

Dionyssis G. Dimitrakopoulos – Argyris G. Passas (eds.): Greece in the European Union.

1st ed. London – New York: Routledge, 2004, 164 stran, ISBN 0-415-25811-1 (signatura knihovny ÚMV 51 860).

Řecko se dne 1. 1. 1981 stalo desátým členským státem tehdejších Evropských společenství (ES). Jeho vstup znamenal druhé rozšíření uvedené mezinárodní organizace od jejího založení v roce 1957, přičemž toto rozšíření je dosud jediným případem v již téměř padesátileté historii integračního procesu, založeného *Římskými smlouvami*, kdy do ES/EU nevstoupilo současně více zemí. V době svého vstupu bylo Řecko jednoznačně nejméně vyspělou zemí, přičemž Společenství v té době teprve hledalo účinné nástroje pomoci zaostávajícím regionům. Přijetí této země, která se teprve v roce 1974 vymanila z diktatury (tzv. *plukovnícký režim*), bylo ze strany ES a vedoucích představitelů členských států chápáno především jako určité gesto, snažící se podpořit ještě mladou a křehkou demokracii, přičemž o připravenosti samotného Řecka nepanovaly příliš velké iluze. Začlenění do západoevropského integračního společenství nebylo ovšem zcela jednoznačně přijímáno ani řeckou veřejností, kde členství v prvních letech nebylo příliš populární.¹

Kromě výše uvedených skutečností zde ještě byla nepříliš příznivá celková ekonomická situace v době vstupu a dost neefektivní fungování institucí, působících v prostředí do velké míry determinovaném tradičními klientelistickými vazbami. Všechny výše uvedené faktory Řecko do značné míry předurčovaly hrát v rámci ES v prvním období svého členství dost problematickou roli, či dokonce získat „nálepku“ určitého často kritizovaného a peskovaného párie.² Tomuto postavení země ve Společenství odpovídalo i vystupování řeckých představitelů v jeho orgánech, kde hráli většinou dost pasivní roli a do diskuzí se aktivněji zapojovali pouze při projednávání otázek, které se bytostně dotýkaly řeckých zájmů (především zemědělství a rybolovu). Situace se však začala pomalu měnit ve druhé polovině devadesátých let, a to jak, pokud jde o přístup Řecka k Evropské unii (EU), tak pokud se týká efektivnosti jeho působení v unijních institucích. Určité vyvrcholení tohoto obratu představuje splnění podmínek pro (dodatečně) zapojení do třetí – finální – etapy Hospodářské a měnové unie.

Analýza výše uvedeného obratu v přístupu Řecka k evropské integraci, jenž je pokládán za jistý projev, ale zároveň i důsledek tzv. procesu *européizace* veřejné sféry, tvoří hlavní obsah recenzované publikace, která si klade mimo jiné za cíl „*identifikovat a analyzovat dynamiku zapojování řeckého státu do politického procesu v EU, a to z perspektivy veřejné politiky*“ (*Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 3*). Na textu této knihy se podílelo dvanáct spoluautorů vesměs řecké národnosti jak z akademické sféry (pouze jeden z nich působí v zahraničí), tak i ze státní správy. Rozdílná profesní orientace autorů je pak do určité míry patrná rovněž na způsobu zpracování jednotlivých kapitol.

Knihy byla vydána v rámci rozvíjející se edice *Evropa a národní stát*, jejímž cílem je především vysvětlovat konkrétní ekonomické i politické implikace, plynoucí z interakce mezi národními státy a procesem evropské integrace, jež se ovšem netýká pouze členských států EU. V rámci uvedené edice již kromě recenzované publikace vyšel svazek, zabývající se Polskem, a připravují se další, týkající se Islandu, Norska a vlivu EU na proces demokratizace.

Recenzovaná publikace vychází z teoretické koncepce čtyř typů veřejných politik: *rozdělovací (distributive), přerozdělovací (redistributive), regulativní (regulative) a konstitutivní (constituent)*. Jde o typologii, která „*spočívá na dvou dimenzích: na výkonu donucení (vzdálený nebo bezprostřední) a na prostředí, v němž je donucení prováděno (může se vztahovat k individuálnímu konání nebo k prostředí, v němž se toto konání odehrává)*“ (*Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 11*). Knihy analyzuje vývoj šesti základních

oblastí veřejné politiky v Řecku v období členství země v ES/EU, které přiřazuje k výše uvedeným základním typovým skupinám politik, přičemž důraz ve své analýze klade na charakteristické znaky, na jejichž základě jsou tyto politiky do příslušných skupin zařazeny.

Výše naznačené koncepci odpovídá rovněž struktura knihy. Její text se skládá z pěti základních částí (a devíti kapitol). První z nich tvoří *Úvod*, podávající přehled základních charakteristik členství Řecku v ES/EU. Druhá až čtvrtá část (každá z nich obsahuje dvě kapitoly) přináší pak analýzu vývoje jednotlivých vybraných oblastí veřejné politiky podle jejich přiřazení do výše uvedených skupin, avšak oblast rozdělovacích a přerozdělovacích politik je spojena (z ne zcela zřejmých důvodů) do jedné části. Poslední část tvoří *Závěr*, jenž ve své první kapitole podává přehled vývoje veřejného mínění ve vztahu k členství země v ES/EU v období od jejího vstupu až do roku 2001, zatímco charakter skutečného závěrečného textu celé knihy, přinášejícího shrnutí výkladu provedeného v jednotlivých kapitolách a poznatků, k nimž tento výklad dospěl, má až druhá kapitola této části publikace.

První kapitola druhé části knihy (zahrnující rozdělovací a přerozdělovací veřejné politiky) se zabývá implementací a působením *společné zemědělské politiky EU* (CAP) v řeckém kontextu. Celkově lze říci, že celý text – třebaže byl zpracován úředníkem Ministerstva zemědělství – má (podobně jako ve větší či menší míře ostatní součásti knihy) velmi otevřený a vůči řeckým poměrům dost kritický charakter. Nehledě na to, že zemědělství mělo pro řeckou ekonomiku v době vstupu a v následujícím desetiletí zcela zásadní význam (a jeho velmi důležitá ekonomická role přetrvává dodnes),³ nebyla přípravě na zapojení do mechanismů CAP věnována po stránce administrativní ani hospodářskopolitické dostatečná pozornost a neadekvátní byla podle autorova názoru rovněž strategie uplatňovaná při přístupových rozhovorech. Toto zanedbání mělo za následek slabou výkonnost administrativních struktur pro implementaci CAP a neustálé třenice mezi jednotlivými institucemi. Proto Řecko ani nedokázalo plně vyčerpat prostředky, které pro něj byly v rámci CAP k dispozici. Příslušné úřady rovněž projevily velmi chabou schopnost předvídat další vývoj CAP a připravit se na něj.⁴ V závěru této kapitoly pak autor svůj výklad shrnuje v tom smyslu, že „*domácí problémy vztahující se k CAP jsou úzce propojeny s obecnějšími rysy řeckého politického systému*“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 31).

Další kapitola (celkově třetí) se zabývá vývojem řecké *regionální politiky* v letech 1961–2000 v souvislosti s její europeizací. Její autoři, působící na soluňské Aristotelově univerzitě, se ovšem zamýšlejí též nad širšími souvislostmi rozvoje regionální politiky v Evropě po druhé světové válce: „... *regionální politika vychází přímo z rolí a funkcí spojených se sociálním státem v období po druhé světové válce, jakožto promotora a garanta růstu a rovnosti.*“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 36.) V další části této kapitoly se pak autoři zabývají peripetiemi europeizace uvedené oblasti řecké veřejné politiky, která byla rovněž značně klopotná. Ve vztahu k období osmdesátých let autoři hovoří o váhavé europeizaci (*reluctant europeanisation*), zatímco o devadesátých letech jako o postupné europeizaci (*piecemeal europeanisation*). Postupná akceptace a internalizace evropských norem v této oblasti byly podle názoru autorů úzce spojeny s nárůstem prostředků z rozpočtu ES/EU určených pro regionálně definované cíle strukturální politiky. Ten následoval po dvou jižních rozšířeních Společenství v osmdesátých letech (o Řecko a v roce 1986 o Španělsko a o Portugalsko). Jedním z projevů europeizace v této oblasti bylo mimo jiné postupné nahrazení čistě národních plánů regionálního rozvoje *Rámcem podpory Společenství* (*Community Support Framework*), čímž došlo k plnému integrování řecké regionální politiky do systému regionální politiky Evropské unie.

Nehledě na to, že ani tato kapitola se rozhodně nevyhýbá kritickým tónům, její celkové vyznění je přece jen optimističtější, než tomu bylo u předcházející kapitoly, neboť pokrok v oblasti regionální politiky směrem k europeizaci je hodnocen jako výrazný, což dává dobré vyhlídky do budoucna: „... *zdá se, že se země dobře připravila na následující*

fázi evropské integrace, v níž regionální politika přesune svůj důraz na nové a méně rozvinuté členské státy.“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 46.)

Následující kapitola, náležející již do třetí části recenzované knihy, zabývá se tzv. regulativními politikami, pojednává o europeizaci politiky životního prostředí v Řecku a o implementaci její komunitární složky (její autorkou je právní expertka řeckého Ministerstva životního prostředí). V této oblasti veřejné politiky existuje v Řecku dost zajímavý rozpor. Na jedné straně jde o oblast poměrně mladou, která se do velké míry utvářela pod přímým vlivem ES/EU, avšak na druhou stranu ani ona se nevyhnula některým typickým znakům řecké veřejné politiky, která je „převážně intervencionistická“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 54). Nástroje nepřímého, nedirektivního ovlivňování, jako je „strategický environmentální management, fiskální pobídky a bonusy, tržně orientované nástroje (například obchodovatelné povolenky) či občanská odpovědnost, jsou v Řecku věci neslychanou“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 54). Důsledkem výše uvedeného rozporu je často formální implementace příslušných směrnic EU, která se do velké míry míjí s jejich původním účelem (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 55). I v oblasti politiky ochrany životního prostředí ovšem autorka nalézá určité posuny směrem k reálné europeizaci, a to například v souvislosti se zaváděním procedury *Environmental Impact Assessment* (EIA), která si přímo vyžaduje aktivní participaci širšího okruhu subjektů občanské společnosti (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 58).

Další kapitola recenzované knihy (celkově pátá) se zabývá tzv. problematikou sociální regulace EU v řeckém kontextu. Pod unijní sociální regulaci její autorka, vědecká poradkyně *Řecké hospodářské a sociální rady*, řadí tři následující oblasti (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 61):

* Klasické sociální zákonodárství – na úrovni EU není komplexně rozvinuto (podstatná část zákonné úpravy, týkající se sociálního zabezpečení, zůstává ve výlučné kompetenci jednotlivých států), což se týká především těchto oblastí: volného pohybu zaměstnanců, rovnosti pohlaví, ochrany zdraví a bezpečnosti na pracovišti, práv zaměstnanců, zaměstnávání mladistvých, informování a konzultací v multinacionálních korporacích a dalších.

* Rámcové smlouvy, dosažené v rámci evropského sociálního dialogu.

* Koordinace národních politik na základě tzv. otevřené metody – v současné době se používá v oblasti politiky zaměstnanosti, boje proti sociálnímu vyloučení a reformy penzijních systémů.

V dalším výkladu se autorka zabývá genezí jednotlivých dílčích mechanismů řeckého sociálního systému od druhé poloviny sedmdesátých let a jejich postupnou a zdlouhavou (a v řadě případů stále nedokončenou) konvergencí směrem k evropským standardům. Za nejefektivnější formu europeizace v řeckých podmínkách autorka považuje *otevřenou metodu koordinace*, zatímco další dvě z uvedených metod měly v řeckém kontextu pouze značně omezený dopad (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 72).

Třetí část recenzované publikace se zabývá tzv. *konstitutivními* politikami. Jako příklad je zde uveden vývoj řecké *zahraniční politiky* od roku 1974 a politika (makroekonomické a institucionální) konvergence směrem ke standardům evropské Hospodářské a měnové unie.

Oblasti zahraniční politiky se pak věnuje šestá kapitola knihy. Je napsána svižným a poutavým stylem a určitě patří k nejzajímavějším částem celé knihy. Nehledě na snahu o objektivnost je však text přece jen poněkud poplatný tradičním schémátům řeckého pohledu na zahraniční i bezpečnostní politiku, a to především ve vztahu k Turecku, které je zde vylíčeno jako reálná, byť dnes již značně utlumená hrozba pro řecký stát. „*Řecko jako jediný člen EU bylo po celé období od roku 1974 konfrontováno se stálou hrozbou své územní integrity ze strany Turecka, souseda a druha z NATO. Avšak po tureckých všeobecných volbách v listopadu 2002 a po přesvědčivém vítězství... Strany spravedlnosti*

a rozvoje mohlo Turecko se svou evropskou volbou vstoupit do stabilnější a vypočitatelnější éry s významnými implikacemi pro jeho vztahy s Řeckem.“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 77.) Autor této kapitoly podává rovněž určitou charakteristiku geopolitické situace ve Středomoří: „Středomořský region představuje rozhodující oblast kontaktu mezi tím, co je mnoha analytiky období po skončení studené války považováno za dva nejdůležitější geopolitické segmenty světa: Sever a Jih.“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 78.) Řeckou roli v této konfiguraci autor považuje za velmi důležitou.

Při hodnocení vývoje v devadesátých letech, při němž se nevyhýbá určitým kritickým tónům na adresu řecké reality, pokládá z hlediska dalšího směřování jeho vlastní země za rozhodující stabilizační působení EU. Používá přitom i určité metafory z řecké mytologie: „V záležitostech, týkajících se jak Turecka, tak i jeho severních sousedů, jako je FYROM [Bývalá jugoslávská republika Makedonie – poznámka autora], Řecko shledalo, že je – jako Homérův hrdina Odysseus – přivázáno k bytelnému stěžni (»made in Brussels«), který mu brání v tom, aby poslechno osudových zpěvů sirén nacionalismu a iredentismu, které zůstávaly při formování řecké zahraniční politiky v letech 1991–1994 vlivné.“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 81.) Řecko se tak mohlo stát stabilizačním faktorem na Balkáně, nikoli tedy jednou ze stran tamního konfliktu, což v určité etapě války reálně hrozilo.

Pravděpodobně nejteoretičtěji z celé knihy je pojata kapitola, zabývající se procesem konvergence směrem k Hospodářské a měnové unii (EMU), jež má rovněž nejrozsáhlejší poznámkový aparát. V jejím úvodu autoři (oba působící na Athénské univerzitě) definují pět druhů konvergence, probíhající (či vyžadované) mezi členskými státy EU.⁵ EMU je podle jejich názoru možné chápat jako „specifický režim politik [policy regime – poznámka autora], který kombinuje centralizovanou měnovou politiku, vysoce decentralizovaný fiskální režim politik, a dokonce ještě decentralizovanější politický systém“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 87). EMU podle nich představuje určitou syntézu evropských (jádro tvořené legislativou a institucemi provádějícími společnou měnovou politiku) a europeizovaných prvků. Konvergenční proces k dosažení standardů EMU představuje tedy syntézu různých druhů konvergence.

Vstup do EMU, završený přijetím společné měny, představoval pro většinu řecké společnosti (a rovněž pro hlavní politické síly) konsenzuální a značně mobilizující cíl, legitimizující značně nepopulární opatření, která proces makroekonomické konvergence doprovázela (o této skutečnosti je možné najít zmínku i na jiných místech knihy). V uvedené kapitole jsou mimo jiné zmíněny nejdůležitější mezníky na cestě Řecka do EMU, k nimž patří udělení nezávislého statutu řecké centrální bance (prosinec 1997), začlenění drachmy do kurzového mechanismu (ERM) v březnu 1998 či dosažení kritéria deficitu státního rozpočtu v roce 1998 (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 95). Tento konvergenční proces zaměřený v prvé řadě na splnění maastrichtských kritérií nominální makroekonomické konvergence, který byl nakonec korunován úspěchem, podnítil konvergenční a europeizační úsilí rovněž v dalších oblastech řecké ekonomiky a veřejné sféry. Zároveň však autoři vyjadřují určité zklamání nad tím, že po dosažení uvedeného cíle začalo konvergenční a europeizační úsilí ochabovat (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 96).

Konvergenční úsilí a reformy, které nakonec umožnily zapojení země do Evropského měnového systému (EMS), podle jejich názoru ve většině případů zůstaly na půli cesty a nevedly ke skutečně kvalitativnímu posunu. Řecko tak v rámci EU zaostává „[v]e všech oblastech strukturální reformy – zajištění konkurenceschopnosti a dokončení vnitřního trhu; zlepšení funkčnosti systému požitků a regulace pracovního trhu a institucí podporujících vysokou zaměstnanost; zlepšení kvality a efektivnosti veřejné regulace, administrativy a veřejných služeb; a urychlení transformace směřující ke znalostní ekonomice...“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 99).

Další kapitola se zabývá vývojem postojů řeckého veřejného mínění ke členství země v EU i k celému procesu evropské integrace. Snaží se odhalit faktory, které za tímto vývojem stojí. Lze říci, že řecké veřejné mínění za zhruba pětadvacet let členství země v EU prodělalo pozoruhodný vývoj. Zatímco v první polovině osmdesátých let zde byla podpora EU jednou z nejnižších mezi všemi členskými státy, po roce 1986 dochází v tomto směru k postupnému obratu, díky němuž se Řecko poznenáhlu stává jednou z nejproevropštěji naladěných zemí z celé Unie. Podle autorova názoru za tím lze hledat zejména tyto skutečnosti (*srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 133–134*):

- * postupný vznik pozitivního konsenzu mezi hlavními politickými stranami ohledně evropské integrace;
- * ekonomický prospěch, plynoucí z členství (autor zde však varuje před přeceňováním významu tohoto utilitárního faktoru hodnocení);
- * rostoucí pocit politického bezpečí, a to jak ve smyslu zahraničněpolitickém (určitá protiváha vůči tradičním problémům Řecka se sousedy, které se značně zostřily počátkem devadesátých let po rozpadu Jugoslávie), tak vnitropolitickém (garantování demokracie i v dobách politických zmatků);
- * identifikace členství s procesem modernizace a reforem (působí zejména po roce 1996).

Smyslem zařazení této – místy dost popisně pojaté – kapitoly do konceptu knihy zřejmě bylo ukázat, že proces europeizace různých sfér veřejné politiky, popsany v předcházejících kapitolách, měl určité konkrétní dopady na řeckou společnost i na její percepci evropské integrace. Tento pravděpodobný záměr není však nikde zcela jednoznačně vyjádřen a dokumentován.

Při celkovém hodnocení recenzované knihy je nutné důsledně odlišit *pohled z hlediska celku* a *z hlediska jednotlivých kapitol*. Zatímco všechny jednotlivé kapitoly je možné hodnotit pozitivně, neboť jsou čtivé a nabízejí mnoho zajímavých poznatků, byť jejich koncepce, úhel (a míra teoretičnosti) pohledu na danou problematiku se poněkud liší, pohled na celkovou koncepci knihy vyvolává určité otázky. Jde především o to, že všechny kapitoly – nehledě na jejich koncepční rozdíly – tvoří dost izolované, kompaktní celky, přičemž jejich vzájemná „interakce“ je dost omezená. Tuto skutečnost nemůže zcela kompenzovat ani existence shrnujícího a rekapitulujícího závěru.⁶ Nehledě na výše uvedenou dílčí kritiku lze knihu hodnotit pozitivně jako velmi vybroušený text, přinášející nejen mnoho zajímavých poznatků pro zájemce o danou problematiku, ale rovněž řadu hodnotných myšlenkových postupů. Vzhledem k očekáváním vyvolaným skutečností, že recenzovaná publikace byla vydána jedním z nejprestižnějších současných světových nakladatelství odborné literatury, se však přece jen uvedené kritice nelze vyhnout.

Prostudování textu, jehož většina je napsána formou přístupnou pro široký okruh zájemců o mezinárodněpolitickou problematiku, lze doporučit jak zájemcům o Řecko a o jeho vývoj v posledních desetiletích, tak rovněž odborníkům na problematiku evropské integrace v širokém slova smyslu, především však na oblast interakce mezi působením EU a členskými státy. Není třeba zdůrazňovat, že tato problematika je v dnešní době, kdy se zamýšlíme nad novým definováním pravomocí a úkolů institucí EU a nad jejich vztahem k národním orgánům (což se zdá být nejen podmínkou dalšího rozšiřování EU, ale rovněž jejího dlouhodobého harmonického a účelného fungování i při dnešním počtu členů), mimořádně závažná a aktuální. Prostudování textu knihy by se například mohlo stát inspirací pro vytvoření obdobné publikace, analyzující interakce mezi evropskou integrací a vývojem v České republice.

Jan Hřích

¹ Až do roku 1986 se úroveň podpory členství pohybovala – při značně kolísavém vývoji – mezi 38–44 %. K definitivnímu překročení hranice padesáti procent přitom došlo v roce 1987 (*srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 116, tabulka 8.1*).

RECENZE

- ² „... po dobu zhruba deseti let se Řecko chovalo jako neobratný [awkward – poznámka autora] partner a bylo viděno jako »černá ovce.« (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 3.)
- ³ „V pozdních sedmdesátých letech, kdy řecká vláda vyjednávala o vstupu do ES, se řecký zemědělský sektor podílel na exportu země 35 %.“ (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 20.)
- ⁴ Jako příklad je zde uvedeno zavedení mléčných kvót v roce 1984 a jejich administrace v Řecku (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 26).
- ⁵ Konkrétně jde o nominální, politickou, institucionální, behaviorální a reálnou konvergenci (srovnej Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 86).
- ⁶ Zcela formální kritickou připomínkou potom je, že v jinak velmi účelném seznamu zkratk, používaných v textu na s. XV–XVI, nejméně tři z nich chybí (stránky výskytu v textu): EPC (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 3), YSELEK (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 21) a SYN (Dimitrakopoulos – Passas /eds./, 2004, s. 115).