

Ivo Šlosarčík

---

## **Irsko a krize**

Politika a ekonomika

Irské republiky

v letech 2008–2014

a jejich evropské

souvislosti

## **Irsko a krize**

Politika a ekonomika Irské republiky v letech 2008–2014  
a jejich evropské souvislosti

**Ivo Šlosarčík**

---

Vydala Univerzita Karlova v Praze  
Nakladatelství Karolinum  
Redakce Lenka Ščerbaničová  
Grafická úprava Jan Šerých  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

© Ivo Šlosarčík, 2015

ISBN 978-80-246-3151-6

ISBN 978-80-246-3192-9 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze  
Nakladatelství Karolinum 2016

[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
[ebooks@karolinum.cz](mailto:ebooks@karolinum.cz)



# Obsah

<b>1. Irská republika v letech 2008–2014:</b>	
Europeizovaná transformace, nebo pouhá turbulence?	7
<b>2. Od „keltského tygra“ po unijní bail-out ... a pryč z něj</b>	12
<b>3. Změna politické mapy Irska.</b>	
Předčasně ohlašovaná politická smrt Fianna Fáil	42
<b>4. Irsko a evropská integrace: Lisabonská referenda a krize</b>	
(vnímání) evropské integrace v Irsku	65
<b>5. Severní Irsko: Pomalu mizející krize</b>	96
<b>6. Omezená europeizace krizového Irska</b>	115
Summary	120
Seznam literatury	122
Rejstřík	132



# 1. Irská republika v letech 2008-2014: Europeizovaná transformace, nebo pouhá turbulence?

Před několika roky zaujímaly problémy Irské republiky v ekonomickém nebo zahraničněpolitickém zpravodajství prostor srovnatelný se zprávami věnovanými Řecku. V roce 2010 zobrazil časopis Economist na své titulní stránce inspirované Géricaultovým obrazem Prám Medúzy mezi unijními „trosečníky“ společně Řecko, Irsko, Portugalsko a Španělsko, i když je třeba uznat, že trosečník přikrytý řeckou vlajkou se zdál být v bezvědomí či mrtev, zatímco irský trosečník nikoliv (The Economist 2010a). Titulní stránka červencového vydání z roku 2015 již zobrazuje řeckého premiéra v loďce čelícího příboji a útesu s tváří Angely Merkelové samotného (The Economist 2015).

V létě roku 2015 tak Řecko stále zprávu o ekonomice nebo o Evropské unii dominuje, zatímco na zprávu o Irsku lze narazit jen v míře odpovídající politickému, ekonomickému nebo populačnímu významu Irské republiky, tedy poměrně málokdy. Irsko se tak z perspektivy Evropské unie proto může jevit jako vyřešený „problém“ či dokonce jako krize, která evropskou integraci dále prohloubila.

Přesto bude pravděpodobně poslední dekádě minimálně v učebnicích irské historie věnováno relativně mnoho místa. Irsko totiž v tomto období prošlo několika vzájemně propojenými krizemi, které zasáhly téměř všechny aspekty státu. Zvnějšku byla nejviditelnější krize irské ekonomiky, a to zejména její druhá fáze od roku 2010, kdy bývalý „keltský tygr“ požádal Evropskou unii a Mezinárodní měnový fond o finanční intervenci s cílem odvrátit kolaps svých veřejných rozpočtů. Pozornost unijních institucí a členských států ale také vyvolala krize irského přístupu k evropské integraci, kdy irští voliči nejprve odmítli v referendu ratifikovat Lisabonskou smlouvu, aby ji jen s relativně malými úpravami schválili v následujícím roce. Již menší ohlas měla mimo irské území třetí krize spočívající ve volební porážce doposud dominantní politické strany

Fianna Fáil, která mj. v Irské republice během období „keltského tygra“ nepřerušeně vládla čtrnáct let. Poslední z irských krizí je pak spojená se Severním Irskem. Tedy za předpokladu, že lze za „krizovou“ událost považovat radikální uklidnění situace v Severním Irsku, se kterou se Irská republika minimálně nepřímo potýkala po celou dobu své existence a do jejíhož řešení se alespoň v posledních dekadách politická elita Irské republiky přímo zapojila. Autor této knihy se domnívá, že ano. Přestože v severoirském případě nejde o klasickou krizi v negativním smyslu, ale o významné zlepšení kvality politického života a bezpečnostní situace po dohodách z Belfastu a ze St. Andrews, pro irskou politickou elitu nicméně mohla imploze severoirské otázky způsobit problémy např. vymizením jednoho z politických témat, vůči kterému se irští političtí aktéři tradičně vymezovali anebo jím vysvětlovali svou (ne)aktivitu.

V současnosti nelze s jistotou odpovědět na otázku, zda zmíněné krize způsobily trvalou transformaci irské politiky a společnosti, či zda byly spíše dočasnými turbulencemi ve vývoji Irské republiky. Ekonomická krize sice ukončila období „keltského tygra“ a poslala Irskou republiku do skupiny unijních států žádajících finanční pomoc, ale zároveň v Irsku nenastal „řecký scénář“ opakujících se žádostí o navýšení pomoci a nekončícího propadu celé ekonomiky. Politická krize sice ukončila politickou kariéru většiny dosavadních známějších politiků Fianna Fáil, strana samotná nicméně byla schopna začít fungovat jako standardní parlamentní opozice nové koaliční vlády. Na rozdíl od mnoha jiných unijních států (Řecko, Španělsko) v Irské republice politická krize také nevygenerovala nové politické aktéry s potenciálem změnit politicko-stranický režim příslušné země. Obdobně v Severním Irsku byly sice relativně nedávno (1998, 2006) dohodnuty a v život uvedeny politické dokumenty, které obnovily ulsterskou autonomii a uklidnily místní bezpečnostní situaci. Nevyřešily nicméně problém rozdělení ulsterské komunity ani udržitelnosti nového režimu bez průběžného „opečovávaní“ externími aktéry. Ani první odmítavé lisabonské referendum neukončilo plnou participaci Irské republiky na evropském integračním projektu a způsobilo pouze zdržení náběhu inovací zaváděných Lisabonskou smlouvou.

Tato kniha se nejdříve zaměří na krizi irské ekonomiky (kapitola „Od „keltského tygra“ po unijní bail-out ... a pryč z něj“), následně na politickou krizi spočívající v přepsání politicko-stranické mapy Irské republiky (kapitola „Změna politické mapy Irska. Předčasně ohlašovaná politická smrt Fianna Fáil“) a poté na krizi ve vztahu irských politiků a voličů k evropské integraci (kapitola „Lisabonská referenda a krize (vnímání)



evropské integrace v Irsku“). Poslední kapitola „Pomalou mizející krize“ pak bude věnována nejnovějšímu vývoji v Severním Irsku a jeho vlivu na situaci uvnitř Irské republiky. V centru pozornosti knihy jsou události z let 2008–14, nevyhýbá se ale ani občas rozsáhlým exkurzům dále do minulosti (fenomén „keltského tygra“, referenda o Smlouvě z Nice), pokud přispívají k pochopení nedávné politické a ekonomické krize. Ještě širší časové rozkročení má kapitola věnovaná severoirské krizi, protože zde je vývoj v posledních letech důsledkem smluv uzavřených v letech 1998 (Belfast) a 2006 (St. Andrews).

Klíčové události v letech 2008–14

	<b>Ekonomická krize</b>	<b>Politická krize</b>	<b>Krize vztahů k EU</b>	<b>Severoírská krize</b>
2008	Záruka irské vlády za klíčové irské banky	Odstupuje Bertie Ahern, premiérem se stává Brian Cowen	První (odmítavé) referendum o Lisabonské smlouvě	
2009	Ustavení National Asset Management Agency (NAMA) jako „špatné banky“	Fianna Fáil prohrává volby do EP  Fine Gael vyhrává místní volby	Druhé (souhlasné) referendum o Lisabonské smlouvě	
2010	Irsko žádá EU a MMF o bail-out		Lisabonská smlouva vstupuje v platnost	
2011		Brian Cowen rezignuje na vedení Fianna Fáil, šéfem Fianna Fáil Micheál Martin  Fianna Fáil prohrává parlamentní volby  Koaliční vláda Fine Gael a Labour Party		Gerry Adams zvolen do parlamentu Irské republiky  Volby v Severním Irsku (opět) vyhrává DUP a Sinn Féin

2011		Michael Higgins z Labour Party zvolen prezidentem		
2012			Referendum o Fiskálním Paktu	Setkání Martina Guinnesse s britskou královnou
2013	Irsko opouští záchranný program			
2014	Irská republika dosahuje statisticky nejvyššího ekonomického růstu v EU	Fianna Fáil vyhrává místní volby  Volební neúspěch Labour Party a změna v jejím vedení		Gerry Adams zadržen severoirskou policií vyšetřující kauzu Jean McConvilleové

Zdroj: autor

Tématem procházejícím všemi kapitolami knihy je také vliv Evropské unie na formování i průběh irských krizí. Každá ze zkoumaných irských krizí totiž probíhala v prostředí ovlivněném irským členstvím v Evropské unii, většina z krizí měla protějšek v některých jiných unijních státech a pravidla EU byla označována dokonce za (alespoň částečnou) příčinu irských problémů.

Samotné konstatování o europeizaci irských krizí by sice bylo pravdivé, ale nikoliv zvláště přínosné pro jejich pochopení. V současnosti je „europeizace“ obecně přijímaným a široce aplikovaným rámcem pro studium unijních zemí (Graziano – Vink 2008, Radaelli – Pasquier 2008, Ladrech 2010, Graziano – Vink 2013), ale jeho široký záběr zároveň zvyšuje riziko rozmělnění teoretického rámce europeizace a zastření heterogenity vlivu evropské integrace v jednotlivých oblastech státních aktivit (Dančák – Fiala – Hloušek 2005). Europeizace se tak může stát zejména připomenutím, že by existence evropské integrace neměla být při analýze napohled vnitrostátních aktivit opomíjena; a pokud již v konkrétním případě evropská integrace za relevantní faktor považována není, mělo by to být jasně řečeno a odůvodněno.

Knihy se proto pokusí identifikovat a analyzovat zejména následující čtveřici aspektů europeizace irských krizí:

1) Sestupnou europeizaci („downloading“), kdy členství v Evropské unii ovlivnilo podobu politických institucí Irské republiky i obsah irských domácích politik. V neposlední míře pak sestupná europeizace mohla omezit výběr řešení, která měli irští politici k dispozici, když reagovali na politickou nebo ekonomickou krizi, jež se v Irské republice nebo v jejím okolí objevila.

2) Vzestupnou europeizaci („uploading“), kde se Irská republika pokoušela využít Evropskou unii jako platformu k prosazení irských priorit, např. jejich začleněním do závazných unijních pravidel nebo zajištěním transferů směřujících do Irska z rozpočtu EU. Zatímco sestupná europeizace volnost chování irských aktérů omezovala, vzestupná europeizace jim poskytla kontakty, nástroje a možnosti řešení, které by bez členství Irské republiky v EU a eurozóně neměli k dispozici.

3) Prolínající se europeizaci a internacionalizaci, kdy se během irských krizí mnohdy mísila europeizace s jinými mezinárodními vlivy i platformami řešení. V irském případě se např. mísil vliv odstraňování obchodních bariér v rámci vnitřního trhu EU s liberalizací mezinárodního obchodu podle pravidel Světové obchodní organizace, anebo politické vztahy v institucích EU s bilaterálním vlivem Spojených států nebo Spojeného království.

4) Posledním aspektem europeizace, který mne na irských krizích zajímá, je pak identifikace oblastí, které vykazaly vůči vlivu EU odolnost, ať již kvůli odporu obyvatel či politické elity Irské republiky, anebo kvůli pasivitě ze strany Evropské unie. Tyto ostrůvky rezistence vůči europeizaci totiž poskytují zajímavý korektiv tvrzení o pronikání europeizace do všech činností unijních zemí.

Každý ze čtveřice zkoumaných aspektů europeizace se v jednotlivých irských krizích projevil s odlišnou intenzitou a prošel často překvapivým časovým vývojem. Čtveřice irských krizí (ekonomická, politická, vztah k EU a severoirská) tak poskytují srovnání nejen formy a intenzity irské transformace posledních let, ale také zachycení role, kterou v nich hrála Evropská unie.

V úvodu této knihy bych rád poděkoval svým dvěma recenzentům, doc. Lence Pítrové z Univerzity Karlovy v Praze a doc. Luboru Lacinovi z Mendelovy univerzity v Brně, za cenné rady a připomínky. Případné věcné chyby v knize padají pochopitelně na hlavu autora.

## 2. Od „keltského tygra“ po unijní bail-out ... a pryč z něj

Zemřeli muži v roce 1916 pro bail-out od německé kancléřky a pro pár šilinků z milosti od britského ministra financí?  
(Irish Times 19. 11. 2010)

Ekonomika Irské republiky zažila za poslední dekádu pravděpodobně nejspektakulárnější proměnu ze všech států Evropské unie. Z ekonomického růstu v období „keltského tygra“ se Irská republika stala během ekonomické krize v roce 2008 prvním unijním státem v recesi a následně druhým státem eurozóny, který požádal o unijní finanční pomoc s plněním svého veřejného dluhu. Ze vzorového příkladu úspěchu ekonomické dimenze evropské integrace se tak Irská republika velice rychle dostala do skupiny problémových unijních států onálepkovaných jako „PIGS“ či „PIIGS“, kde „I“ označovalo střídavě Itálii a Irsko. Unijní program ale Irská republika po třech letech opustila a v roce 2014 její HDP dokonce o 4,8 % vzrostlo. Následující stať se pokusí identifikovat hlavní vnitrostátní a unijní prvky tohoto spletitého vývoje.

### Irská ekonomika před „keltským tygrem“

V současnosti je Irská republika již tradičně označována jako typický příklad „malé otevřené ekonomiky“ (European Commission 2014). Nebylo tomu ale tak vždy. V historii irského státu se objevila také období ekonomického protekcionismu motivovaného kombinací politických i ekonomických důvodů. Politická dimenze irského protekcionismu byla spojena zejména s kritikou závislosti irské ekonomiky na mnohem silnější a diversifikovanější ekonomice Velké Británie a s politickými důsledky této závislosti. Irský protekcionismus (formální či *de facto* realizovaný

např. ve výzvách k bojkotu britského zboží) pak mohl být částí irské politické elity vnímán jako „pokračování emancipační politiky jinými prostředky“. Asi nejpřiléhavější heslo pro ekonomickou dimenzi irské politiky usilující o nezávislost na svém větším sousedu tak zformuloval již v 18. století Jonathan Swift ve svém pamfletu *Návrh na všeobecné využití irských manufaktur* (Proposal for the Universal Use of Irish Manufacture), kde navrhl *spálit vše anglické kromě anglického uhlí* (Burn everything English except their coal) (Fanning – Garvin 2014: 29–30). Politická dimenze irského protekcionismu se pak projevila naplno např. během „anglo-irské obchodní války“ ve třicátých letech minulého století, podrobněji zmíněné dále v této kapitole.

Neméně důležitá byla ekonomická dimenze motivace irského izolacionismu, vycházející z malé míry industrializace Irska, nízké míry konkurenceschopnosti zde působících podniků a struktury irského zemědělského sektoru. Agrární charakter irské ekonomiky jen posílil po vzniku Svobodného irského státu ve dvacátých letech, protože většina větších irských průmyslových podniků zůstala po rozdělení ostrova v Severním Irsku.<sup>1</sup> Irské ekonomice proto nezbylo než se opírat o zemědělskou produkci doplněnou o průmyslovou výrobu menšího rozsahu a relativně nízké efektivity. Nezávislé Irsko navíc postrádalo autonomní bankovní systém a muselo se proto spoléhat zejména na služby poskytované pobočkami britských bank. Vznik Svobodného irského státu proto ekonomické vazby na Spojené království ještě přežily relativně nedotčeny. Byl garantován volný pohyb kapitálu mezi oběma zeměmi a i po vzniku samostatné irské libry v roce 1927 byla zachována parita jejího směnného kurzu s britskou librou (Donovan – Murphy 2013: 19).

Otevřenost irské ekonomiky se začala prudce snižovat až ve třicátých letech s nástupem vlády Fianna Fáil vedené Éamonem de Valerou. Nová irská vláda postupně přijala řadu ochrannářských opatření motivovaných podporou vznikajícího irského průmyslu, ale i obecnější ideologií irské ekonomické soběstačnosti v průmyslové i zemědělské oblasti (Kirby 2010: 17). K ochrannářským opatřením se přidaly obchodní spory se Spojeným královstvím způsobené irským rozhodnutím z roku 1932 ukončit platby za zemědělskou půdu přerozdělenou ve dvacátých letech v rámci agrární reformy, které každoročně směřovaly do rozpočtu Velké Británie. Ukončení transferů vedlo k sérii recipročních obchodních sankcí mezi Svobodným irským státem a Spojeným královstvím. Velká Británie

1 I když to pochopitelně není zrovna ideální reklama pro ulsterský průmysl, o jeho významu svědčí i skutečnost, že Titanik i jeho již nepotopené sesterské lodi Olympic a Britannic byly postaveny v loděnicích v Belfastu.

zareagovala na ukončení plateb zavedením 20% cla na dovážené irské zemědělské výrobky, které tvořily téměř 90 % irského exportu do Velké Británie. Irská vláda následně uvalila cla na dovoz britských průmyslových výrobků a uhlí a doprovodila je výzvami k bojkotu britských výrobků včetně oživení již zmíněné Swiftovy výzvy. „Anglo-irská obchodní válka“ sice byla ukončena dohodami z let 1935 (Coal and Cattle Pact) a 1938 (Anglo-Irish Trade Agreement), které garantovaly preferenční režim v irsko-britském obchodu, obecná ochranná opatření přetrvávala nicméně v Irsku až do konce padesátých let (Barry 2012: 185). Jejich pravděpodobně nejvíce omezujícím prvkem bylo pravidlo pro zahraniční investice, kde irská legislativa z roku 1932 (Control of Manufactures Act) zakázala zahraničním subjektům vlastnit většinový podíl v irských průmyslových podnicích.

Struktura irské ekonomiky i nevstřícná atmosféra vůči zahraničním investicím přispěly k tomu, že se Irské republice vyhnul poválečný ekonomický růst, který zažíval zbytek (demokratické) západní Evropy (Donovan – Murphy 2013: 20, Bradley 2004). Obnovila se rovněž rozsáhlá ekonomická emigrace, když jen v letech 1951–61 opustilo Irskou republiku 400 tisíc osob (Delaney 2004: 81). Místo rozvoje nového irského průmyslu tak protekcionismus v Irské republice vedl zejména k posílení vazeb mezi podnikatelskou sférou a státním aparátem, který rozhodoval o intenzitě ochrany, která byla irským výrobcům v jednotlivých segmentech ekonomiky poskytována. Spíše náhodným výsledkem zachování nízké industrializace Irské republiky pak byla malá síla irského odborového hnutí ve srovnání s jinými demokratickými státy západní Evropy (Garvin 2009: 128–131).

Existují náznaky, že si irská politická i ekonomická elita uvědomovaly již od konce třicátých let neúspěch své ochranné politiky, včetně nezdaru s vybudováním irských „národních šampionů“ se silným exportním potenciálem (Kirby 2010: 18). Změnu ochranné politiky ale v praxi přinesl až konec padesátých let a změna ve vedení Fianna Fáil, kde na postu premiéra vystřídal Éamona de Valera v roce 1959 Seán Lemass. Lemass byl přitom paradoxně jeden ze strůjců irské ochranné politiky ve třicátých letech, když v tehdejší de Valerově vládě zastával post ministra průmyslu a obchodu. J. J. Lee ve své knize o irské historii proto o Lemassovi mohl napsat, že na přelomu padesátých a šedesátých let dostal nový Taoiseach možnost *zabít několik posvátných krav* (irské politiky), *z nichž pár sám vytvořil* (Lee 1989: 341).

Již před formálním nástupem Lemasse do čela vlády bylo v roce 1957 zrušeno omezení pro zahraniční investice do průmyslových podniků.

Následovalo zveřejnění celkové analýzy stavu irské ekonomiky, kterou připravil T. K. Whitaker, státní tajemník na ministerstvu financí a ve své době asi nejrespektovanější irský státní úředník. Whitakerova zpráva byla velice kritická k dosavadní ochranářské irské ekonomické politice a navrhla ji urychleně nahradit iniciativami podporujícími zahraniční investice, včetně jejich daňového zvýhodnění (Garvin 2009: 193–194). Otevírání ekonomiky a podpora zahraničních investic se pak stala leitmotivem ekonomické politiky Lemassovy vlády, která mj. v červenci roku 1961 požádala (necelých čtrnáct dnů před formálním podáním přihlášky Velkou Británií a Dánskem) o vstup do Evropského hospodářského společenství<sup>2</sup> a později (po vetu britského vstupu francouzským prezidentem Ch. de Gaullem a zpětvzetí irské přihlášky) uzavřela s Velkou Británií v roce 1965 smlouvu o zóně volného obchodu. I do budoucna pak irská strana „kopírovala“ britskou politiku vůči evropské integraci a nakonec vstoupila do EHS k 1. lednu 1973 (Laffan – O’Mahony 2008: 20–26).

Vstup do EHS nebyl původně podporován všemi ekonomickými akéry ani celou politickou reprezentací Irské republiky. Členství zpočátku odmítala irská Labour Party, která ale svůj názor změnila pod vlivem výsledků přístupového referenda (83 % hlasujících pro vstup) a své participace na koaliční vládě v čele s Fine Gael, která začala úřadovat v březnu 1973, tedy tři měsíce po vstupu Irska do EHS (Holmes 2009: 528). Po přesunu labouristů do euro-optimistického tábora pak v parlamentu zapojení Irska do projektu evropské integrace oponovaly jen menší levicové strany jako Sinn Féin nebo někteří nezávislí poslanci.

Irský vstup do EHS neměl bezprostředně viditelný pozitivní dopad na irskou ekonomiku jako celek. Bezprostředními „vítězi“ vstupu se stali zejména irští zemědělci v důsledku finančních transferů v rámci Společné zemědělské politiky. Okamžitý dopad na průmyslový sektor byl méně jednoznačný v důsledku zvýšené konkurence z jiných členských států bez možnosti, aby irská vláda na zahraniční konkurenci reagovala přijetím ochranných opatření jako v období před vstupem. Některé neobratné pokusy o „měkkou“ ochranu irských producentů ze strany irského státu, jako např. kampaň „Buy Irish“ propagující irské výrobky, se dokonce ocitly z iniciativy Evropské komise před Evropským soudním dvorem (C-249/81 Komise vs. Irsko), kde irská vláda neobhájila

---

2 Formálně se Irská republika ucházela o přistoupení k trojici smluv zakládajících Evropské hospodářské společenství (EHS), Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom) a Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO). Z této trojice mělo EHS jasně největší praktický dopad.

kompatibilitu svého chování s komunitárním zákazem diskriminace zahraničních výrobků (Šlosarčík 2010: 242). Jasně negativní dopad pak mělo členství v EHS např. na irský rybolovný sektor, zejména kvůli povinnosti otevřít irskou mořskou výlučnou ekonomickou zónu, ve které podle obecného mezinárodního práva disponuje pobřežní stát výlučným právem regulovat rybolov, rybářským<sup>3</sup> lodím z ostatních členských států (Laffan – O’Mahony 2008: 36–37, O’Driscoll 2012: 46).

Jak již bylo zmíněno, irské členství v EHS nebylo provázeno výraznějším růstem irské ekonomiky ani životní úrovně obyvatel Irské republiky. Ještě v roce 1988 tak mohl časopis *The Economist* označit Irskou republiku za „nejchudšího z bohatých“ států západní Evropy, jehož HDP dosahovalo necelých dvou třetin průměru EHS (Donovan – Murphy 2013: 15).

K problémům irských podniků se zvýšenou konkurencí v rámci vnitřního trhu se připojil nárůst státních výdajů motivovaný zejména pokusy o keynesiánskou stimulační politiku. V roce 1987 tak irský veřejný dluh narostl až na úroveň 109 % irského HDP (Donovan – Murphy 2013: 22).

Zároveň ale v sedmdesátých a osmdesátých letech proběhlo v Irské republice i na unijní úrovni několik strukturálních reforem, které ze zpětného pohledu zásadním způsobem přispěly k růstu irské ekonomiky v budoucnosti. Postupné dokončování vnitřního trhu umožnilo Irsku diversifikovat směřování svého exportu a snížit tak svou závislost na britském trhu, kam před vstupem do EHS směřovalo přes 90 % irského vývozu. Fiskální krize z druhé poloviny osmdesátých let pak přiměla irskou vládu přijmout úsporná rozpočtová opatření a celkově konsolidovat irské veřejné finance,<sup>4</sup> když se hlavní opoziční strana *Fine Gael* rozhodla tolerovat reformy prosazované menšinovou vládou *Fianna Fáil* po roce 1987.<sup>5</sup>

Konsolidace veřejných financí pak Irsku umožnila participaci na projektu společné evropské měny, jehož kontury se postupně začaly zpřesňovat. Když v roce 1979 irská libra ukončila svou paritu s britskou librou a zapojila se do evropského mechanismu směnných kurzů, bylo to vy-

3 Výlučná ekonomická zóna (Exclusive Economic zone) dosahuje až 200 námořních mil od pobřeží, pokud jí nekonkuruje výlučná ekonomická zóna jiného státu.

4 Ministrem financí byl v této Haugheyho vládě Ray MacSharry (od roku 1988 komisař pro zemědělskou politiku), který kvůli úsporným opatřením dokonce získal přezdívku „Mack the Knife“. Díky tomu se podařilo dostat irské veřejné finance do přijatelných čísel, např. i pro vstup do eurozóny. Po svém vstupu do unijní (či tehdy ještě komunitární) politiky byl MacSharry coby komisař autorem jedné z nejmambicióznějších reforem Společné zemědělské politiky.

5 Šlo o tzv. „Tallaght strategii“ podle města, kde tuto novou politiku *Fine Gael* poprvé deklaroval tehdejší předseda strany Alan Dukes.



kládáno jako krok motivovaný nejen ekonomickými zájmy (které byly ostatně problematické, např. kvůli nákladnosti intervencí ze strany irské centrální banky, která musela udržet kurz irské libry v limitech „hada“ vyžadovaných evropským systémem), ale také jako symbolické završení ekonomické emancipace irského státu (Marsh 2009: 86–87). Když byla po přijetí Maastrichtské smlouvy zformulována konvergenční (maastrichtská) kritéria pro vstup do eurozóny, Irská republika je byla schopna dodržet a zařadit se do skupiny jejich jedenácti zakládajících států.

Z Irské republiky se rovněž stal jeden z nejúspěšnějších příjemců transferů v rámci unijní kohezní politiky. Za expanzi kohezní politiky Irská republika lobovala od samotného počátku svého členství v EHS (Ferriter 2012: 410) a spojence v této snaze získala zejména po „jižních“ rozšířeních v osmdesátých letech. Kromě obecné snahy o posílení kohezní politiky bylo Irsko úspěšné i při vyjednávání jejích detailnějších pravidel, jako např. při vyjednávání unijního finančního rámce pro roky 1993–99 premiérem Albertem Reynoldsem v prosinci 1992 nebo při rozhodnutí o posuzování způsobilosti členských států pro čerpání prostředků kohezní politiky podle hrubého národního produktu/HNP („gross national product“/GNP) místo hrubého domácího produktu/HDP („gross domestic product“/GDP), kterým se alespoň částečně „maskovalo“ postupné bohatnutí Irska (Whelan 2011: 268–269). Také praktická implementace projektů financovaných z unijní kohezní politiky se ve srovnání s jinými členskými státy setkávala v Irské republice jen s omezenými problémy. Unijní kohezní politika tak v některých letech měla podle expertních odhadů přispívat k růstu irského HDP o 2–4 % (Laffan – O’Mahony 2008: 148–150, Dudley Edwards 2005: 205).

Zapojení do projektu evropské integrace tak sice nevedlo k okamžitému růstu irské ekonomiky, změnilo ale pravidla politické i ekonomické hry způsobem, který mohla Irská republika využít a vlastní iniciativou ekonomický růst nastartovat. Jak napsal irský historik Tom Garvin, vstup do EHS poskytl Irsku realitu, *o které se (v Irsku) vždy snilo; členství ve vlivné entitě, která byla vnímána jako neškodná, nebyla anglická ani nebyla Anglií kontrolována* (Ferriter 2012: 425).

## Irsko „keltským tygrem“

Nepříliš povzbudivá data o irské ekonomice se začala měnit na počátku devadesátých let. Tempo růstu irského HDP v letech 1995–2000 výrazně přesáhlo průměr Evropské unie a pohybovalo se mezi 7,8–11,5 % ročně; totéž platilo o přílivu zahraničních investic a o roli nadnárodních firem v ekonomice (Kirby 2010: 32–34). Vzniklo několik set tisíc nových pracovních míst a tradičně vysoká míra nezaměstnanosti poklesla v roce 1998 na 6,4 % (Dudley Edwards 2005: 204–205). Současně poklesla ekonomicky motivovaná migrace z Irska a teprve podruhé v moderní irské historii se Irská republika stala čistým příjemcem pracovní síly (Bradley 2004: 105). Konsolidovaly se i irské veřejné finance, vláda začala hospodařit s přebytkovým rozpočtem a postupně snižovala i celkový veřejný dluh. Mediální obraz Irska jako mimořádně prosperujícího státu pak završil pojem „keltský tygr“ poprvé pro Irskou republiku použitý Kevinem Gardinerem z Morgan Stanley v roce 1994 (Donovan – Murphy 2013: 15–16).

Fenoménu „keltského tygra“ vznikl díky souběhu několika politicko-ekonomických rozhodnutí irské vlády a na Irsku nezávislého vývoje v unijní i globální ekonomice. Jedním z hybatelů ekonomického růstu byly zahraniční investice, které do Irska směřovaly i z neunijních zemí, jako jsou Spojené státy. Irská vláda tyto investice nejen obecně podporovala, ale vládní agentury potenciální zahraniční investory aktivně vyhledávaly. Irská aktivita v oblasti zahraničních investic dosahovala takové intenzity a heterogenity, že byla irská ekonomická politika dokonce ironicky srovnávána s přístupem „lovců a sběračů“ (hunters and gatherers), kde měl irský stát „lovit a sbírat“ zahraniční investice v podstatě bez ohledu na obor, do kterého směřovaly (Kirby 2010: 20). Zahraniční investice přitom směřovaly v Irsku často do oborů s velkou přidanou hodnotou, jako byla výroba počítačů, léčiv nebo softwaru, kde v irských pobočkách zahraničních investorů probíhal i výzkum a vývoj nových produktů. V jeden okamžik se tak Irsko stalo druhým největším vývozcem některých formátů prodáváného softwaru („boxed software“) na světě, hned za Spojenými státy.

Pro zahraniční investory pochopitelně nebyl klíčový samotný relativně malý, byť bohatnoucí irský trh, ale skutečnost, že Irská republika coby součást vnitřního trhu Evropské unie představovala nástupní prostor pro snadný export do zbytku Evropské unie. K odbourání překážek obchodu garantovaných unijním právem, včetně absence kurzových rizik v důsledku irského členství v eurozóně, se přidal obecný pokles nákladů na

dopravu a moderní formy komunikace, což snížilo relevanci periferního postavení Irska na mapě Evropy.

Vlastním irským příspěvkem ke vzniku fenoménu „keltského tygra“ byla politika nízkého zdanění příjmů právnických osob, která se projevovala nejen v samotné nízké sazbě korporátní daně, ale i ve „vstřícném“ režimu k různým formám daňové optimalizace (Kirby 2010: 63–64), z nichž např. „double Irish“ strategie získala až nechvalnou proslulost.<sup>6</sup> Irsko navíc disponovalo vzdělanou, relativně levnou a anglicky mluvící pracovní silou a flexibilním pracovním zákonodárstvím. Atraktivitu Irska pro zahraniční investory také zvýšila absence sporů spojených s restrukturalizací problémových průmyslových odvětví, které zažívala většina ostatních unijních států. Protože Irsko postrádalo tradiční průmysl, nebylo zatíženo ani zastaralými pravidly nebo silnou rolí odborů a mohlo svá pravidla vytvářet „na zelené louce“ reagující na potřeby nových oborů expandujících v devadesátých letech.

Lze tedy i tvrdit, že Irsko na počátku devadesátých let zúročilo často právě ty systémové prvky své ekonomiky, které byly v minulosti interpretovány jako brzdy jeho prosperity. Irsko nicméně nejen pasivně čekalo, až si potenciální zahraniční investoři této změny všimnou. Jak již bylo zmíněno, propagace Irska mezi zahraničními investory byla leitmotivem irské hospodářské politiky, včetně ustavení zvláštní vládní agentury pro tento účel<sup>7</sup> a integrování hospodářských témat do obecných cílů irské diplomacie.

6 Tato daňová optimalizační strategie využívá převody za konzultační nebo reklamní služby nebo platby (např. licenční poplatky) za využívání průmyslového nebo duševního vlastnictví mezi spřízněnými firmami sídlícími v různých zemích, z nichž jedna patří k „daňovým rájům“ s mimořádně nízkým nebo nulovým zdaněním příjmů právnických osob, např. na Bermudách nebo Kajmanských ostrovech. Pro tyto optimalizační strategie jsou často využívány právě irské firmy, protože irská pravidla akceptují vysoké platby uvedeného typu a zároveň určují daňovou příslušnost v Irsku registrovaných firem podle místa, odkud jsou skutečně řízeny (tj. třeba v daňovém ráji). Proto finanční transfer mezi dvěma irskými firmami umožňuje relativně snadné vyvedení podstatné části firemního zisku do daňového ráje a zbytek korporátního zisku zdanit nízkou irskou daňovou sazbou. „Dvojitou irskou strategií“ využívaly alespoň v některém období např. firmy Apple, Facebook, General Electric, Google, Starbuck, Pfizer nebo Microsoft.

7 Agentura IDA byla zřízena již v roce 1949 jako Industrial Development Authority a v roce 1994 byla reformována a přejmenována na Industrial Development Agency – Ireland.

## „Keltský tygr 2.0“: Cesta ke krizi

První fáze růstu „keltského tygra“ byla postavena zejména na přílivu zahraničních investic a exportu výrobků a služeb generovaných těmito investicemi. V tom nicméně spočívala i slabost základů „keltského tygra“. Když došlo v roce 2001 ve Spojených státech ke krizi, způsobené mj. implozí „dot-comové bubliny“, problémy začala pociťovat i irská ekonomika. Každoroční růst na úrovni téměř 10 % z devadesátých let se v letech 2001–2002 snížil na 2 %. Irská vláda vedená Fianna Fáil na krizi zareagovala expanzivní rozpočtovou politikou, která alespoň střednědobě a rozhodně v očích irských voličů zafungovala. Irská ekonomika až do vypuknutí krize v roce 2008 začala růst tempem okolo 5 % ročně. Na rozdíl od devadesátých let ale během této druhé fáze „keltského tygra“ (označované někdy i jako „keltský tygr 2.0“) nebyl ekonomický růst tažen primárně zahraničními investicemi a exportem výrobků a služeb, ale zejména domácí irskou spotřebou a expandujícím stavebním sektorem (Donovan – Murphy 2013: 60, Kirby 2010: 35).

Irský stavební sektor ve druhé fázi „keltského tygra“ výrazně expandoval. Rostl nejen domácí stavební sektor a ceny nemovitostí v Irsku (Ross 2011: 152), ale irští developéři se navíc stali významnými hráči i na celounijní úrovni (Donovan – Murphy 2013: 74).<sup>8</sup> V roce 2006 již stavební sektor zaměstnával 14 % irské pracovní síly (O’Sullivan 2014: 554).

K irskému stavebnímu boomu přispělo několik faktorů. Nízké úrokové míry v rámci eurozóny umožnily levné financování stavebních projektů i hypoték pro majitele nově postavených nemovitostí. Důvěra v růst cen na realitním trhu pak podpořila spekulativní nákupy nemovitostí, které očekávaly, že růst cen nemovitostí v budoucnosti pokryje a ideálně překročí náklady spojené s hypotékou na jejich pořízení. K růstu významu stavebnictví v irské ekonomice nepřímou přispělo i rozšíření Evropské unie. Za prvé nové členské státy představovaly kvůli levné pracovní síle i vsřičnému daňovému systému pro Irsko konkurenci coby alternativní cíl zahraničních investic směřujících do Evropské unie. Za druhé pak Irsko bylo jednou z pouhých tří starých unijních zemí, které už v roce 2004 nezavedly přechodná období omezující volný pohyb pracovníků z nových unijních zemí, a příliv pracovní síly z nových členských států do Irska tak podpořil poptávku po nemovitostech na irském území.

8 Irští developéři např. koupili a rekonstruovali Savoy Hotel v Londýně nebo Gresham Palace v Budapešti.