investice. Regionalismus tak začal nabývat podoby spolupráce na všech možných úrovních vládnutí. Vytvořila se síť vztahů, které již nebyly poznamenány silným státním

---

36. Bachtler, J.: New Dimension of Regional Policy in Western Europe; in: Keating, M., Loughlin, J.: The Political Economy of Regionalism; Frank Cass, 1996 (p.78)

37. Jednalo se především o Belgii, Finsko, Irsko, Nizozemsko, Švédsko. Jihoevropské státy se nepotýkaly s problémy redukce finančních toků do regionální politiky díky bohatým dotacím z fondů EU.

38. Bachtler J and Michie R (1995) A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds; *Regional Studies*, 29(8)

39. Bachtler, J.: New Dimension of Regional Policy in Western Europe; in: Keating, M., Loughlin, J.: The Political Economy of Regionalism; Frank Cass, 1996 (p.80)



intervencionismem, ale nabyly podoby partnerství. Dominantním rysem již přestal být pouze trh. Stal se jím také důraz na společnost a kvalitu života občanů.<sup>40</sup>

Devadesátá léta přinesla také změnu v institucionálním zakotvení regionů. V důsledku evropské integrace dochází k porovnávání jednotlivých regionů a z toho vyplývajícího nutného rozlišení. Regiony se vzájemně velice liší, jak svým teritoriálním, funkčním či politickým rozměrem. Základní podoba a charakter regionů je již v mnoha případech předurčen statní tradicí a jejím přístupem k regionalizaci. John Loughlin a Guy Peters rozlišují čtyři takovéto tradice: anglosaskou, germánskou, francouzskou a skandinávskou.<sup>41</sup> Tyto tradice jsou založeny na různých pojetí státu a společnosti, z čehož je vyvozen i jiný přístup k decentralizaci a výsledná podoba regionů. Není však třeba zabývat se tímto pojetím podrobně, protože pro tuto práci postačí pouze rámcové rozlišení regionů na regiony silné a slabé.<sup>42</sup> V 90. letech došlo k vymezení skupiny tzv. konstitučních regionů<sup>43</sup>, které se vyznačují dlouhou historickou tradicí a poměrně silnou identifikací občanů. Jako první se začaly profilovat na evropské úrovni prostřednictvím zakládání svých kanceláří a postupně si vydobily také své zastoupení v Radě ministrů.<sup>44</sup> Mezi tyto silné regiony lze zařadit podskupinu regionů s určitými legislativními pravomocemi, které jsou seskupeny v konferenci RegLeg.<sup>45</sup> Tyto regiony se staly produkty decentralizace některých unitárních států, které přesunuly část svých pravomocí na nižší úroveň. Druhou skupinou regionů jsou regiony „slabé“, které nedisponují žádnými významnými pravomocemi jak konstitučními tak legislativními. Jejich jediným reprezentantem se stalo Shromáždění evropských regionů.<sup>46</sup> Vzhledem k tomu, že některé z těchto regionů mají velice omezené pravomoci, jejich jediným inspiračním motorem v státě omezeném rámci aktivit, se staly politické priority evropských institucí v otázce regionální politiky. V současné době se jedná především o ekonomický rozvoj a dosažení

---

40. „The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe.“ In: European Studies at Oxford (2003)

41. viz. příloha č. 2; Loughlin, J., Peters, G.: State Traditions, Administrative Reform and Regionalization; in: Keating, M., Loughlin, J.: The Political Economy of Regionalism; Frank Cass, 1996 (p.46)

42. „The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe.“ In: European Studies at Oxford, 2003 (p. 78-80) in: <http://www.europeanstudies.ox.ac.uk/>

43. Bavorsko, Severní Porýní – Westfálsko, Salcburg, Katalánie, Skotsko, Valonsko, Flandry;

44. Mnohé z těchto regionů se také přímo podílely na přípravě ústavy EU.

45. RegLeg = Conference of European Regions with Legislative Powers (<http://www.regleg.org/default.asp> )

46. Assembly of European Regions (<http://www.a-e-r.org/> ) – 250 členů z 30 evropských zemí a 12 meziregionálních organizací;

trvale udržitelného turismu v oblastech pouze sezónního charakteru. Dále jde o propagaci životního prostředí, obnovitelných zdrojů energie, rozvoj venkova, kohezní politiku a dopravu.<sup>47</sup>

## 2.4 Regionalismus vs. regionalizace

Britský profesor politologie a uznávaný specialista na problematiku regionalismu a federalismu Michael Keating<sup>48</sup>, chápe regionalismus jako politické hnutí, které nabylo rozličných forem v důsledku spojení s různými ideologiemi. Na základě tohoto propojení regionalismu a ideologie, vymezil šest ideálních typů regionalismu,<sup>49</sup> jejichž kombinací lze dosáhnout konkrétního a komplexního obrazu politického hnutí.

Prvním typem je *konzervativní regionalismus*, který vychází z ideje komunity, která vzdoruje modernizaci vtělené do potlačování různorodosti, což je typické pro sekulární stát. Nositeli tohoto typu regionalismu byli ve 20. stol. křesťanští demokraté, kteří v něm viděli způsob jak najít kompromis mezi tradicí a modernitou skrze princip subsidiarity (Francie 19. stol.).

Druhým typem je *buržoazní regionalismus*, který je spjat s průmyslově a hospodářsky vyspělými regiony, které se snaží vymanit z překážek kladených státem. Hledají nový způsob vlády, který by povzbuzoval hospodářský rozvoj (Katalánsko, Liga Severu v Itálii, Bádensko-Wurtenbersko).

Dále Keating rozlišuje *technokratický (depolitizovaný) regionalismus*, který se vztahuje k třídním zájmům. Velkou roli hrají depolitizované instituce v jejichž čele jsou experti s profesionálními zájmy (západní Evropa v 60-70. letech).

Čtvrtým typem je *regionalismus progresivní*, který se nese v duchu podpory pokroku, demokratizace, reformy státu a rovnosti. Později se propojil s libertariánskými a ekologickými hnutími. Poukazoval na nerovnost rozvoje a vnitřní kolonialismus. Jeho slabinou však byl malý konstituční charakter (Francie v 60.-80. letech).

Další v řadě je *populistický regionalismus*, který je veden proti centrální vládě,

---

47. <http://www.a-e-r.org/about-aer/regional-policies-committee.html>

48. Michael Keating <http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/bioKeating.shtml>

49. Keating, M.: Is There a Regional Level of Government in Europe?; (1998) in: Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), Regions in Europe, London, 1998

rozpočtovým subvencím ve prospěch chudších oblastí. Je pro něj typická protiimigrační politika, která se nevztahuje pouze na příslušníky jiných zemí, ale dokonce i regionů (Liga Severu, Vlámský Blok).

Šestým a tedy posledním Keatingovým typem je *regionalismus separatistický*, který existuje ve starých evropských státech s historickými národy, které v novodobé historii bojují za větší míru autonomie či samostatnost. Separatistický regionalismus se vyznačuje podporou evropské integrace a zavrhuje silné národní státy (Severní Irsko, Baskicko, Skotsko).

Nesmí však být opomenuto, že se jedná pouze o ideální modely, které ve své ryzí podobě téměř neexistují. V reálné rovině se setkáváme “deformovanými” regionalismy, jež jsou formovány mnoha vlivy a mnoha zájmy. Není tedy výjimkou, pokud se vyvíjejí paralelně dva či tři typologicky odlišné regionalismy. Potvrdit tento závěr lze stručnou analýzou politiky italské Ligy Severu z pohledu výše uvedených typů regionálních hnutí. Liga Severu se staví proti dotacím putujícím do chudého jihu Itálie a odmítá migraci obyvatel z jižních regionů na sever, čímž se řadí k populistickému směru regionalismu. Od roku 1996 požaduje nezávislost Severu a jednostranně vyhláší tzv. Padánii,<sup>50</sup> jejíž vytvoření by mělo být doprovázeno vznikem dalších dvou státních entit: tzv. Etrurie (střední část Itálie kolem Říma) a Ausonie (jih Itálie).<sup>51</sup> Z toho je tedy patrný její značný separatistický potenciál. Vedle prolnutí populistického a separatistického regionalismu je tato organizace prosycena také ideály buržoazního regionalismu, který je spjat s vysokou ekonomickou úrovní severoitalských regionů.

Otázkou zůstává kam zařadit regionalismus, který je spjat s evropskou integrací? Evropská integrace jednoznačně probudila zájem regionů o financování jejich politik z rozpočtu ES, čímž se potvrdila snaha regionů o nastartování hospodářského rozvoje. ES podporuje rozvoj regionů, ale zároveň se snaží o zachování původního charakteru průmyslové struktury regionů. Financována má být především průmyslová restrukturalizace a investice do technologického výzkumu. Již ustavené regiony tak díky evropské integraci získaly silného zastávce jejich zájmů na nadnárodní úrovni. Byl tak

---

50. Říchová, B.: Komparace politických systémů; VŠE, 2004 (str. 84)

51. [http://en.wikipedia.org/wiki/Lega\\_Nord](http://en.wikipedia.org/wiki/Lega_Nord)

tedy podnícen další emancipační progres již etablovaných regionů. Na druhou stranu je však třeba mít na paměti, že samotná evropská integrace se stala určitým typem regionalismu, jehož zárodek není podnícen uvnitř samotného regionu, ale vytváří se shora-dolů. Evropská Komise vytvořila umělé regiony, které nereflektují hranice kulturní, ale spíše hranice hospodářské. Keating by tento proces zahrnul do svého konceptu “top-down” regionalismu, který však mnoho dalších autorů nepovažuje za regionalismus ale tzv. regionalizaci, tedy transfer kompetencí z centra směrem dolů na regionální úroveň. Otázkou je, jestli regionalizace může být prováděna také nadnárodní institucí jakou je EU nebo pouze národní vládou?

Faktem je, že regionalizace a regionalismus jsou dva neodlučitelné jevy, které spolu vzájemně souvisí. V mnohých případech historický zakotvený regionalismus probudil vlnu regionalizace, jako tomu bylo ve Španělsku po pádu Frankova režimu. Někdy však tato dialektika funguje také opačným směrem, což může být případ dnešního Portugalska a Řecka, jejichž vlády přistoupily k administrativní regionalizaci svých zemí teprve nedávno a probudily tak k životu některé již dávno zapomenuté regionalistické aspirace.

## **2.5 Perspektiva do budoucna<sup>52</sup>**

Evropské regiony zformované v rámci národních států jsou dvojího původu: regiony vzniklé neintencionálně, jejichž základní bází se stala identifikace občanů s regionálními atributy jako je historie, jazyk, náboženství, kultura, tradice atd.; a dále regiony, které jsou spjaty s intencionálním procesem regionalizace. Tento dvojí charakter vzniku evropských regionů do jisté míry předurčuje také vývoj obou skupin do budoucna. Historické regiony se silnou identifikací občanů se budou pravděpodobně dále snažit o posílení své role napříč všemi úrovněmi vlády. Tato regionální emancipace může při intenzifikaci evropské integrace vést až k přímé separaci některých nejsilnějších regionů z rámce svých domovských národních států (např. Flandry, Baskicko, Skotsko atd.) a jejich začlenění do struktur EU. Ostatní historické regiony uspokojí své mocenské požadavky aniž by musely zpřetrhat pouta, jež je spojují s národním státem. Poté se

---

52. pokud není uvedeno jinak, kap. 2.5 vyjadřuje pouze závěry autora této práce

dostanou do stavu určitého “dynamického vysílení”, což znamená, že se stanou statickými subjekty v mezivládním prostoru a postupně splynou s regiony institucionálního charakteru.

Vývoj druhé skupiny regionů je ještě více spjat s procesem pokračující evropské integrace a transferem pravomocí centrálních vlád v obou vertikálních směrech. Nabízí se hned několik možných scénářů vývoje:

- 1) posílí-li se ještě více propojenost ekonomik členských států EU a tedy i jejich vzájemná závislost, je velice pravděpodobné, že význam státu v hospodářském rozvoji bude marginalizován natolik, že se urychlí přesun kompetencí související s politikou regionálního rozvoje na instituce EU, následně dojde k posílení soutěživosti regionů související s dotačními programy EU, což může narušit dosavadní částečně kooperativní charakter vztahů mezi regiony a destabilizovat současný systém;
- 2) posílení role EU v regionální politice, která je v současné době charakterizována regulační distribucí a redistribucí finančních prostředků; by bez náležité liberalizace, mohla vést k jednostrannému zvýhodnění některých hospodářsky vyspělých regionů, na úkor slabších, čímž by došlo k ještě většímu prohloubení hospodářských disparit jednotlivých regionů; pak by se dal očekávat příklon nefavorizovaných regionů zpět k národnímu státu a jeho protekční politice;<sup>53</sup>
- 3) politické regionalizace může vést k významnému posílení všech regionů v členských státech EU a vytvoří se určitá konformní podoba institucionálního regionu s podobnými cíly a pravomocemi napříč celou Evropou; takovéto regiony by měly spíše integrační charakter, protože jejich role by byla čistě funkcionální; decentralizace v této podobě by pravděpodobně měla za následek modifikaci

---

53. Regulační a redistribuční politika národního státu vychází ze zcela jiných základů než stejná politika EU, která agreguje zájmy všech členů a tedy i její politika je více univerzalistická; viz. “Can the EU Influence the Functioning of Regional Governments?” by Carolyn Matie Dudek in: RSC NO 2000/49, European Forum Series, Robert Schuman Centre for Advanced Studies) př. rozdílného vlivu společné zemědělské politiky na regiony Španělska: po sektorovém snížení kvót na produkci mléka byl silně postižen mlékařský průmysl v Galicii, který produkoval cca 30 % mléčných výrobků z celého Španělska; za překročení kvóty byly uvalovány vysoké sankce, na jejichž pokrytí se musela významně podílet i regionální vláda Galicie; to vyvolalo další problémy v tomto víceméně agrárním regionu, kde stále ještě pracuje 25-30% lidí v zemědělství; logicky pak došlo k obratu Galicie směrem ke státu a k jeho dotacím;

dosavadního unitárního státního uspořádání v regionální stát s několikanásobnou identitou (stát, region, obec);

4) mohlo by dojít k zastavení evropského integračního procesu, jehož důsledkem či příčinou může být kolaps měnové unie a společného trhu (impulsem v současné době může být např. neochota centrálních vlád liberalizovat energetický průmysl); následoval by postupný odklon regionů od evropských institucí, které by již nebyly schopny dostát své role protektora regionálních zájmů a byl by nastarován renacionalizační proces na jehož konci by stál systém dvouúrovňové formy vlády v rámci státu, čímž se oslabí přeshraniční spolupráce a regionální aspirace vytváření na státu nezávislé zahraniční politiky;<sup>54</sup>

5) postupná decentralizace národních států by paradoxně mohla vést k jejich posílení; přesun problémových a nákladných povinností na regiony může stabilizovat centrální daňový systém a nepřímo tak posílit centrum; došlo by také k přenesení kompetenčních sporů z úrovně stát – region na úroveň region – obec a region – region, v nichž by stát sehrával důležitou roli arbitra; decentralizace by byla limitována státním či mezinárodním charakterem významných firem, bank, zaměstnenských organizací atd., které byly nástrojem státu k vyrovnávání kompetenčních diskrepancí mezi regiony a státem;<sup>55</sup>

6) bezproblémové uspokojení většiny požadavků regionálních autorit může povzbudit další požadavky, což by destabilizovalo současný systém; metropolitní a teritoriálně větší regiony by centralizovaly moc v regionálním centru a vytvořily by přímou, od státu osvobozenou vazbu na instituce EU, čímž by teoreticky mohlo dojít k vytvoření již dlouho proklamované, ale zatím neuskutečněné “Evropy regionů”;

Osobně se přikláním k třetí alternativě postupného prohlubování asymetrického uspořádání jednotlivých národních států, v nichž ty nejsilnější regiony získají dostatečné pravomoci k suplování role státu jak v domácích tak zahraničních záležitostech. Ostatní

---

54. viz. níže (kap. o paradiplomacii)

55. Wright, V.: Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe; in: Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), Regions in Europe, London, 1998

regiony půjdou pomalou cestou postupné regionalizace, která překoná administrativní charakter regionů, jež se stanou politickými aktéry se snahou o efektivní politiku vymezenou tříúrovňovým rámcem mezivládních vztahů.

### **3. Míra autonomie evropských regionů**

Jak je již patrné v současné době se stáváme svědky procesu posilování regionů, které se díky strukturální politice EU postupně vymaňují z absolutní závislosti na státu. Původní nerovný vztah mezi regionem a státem zaniká. Regiony se začínají etablovat jako svébytné politické subjekty, které nejsou pouze vykonavateli delegovaných pravomocí, ale snaží se také o vytváření svých vlastních plánů hospodářského rozvoje, koncepcí boje s nezaměstnaností či negativní migrací atd. Vytvářejí svůj systém na státu nezávislé politiky, která se potýká s problémy, jež dosud řešily výlučně centrální vlády.

V EU tak vznikly tři úrovně politiky, které se vzájemně prolínají a regiony prostřednictvím této interakce získávají přístup k mocným pákám politiky EU. Faktem zůstává, že regionální emancipace je procesem teritoriálně nerovnoměrným a s různým stupněm dynamiky. Výsledkem je tedy jakási administrativní mapa regionů, z níž není možné vyčíst nic kromě teritoriálního rozsahu a demografických údajů. Jejich kvalitativní charakter tedy síla (autonomie) regionů nám je utajena.

Otázkou je, jakým způsobem tuto kvalitu vyjádřit? Je možné zjistit jak „silné“ regiony jsou a vzájemně tuto sílu porovnávat? Na tyto otázky se pokusím odpovědět v následujících kapitolách.

#### **3.1 Faktory určující míru autonomie**

Aby bylo možné region označit za „silný“ či „slabý“ je třeba vymezit několik základních faktorů, které mají všeobecnou platnost a lze je zjistit u všech zkoumaných jednotek.<sup>56</sup> Jedná se o faktory, pomocí nichž lze stanovit určitou míru autonomie,<sup>57</sup> kterou region disponuje při vlastním rozhodování. Tyto faktory nelze považovat za konečné veličiny,

---

56. Jednotka je v tomto případě chápána jako region v jeho politickém slova smyslu, tedy administrativní jednotka střední velikosti.

57. V této práci pojem „míra autonomie regionu“ volně zaměňuji s pojmem „síla regionu“, protože z kvalitativního hlediska se jedná o výrazy podobného významu.

ze kterých je možno vycházet. Je třeba konfrontovat je s realitou, aby tak bylo zabráněno nepřesné modifikaci výsledku. Je totiž pravděpodobné, ne-li přímo jisté, že např. při porovnávání kompetenčního rozsahu pravomocí jednotlivých regionů dojdeme k závěru, že některé regiony s velkými pravomocemi vykonávají svou politiku méně efektivně než regiony, které se o mnoho pravomocí dělí se státem. Důležitou roli zde hraje podoba regionalismu, ze kterého region vzešel. Pokud totiž region prošel pouze administrativní regionalizací, má regionální vláda ze zákona na starosti mnoho oblastí, ve kterých je zodpovědná za jejich řízení, ale fakticky vykonává pouze vůli státu a její vlastní iniciativa je marginální. Na druhou stranu regiony vzešlé z buržoazního či progresivního regionalismu získaly již od počátku jen určité množství pravomocí, týkajících se především řízení hospodářství, ale tyto pravomoci vykonávají autonomně a nezávisle na státu. Fakticky je míra autonomie těchto regionů vyšší, než těch, jejichž kompetence jsou rozsáhlé avšak pouze „na papíře“.

Prvním všeobecně měřitelným faktorem indikujícím míru autonomie regionu, je *schopnost regionu vytvářet vlastní nezávislou politiku*. Tento faktor je velice obecný a záměrně je pojat v širším kontextu. Za tímto hrubým nárysem se však skrývá velké množství konkrétních otázek, které se hned pokusím blíže nastínit. Zaprvé je třeba určit kvantitativní a kvalitativní rozsah institucí působících v regionálním rámci. To znamená, analyzovat nikoliv jen počet a kompetence administrativních a politických institucí, ale také charakter a hustotu občanských či ekonomických institucí jejichž působení je významně spjato s regionem. Tyto instituce mohou, ať už přímo či nepřímo posilovat identifikaci občanů s regionem a jeho zájmy a dále také mohou významnou měrou přispívat k fiskální nezávislosti regionálních vlád, jež jsou často závislé na výnosech z investic a sponzorských darech.

Zadruhé je třeba se zaměřit na rozsah, podobu a zdroj pravomocí regionu. Zdrojem může být buď ústava nebo běžné zákony,<sup>58</sup> které konkretizují podobu a rozsah kompetencí. Podobou je myšlena hloubka potenciálního zásahu regionu v dané kompetenci, tedy může-li se např. region ohradit proti státním opatřením či je přímo vetovat nebo dokonce

---

58. Ústavou zaručený rámec regionálních pravomocí je typický především pro Španělsko. Zákony vymezují kompetence regionů např. ve Francii.



přímo ovlivnit jejich podobu. Rozsah pravomocí lze určit podle množství jednotlivých sektorů, které region získal pod svou správou.

Dále je třeba posuzovat rozdělení moci mezi region a stát. Podstatné je zda-li se jedná o moc sdílenou, striktně rozdělenou, svěřenou či pouze administrativní. V případě, že je moc sdílená, často dochází ke kompetenčním sporům mezi státem a regionem, kdy však stát má obvykle poslední slovo. Posilování regionů nahrává systém přísného rozdělení pravomocí mezi stát a region, kde je jasně patrné kam až sahá moc státu a kam regionu. Region se pak může zaměřit na prohlubování a zefektivnění výkonu pravomocí v jasném kompetenčním rámci (tj. případ španělských autonomních komunit či německých zemí).

V posledním případě nesmí být zapomenuto na schopnost regionu integrovat se<sup>59</sup> do mezivládní sítě a podílet se tak aktivně na rozhodování. Regiony, které se málo profilují, zůstávají většinou na okraji zájmu a jejich faktický význam je pak, jak na úrovni státu tak EU, marginalizován.

Druhým faktorem je *finanční nezávislost*. Její stupeň je určen schopností regionu svobodně alokovat finanční prostředky do sektorů, které jsou předmětem regionálního zájmu. Dále se také odvíjí od závislosti regionu na trhu.<sup>60</sup> Ta je určena daňovým zatížením podnikatelského sektoru, přičemž platí závislost, že čím menší zdanění tím větší závislost na trhu. Podstatná je tedy schopnost regionu volně stanovovat daňové zatížení, čímž může být ovlivňován příliv či odliv investic, migrace obyvatelstva, trh práce atd. Aby byl region finančně nezávislý, neměly by být jeho náklady kryty výdaji z centrálního státního rozpočtu. Ten by měl být pouze komplementárním zdrojem finančních prostředků. Finanční nezávislost regionu je posílena možností volně vstupovat do obchodních vztahů a podílet se na investičních projektech. Tímto způsobem může region zhodnocovat prostředky získané zdaněním obyvatel a zároveň je nucen chovat se ekonomicky. Má omezený rozpočet, jehož výši může účinně ovlivňovat.

Nelze však říci, že platí závislost čím větší rozpočet region spravuje, tím méně je závislý na státu. Tato závislost je spíše opačná, protože velké rozpočty sebou nesou riziko

---

59. Keating, M.: Is There a Regional Level of Government in Europe?; (1998) in: Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), *Regions in Europe*, London, 1998 (p. 26-27)

60. (tamtéž);

korupce a nákladné administrativní správy. Důležitý je spíše poměr státních příspěvků a dotací s financemi, které si region obstará sám (ať už jde o výnos z daní, investic či obchodu).

Třetím faktorem ovlivňujícím míru autonomie regionu je tzv. *paradiplomacie*.<sup>61</sup> Jejím prostřednictvím může více regionů společně využít své zdroje na přilákání investorů a podpořit jejich export. Paradiplomacie dále pomáhá při rozšiřování jazyka minorit, při vytváření domácí identity a vyzdvižení obecných zájmů regionu. Zvýšení internacionalizace regionální ekonomiky je většinou doprovázeno rozvojem lokálních firem. Vnější projekce regionu může sloužit k posílení regionální identity v domácím prostředí a nebo tak region může zvýšit svůj vliv pomocí diaspory v jiných zemích.<sup>62</sup> Paradiplomacie může sloužit také jako prostředek regionální bezpečnosti, protože jejím prostřednictvím je možné redukovat přeshraniční dimenzi etnických konfliktů. Mnohé příklady této funkce paradiplomacie lze nalézt v současné historii některých postkoloniálních či post-komunistických zemích.<sup>63</sup>

Příkladem velice dobře rozvinuté paradiplomacie mohou být belgické regiony, které jsou ze strany státu omezeny pouze tím, že nemohou podepisovat smlouvy s aktéry, se kterými Belgie nemá diplomatické styky.

Stupeň paradiplomacie lze určit podle toho, nakolik je region schopen navazovat styky na mezinárodní úrovni bez pomoci či zásahu státu. Je-li region dostatečně kompetenčně vybaven k provádění potřebných kroků a nebo musí kopírovat zahraniční linii státu, tedy koordinovat své kroky tak, aby nebyly v rozporu se zahraniční politikou centra, či má v této věci volnou ruku.

Co se paradiplomacie týče, je však třeba rozlišit dva základní typy regionální aktivity a jasně je vymezit, tak aby nedocházelo k libovolnému zaměňování. Zprv je to regionální

---

61. Termínem paradiplomacie jsou označovány zahraniční aktivity měst a regionů. Paradiplomacie je nutným důsledkem procesu regionalizace, který vede k přenášení kompetencí ústředních institucí státu na města a regiony. In: Jak si stojí česká paradiplomacie?, ÚMV; <http://www.iir.cz/display.asp?ida=138&idi=178>

62. Keating uvádí příklad irské diaspory v USA. (V tomto případě je však nutné na Irsko nahlížet nikoliv jako na stát, ale jako na specifický region v rámci historického kulturního vlivu Velké Británie.) In: Keating, M.: Why Do Regions Go Abroad?; in: Paradiplomacy in Action

63. Příkladem úspěšné paradiplomacie v západní Evropě může být urovnání sporů mezi Korutany a Slovinskem či Tyroly a Bolzanem. Paradiplomaci v těchto případech zabránila rostoucímu antagonismu dopět na mezinárodní úrovni.

aktivita navenek na mezinárodním poli, kde je regionu umožněno vystupovat samostatně (paradiplomacie). Vedle této regionální aktivity existuje ještě další způsob profilace regionu na venek, který však není přímý, ale zprostředkovaný. V tomto případě hovoříme o tzv. plurinational diplomacy.<sup>64</sup> Jedná se o aktivitu v rámci region-stát-EU, kdy je region schopen ovlivnit formulaci mezinárodní politiky vlastního státu. Regionální aktivita tedy není mířena přímo do zahraničí, ale je zprostředkována státem, resp. Jeho zahraniční politikou.

Z toho tedy vyplývá, že stupeň paradiplomacie je významně ovlivněn tím, jestli byla regionální vláda uznána v zahraničí jako partner k jednání či nikoli. Pokud ano, vyjednávací pozice regionu a tedy i míra autonomie se zvyšuje i tam, kde regionální vláda ještě nebyla dosud uznána.<sup>65</sup>

Čtvrtým a podle mého názoru posledním faktorem zachycujícím míru autonomie regionu je *centralizace moci v regionálním rámci*. Většina odborníků se z velké části zabývá spíše problematikou nadřazenosti státu nad regionem. Je sice pravdou, že v minulosti byl primárním zdrojem regionální moci stát, ale v současnosti tomu tak již ve velkém množství členských zemí EU není. Z hlediska regionu nejsou důležité pouze kompetenční hranice, které mu klade stát, ale region o svou moc soupeří také s nižšími administrativními jednotkami jako jsou obce, okresy, provincie atd.<sup>66</sup> Při určování politické síly regionu je tedy nutné přihlídnout také k tomuto faktu a pokusit se zjistit jakou mírou pravomocí disponuje místní samospráva na nejnižší úrovni a region na úrovni vyšší. Přičemž důležitým pro nás, je poměr těchto pravomocí a míra vzájemné spolupráce. Mezivládní interakce podstátních jednotek správy může hrát velikou roli při vytváření národní politiky. Existuje víceméně dva modely vztahů mezi regiony a lokálními či obecními autoritami. Zaprvé může být tento vztah čistě *kompetitivní* s výrazně konkurenčním charakterem, kdy

---

64. Aldecoa, F.: Towards Plurinational Diplomacy in the deeper and wider EU; in: Keating, M.: Paradiplomacy in Action;

65. pozn. podrobněji o paradiplomaci viz. níže;

66. Velice hezkým příkladem může být Nizozemí, pro něž je typický velký rozsah pravomocí nejnižších správních jednotek (obcí). Nizozemí je modelem malých pravomocí poskytovaných provinciím. Obce mohou vlastnit své komunální podniky, zakládat školy všeho druhu, zřizují nemocnice a divadla. Rozpočet obce je z poloviny naplněn státem a druhou polovinu tvoří tzv. obecní daň a zisky z komunálních podniků a obecních nemovitostí. Význam obce lze také doložit skutečností, že starostové jsou jmenováni královnou. In: Říchová, B.: Komparace politických systémů; VŠE, 2004 (str. 105-107)

obě politické jednotky soupeří o mocenský vliv na vytváření a uskutečňování místní politiky. Příčinou těchto vztahů může být nedostatečná legislativní úprava na národní úrovni, která dostatečně nevymezuje rámec aktivit obou jednotek, což vyvolává kompetenční spory. Nebo se může jednat o sdílené pravomoci, u nichž není jasné, kdo má mít v konkrétní otázce poslední slovo.

Druhým typem vztahů mezi regiony a místní správou jsou vztahy *kooperativního* charakteru. Tento model vede k vzájemnému posilování obou jednotek a kumulaci moci v jejich rukou na úkor státu. Spolupráce v určitých otázkách podepřena legitimitou několiknásobné přímé volby občanů (regionální vláda i místní zastoupení) může velice významně ovlivnit vytváření politiky na národní úrovni.

Toto jsou podle mého názoru čtyři základní faktory, podle kterých lze posuzovat stupeň autonomie regionu, tedy jeho nezávislost na státu. Keating moc regionů posuzuje podle sedmi ukazatelů,<sup>67</sup> kterými jsou hustota institucí a jejich vzájemná interakce, vytváření regionální politiky, rozdělení moci mezi státem a regionem, schopnost integrace, finanční zdroje, vztahy s trhem, mezivládní systém mezi státem EU a regionem. Tento Keatingův výčet ukazatelů regionální moci je podle mého názoru správný, ale možná až zbytečně detailní, což způsobuje disproporci významu jednotlivých ukazatelů. Z tohoto výčtu nelze rozpoznat kvalitativní rozdíly mezi jednotlivými ukazateli a tak se vedle sebe na stejné úrovni objevuje ukazatel finančních zdrojů a např. integrační schopnost regionu, což jsou dva naprosto nesrovnatelné aspekty míry regionální autonomie. Provedl jsem tedy redukci Keatingových ukazatelů a zjednodušil ji do tří faktorů, které byly doplněny o čtvrtý faktor poukazující na vztah mezi regionem a nižší úrovní lokálního rozhodování. Tento vztah Keating opoměl a nebo mu nepřikládal velkou důležitost.

### **3.2 Kvalitativní vyjádření vztahu mezi jednotlivými faktory (kritérii)**

Ještě před tím, než se pokusím nastínit stručnou klasifikaci síly regionů v rámci vybraných evropských států, zaměřím se na kvalitativní rozlišení jednotlivých faktorů určujících míru autonomie regionů (schopnost regionu vytvářet vlastní nezávislou regionální politiku,

---

67. Keating, M.: A regional level of government in Europe? In: Le Galés, P., Lequesne, Ch.: Regions in Europe, 1998

finanční nezávislost, paradiplomacii a centralizaci moci v regionál.rámci). Mým úkolem tedy bude znázornit hierarchický vztah jednotlivých kritérií tak, aby později bylo možné určit jejich vliv na míru autonomie numerickou veličinou. Samozřejmě je nutné brát v úvahu, že se jedná pouze o pokus, empiricky zachytit jev, který měl doposud pouze kvalitativní rovinu a nelze jej úplně oprostít od mého subjektivního postoje. Pokusím se však o věcnou argumentaci založenou na podrobné analýze všech čtyř faktorů. Separativním zkoumáním jednotlivých kritérií se mohou dopustit závažných chyb, protože všechny čtyři kriteria jsou vzájemně propojena určitými vztahy. Tedy změna v jednom faktoru může nepřímo ovlivnit podobu faktorů ostatních a tím také celkovou míru autonomie regionu. Cílem této práce však není vytvořit obecně platnou a nezpochybnitelnou teorii, ale spíše ideální model, který může být v konkrétních případech různě modifikován.

### **3. 2. 1 Schopnost regionu vytvářet vlastní nezávislou regionální politiku a finanční nezávislost**

Hned na úvod je třeba říci, co je zahrnuto pod pojmem “nezávislá regionální politika”. Je to politika, která je vytvářena na úrovni regionu a svou působností zasahuje pouze teritoriální území regionu. Nejedná se tedy o schopnosti regionu ovlivnit vyšší úroveň rozhodování (např. stát či mezinárodní organizaci) či efektivně profilovat vlastní politiku navenek. Jedná se čistě o pozici regionální vlády uvnitř svého regionu: jakým způsobem je schopna efektivně zajistit fungování regionu z hlediska sektorů vymezených státem pro regionální politiku. Region totiž může mít např. velice silnou pozici při vyjednávání na mezinárodní úrovni či s přeshraničními partnery, ale jeho zázemí v samotném regionu může být poměrně slabé.<sup>68</sup>

Schopnost prosazovat svou politiku v regionálním rámci je podle mého názoru dána třemi základními faktory: 1) rozsahem kompetencí, jejich efektivním využitím a zakotvením

2) socio-ekonomickou strukturou<sup>69</sup>

3) politickou kulturou a identifikací občanů s regionem

---

68. To je případ polských vojvodství, které mají téměř volné ruce při podepisování mezinárodních dohod, ale jejich pravomoci v rámci regionů nejsou ještě zcela vyprofilovány. Viz. viz. art. 172 / 2 in Polish Constitution

69. Ritaine, E.: The Political Capacity of Southern European Regions; in: Wagstaff, P (viz. publikace)

## Faktor č. 1

Jednotlivé indikátory jsou na sobě vzájemně závislé a jejich správnou kombinací je možné docílit kumulativního navýšení autonomie. Přesně opačný proces by nastal v případě, že by došlo k posilování pouze v jedné sféře. Navyšování počtu kompetencí bez rozvoje institucí, které by je mohly efektivně využívat je zbytečné a spíše vede k regionální dezorientaci než zvyšování síly regionu. Efektivita regionálních institucí je zajištěna legitimitou, potvrzenou v přímých volbách občanů do těchto orgánů. Regionální politici musejí mít obavu ze svého budoucího potenciálního volebního neúspěchu. Pouze v tomto případě budou regionální instituce efektivně využívat všechny jim svěřené pravomoce. Tedy ještě za předpokladu, že regionální vláda bude mít plně pod kontrolou své úředníky. Tato zdánlivě banální záležitost týkající se regionální byrokracie je však velice důležitá. Regionální vláda musí mít možnost, nezávisle na jiné autoritě, přijímat své vlastní úředníky, kteří uvádějí její jednotlivé politiky v praxi. Pokud tomu tak není a úředníci buď scházejí a nebo jsou dosazováni národní vládou, je efektivita institucí velice nízká.<sup>70</sup>

Dále je velice důležité právní zakotvení regionálních institucí a jejich kompetencí. Např. Španělské regiony mají své pole působnosti zakotveno přímo v ústavě<sup>71</sup> a jejich svébytnost a suverenita je dale zajištěna tzv. autonomními statuty, což jsou právní dokumenty ústavního charakteru, jejichž změna je značně komplikovaná.<sup>72</sup> Ústavou a Statutem určený rámec, přesně vymezuje pole působnosti regionu, který se v tomto rámci pohybuje zcela nezávisle a navíc si může být jist trvalostí tohoto stavu, což zvyšuje performaci a aktivitu regionálních institucí. Opačným příkladem je Francie, kde mají regiony své zakotvení pouze v běžných zákonech, jejichž trvalost je nejistá. Z tohoto důvodu se francouzské regiony nechovají svébytně, jejich aktivita je omezena pouze na prosazování zájmů jednotlivých departementů. Regiony se tak zde staly pouze určitými kompiláty či federacemi departementů,<sup>73</sup> bez vlastní koncepce a politiky. Zvýšení

---

70. Ve Francii do r. 1982 vůbec nebylo možné najímat úředníky do reg. samospráv. V Itálii v roce 1990 tvořili reg. vládou jmenovaní úředníci pouze 2% celkového počtu úředníků. In: Keating, M.: The new regionalism in Western Europe, Bookcraft, 1998) (str. 122-124

71. The Constitution of Spain (art. 148) in: <http://www.spainemb.org/information/constitucionin.htm>

72. The Constitution of Spain (art. 151)

73. in: Keating, M.: The New Regionalism in Western Europe; Edward Elgar Publishing, 1998 (str. 110-111)

pravomocí by v tomto případě nehrálo žádnou roli, protože zde neexistují čistě regionální instituce, které by bojovaly za regionální zájem.

## **Faktor č. 2**

Socio-ekonomická struktura regionu nám podává obraz o závislostech mezi regionální vládou, charakterem regionálního politického systému, hospodářským rozvojem a demografickými tendencemi v populaci regionu.

Posledně zmíněný indikátor se může jevit poněkud nekonzistentně vůči ostatním, ale opak je pravdou. Demografický vývoj regionu velice úzce souvisí se sociologickou stabilitou v určitém teritoriu. Sociologické průzkumy dokázaly, že regiony, které podléhají velkým demografickým změnám, mají velice nízkou institucionální výkonnost, dokonce i tehdy, jsou-li relativně bohaté, tedy potenciálně více nezávislé na centrální vládě.<sup>74</sup>

Charakter regionálního politického systému hodně vypovídá o tom, jakým způsobem budou regionální instituce fungovat. Ve Španělsku se v minulosti prosadil velice zajímavý systém vztahů mezi institucemi vytvářejícími regionální politiku a regionálními politickými stranami. Politické strany v průběhu posledních deseti let významně posílily a staly se tak hlavními zdroji impulsů v politice regionů. Strany svým významem postupně zastínily kompetentní instituce a jejich prostřednictvím začaly vykonávat svou politiku, která tak získala oficiální posvěcení úřadů.<sup>75</sup> Stranické vazby na regionální politiku jsou silné také v Itálii a především v Belgii. Existence regionálních stran zvyšuje nepřímo autonomii regionu, protože se jejich prostřednictvím mnohdy dostává na národní úroveň politického rozhodování, kde jejich zájmy silněji rezonují.

Zdá se, že vyspělé (hospodářsky silné) regiony mají tendenci k postupnému osamostatňování a jsou více aktivní v boji o své kompetence. Tato závislost ekonomické síly regionu a jeho větší nezávislosti nebyla nikde potvrzena, protože existují výjimky, které jsou však konfrontovány s jinými problémy, jež jejich větší performaci zabraňují.<sup>76</sup>

---

74. Př. Liguria či Latium v Itálii; in: Ritaine, E.: *The Political Capacity of Southern European Regions*;

75. Keating, M.: *The New Regionalism in Western Europe*; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 125-127)

76. např. Piedmont v Itálii (relativně ekonomicky silný region s malou výkonností regionálních institucí)

Obecně však lze platit, že vyšší stupeň ekonomického rozvoje potenciálně zvyšuje aktivitu a výkonnost regionálních institucí. Tato závislost platí i naopak pro málo rozvinuté regiony, které se snaží přimykají k centrální vládě, v níž vidí určitou jistotu, která nedovolí jejich úplné ekonomické zhroucení.

### **Faktor č. 3**

Politická kultura je velice široký pojem, který nelze jednoduše aplikovat v omezeném regionálním rámci působnosti. Z tohoto důvodu zužuji tento pojem pouze na politickou kulturu společenské participace. V těch regionech, kde se občané dobrovolně seskupují, shromažďují a jinak účastní politického procesu, existuje jistý předpoklad většího politického vědomí těchto obyvatel. S růstem tohoto vědomí se zvyšuje také touha po samosprávě. Příkladem mohou být např. americké obecní rady, které ještě v některých případech fungují na principech přímé demokracie. Občané jsou tak vtaženi do politického procesu a sami se pak podílejí na jeho vytváření. K povzbuzení tohoto politického vědomí a tedy i participace občanů na regionální politice slouží především vytváření regionální identity, která je částečně formována regionální kulturou. V současné době dochází k přehodnocování této regionální kultury, která byla doposud chápána jako zpátečnictví a odraz provincialismu.<sup>77</sup> Regionalismus a s ním i regionální kultura jsou dnes prostředky modernizace a zároveň občanské regionální emancipace.

Co lze chápat pod pojmem regionální kultura? Neexistuje jediná souhrnná definice, ale lze ji definovat pomocí souboru určitých kulturních atributů, prostřednictvím kterých je formováno celkové schéma tohoto pojmu. Těmito atributy jsou dialekt, náboženství, historické tradice, mytologie atd. Pomocí těchto atributů se vytváří regionální identita, která pomáhá vytvářet region jako sociální a politický prostor. Podle Keatinga (Keating: 1998) je regionální identita velice komplexní a nesouvisí pouze s určitými hodnotami. Příkladem nám může být Velká Británie, jejíž hodnotový systém je velice homogenní, avšak lidé si vybudovali silný pocit regionální identity (obzvláště ve Skotsku a Walesu). Všichni však vyznávají základní hodnotové schéma do něhož patří pojmy jako je

---

77. in: Keating, M.: *The New Regionalism in Western Europe*; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 84)



demokracie, náboženská svoboda, liberální kapitalismus atd. Proto je třeba vytvořit jasný mezník mezi identitou národní, regionální a lokální. *Národní identita* je budována především na výše zmíněných pojmech obecného charakteru, k nimž si společnost vybudovala vztah v průběhu historie.

*Lokální identita* je založena na osobní zkušenosti a událostech každodenního života. JE formována místem kde žiju, mezilidskými vztahy, které zde panují atd. (Keating: 1998)

Narozdíl od těchto dvou identit je *regionální identita* velice specifická. Vyžaduje příbuznost mezi občany, kteří se znají jen zprostředkovaně. Je to něco co je společné širšímu okruhu lidí, kteří tak vytvářejí určitou „komunitu“, jež je produktem sociální mobilizace a politického vůdcovství. Od této regionální identity je už jen krůček k politizaci regionálních témat a následnému požadavku autonomie.

Pokud chceme měřit nebo porovnávat úroveň regionální identity ve vztahu k pozdější politické profilaci, je nezbytné soustředit svou pozornost na několik elementů:

- 1) Jaké je obecné povědomí lidí o tom co vše zahrnuje jejich region (od geografických limitů, až po specifickou kuchyni či přírodu)
- 2) Nakolik si lidé uvědomují existenci ostatních regionů, od nichž se mohou odlišit.
- 3) Afektivní vnímání regionu, tedy je-li jako zdroj určité politické identity a společenské solidarity?
- 4) Je region používán jako instrument pro dosažení socio-ekonomických a politických cílů?<sup>78</sup>
- 5) Zesiluje se politická aktivita a participace občanů v regionálních záležitostech s rostoucí vzdáleností regionu od centra?
- 6) Existují ještě další faktory ovlivňující regionální pocit sounáležitosti občanů (kulturní a jazyková specifika)?

Regionální identita je velice silným faktorem ovlivňujícím míru autonomie regionu, protože v sobě skrývá obrovskou míru potenciální politické mobilizace občanů. Avšak nelze jí přeceňovat, protože např. v Německu je identita občanů mnohonásobná (nelze

---

78. in: Keating, M.: *The New Regionalism in Western Europe*; Edward Elgar Publishing, 1998 (p. 89-91)

říct jestli se více cítí být Němci nebo např. Sasy; pozn. výjimkou je Bavorsko) a přeci jsou německé země velice silné. Opakem může být např. francouzská Normandie, kde je silná regionální identita uměle oslabena zásahem centrální vlády, jež oblast rozdělila do dvou na sobě nezávislých regionů, čímž rozštěpila do té doby jednotné politické vedení.

Byly tedy definovány, podle mého názoru, tři základní faktory ovlivňující schopnost regionu vytvářet vlastní nezávislou politiku. Všechny tyto tři faktory byly však veskrze politického charakteru a jejich praktický dopad by neměl valného významu, bez finančního zabezpečení. Může být vytvořena silná regionální identifikace občanů k určitému teritoriu, regionální vláda jejíž kompetence jsou podepřeny ústavou a naplňování její politiky může být dobře byrokraticky zabezpečeno, avšak bez finančních zdrojů nelze uvést žádnou (kvalitní či nekvalitní) politiku do praktického života. Dále se tedy budu zabývat neméně důležitým aspektem regionální autonomie, čímž je nezávislost finančních zdrojů.

### **Finanční nezávislost**

Finanční nezávislost je velice významnou sloužkou regionální autonomie a lze říci, že bez ní není možné o jakékoliv autonomii hovořit. Z tohoto důvodu jsem ji zařadil po bok schopnosti regionu vytvářet vlastní nezávislou regionální politiku. Obě tyto záležitosti jsou spolu natolik spjaté, že je od sebe nelze oddělit. Finanční nezávislost regionů by byla neefektivní a zbytečná v případě, že by region nedisponoval určitými pravomocemi a stejně tak pravomoc nejsou důležité bez prostředků k jejich zajištění. Co se tedy týče kvalitativního rozdílu mezi oběma aspekty, je nutno říci, že je minimální.

Koncept finanční nezávislosti je velice úzce spjat s procesem fiskální decentralizace v zemích, kde se v poslední době prosadila regionalizace politiky. Tento proces je velké většině případů v závěsu za decentralizací administrativní, jejímž důsledkem je vytvoření sítě regionálních institucí s určitými pravomocemi. To je také důvod, proč je na finanční nezávislost někdy pohlíženo pouze jako na komplementární jev obecné decentralizace a tudíž jako méně významný aspekt regionalizace. Ve skutečnosti tomu však tak není. Je sice pravdou, že administrativní decentralizace předchází decentralizaci fiskální, ale ta je

neodlučitelným a nezbytným završením tohoto procesu. Fiskální decentralizace, která znamená navýšení výdajových a příjmových kompetencí regionálních vlád je možná pouze tehdy, pokud již regionální úroveň politiky byla obdařena určitými daňovými kompetencemi, které se stanou prostředky redistribuce finančních prostředků. Nelze však o fiskální decentralizaci hovořit jako o absolutním transferu finančních záležitostí na bedra regionů. Tento proces musí zasáhnou všechny tři úrovně vlády (národní, regionální, obecní).<sup>79</sup>

Při zkoumání finanční nezávislosti regionů se zaměřím především na schopnost regionálních vlád mobilizovat příjmovou složku rozpočtu prostřednictvím rozšíření či zkrácení daňové zátěže. Největší pozornost je třeba klást na hlavní fiskální instrumenty regionů, což jsou daně, výdaje a půjčky (některé regiony mohou využívat zvýhodněných půjček, naopak některé nesmí půjčky využívat vůbec).<sup>80</sup>

Obzvláště podrobně je třeba analyzovat strukturu daňové politiky regionů, protože různé typy daní mají různý efekt na regionální rozpočet.

- a) *daň z příjmu právnických osob* – je často na regionální úrovni využívána, ale není stabilním a dostatečným příjmem rozpočtu, protože se týká především příjmu firem, který podléhá cyklickému charakteru ekonomiky a vysoké migraci firem, jež nejsou pevně spojeny s daným teritoriem;
- b) *daň z příjmu fyzických osob* – je velice výhodná v regionech s nízkou fluktuací obyvatelstva, což zajišťuje stabilní výši příjmu a zároveň je velice jednoduchá na administraci;
- c) *daň z nemovitosti* – potenciálně by mohla být jedním z nejvyšších příjmů regionu, ale není tomu tak; její spravování je celkem nákladné a její uvalování je politicky velice nepopulární; její význam pro nezávislou politiku regionu je však značný, protože pomáhá kontrolovat rozsah výstavby a může fungovat jako nástroj k investičním pobídkám;<sup>81</sup>

Samozřejmě, že tento výčet není úplný, ale je dostatečný jako základní schema pro

---

79. Bahl, R.: Implementation Rules For Fiscal Decentralization; George State University, 1999

80. Nezbytné a příhodné podmínky pro zahájení procesu decentralizace = tab. viz. příloha č.3

81. Bahl, R.: Implementation Rules For Fiscal Decentralization; George State University, 1999

komparaci stupňů finanční autonomie jednotlivých regionů.

### 3. 2. 2 Paradiplomacie a centralizace moci v regionálním rámci

Problematika paradiplomacie není jednoduchá. Ačkoliv jsem koncept paradiplomacie zařadil mezi indikátory míry regionální autonomie, ve většině případů se jedná spíše o produkt autonomie regionu.<sup>82</sup> Nejprve totiž musí být dosaženo určitého stupně nezávislosti a teprve potom může dojít k externí profilaci regionu. Jakmile se však paradiplomacie stane stabilním nástrojem v rukou regionu, začne sama posilovat autonomii regionu skrze vnější uznání, navazování vztahů s vnějšími subjekty, ať už se jedná o vládní struktury, nevládní organizace či sokromé osoby.

Jakým způsobem je třeba jí posuzovat? Existují především dva aspekty, které musí být reflektovány: ústavní zajištění paradiplomacie na národní úrovni,<sup>83</sup> a reálna aktivita regionálních akterů na mezinárodní úrovni (četnost mezinárodních vazeb smluvního charakteru a jejich relativní významnost).

Význam, který je spatřován v paradiplomacii je hlavně v možnosti vytvoření silné politické identity prostřednictvím propagace regionu v zahraničí, stanovení agendy na ochranu vlastní kultury a ideologie a v neposlední řadě také v politické mobilizaci zakládající se na teritoriální jedinečnosti. Tyto cíle paradiplomacie mají především regiony, které svou identitu zakládají z části na nacionalismu a z části na vlastní historii.

Paradiplomacie má však svůj význam také v ostatních regionech, které nemají již vybudovanu určitou míru regionální identity. V těchto případech se jedná hlavně o ekonomický aspekt paradiplomacie a schopnosti regionů navazovat vztahy s hospodářskými subjekty a zapojit se tak do mezinárodního trhu.<sup>84</sup>

Při srovnání významu paradiplomacie na konečnou míru autonomie regionu s ostatními faktory jakými jsou finanční nezávislost nebo schopnost regionu vytvářet nezávislou regionální politiku, je třeba připustit, že externí aktivita regionu je pouze určitý doplňkem

---

82. in: Lecours, A.: When Regions Go Abroad, Nationalism and Federalism; Concordia University; paper prepared for conference "Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives" May 2002 (p. 7);

83. Tj. případ belgických vlád Flander, Valonie a francouzsky hovořící komunity, kterým tato pravomoc byla svěřena po federalizaci země.

84. Nasyrov, I.: The International Activity of Federal Subjects: reasons, objectives and form; in: Kazan Federalist, number 4/8, 2003

stupně autonomie a nikoli její konstitutivní součástí. Tento fakt je třeba vzít v úvahu a správně ho zakomponovat do celkového výpočtu. Otázkou je, nakolik je paradiplomacie méně významnější než např. finanční nezávislost? Možným řešením tohoto problému by bylo dotazníkové šetření mezi relevantní skupinou lidí, s určitým stupněm zainteresovanosti do této problematiky. Dotazník by měl formu aposteriorní škály na měření intenzity postojů, v níž by každý tazatel označil důležitost dané veličiny číslem od 1 do 10 (10 = nejdůležitější) a průměr tohoto šetření by nám dal koeficient rozdílu. Bohužel provést takovýto výzkum není v mých silách, a proto se budu prozatím držet vlastního úsudku, který nijak nenaruší schématický rámec a teoretické charakter výpočtu. **Nejedná se mi tedy o absolutní přesnost výpočtu míry autonomie, ale spíše o vytvoření určitého teoretického návodu určeného k dalšímu rozpracování.**

Podobný problém nastává v případě nutnosti zařazení dalšího konceptu míry autonomie do celkového schématu – centralizace moci v regionálním rámci. Tento aspekt je třeba zdůraznit především u holandských regionů, které jsou výrazně potlačeny lokální úrovní politického rozhodování, ale fakticky je možné ho zařadit po bok paradiplomacie. Také se jedná v současné době pouze o komplementární doprovodný jev, který je příznačný jen v některých oblastech, a proto mu nebudu přikládat takovou důležitost při formování celkové míry autonomie regionu.

#### 4. Metodologie výpočtu míry autonomie regionu

Při tomto výpočtu míry autonomie se pokusím využít empirickou metodu, při níž budou regiony posuzovány podle 4 kritérií ( $K_1, K_2, K_3, K_4$ ), které byly zmíněny v předešlé části (schopnost regionu vytvářet vlastní regionální politiku, finanční nezávislost, paradiplomacie a centralizace moci v rámci regionu). Na základě všeobecné argumentace a získaných informací bude každému regionu či skupině regionů, přidělen stupeň (0-4)<sup>85</sup>, podle úrovně daného kritéria, který bude případně pozměněn koeficientem rozdílu ( $kR = 1; 0,5$ ). Na závěr tedy dostanu čtyři číselné údaje o každém regionu či skupině regionů, které sečtu a

---

85. Stupně 0-4 vyjadřují míru rozvinutí daných kritérií míry autonomie: 0 = žádné, 1 = nízká, 2 = střední, 3 = vysoká, 4 = absolutní;

získám tak konečný stupeň autonomie regionu (SAR), který zanesu do grafu. Míra autonomie (resp. síla regionu - MA) vyjádřená v procentech je přímo úměrná s výsledným stupněm autonomie a platí zde závislost, čím větší je SAR, tím větší je MA.

---

$$\text{SAR} \times 8,33 = \text{MA} \%$$

$$8,33 \times \{ (K_1 + K_2) + 1/2 (K_3 + K_4) \} = \text{MA} \%$$

---

Touto metodou získané údaje se zanesou do grafu a následně je možné provést empirickou komparaci měřených jednotek (tedy regionů či skupin regionů). Aby výsledek byl ověřitelný a tato metoda obecně platná, je nutné pečlivě vybrat měřené jednotky, tak aby byly různorodé a zachycovaly co možná největší spektrum typů. Z tohoto důvodu se bych se měl zabývat co největším počtem regionů – rozsah práce je však limitován, a proto pouze nastíním postup, jakým je třeba se ubírat, při snaze dosáhnout co nejvěrohodnějších výsledků. Srovnám rozdílné regiony ze dvou zemí západní Evropy, které jsou typické svým specifickým regionálním uspořádáním a regiony jedné postkomunistické země, která teprve vytváří identitu svých regionů.

Je třeba mít na paměti, že výsledný údaj zachycující míru autonomie má pouze orientační význam a je příhodné všimnout si spíše tendencí než konkrétního čísla, které není oproštěno od statistické chyby, jíž jsou zatíženy všechny kvalitativní měření. Procentuálně vyjádřená síla regionu je pouze ilustrativní veličina jejímž prostřednictvím jsme schopni regionální autonomii zaneš na numerickou osu 0-100.

Regiony jejichž MA = 0 jsou administrativně neddělená území bez teritoriální samosprávy.

Regiony jejichž MA = 100 již mají atributy nezávislého suverénního státu.

Regiony jejichž MA > 80 odpovídají oblastem jež jsou s největší pravděpodobností součástí federálně či konfederativně uspořádaných státních celků.

MA <60-80> svědčí o vysoce rozvinutém regionalismu. MA <40-60> je typické pro regionalizující se státy. MA <10-40> poukazuje na nízký stupeň regionalizace ve vysoce unitárních státech.

## 5. Analýza evropských regionů

V této části práce se zaměřím na regiony tří zemí členských států Evropské Unie – Španělska, Itálie a Polska. Výběr těchto zemí není náhodný, měl by zachytit určité fáze regionalizace, tzn. země v nichž tento proces buď nedávno započal a nebo ještě není u konce. Španělsko jako kvazifederativní země reprezentuje rozvinutý asymetrický regionalismus. Itálie je země ve fázi postupného přechodu k regionálnímu uspořádání a zastupuje, v minulosti vysoce centralizované státy, které se v posledních desetiletích rozhodly pro decentralizaci. Polsko jsem vybral jako zástupce bývalých postkomunistických zemích, které jsou teprve v počáteční fázi regionalizace. Regiony všech tří zemí jsou dobře komparovatelné, protože jsou teritoriálně i populačně obdobně velké a je jich podobný počet (16-20). Všechny tři země si v minulosti prošly zkušeností centralizovaných totalitních režimů, jsou srovnatelně velké a ve všech třech existují určité teritoriální antagonismy (Španělsko – historické národy; Itálie – sever, jih; Polsko – východ, západ). Záměrně jsem nevolil federalizované státy jako Německo nebo Rakousko, jejichž zemské uspořádání vyvolává určité pochybnosti o regionálním charakteru jednotlivých zemí, resp. jsou regiony v těchto státech země (Lander) nebo provincie, z nichž se tyto země skládají? V tomto případě záleží na interpretaci a celku k nimž bychom analýzu chtěli vztáhnout.

### 5.1 Španělsko a jeho regiony

Historicky citlivá otázka regionální autonomie se stala znovu předmětem diskusí po pádu frankistického režimu, který nepřipouštěl jakékoliv snahy regionů o získání autonomie. Španělsko, tak navzdory svým propastným regionálním odlišnostem, bylo násilně centralizováno a unitarizováno. Až ústava z roku 1978 uznala a garantovala právo na autonomii jednotlivých národností a regionů, které byly součástí španělského státu. Dále také obsahovala dva postupy, jejichž aplikací bylo možné dosáhnout regionální autonomie.<sup>86</sup>

---

86. Tzv. rychlá procedura se týkala „historických“ regionů, které existovaly už za 2. republiky (Galicia, Basque Country, Catalonia, + Andalusia, která byla výjimkou díky vysoké podpoře obyvatelstva) – po schválení Ústavním výborem Sněmovny poslanců se koná regionální referendum, ve kterém se musí vyslovit pro autonomii většina populace. Tzv. pomalá procedura vyžaduje prvotní iniciativu ze strany obecních a provinčních zastupitelů a vyžaduje souhlas obou komor parlamentu.

Regionální reorganizace Španělska byla dokončena v květnu 1983 a jejím výsledkem bylo vytvoření 17ti Autonomních komunit, z nichž každá se skládala z jedné nebo více dříve existujících provincií. Tyto komunity se však velice lišily jak teritoriální rozlohou, počtem obyvatel, úrovní ekonomiky, tak také množstvím udělených pravomocí. Mezi centrální vládou a regionálními vládami došlo k přísnému oddělení mocí, které je postaveno na negativním vymezení pravomocí vůči státu. Ústava explicitně a velice podrobně vymezuje pole působnosti státu, avšak ty oblasti, které ústava nezmiňuje spadají automaticky pod jurisdikci regionů. Centrální vláda si však nechává únikovou cestu v podobě tzv. akce ve prospěch veřejného zájmu. Pod tímto pojmem se skrývá možnost státu zasáhnout do legislativy regionů v případě podpory absolutní většiny poslanců a senátorů.<sup>87</sup> Mocenská disparita mezi regiony byla eliminována v roce 1992, kdy pravomoci všech Autonomních komunit byly téměř vyrovnány. Přesto však v současnosti existují výrazné rozdíly mezi jednotlivými regiony.

Jak už zde bylo řečeno, španělské regiony jsou dvojího druhu – klasické a tzv. historické regiony. Pro mou analýzu jsem vybral po jednom zástupci z každé z těchto dvou skupin. (Baskicko, Baleárské ostrovy), abych tak eliminoval specifika historických regionů. Původně jsem chtěl prolnutím obou kontrastujících regionů docílit vytvoření jakéhosi průměrného španělského regionu, na němž bych později prezentoval celkovou míru autonomie šp. regionů a vytvořil bych tak tak podklad pro obecnou komparaci Španělska s ostatními státy. Bohužel nedostatek anglicky či francouzsky psaných materiálů mě omezil na výběr Baleárských ostrovů, které jsou svým způsobem také specifickým španělským regionem díky svému geografickému charakteru a tedy nelze vytvořit zcela kontrastní schéma politicky nejsilnějšího a nejslabšího regionu, jejichž prolnutí by nám prozradilo virtuální podobu průměrného španělského regionu.

### **5. 1. 1 Baskicko**

Baskicko je specifický region, který se těší velké míře nezávislosti. Proto nám tedy poslouží jako modelový příklad regionu s velkou mírou autonomie. Aby bylo možné

---

87. viz. Ústava Království Španělského (čl. 150) in: Klokočka, V, Wagnerová, E.: Ústavy států Evropské Unie; Linde Praha a.s., 1997



vyjádřit procentuální míru autonomie tohoto regionu, je třeba vrátit se k výše zmíněným čtyřem kritériím, jež poslouží jako prostředky konkrétní analýzy Baskického regionu.

Co se týče schopnosti baskických autorit vytvářet regionální politiku, lze konstatovat, že je na velice vysokém stupni. Stanovování regionálních zájmů má na starosti baskický parlament a vláda v čele s prezidentem. Ten je sice jmenován španělským králem, jež má však pouze omezený výběr, může totiž vybírat jen ze členů baskické vlády.<sup>88</sup> Naopak legislativní pravomoci jsou značné. Dokonce platí pravidlo, že ve věcech výlučné jurisdikce baskické samosprávy, je zákon státu Španělska podřízen legislativní úpravě baskického parlamentu.<sup>89</sup> Baskická samospráva disponuje vlastními policejními složkami, které operují v prostoru baskického regionu a má vytvořený svůj vlastní soudní systém od nejnižší po nejvyšší instanci.<sup>90</sup> Pole působnosti těchto policejních složek není limitováno pouze na teritoriální záležitosti regionu, ale zaměřují se také na problematiku migrace, vydávání pasů, pobytu cizinců atd.<sup>91</sup> V oblasti justice však stát vykonává dozor prostřednictvím Nejvyššího soudu Španělska.

Baskická samospráva může zřídit vlastní regionální média a využívat tedy podpory televizního a rozhlasového vysílání. Dále je zajímavé, že např. členové baskického parlamentu se na území regionu těší tak rozsáhlé imunitě, že se stávají víceméně nestíhatelní za spáchané trestné činy. Pouze Vysoký soud Baskicka může zahájit stíhání poslance za trestný čin spáchaný na území Baskického regionu.

V Baskicku byla vytvořena silná regionální identita, která je umocněna existencí vlastního jazyka „Euskera“ používaného mezi Basky a faktem, že Baskové jsou uznáni jako samostatný národ „Euskal-Herria“.<sup>92</sup> Historický charakter celého regionu vedl centrální španělskou vládu k přijetí prvního ústavního dodatku (tzv. First Additional Provision), který Baskům umožňuje spravovat regionální systém školství, což se samozřejmě implicitně odráží na prohlubování regionální identity prostřednictvím výuky ve školách.

---

88. in: The Statute of Autonomy of the Basque Country (čl. 33)

89. (tamtéž), (čl. 22)

90. (tamtéž), (čl. 13, 17)

91. Centre for Basque Studies in Nevada; <http://basque.unr.edu/09/9.3/9.3.27t/9.3.27.06.bsqparl.htm>

92. in: The Statute of Autonomy of Basque Country (čl. 1, 6)

Jak už bylo řečeno, regionální identita je jedním z nosných pilířů regionální autonomie, avšak je velice těžké je změřit. Pokusila se o to Evropská Společnost pro vyhodnocování informací týkajících se evropských regionů (BISER).<sup>94</sup> Podle zvláštní metodologie dotazování na určité preference obyvatel jednotlivých regionů se této agentuře podařilo vyjádřit sílu regionální identity a zaznačit ji do grafu.<sup>95</sup> Smůlou je, že jediným španělským regionem, který byl takto měřen byla Katalánie. V tomto regionu je 48 % lidí, kteří cítí silný pocit regionální identity k regionu v němž žijí. Lze však předpokládat, že podobný výsledek by byl naměřen i v případě Basků.<sup>96</sup>

Nebude se zde zabývat výčtem jednotlivých pravomocí přiznaných baskické samosprávě Autonomním Statutem, protože by došlo ke zbytečnému zneprehlednění v komparaci s ostatními regiony. Vybral jsem tedy pouze ty, které jsou svým charakterem specifické a liší se region od regionu. Co je však třeba mít na paměti, že pravomoci udělené baskické vládě Statutem jsou absolutní, tedy není-li uvedeno jinak, jsou vykonávány pouze a v celém rozsahu regionálními orgány.

Finanční nezávislost Baskicka je zajištěna tzv. systémem *Concierto Económico*, který umožňuje baskické samosprávě autonomně spravovat svůj rozpočet, pomocí něhož může vykonávat své kompetence. Baskické instituce mohou stanovovat a regulovat výši daní na území baskického regionu a vytvářet tak vlastní daňovou soustavu, která však musí být v souladu s daňovým systémem Španělska. Baskicko je povinno odevzdávat do centrálního rozpočtu tzv. *Cupa*<sup>93</sup>, která není stanovována podle dostupných peněžních zdrojů Baskicka, ale podle rozpočtových potřeb centrální vlády.

Baskičtí představitelé hojně využívají prostředků *paradiplomacie* k profilaci regionu v zahraničních vztazích, avšak z hlediska oficiálních možností musí být veškeré dohody mezi Autonomní Komunitou Baskicka a jiným podobným subjektem, vždy schváleny v národním parlamentu. Podle čl. 22 Autonomního statutu musí centrální parlament posvětit

---

93. *Cupa* = Quota = suma peněz, na které se dohodne komise složená ze zástupců historických provincií, Baskicka a státní administrativy; <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-448/en/contenidos/informacion>

94. BISER = Benchmarking the Information Society: e-Europe Indicators for European Regions in: Millard, J.: *Biser Domain Report No. 4 – „Regional identity in the information society“*, červen 2004

95. viz. příloha 4 (*Biser regional identity – str. 23*)

96. Průměrná míra počtu lidí se silným vztahem k regionu se v evropských regionech pohybuje okolo 43%. Španělské historické regiony jsou tedy hodnoceny jako nadprůměrné.

také všechny smlouvy uzavírané mezi dvěma vnitrostátními subjekty.

Centralizace moci v rukou baskické samosprávy na území regionu je omezena právem historických provincií na znovuuštění svých institucí – tedy právem na samosprávu.<sup>97</sup> V případě vzniku sporu mezi provinciemi a baskickou samosprávou, je sestavena dohádovací komise, složená ze stejného počtu zástupců provincií a Autonomní Komunity, a předsedá jí prezident Vysokého soudu Baskicka. Provinční rada Alavy má dokonce své vlastní ozbrojené síly tzv. Minones, které sice plní pouze reprezentační účely, ale už jejich existence významně posiluje postavení provincie v rámci regionu. Jediné pravidlo, které hraje ve prospěch upevnění moci baskických autorit uvnitř regionu, je článek o obsazování společných institucí. Ty se obsazují podle zákona vydaného Baskickým parlamentem.

### **5. 1. 2 Baleárské ostrovy**

Baskicko bylo jedním z historických regionů Španělského království, a proto je držitelem mnoha výsadních pravomocí, které ostatním španělským regionům nenáleží. Jedním z „nových“ regionů, ačkoliv také specifickým jsou Baleárské ostrovy. Oficiálně se Baleárské ostrovy staly Autonomní Komunitou v roce 1983 a díky své poloze a mořem limitovanému teritoriálnímu výměru nejsou zcela typickým španělským regionem. Významné postavení v rámci regionu mají jednotlivé ostrovy, které vytvářejí jakousi strukturu provinciálního charakteru. Právě tuto diferenciaci ostrovního regionu reflektuje Statut Autonomie, který vycházel z historických dat, v nichž lze nalézt četná období, kdy většina ostrovů nepatřila do jednoho společného státního útvaru a lidé tohoto regionu se dodnes identifikují více se domovskými ostrovy, než s celým souostrovím. Odtud pramení podstata vlastní rozsáhlé administrativy jednotlivých ostrovních provincií. Ostrovům je přisouzena finanční autonomie, v oblasti alokaci získaných prostředků, která je však omezena nemožností stanovovat vlastní daně. Tato kompetence náleží pouze státu nebo parlamentu AC Baleárských ostrovů (viz. níže). Státem i Komunitou jsou limitovány legislativní pravomoci ostrovů, které tak mohou vydávat pouze nařízení, jimiž však mohou

---

97. in: The Statute of Autonomy of the Basque Country (čl. 3) – provincie Alava, Guipúzcoa a Vizcaya

zasahovat do celého spektra oblastí správy.<sup>98</sup> Ze strany státu jsou legislativní pravomoci AC více okleštěny než v Baskicku. Lze si toho všimnout v obou Statutech – Baskické pravomoci jsou podrobněji rozepsány a jsou kvantitativně širší cca o 30%.

Co se paradiplomacie týče, jsou na tom všechny španělské AC podobně. Možnost uzavírat smlouvy s ostatními politickými subjekty je zaručena čl. 145 španělské ústavy, který však tuto pravomoc podmiňuje nutností schválení této smlouvy španělským parlamentem.<sup>99</sup> Rámec paradiplomacie je tedy stanoven ústavou záleží pouze na jednotlivých regionech, jak se budou v tomto rámci pohybovat a nakolik budou úspěšné ve vyjednávání s ostatními politickými subjekty. V tomto případě záleží spíše na kvantitě kontaktů, než na jejich kvalitě, protože ta je striktně vymezena ústavou. Baskicko vedle své bohaté externí kulturní aktivity (několik desítek kulturních center propagujících Baskicko) vysílá do zahraničí také své delegace (Brusel, Argentina, Chile, Mexiko, Venezuela).<sup>100</sup> V případě Baleárských ostrovů se zahraniční aktivita omezuje především na práci v regionálních EU a propagaci turistického charakteru.<sup>101</sup>

Finanční nezávislost regionu je zajišťována množstvím daňových sazeb, které parlament může legálně uvalovat na veškeré produkty a služby, které ještě nejsou zdaněny státem. Dále region může zdanit využívání veřejného majetku a služeb poskytovaných AC.<sup>102</sup> Snaha státu je navýšit co nejvíce příjmy rozpočtu tohoto regionu, jehož ekonomika se opírá především o turistický ruch. Diverzifikace rizika výpadku vlastních příjmů není dostatečná, a proto si stát ponechává významné prostředky k regulaci zdejšího finančního systému.<sup>103</sup> Španělský parlament garantuje finanční solidaritu mezi ostrovy a sám přispívá značnými dotacemi na vyrovnávání ekonomických rozdílů. Velká část příjmů regionálního

---

98. Mohou měnit své hranice, pojmenovávat města na svém území, spravují lesy a louky. Dále pod jejich kompetence spadá zemědělství, rybolov v teritoriálních vodách, vodní zdroje, sociální služby, charita, vzdělání atd. (in: Statute of Autonomy of Balearic Islands – čl. 39). Baskické provincie nedisponují tak širokou škálou oblastí, do kterých mohou zasahovat. Nemohou také měnit své hranice. Jediné, co posiluje jejich autonomii je vlastní volební systém a výběr vlastních daní.

99. Jedná-li se o dohodu o spolupráci. V př., že smlouva je speciálního charakteru, stačí národní parlament seznámit s obsahem této smlouvy – viz. čl. 145 Constitution of Spain.

100. <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>

101. <http://dgreleuro.caib.es/RelacionsEuropees/memoria/Part%20RREE.pdf>

102. Výše daně nesmí přesáhnout cenu služby – viz. čl. 62 in: Statute of Autonomy of the Balearic Islands

103. Např. region smí navýšit veřejný dluh v př. nedostatku peněz na pokrytí nejnnutnějších okamžitých potřeb, ale je omezen v alokaci vypůjčených prostředků, které smí být směřovány pouze do investičních záměrů a musí být vráceny do jednoho roku (výjimky – viz. čl. 66 in: Statute of Autonomy of the Balearic Islands);

rozpočtu je tvořena příspěvkem ze státního rozpočtu a procentuálním podílem na příjmech státu a výnosu jeho daní. Legislativa je poměrně nezávislá a podléhá pouze kontrole ústavního soudu. Nelze však opominout fakt, že Statut Autonomie striktně vyjmenovává kompetenční oblasti regionů, které lze legislativně upravovat na regionální úrovni. Za tento rámec, parlament AC svou legislativu směřovat nemůže. Z tohoto důvodu má povinnost uvádět v platnost základní státní legislativu, týkající se: volebního systému, tisku, rádia, televize atd.

Prezentací těchto dvou regionů, lze potvrdit tezi, že španělské regiony se navzájem neliší pouze rozlohou, počtem obyvatel, kulturou a historií, ale také rozsahem kompetencí, které na ně stát delegoval, nebo které s nimi sdílí. Jak už bylo řečeno výše, nejednalo se o regiony s nejvyšším možným rozdílem v míře autonomie, přesto je však diference této veličiny mezi nimi poměrně značná.<sup>104</sup> Rozsah autonomie všech regionů je podrobně rozepsán ve španělské ústavě, avšak dále je upravován Statutem Autonomie, který španělská vláda uzavírala s každým regionem zvlášť. A právě zde je jádro veškerých diskrepancí podoby autonomie jednotlivých španělských regionů. Baleárské ostrovy se oproti středošpanělským regionům těší poměrně vysoké míře autonomie, ale je třeba reflektovat velkou sílu jednotlivých ostrovů, jejichž rady snižují autonomii rozhodování Komunity Baleárských ostrovů. Díky malé centralizaci v rámci regionu se však rozhodování posunuje blíže k občanům.

## 5.2 Itálie a její regiony

Jako druhou zemi, jejíž regiony zde budu prezentovat, jsem vybral Itálii. Po dlouhá staletí byla Itálie pouze souhrnem mnoha malých státeků, jež spojovala pouze podobná kultura a historie. Dokonce ani jazyk nebyl pro celé území dnešní Itálie společný. Regionální jazykové rozdíly na ose sever-jih byly tak velké, že bylo těžké se vůbec dorozumět. Dnes je Itálie čerstvě regionalizovaným státem, a stopy, které na ní historie zanechala se zdají být stále čerstvé. V průběhu 80. let se díky neutěšenému stavu hospodářství a daňovému systému zvedla vlna nového regionalismu, který pozbyl svůj kulturní a lingvistický

---

104. viz. příloha č. 5

charakter. Jádrem politické mobilizace byl populismus severo-italských elit, které poukazovaly na vzrůstající ekonomickou disparitu mezi severem a zbytkem Itálie. Tento regionalismus se postupně v 90. letech mění na separatismus.

V současné době v Itálii existuje 15 regionů a dalších pět s autonomním statutem<sup>105</sup>, díky jejich kulturním, jazykovým a demografickým odlišnostem. Už poválečná ústava z r. 1948 počítala s decentralizovaným systémem vlády, kdy samospráva měla být svěřena 20 regionům. Nakonec však byla autonomie přiznána pouze pěti specifickým regionům. Zbytek musel čekat až do r. 1970.<sup>106</sup> Všechny těchto 15 regionů má ústavou definované pravomoci a povinnosti.<sup>107</sup> Ty samozřejmě platí i pro autonomní regiony, které se však navíc řídí tzv. Speciálním statutem autonomního regionu, jež byl podepsán mezi konkrétním jednotlivým regionem a centrální vládou.<sup>108</sup> To znamená, že míra autonomie italských regionů se částečně liší. Z tohoto důvodu vybírám jeden region, který bude zastupovat autonomní italské regiony a druhý region z jižní části Itálie (tyto regiony jsou nejvíce závislé na centrální vládě), jež bude reprezentovat 15 zbývajících regionů.

Rád bych zdůraznil, že devoluce v Itálii v sobě má ještě značnou dynamiku a neustále vznikají nové legislativní úpravy, které modifikují původní stav. Regionalismus v Itálii je ještě ve vývinu a je tedy velice těžké odhadnout jaký dopad, budou mít reformy, uskutečněné po r. 2000 na celkovou míru regionální autonomie.

Tradiční italský důraz na lokální úroveň vlády (provincie a obce) se od počátku 90. let stává čím dál tím více orientovaným na úroveň regionální. Zpočátku byl vztah regionů a lokální úrovně značně nevyrovnaný. Ústava dala regionům pravomoci, které se ve velké míře týkaly především lokálních zájmů, čímž i administrace spadala pod lokální vlády. Praxe tedy vypadala tak, že ačkoliv regiony obdržely administrativní a legislativní kompetence, fakticky se zabývaly pouze záležitostmi legislativního charakteru.<sup>109</sup> Po roce 1993, kdy byl uveden v praxi nový zákon na jehož základě byli voleni přímou volbou starostové měst, regiony ještě více trahly na novém uspořádání. Ke změně došlo až v r.

---

105. Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta, Sardínie a Sicílie;

106. Říchová, Blanka: Komparace politických systémů II.; VŠE, 2004 (s. 53)

107. The Constitution of Italy (Title V. Regions, Provinces, Municipalities)

108. Special Statute of Autonomous Region se tedy podobá jakési regionální ústavě. Je to obdoba Status of Autonomy ve Španělsku.

109. in: Nappini, F.: The Decentralization Process in Italy: A Brief Analysis; European Citizen Action Service, 2005

1999, kdy měla být přímou volbou zvolena také hlava regionu a regionům byla dána možnost určit si svou vlastní formu vlády.<sup>110</sup> O dva roky později došlo v Itálii ústavní reformě, která uvedla do praxe legislativní změny z roku 1997.<sup>111</sup> Co se regionů týkalo, tak došlo k přesunu sdílených kompetencí mezi státem a regiony na nižší úroveň rozhodování (regiony). Nadruhou stranu mnoho pravomocí, které od roku 97 byly v rukou lokálních vlád a měst se přesunuly nahoru pod správu regionů. Ústavní reforma znamenala významný posun Itálie k podobě regionálního státu. Faktem však je, že ještě mnohé změny, které ústavní reforma slibovala, nebyly v praxi implementovány.<sup>112</sup>

### 5. 2. 1 Friuli – Venezia Giulia

Skládá se ze dvou provincií<sup>113</sup> a hlavního města Triestu (Terstu). Legislativní pravomoci jsou obdobné jako u španělských regionů. Avšak regionální legislativa nezasahuje do oblastí jako je např. středoškolské vzdělání. Musí respektovat nejen ústavu, ale také mezinárodní závazky státu, národní zájmy, zájmy ostatních regionů a současný stav socio-ekonomického sektoru. Je však třeba říci, že region má možnost nastavit si vlastní volební systém, který spadá do obecného rámce, vymezeného státem. Zákonem může zavést lokální policejní sbory a dokonce může přijímat dodatky k státním zákonům, týkajících se vzdělávání, zaměstnávání a ekologie.

Oblasti, ve kterých se legislativa regionu může pohybovat jsou stanoveny ústavou, statutem a dále také státními zákony, což však zvyšuje závislost regionu na centrálním parlamentu a snižuje tak míru nezávislosti na státním aparátu. Regionální zákony podléhají schválení vládnímu komisaři,<sup>114</sup> který je zástupcem vlády v každém regionu.

---

110. in: Nappini, F.: The Decentralization Process in Italy: A Brief Analysis; European Citizen Action Service, 2005 (p. 7)

111. Zákon I. 59/1997 nově rozdělil administrativní kompetence mezi centrální vládu, regionální a lokální autority. Byl zdůrazněn princip subsidiarity, který říká, že veškeré pravomoci, které nejsou výlučně státní spadají pod lokální samosprávu. V případě, že ta by v určitém případě nemohla účinně zasáhnout, věc by byla postoupena provincii a pak regionu. Dále byl posílen „systém Konference“ = oficiální dialog všech tří úrovní vlády o nejdůležitějších otázkách;

112. V roce 2005 pouze 3 regiony z 15 získaly svůj Statut (některé další, které se o to pokoušely např. Umbria, Toskánsko, v tom zabránil ústavní soud). Dosud nebyla vytvořena „parlamentní komise pro regionální otázky“, jež se měla stát reprezentatem regionálních zájmů na půdě parlamentu. Mnoho finančních kompetencí, které měly připadnout regionům, ještě nebyly zcela přeneseny atd. (oba in: Nappini, F.: The Decentralization Process in Italy: A Brief Analysis; European Citizen Action Service, 2005)

113. Gorizia a Udine;

114. viz. art. 29 of Special Statute;

Ten rozhodne o tom, zda-li zákon může vejít v platnost či nikoli. V druhém případě je pak takovýto zákon předložen centrální vládě, která ho může schválit či zamítnout.<sup>115</sup>

Vyšší rozhodovací autonomii měla zajistit přímá volba prezidenta regionu,<sup>116</sup> tedy reprezentanta exekutivy, který je však opět podřízen autoritě státu.<sup>117</sup> Většinu svých pravomocí by měl sladit s potřebami centrální administrativy, od které dostává instrukce.<sup>118</sup> Region má na základě svého Statutu velké množství pravomocí, které přímo spravuje a mnohé další, které spravuje s pomocí státu.

Podle čl. 67 Statutu může region vytvářet vlastní instituce, jež obsazuje svými jmenovanými úředníky. Výběr a najímání úředníku musí být podřízeno regionálnímu zákonu, který tento proces blíže specifikuje. Výše jejich mzdy a role by měly být konformní s ostatními úředníky ve službách státu.

Region má Statutem zajištěnu finanční autonomii, tedy může volně nakládat se získanými prostředky. Region sice může získávat finance prostřednictvím vlastních daní, ale velkou většinu regionálního rozpočtu tvoří podíl na státem vybraných peněz na území regionu.<sup>119</sup>

Tento podíl je tvořen sedmi položkami<sup>120</sup> a je stanoven ve výši 45-90% ve prospěch regionu. Díky tomuto přesnému výměru podílu na zisku se region stává nezávislým na dotacích ze strany státu a může predikovat příjmy rozpočtu na následující rok. Podle údajů, které jsou k dispozici, podíl přímých transferů do rozpočtu regionu činil pouze 12%. V rámci podílu regionu na příjmu ze státem stanovených daní, region získal asi 75-80% svých veškerých příjmů. Vlastní aktivitou byl region v roce 2004 schopen vyprodukovat asi 10% příjmu rozpočtu.<sup>121</sup> Podle Statutu může region volně stanovovat a vybírat daně, jež však musí být v souladu s celeostátním daňovým schématem. Plnou

---

115. Zamítnout ho může s odůvodněním neslučitelnosti zákona s ústavou či národními zájmy. (art. 29)

116. Reforma levo-středové vlády Massima D'Alema z roku 1999.

117. viz. art. 45 of Special Statute

118. Faktem zůstává, že v některých regionech opravdu došlo k posílení úřadu prezidenta, avšak na tolik, že výsledný stav byl nežádoucí. Např. prezident Lombardie Roberto Formigoni se pokusil prezentovat svůj úřad jako guvernérství v USA a snažil se přímo zasahovat do centrálních rozhodovacích procesů. V té době se někteří odborníci odvážili hovořit o regionálním neo-centralismu.

In: Parker, Simon: Devolution or Neo-centralism? Centre-left Cities in Centre-right regions: The Cases of Genoa and Venice; Leicester University, 2003

119. viz. art. 49 of Special Statute

120. Daň z příjmu fyzických osob 60%, daň z příjmu právnických osob 45%, daň ze spotřeby plynu a elektrické energie 90% atd.

121. <http://www.regione.fvg/instituzionale/bilancio/allegati/rendiconto2004.pdf>



pravomoc si stát ponechává v uvalování cel.

Co se týče využívání paradiplomacie, je třeba říci, že Specialní statut autonomního Regionu o této možnosti nepojednává. Avšak z vlastní zkušenosti vím,<sup>122</sup> že italské města a regiony mohou navazovat styky se zahraničními subjekty (firmy, regiony, státy, města). Spolupráce může být různého charakteru, ale může probíhat pouze se souhlasem příslušného ministra centrální vlády. Region si tedy určí s kým a proč chce navázat spolupráci, po té musí předložit projekt ke schválení příslušnému ministerstvu a teprve v této fázi mohou začít rozhovory s konkrétním subjektem na formě a obsahu spolupráce. Stejným způsobem pak probíhá vnitrostátní komunikace mezi jednotlivými samosprávnými jednotkami.

V současné době má Friuli Venezia podepsány smlouvy o spolupráci s více než deseti zeměmi Evropy a jižní Ameriky. Jsou mezi nimi Rusko, Argentina, Brazílie, Rumunsko atd.<sup>123</sup>

Centralizace moci v rukou regionu je přiměřená, resp. není posílena žádným speciálním zplnomocněním či pravomocí. Region vykonává svou samosprávu prostřednictvím provincií a obcí, které se nacházejí na jeho teritoriu.<sup>124</sup> Jedná se tedy o jeden z nejběžnějších hierarchických modelů samosprávy. Region nesoupeří s nižšími administrativními jednotkami o podíl na moci, protože pravomoci veškerých subjektů samosprávy jsou taxativně zmíněny v ústavě.

### 5.2.2 Puglia

V průběhu roku 2001 došlo k revizi části italské ústavy a to právě té části, která se zabývá regionálním uspořádáním. Jednalo se o dalekosáhle změny, které se inspirovaly v návrhu v Itálii před a po reformě ústavy, což nás může dovést k zajímavým závěrům o postupné sílící decentralizaci Itálie. Bassaniniho federalistické reformy z r. 1999.<sup>125</sup> Z tohoto

---

122. Rozhovor s místostarostou Municipality of Ravenna 4. srpna 2005

123. <http://www.regione.frg.it>

124. viz. art. 11 in Special Statute;

125. Výrazně byla snížena možnost kontroly státu nad legislativou regionů. Byl zrušen úřad vládního komisaře, který byl zástupcem centrální vlády v regionu a podílel se na schvalování regionálních zákonů. Velice obecné a zavádějící sousloví „národní zájmy“, které se v ústavě hojně vyskytovalo, bylo nahrazeno spojením „zákonná a ekonomická jednotka“. Nejvýznamnější změnou byla revize čl. 118, který se odvolával na princip subsidiarity ve všech záležitostech týkajících se regionální politiky.

důvodu nelze srovnávat regiony se společným statutem s regionem se speciální autonomií zmíněným výše, protože v předchozím případě jsem čerpal informace ze Speciálního statutu autonomie regionu Friuli-Venezia, který byl ještě nedotčen ústavní reformou a nově uzavřený Statut, nebyl bohužel dostupný v anglickém jazyce. Proto i konečný výsledek míry autonomie tohoto regionu je v současné době nepřesný, což však nemá vliv na potvrzení pravdivosti metody výpočtu této veličiny. Chápejme tedy tuto část mé práce, jako srovnání stavu autonomie regionů v Itálii před a po reformě ústavy, což nás může dovést k zajímavým závěrům o postupné sílící decentralizaci Itálie.

Statut již není předmětem změny státního zákona parlamentní cestou. Dnes již existuje posílená regionální procedura „dvou hlasování“.<sup>126</sup> Výlučné pravomoci regionů a státu byly jasně definovány a došlo tedy k naprostému oddělení mocí, což zvyšuje manévrovací prostor regionům, které mají zřetelně stanovené hranice své působnosti. Regionální rady se staly kompetentní pro možnost navrhnout zákony centrálnímu parlamentu. Regionům je zaručena finanční autonomie ve výdajích a příjmech. Mohou tedy získat úvěry na investiční záměry, za které se samy ručí.

Rozpočet regionu Puglia je plněn vlastními daněmi, státními příspěvky, jejíž výše je určena kvótou, dále také transfery z fondů EU a vlastními investičními příjmy.<sup>127</sup> Asi 40% veškerých příjmů regionálního rozpočtu je tvořeno výtežkem z daní uvalených regionem samotným a dalších cca 30% příjmů je z daní, které stát sdílí s regionem.<sup>128</sup>

Možnost paradiplomacie je přímo zmíněna v italské ústavě (čl.119/9), která říká, že region může navazovat styky se zahraničními subjekty v rámci vymezeném státními zákony. Aktivita regionu uvnitř státních hranic s jinými regiony je také možná a při dosažení dohody mezi regiony není ani třeba asistence státu, pokud tato dohoda slouží k větší efektivitě výkonu jejich pravomocí. Míra zahraniční expozice tohoto regionu je však omezena na aktivity v orgánech EU a propagaci turistického ruchu.

---

126. Regionální rada musí změnu statutu schválit absolutní většinou všech hlasů dvakrát v období, kdy mezi oběma hlasováními uběhnou min. 2 měsíce. Centrální vláda v případě nesouhlasu s novým statutem může podat stížnost k ústavnímu soudu.

127. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 57 del 12-5-2004

128. BILANCIO DI PREVISIONE PLURIENNALE 2006-2008; in:

<http://www.regione.puglia.it/quiregione/homeweb.php?sid=2140&query=bilancio>

V regionu funguje speciální rada pro lokální autonomii, která se stará o dodržování principu subsidiarity a kontroluje rozhodovací proces regionální rady. Rada pro lokální autonomii je tvořena zástupci provincií, metropolitních měst a obcí, kteří mají především poradní a kontrolní funkci.<sup>129</sup> Tato rada ovšem nevyvažuje moc regionu, spíše ji pouze usměrňuje a kontroluje. Lokoální úroveň vlády je posílena především ústavně zakotveným principem subsidiarity.

### 5.3 Polsko a jeho regiony

Naším putováním po evropských regionech jižní Evropy jsme se dostali až, za dnes již pomyslnou, hranici železné opony. V postkomunistické Evropě na počátku 90. let neexistoval fungující systém samosprávy, která by přibližovala politická rozhodnutí blíže občanům. Komunistická administrativa se pokoušela ve většině států o centralizaci své moci, a proto budovala pouze imaginární systém samosprávy, jejíž výkon zajišťovali úředníci státní správy. Nedošlo tedy k oddělení státní správy od samosprávy. Z tohoto důvodu muselo Polsko a ostatní země východního bloku, po svržení komunistického režimu, celý systém regionálního uspořádání vybudovat znovu. V roce 1997, kdy Polsko přijalo svou „velkou ústavu“, bylo jedním z jejích pěti úkolů, zajistit vytvoření volené samosprávy. Od roku 1998 se pracovalo na legislativě, která by zahájila reformu administrativního členění Polska, které neodpovídalo nejnovějším evropským trendům. Bylo třeba podnítit ekonomický rozvoj, přilákat investice ze Západu a dotace z fondů EU. Na počátku roku 1999 začal platit nový tříúrovňový systém teritoriálního a administrativního členění Polska na tzv. gminy, powiaty a wojvodství.<sup>130</sup>

Původně existovalo 49 územních jednotek, které byly touto reformou sdruženy do 16 velkých regionů, které čítaly od 1 do 5 miliónů obyvatel. Jejich pravomoci však nebyly nijak významné. To vše změnila regionální reforma z roku 2004, která platí od 1.1. 2005. Vzhledem k tomu, že kampaň podporující tuto akci byla obrovská, existuje již v této době velké množství materiálů a dat, z nichž je možno čerpat.<sup>131</sup>

---

129. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 45 del 12-5-2004

130. Právě wojvodství se staly předmětem mé práce, protože jsou relevantními regiony podle mé definice regionu a jako jediné jsou způsobilé k přijímání dotací z EU – shodují se tedy s administrativními jednotkami NUTS 2.

131. Výpočet míry autonomie polských regionů bude reflektuje tyto změny

Účelem této části mé práce je zjistit míru autonomie jednotlivých regionů v určitých zemích.

V případě Polska není nutné komparovat dva či více regionů s odlišným statutem, protože polské regiony jsou si rovny ve svých kompetencích a před státní administrativou mají stejné postavení, které je upraveno ústavními zákony a předpisy. V Polsku tedy neexistují žádné statuty, které by speciálně upravovaly kompetence jednotlivých vojvodství. Z tohoto důvodu budu vypočítávat míru autonomie polských regionů dohromady. Výsledek tedy bude prezentovat průměrnou míru regionální autonomie Polska.

Polská vojvodství získala nezávislou legální identitu a tím tedy i možnost vydávat vlastní legislativní opatření. Absolutní legislativní nezávislosti však brání přítomnost tzv. vojvody, což je osoba zastupující stát v jednotlivých vojvodstvích. Tento člověk má na starosti kontrolu legislativy schválené sejmíkem<sup>132</sup>, prosazuje a chrání státní zájmy na úrovni regionů.

Po reformě z roku 2004 přešlo hodně kompetencí vojvody na administrativu samosprávy,<sup>133</sup> v jejímž čele stojí volený maršálek. Vliv přechodu těchto pravomocí na samosprávu byl znásoben zvýšením zdrojů finančních prostředků putujících do rozpočtu regionů. Byl stanoven podíl regionu na daních vybraných z příjmu fyzických a právnických osob na území vojvodství.<sup>134</sup> Smutnou pravdou však zůstává, že politické kompetence vojvodství se týkají především hospodářské politiky, regionálního rozvoje a mezinárodních spolupráce. Jsou tedy stále ještě značně vzdáleny od občanů. O mnoho významných pravomocí se regiony musí dělit s nižšími administrativními jednotkami. Pokud bych měl být konkrétní, tak je třeba zmínit, že regiony ještě nezískaly vliv nad středoškolským vzděláváním, zdravotní péčí v nemocnicích či lokální policií, jež spadají pod správu poviatů. Celkově jsou pravomoci státu a regionů pouze obecně vyjmenovány. Jejich konkretizace přichází až s nižšími úrovněmi samosprávy, které mají stanoven přesný rámec. Stát si tak nechává prostor pro ovlivňování politiky vojvodství, které s ještě nestačili vybudovat svou identitu založenou na identifikaci občanů se svým regionem.

---

132. Legislativní organ vojvodství.

133. Životní prostředí a ochrana přírody, zemědělství a turistický ruch. In: Administrative Structure of Poland – Status in 2004

134. Podíl na dani z příjmů fyzických osob = 1,6%, právnických osob = 15,9%.

Po reformě z roku 2004 lze hovořit o tom, že regiony získaly určitou finanční nezávislost založenou na přesně stanoveném podílu příjmu z daní vybraných na území regionu (viz. odst. 62). Většinu prostředků však regiony čerpají stále ze státního rozpočtu na jehož dotacích jsou závislé. Jistou výhodou pro polské regiony je jejich nízká úroveň HDP na hlavu, díky čemuž mohou získávat značné množství finančních příspěvků z evropských fondů na své investiční záměry. Regiony dále disponují dosud ne běžně využívanou, avšak velice významnou kompetencí, stanovovat lokální daně a poplatky za veřejné služby.<sup>135</sup>

Úroveň paradiplomacie je, překvapivě v porovnání s některými západoevropskými regiony, na poměrně vysokém stupni. Samotná ústava zajišťuje regionům právo sdružovat se v rámci vnitrostátních vazeb s ostatními regiony a spolupracovat jednotlivými regionálními komunitami jiného státu.<sup>136</sup> Regiony mají dokonce možnost připojovat se k mezinárodním sdružením regionálních komunit, za podmínky nenarušení jednoty Polska. Centralizace regionální moci je malá, protože pravomoci administrativních jednotek jsou přesně vymezeny a úroveň identifikace občanů se svým regionem je nízká. Jednou z mála výjimek může být oblast Horního Slezska, kde se začíná probouzet silná regionální identita na pozadí všeobecné europeizace Polska. Region svou identitu staví na společné historické zkušenosti, kterou se liší od zbytku Polska a řadí se více do Evropy. Může to být důsledek specifické polské regionalizace, která se zprvu odehrává mimo oficiální regionální instituce na úrovni místní společnosti.<sup>137</sup>

Mezi jednotlivými polskými regiony existují rozdíly pouze do té míry, jakým způsobem se chopily exekutivy, jim do rukou vložených pravomocí. Ty jsou totiž shodné pro všechny polské regiony a jsou zmíněny v polské ústavě. Pro meziregionální komparaci by tedy bylo nutné zaměřit se spíše na socio-ekonomickou rovinu vztahů v regionech.

## Závěr

Cílem této práce bylo: vytvořit všeobecnou definici politického regionu, který se

---

135. viz. Art. 168 in Polish Constitution

136. viz. art. 172 / 2 in Polish Constitution

137. Painter, Joe: European Citizenship and the Regions; in: Queen's Papers on Europeanisation No 7/2003, University of Durham, <http://www.qub.ac.uk/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5265,en.pdf>

v současné době stává významným aktérem evropského dění; pokusit se shrnout dosavadní poznatky o regionální problematice; predikovat budoucí podobu regionů a jejich roli ve společnosti; dokázat, že region se již stal etablovaným aktérem mezinárodních vztahů; a v neposlední řadě, vytvořit všeobecně platnou empirickou metodu pro měření a komparaci jednotlivých regionů z hlediska jejich politické síly. Dovolte mi tedy alespoň stručně rekapitulovat mé závěry.

Politický region je předmětem zkoumání mnoha politologů a sociologů. Chybou je, že velké množství z nich nabízí pouze svůj vlastní pohled na danou problematiku, čímž omezuje všeobecný charakter své práce a její výsledky jsou tak přínosem jen pro specifickou část populace, zabývající se daným oborem. Pojem region tedy prozatím nezískal jasně patrnou a nevyvratitelnou náplň své existence. Pro účely této práce jsem stručně vymezil část tohoto pojmu, kterou jsem nazval „politický region“. Jedná se o teritorium v rámci suverénního státu, které disponuje určitým stupněm autonomie a může tedy alespoň částečně prosazovat své zájmy bez účasti státu. Tato všeobecná definice, podle mého názoru, zahrnuje definiční rámec pojmu region, který by měl vyhovovat všem potřebám humanitních oborů. Abych se však vyhnul výtkám, které by napadaly vágní charakter některých nejednoznačných slov použitých v mé definici (určitým, alespoň, částečně), pokusil jsem se stanovit měřítko autonomie regionu, tedy jeho schopnosti jednat samostatně bez vlivu státní centrální autority. Vzhledem k tomu, že autonomii nelze jednoznačně změřit, je nutné vypomoci si normativním úsudkem na základě získaných informací o dané problematice a následně pak ohodnotit určité vlastnosti regionu, jejichž souhrn vyjadřuje celkovou míru autonomie. Během výpočtu jednotlivých veličin jsem dospěl k závěru, že kritéria, která jsem použil je dále nutné ohodnotit jejich významem resp. vlivem na celkovou míru autonomie. Proč? Například při stanovování míry autonomie polských regionů, došlo v případě stupně paradiplomacie ke zřetelnému výkyvu od ostatních měřených kritérií. Tento výkyv pak způsobil nárůst míry autonomie polských regionů nejméně o 10 %, ačkoliv paradiplomacie je pouze doplňkem regionální autonomie. Tuto nepřesnost v měření jsem se pokusil odstranit pomocí násobků čísla 1 umístěných před každý čitatel při výpočtu síly autonomie regionu.

Tyto násobky kvalitativně zhodnocují význam jednotlivých kritérií síly regionu. Výsledná míra autonomie tak získala větší relevanci a validitu.

Dále jsem se pokusil vytvořit procentuální limity pro regiony nacházející se v federálních státech či konfederacích (země), pro autonomní regiony s vlastním statutem až po regiony s nepatrnými kompetencemi v rozvojových zemích. Podle těchto limitů pak lze stanovit nakolik se regiony daného státu přibližují k regionům federálního státu (zemím) či jiným typům regionů. Na základě těchto poznatků by bylo teoreticky možné určovat opatření, které by jednotlivé vlády měly uskutečnit aby dospěly k žádoucímu stavu.

Co se týče předpovědi budoucí podoby regionů a jejich role v Evropě, došel jsem k závěru, že regiony je třeba posuzovat podle intencionality jejich vzniku. Tedy na regiony, které se zrodily z kulturních a historických předpokladů, jež jsou sjednocujícími prvky společnosti. A dále na regiony, jež vznikly postupnou regionalizací „shora“. Zatímco neintencionálně vzniklé regiony směřují buď k separaci a nezávislosti nebo k vyhasnutí potenciálu jejich regionální identity a zařazení se po bok regionů vzniklých záměrnou regionalizací. Tato skupina regionů, jež vznikly za nějakým účelem má přibližně šest možných alternativ budoucího vývoje, z nichž většina směřuje k překonání administrativního charakteru regionů a jejich postupnému začleňování do efektivního tříúrovňového systému vlády.

Regiony byly v důsledku globalizace přímo vtaženy do světového trhu na jehož nástrahy se snaží regovat a bránit se jeho negativním vlivům. Jedním z účinných prostředků se stala paradiplomacie, tedy navazování vztahů mezi sub-státními aktéry na mezinárodní úrovni. Fakticky se v současné době nejvíce využívá paradiplomacie v ekonomických a hospodářských záležitostech, které svou měrou mnohonásobně převyšují politický rozměr a potenciální možnosti paradiplomacie jako celku. Je to však pouze reakce na momentální potřeby regionů, bránit své trhy proti konkurenci a přilákat co nejvíce investic, což by pomohlo snížit regionální nezaměstnanost. Politický aspekt mezinárodních vztahů sub-státních aktérů, tedy ještě čeká na svou příležitost uplatnit se při řešení mezinárodních otázek.

Úplně na konec bych rád zohlednil své výpočty autonomie a zasadil je do určitého kontextuálního rámce. Je třeba říci, že na počátku vytváření metody výpočtu autonomie stála pouze neprověřená hypotéza, které předpokládala určitou korelaci mezi jednotlivými

veličinami charakterizujícími autonomii a celkovou mírou autonomie. Před tím, než jsem přistoupil k samotnému výpočtu, bylo nutno provést určitou standardizaci počtu relevantních veličin, tak aby zkreslení výsledku bylo co nejmenší (ačkoliv ho nelze zcela eliminovat). Z tohoto důvodu, se může někomu zdát výčet kritérií míry autonomie nedostatečný či neúplný, avšak redukce méně významných veličin byla nutná a byla prováděna tak, aby znehodnocení výsledků bylo co nejmenší.

Samotný výpočet míry autonomie je uměle upraven tak, aby konečné hodnoty byly vyjádřeny v procentech, což podle mého názoru usnadňuje orientaci v závěrech, kterých bylo dosaženo. Konkrétní výpočty dokázaly, že míru autonomie lze změřit. Pouze je třeba ve výsledku zohlednit určitou statistickou chybu, ke které dochází při každém kvalitativním výzkumu.

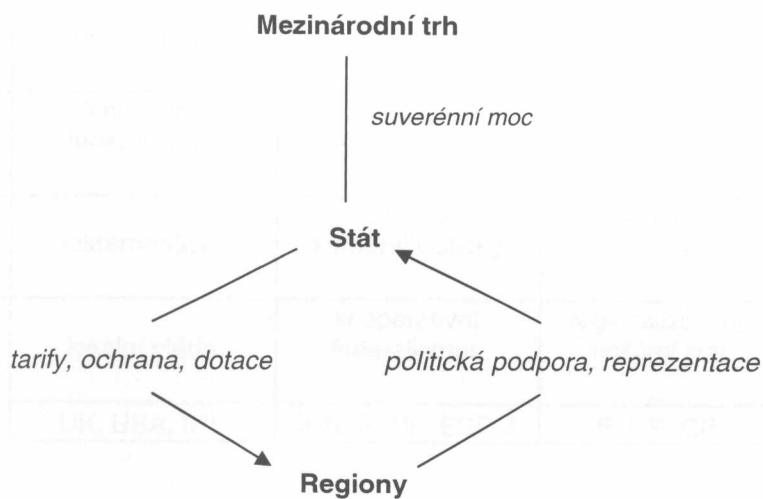
Rád bych na závěr řekl, že tato práce je pouze námětem k dalšímu podrobnějšímu rozpracování této problematiky. Otázka míry autonomie stále ještě zůstává ne zcela vyřešena.



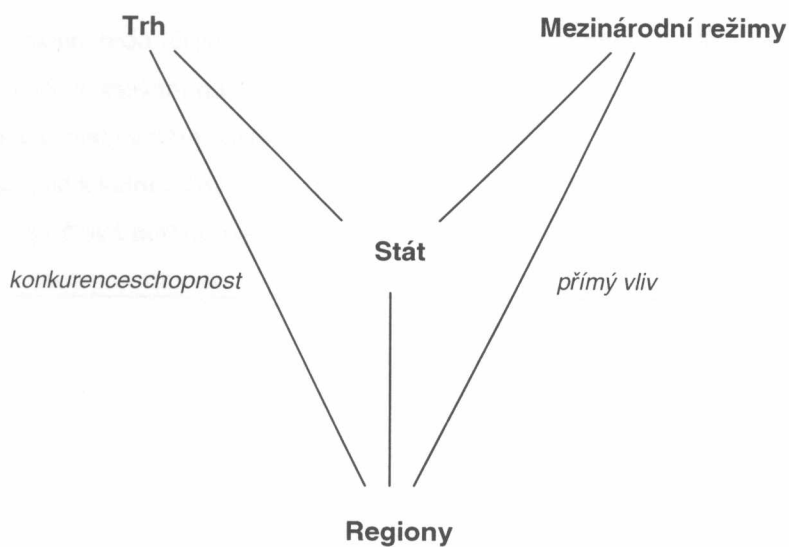
## Přílohy:

### Příloha č. 1: Vztah stát-region v tradičním/novém uspořádání

*Tradiční uspořádání vztahů mezi regiony a státem*



*Uspořádání regiony-stát-trh v období „nového regionalismu“*



**Příloha č. 2: Tabulka státních tradic (Keating, Loughlin)**

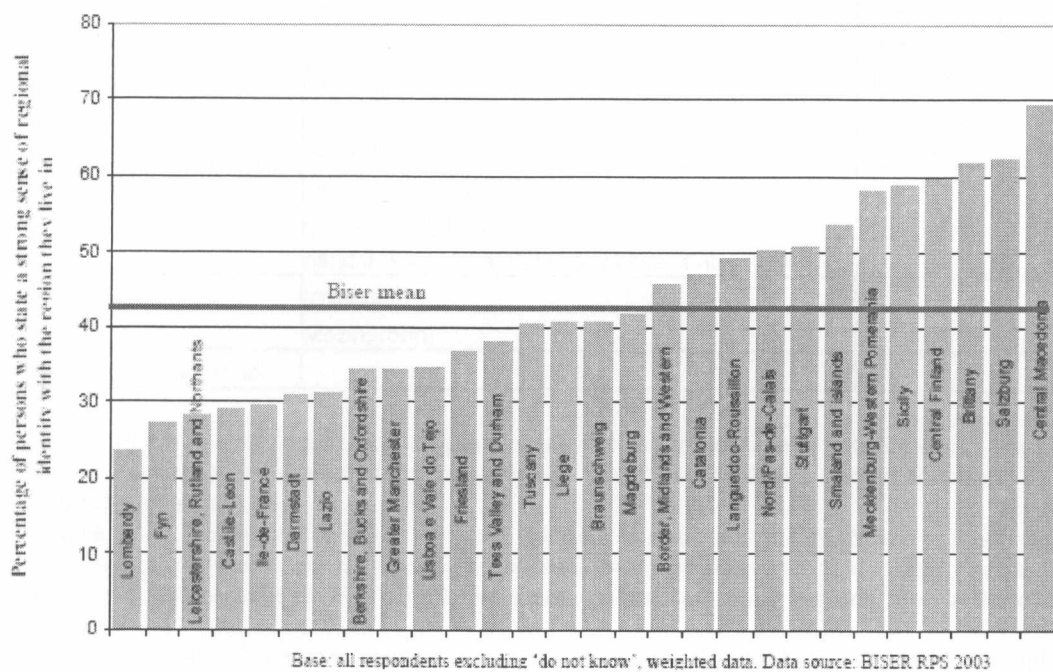
	Anglo-Saská	Germánská	Francouzská	Skandinávská
<b>Legální základ státu</b>	ne	ano	ano	ano
<b>Vztah stát-společnost</b>	pluralistický	organický	antagonistický	organický
<b>Forma polit. organizace</b>	limitovaný federalismus	organický federalismus	jakobínský unitarismus	decentralizovaná jednota
<b>Politický styl</b>	inkrementální	zákonně korporativistický	zákonně technokratický	konsenzuální
<b>Forma decentralizace</b>	lokální vláda	kooperativní federalismus	regionalizovaný unitární stát	silná lokální autonomie
<b>Země</b>	UK, USA, IRL	SRN, A, NL, ESP, B	F, I, P, GR	SWE, NOR, DK

**Příloha č. 3: Tabulka podmínek decentralizace (Bahl; Georgia State University, 99)**

Nezbytné podmínky	Vhodné podmínky
<p>volená lokální rada (či jiné těleso)</p> <p>vedoucí úředníci jmenovaní na lokální úrovni</p> <p>volnost lokální vlády v navyšování příjmů</p> <p>zodpovědnost lokální vlády za výdaje</p> <p>rozpočtová autonomie</p> <p>transparentnost</p>	<p>malé řízení výdajů z pozice centrální vlády</p> <p>možnost půjčit si prostředky</p>

**Příloha č. 4: (Benchmarking the Information Society: e-Europe Indicators for European Regions, 2004)**

Figure 3-4: Percentage of persons who state a strong sense of regional identity with the region they live in



## Příloha č. 5: Vypočty míry autonomie regionů

<b>Basque Country = 75%</b>	<b>výpočet: 8,33 ((3,9+2,4)+(0,5x5,5))=75,39</b>		
<i>kritérium</i>	<i>Podkritérium</i>	<i>dílčí stupeň</i>	<i>celkový stupeň</i>
schopnost vytvářet regionální politiku	rozsah kompetencí	st. 4 ad.1	3,9
	stanovování zájmů bez zásahu státu	st. 3 ad.2	
	vlastní legislativa a schopnost ji vykonávat	st. 4 ad.3	
	dělba moci mezi regionem a státem	st. 4 ad.4	
	regionální identita	st. 4 ad.5	
	regionální politický systém	st. 4 ad.6	
finanční nezávislost	stanovování vlastních daní a jejich regulace	st. 3 ad.7	2,4
	dotace ze státního rozpočtu	st. 1 ad.8	
	ostatní (svobodná alokace, závislost na trhu atd.)	st. 3 ad.9	
paradiplomacie	Vnitrostátní	st. 3 ad.10	2,5
	Mezinárodní	st. 2 ad.11	
centralizace regionální moci		st.	3

Ad 1) stupeň je na nejvyšší možné úrovni, protože jak početně tak obsahově patří Baskicko mezi regiony s rozvinutým systémem pravomocí, které zasahují do téměř všech oblastí s výjimkou těch, které jsou výlučnými pravomocemi státu (viz. ústava)

Ad 2) stupeň je snížen nutností baskické policie, podřídit se státní autoritě v případě výjimečného stavu; státní síly mohou zasáhnout na území regionu se souhlasem Bezpečnostní Rady státu; v oblasti justice vykonává stát dozor prostřednictvím nejvyššího soudu; zahraniční zájmy regionu musí reflektovat státní zájem;

Ad 3) stupeň je na nejvyšší možné úrovni, protože zákony schválené bask. parlamentem jsou aplikovány vlastní justicí; existují ozbrojené složky, které mohou vynucovat schválené zákony; v některých případech je dokonce baskický zákon nadřazen zákonu státnímu;

Ad 4) dělba moci je téměř absolutní - ústava vyjmenovává všechny kompetence státu => region má přesně vymezený rámec, ve kterém se může pohybovat;

Ad 5) stupeň by měl být snížen z důvodu silné provincionální identity, která v určitých aspektech podlamuje identitu regionální, která se vytváří nejen na území Španělska, ale také na francouzské straně hranic; je však třeba reflektovat význam specifické národnosti Basků - Euskal-Herria a jejich vlastního jazyka - Euskera;

Ad 6) v Baskicku existuje svébytný regionální politický systém s aspiracemi na získání mandátů ve státních orgánech;

Ad 7) stupeň je snížen z důvodu nutnosti kompatibility regionálního daňového systému se systémem celostátním a dále kvůli nezbytné platbě do centrálního rozpočtu - Cupa;

Ad 8) stupeň je značně snížen, protože regionální rozpočet je téměř z 90% dotován ze státních výdajů => existuje zde značná finanční závislost na státu, která se musí promítnout do celkového stupně;

Ad 9) stupeň je na této úrovni především v důsledku pozitivního vlivu Concerto Económico, díky němuž je legálně zaručena existence autonomního finančního systému Baskicka

Ad 10) rozdíl mezi stupněm paradiplomacie v mezinárodních a vnitrostátních vztazích je dán nutností souhlasu národního parlamentu s uzavřením mezinár. smlouvy, v př. vnitrostátních styků, mohou regiony jednat samostatně, pokud předmět jejich smlouvy spadá do jurisdikce regionu;

Ad 11) viz. výše;

Ad 12) provincie jsou poměrně dost silné, což by mělo snížit úroveň tohoto stupně

<b>Baleárské ostrovy = 54%</b>		<b>výpočet: 8,33 ((3+1,7)+(0,5x3,5))=53,73</b>	
<i>kritérium</i>	<i>Podkritérium</i>	<i>dílčí stupeň</i>	<i>celkový stupeň</i>
schopnost vytvářet regionální politiku	rozsah kompetencí	st. 3 ad.1	3
	stanovování zájmů bez zásahu státu	st. 3 ad.2	
	vlastní legislativa a schopnost ji vykonávat	st. 3 ad.3	
	dělbba moci mezi regionem a státem	st. 4 ad.4	
	regionální identita	st. 2 ad.5	
	regionální politický systém	st. 3 ad.6	
finanční nezávislost	stanovování vlastních daní a jejich regulace	st. 2 ad.7	1,7
	dotace ze státního rozpočtu	st. 1 ad.8	
	ostatní (svobodná alokace, závislost na trhu atd.)	st. 2 ad.9	
paradiplomacie	Mezinárodní	st. 0 ad.10	1,5
	Vnitrostátní	st. 3 ad.11	
centralizace regionální moci		st.	2

- Ad 1) rozsah sektorů, ve kterých region může jednat téměř samostatně je vysoký, avšak nižší než v Baskicku;
- Ad 2) stát si ponechává možnost regulace;
- Ad 3) je přesně stanoven legislativní rámec, ve kterém je možné se pohybovat - existují limity, avšak díky rozsahu oblastí, které je možno legislativně upravit, je stupeň poměrně vysoký;
- Ad 4) dělba moci je téměř absolutní - ústava vyjmenovává všechny kompetence státu => region má přesně vymezený rámec, ve kterém se může pohybovat;
- Ad 5) vlastní jazyk (specifický dialekt Katalánštiny) + ostrovní poloha = silná regionální identita, která je však značně narušena lokální identitou jednotlivých ostrovů;
- Ad 6) nelze hovořit o svébytném politickém systému., ale je třeba říci, že politické strany zde fungují na regionální dimenzi => hlavní národní strany zde mají své odnože jejichž prostřednictvím zde kandidují (např. PSOE-PSIB)
- Ad 7) stupeň je snížen díky omezení stanovování vlastních daní na produkty a služby již státem zdaněné;
- Ad 8) dotace ze státního rozpočtu jsou značné (obzvl.nepřímé = podíl na příjmech státního rozpočtu, celostátních daních atd.) - vlastní příjmy tvoří jen malé procento příjmů reg. rozpočtu;
- Ad 9) stupeň je snížen díky velké závislosti regionu na příjmech z turistického ruchu, alokace úvěrových peněz pouze do investic = nezávislost v zadlužování, kontrola rozpočtu Státním Auditorským soudem;
- Ad 10) nemůže samostatně vstupovat do jednání se zahraničním subjektem - může tak činit pouze prostřednictvím špaň. vlády, kterou o to musí požádat; mají však své vlastní ministerstvo pro zahraniční záležitosti;
- Ad 11) viz. ústava Španělska čl. 145 a Statut Autonomie Baleárských ostrovů čl. 17;
- Ad 12) značná nezávislost jednotlivých ostrovů značně snižuje tento stupeň;

<b>Friuli Venezia-Giulia = 52%</b>		<b>výpočet: 8,33 ((1,9+2,3)+(0,5x4))=51,65</b>	
<i>kritérium</i>	<i>Podkritérium</i>	<i>dílčí stupeň</i>	<i>celkový stupeň</i>
schopnost vytvářet regionální politiku	rozsah kompetencí	st. 2 ad.1	1,9
	stanovování zájmů bez zásahu státu	st. 2 ad.2	
	vlastní legislativa a schopnost ji vykonávat	st. 1 ad.3	
	dělbba moci mezi regionem a státem	st. 2 ad.4	
	regionální identita	st. 2 ad.5	
	regionální politický systém	st. 2 ad.6	
finanční nezávislost	stanovování vlastních daní a jejich regulace	st. 1 ad.7	2,3
	dotace ze státního rozpočtu	st. 3 ad.8	
	ostatní (svobodná alokace, závislost na trhu atd.)	st. 3 ad.9	
paradiplomacie	Mezinárodní	st. 2 ad.10	2
	Vnitrostátní	st. 2 ad.11	
centralizace regionální moci		st.	2

- Ad 1) rozsah kompetencí je obdobný jako u španělských regionů, nelze je však tak nezávisle vykonávat;
- Ad 2) legislativa musí být v souladu s národním zájmem a socio-ekonomickými potřebami; státním zákonem mohou být upravovány kompetence regionu; avšak region může sám vytvářet doplňkovou legislativu k některým politikám státu, vytvořit si volební systém či policejní složky;
- Ad 3) veškerou přijímanou legislativu je třeba projednat se zmocněncem centrální vlády, která pak v nejvyšší distanci, může navrhovaný zákon zamítnout;
- Ad 4) dělba moci mezi státem a regionem je dostatečná, existuje ale souhrn sdílených kompetencí (proto je stupeň snížen);
- Ad 5) regionální identita je oslabována odlišnou jazykovou a kulturní identitou etnik žijících v této oblasti (2 části: oblast Friuli a zbytek)
- Ad 6) existuje zde velké množství regionálních stran obou etnik (např. Slovenska Skupnost, Movimento Friuli, Laga Friuli atd.), jejichž performace je však omezena na lokální a komunální volby; strany nejsou odnožemi celonárodních politických stran;
- Ad 7) region sice může vybírat určité daně, ale ze strany státu je silně omezen; veškeré daňové zatížení obyvatel regionu musí být v souladu se státním systémem financí;
- Ad 8) stát může regionu přiřknout mimořádné dotace, ale většinou je využíváno modelu podílu na zisku z daní vybraných na určitém teritoriu; peníze jsou sice přidělovány státem, ale jejich procentuální výše je stanovena a priori, což snižuje roli státu;
- Ad 9) regiony mohou volně disponovat s příjmy rozpočtu a jejich rozhodování v tomto směru je téměř svobodné
- Ad 10) v případech stanovených zákonem, mohou regiony uzavírat dohody se státy či jejich entitami - nutný spolupodpis vlády;
- Ad 11) podle ústavy je výhradní pravomocí regionu uzavírat dohody s jinými regiony a budovat společné instituce;
- Ad 12) přísný hierarchický model samosprávy, území se Slovinskou menšinou (je zaručena jazyková a kulturní autonomie); region musí brát ohledy na požadavky minorit;

<b>Puglia = 64%</b>		<b>výpočet: 8,33 ((2,2+3)+(0,5x5))=63,91</b>	
<i>kritérium</i>	<i>podkritérium</i>	<i>dílčí stupeň</i>	<i>celkový stupeň</i>
schopnost vytvářet regionální politiku	rozsah kompetencí	st. 2 ad.1	2,2
	stanovování zájmů bez zásahu státu	st. 3 ad.2	
	vlastní legislativa a schopnost ji vykonávat	st. 3 ad.3	
	dělba moci mezi regionem a státem	st. 3 ad.4	
	regionální identita	st. 1 ad.5	
	regionální politický systém	st. 1 ad.6	
finanční nezávislost	stanovování vlastních daní a jejich regulace	st. 3 ad.7	3
	dotace ze státního rozpočtu	st. 3 ad.8	
	ostatní (svobodná alokace, závislost na trhu atd.)	st. 3 ad.9	
paradiplomacie	Mezinárodní	st. 3 ad.10	3
	Vnitrostátní	st. 3 ad.11	
centralizace regionální moci		st.	2

Ad 1) stejný případ jako u regionu Friuli Venezia-Giulia

Ad 2) po úpravě ústavy byla značně zvýšena; region si sám stanovuje investiční záměry, na které mu vláda přispívá a víceméně sám si stanovuje své zájmy; v případě, že státní zákon naruší sféru vlivu regionální samosprávy, ta se může odvolat k ústavnímu soudu;

Ad 3) ano, a může také navrhovat zákony národního charakteru, které však ještě dodatečně musí být schváleny centrem; navíc byl zrušen úřad vládního zmocněnce, který dohlížel na schvátování regionálních zákonů;

Ad 4) v upravené ústavě byl vymezen přesný rámec kompetencí jak státu tak regionů, došlo tedy k určitému oddělení mocí, v nichž oba subjekty konají autonomně; stupeň je však snížen v důsledku existence třetí skupiny pravomocí, v nichž stát a regiony rozhodují společně;

Ad 5) není silná; neexistence lokálního dialektu ani specifické etnické skladby; historicky spadající pod oblast Říma ;

Ad 6) neexistuje vyprofilovaný regionální politický systém; hlavní roli i v regionálních orgánech hrají celonárodní strany (alliance);

Ad 7) region může stanovovat své vlastní daně, ale shodně se schématem veřejných financí a daňovým systémem státu => podobné omezení jako v Baskicku;

Ad 8) přímé dotace jsou minimální (cca 20%), zato vlastní výběr daní je ve srovnání s ostatními regiony značný (cca 40%);

Ad 9) víceméně není omezena; regiony mohou své náklady krýt také úvěrem, za který si však samy ručí;

Ad 10) podle ústavy je možná v rámci vymezeném zákony;

Ad 11) regiony spolu mohou uzavírat dohody ( v některých případech i bez kontroly ze strany státu)

Ad 12) silný princip subsidiarity zaručený ústavou (mesta, provincie a metropole mají vlastní systémy správy); nadruhou stranu v čl 120 italské ústavy se říká, že v některých záležitostech mohou regiony zastupovat obce, provincie atd., čímž se nepřímo vytváří hierarchický charakter vztahů mezi jednotlivými jednotkami na jehož vrcholu stojí region; navíc byly v nové ústavě zrušeny články o provinciální a obecní autonomii, což svědčí o posilování pozice regionu v státním uspořádání Itálie;

**Pozn:** důvod, proč je regionální autonomie regionu Puglia vyšší než regionu Giulia Venezia se zvláštním statutem, je ten, že v prvním případě již byly reflektovány změny ústavy z r.2001 a v druhém případě nikoli; na tomto případě lze jasně doložit pokračující regionalizaci Itálie, která se blíží k podobě španělských regionů;

<b>Polské regiony = 45%</b>		<b>výpočet: 8,33 ((1,1+2)+(0,5x4,5))=44,56</b>	
kritérium	Podkritérium	dílčí stupeň	celkový stupeň
schopnost vytvářet regionální politiku	rozsah kompetencí	st. 1 ad.1	1,1
	stanovování zájmů bez zásahu státu	st. 2 ad.2	
	vlastní legislativa a schopnost ji vykonávat	st. 1 ad.3	
	dělbá moci mezi regionem a státem	st. 2 ad.4	
	regionální identita	st. 1 ad.5	
	regionální politický systém	st. 0 ad.6	
finanční nezávislost	stanovování vlastních daní a jejich regulace	st. 2 ad.7	2
	dotace ze státního rozpočtu	st. 2 ad.8	
	ostatní (svobodná alokace, závislost na trhu atd.)	st. 2 ad.9	
paradiplomacie	mezinárodní	st. 3 ad.10	3,5
	vnitrostátní	st. 4 ad.11	
centralizace regionální moci		st.	1

Ad 1) omezený rozsah týkající se především hospodářství a mezinárodních vztahů;

Ad 2) významně byly omezeny pravomoci vojvody v záležitostech regionu, čímž byl navýšen tento stupeň, avšak stále ještě není dostatek oblastí, které region může nezávisle spravovat;

Ad 3) regiony mají možnost vytvářet vlastní legislativu nižší instance, ale nemají vlastní justici či donucovací složky;

Ad 4) dělbá moci mezi státem a regionem je určena pouze obecně, chybí konkrétní rámec; pravomoci jsou velice vágně formulovány;

Ad 5) neexistuje žádné významné lingvistické či kulturní specifikum, které by posilovalo identitu některého z polských regionů, kromě východopolských regionů a Horního Slezska;

Ad 6) neexistují relevantní regionální politické strany a ani národní strany nevytváří své regionální odnože;

Ad 7) region může podle ústavy vybírat lokální daně a poplatky, ale množství takto získaných financí je prozatím velmi nízké;

Ad 8) dotace prozatím stále ještě tvoří velkou většinu regionálního rozpočtu, což zvyšuje závislost regionu na státní administrativě a snižuje stupeň jeho finanční nezávislosti - je však třeba vzít v úvahu podíl na daních vybraných na území regionu, který sice není velký, ale do budoucna se může zvyšovat;

Ad 9) vzhledem k hospodářským problémům regionů, je jejich rozhodování silně ovlivňováno tržními potřebami a snahou investovat do projektů, které mohou být spolufinancovány ze strukturálních fondů;

Ad 10) viz. práce (jediným omezením je udržení jednoty Polska)

Ad 11) viz. práce

Ad 12) na samosprávu se prostřednictvím ústavy nahlíží jako na trojdimenzionální administrativní uspořádání, v němž každá úroveň má přiděleny pravomoci, o které nelze soupeřit; nižší územně-správní jednotky (poviaty) mají stále ještě mnoho pravomocí;



## **Literatura:**

### **a) publikace**

Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská Unie, CDK, 2003

Fiala, V., Říchová, B. a kol.: Úloha politických aktérů v procesu decentralizace; Olomouc-Praha, 2002

Hnízdo, B.: Mezinárodní perspektivy politických regionů; ISE, 1995

Janda, K. (1979). *Comparative Political Parties Data, 1950-1962*. Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research

Keating, M.: *Paradiplomacy in Action*; Frank Cass Publishers, 1999

Keating, M.: *The New Regionalism in Western Europe*; Edward Elgar Publishing, 1998

Keating, M., Loughlin, J.: *The Political Economy of Regionalism*; Frank Cass, 1996

Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské Unie*; Linde Praha a.s., 1997

Lecours, A.: *When Regions Go Abroad, Nationalism and Federalism*; Concordia University; May 2002

Le Gales, P. and Lequesne C. (eds), *Regions in Europe*, London, 1998

Říchová, B.: *Komparace politických systémů*; VŠE, 2004

Strmiska, M.: *Regionální strany a stranické systémy: španělsko, Itálie, Velká Británie a Severní Irsko*; CDK, 1998

Wagstaff, P.: *Regionalism in the European Union*; Intellect Ltd., 1999

Winter, L. de Tursan, Huri: *Regionalist parties in western Europe*; Routledge, 1998

Wolczuk, K. & Batt, J.; *Region, state and identity in Central and Eastern Europe*; Cass, 2002

### **b) periodika:**

Ehrich, R. W. and Henderson, G. M. (1968). Culture area. In *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 3, pp. 563-568. New York: Macmillan/The Free Press

Nasyrov, I.: The International Activity of Federal Subjects: reasons, objectives and form; in: *Kazan Federalist*, number 4/8, 2003

Painter, Joe: European Citizenship and the Regions; in: *Queen's Papers on Europeanisation* No 7/2003, University of Durham

Palard, J. (2003). « Territoires et cohésion sociale : la dimension politique », Cahiers de géographie du Québec, vol. 47, n°. 131, septembre 2003

### c) internetové zdroje + odkazy na studie

[http://en.wikipedia.org/wiki/Region\\_\(Europe\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Region_(Europe))  
[http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/basicnuts\\_regions\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html)  
<http://www.are-regions-europe.org>  
[http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/mainchar\\_regions\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/mainchar_regions_en.html)  
[http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/application\\_regions\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/application_regions_en.html)  
<http://www.europeanstudies.ox.ac.uk/>  
<http://www.regleg.org/default.asp>  
<http://www.a-e-r.org/>  
<http://www.a-e-r.org/about-aer/regional-policies-committee.html>  
<http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/bioKeating.shtml>  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Lega\\_Nord](http://en.wikipedia.org/wiki/Lega_Nord)  
<http://www.iir.cz/display.asp?ida=138&idi=178>  
<http://www.spainemb.org/information/constitucionin.htm>  
<http://basque.unr.edu/09/9.3/9.3.27t/9.3.27.06.bsqparl.htm>  
<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-448/en/contenidos/informacion>  
<http://dgreleuro.caib.es/RelacionsEuropees/memoria/Part%20RREE.pdf>  
<http://www.regione.fvg/instituzionale/bilancio/allegati/rendiconto2004.pdf>  
<http://www.regione.frg.it>  
<http://www.regione.puglia.it/quiregione/homenew.php?sid=2140&query=bilancio>

Bahl, R.: Implementation Rules For Fiscal Decentralization;

<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp9901.pdf>

Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 57 del 12-5-2004;

[http://www.dirittocostituzionale.mi.it/regionale/Att\\_Ist\\_Parl/Puglia%20primo.pdf](http://www.dirittocostituzionale.mi.it/regionale/Att_Ist_Parl/Puglia%20primo.pdf)

Millard, J.: Biser Domain Report No. 4 – „Regional identity in the information society“, červen 2004;

[http://www.biser-eu.com/10%20Domains%20Report/BISER\\_Regional\\_Identity\\_fnl\\_r.pdf](http://www.biser-eu.com/10%20Domains%20Report/BISER_Regional_Identity_fnl_r.pdf)

Parker, Simon: Devolution or Neo-centralism? Centre-left Cities in Centre-right regions;

<http://business-centre-venezia.tinusi.com/index.php>

### d) primární zdroje

The Statute of Autonomy of the Basque Country

Statut of Autonomy of the Balearic Islands

Special Statute of Autonomous Region

Administrative Structure of Poland – Status in 2004

Polish Constitution

Constitution of Italy

Constitution of Spain

## **Resumé**

The paper's main goal is an attempt to predict the future form of region and its role in society through the historical analysis of regionalism. Furthermore it creates generally valid method of calculation of the regional autonomy. There're mentions of paradiplomacy as an instrument of regional ability to act in the international sphere, descriptions of basic concepts relating to regional dilemma and a brief outline of the important regions from the specific point of view.

The author uses system's analysis of individual regions to help him describe a general frame of description random region. On the basis of following comparison of the analyzed results, he created a chart of several functions of smaller administrative units, which can be used also for larger ones. The imaginary region is formed by this way. Its functions and powers are valued qualitatively according to this level of this functions. The number which is received can be used for quantitative observation of the level of regional autonomy.