

Globalizace a governance ve světle tzv. trilematu světové ekonomiky¹

Pavel NEUMANN*

Globalization and Governance in the Light of the World Economy “Trilemma“

Abstract

The globalization process has a crucial impact on the world economy and national states position. Developing the international division of labour the states strengthen globalization on one hand while they may slow it on the other. Along with hyperglobalization the national state role becomes weaker and various forms of transnational governance arise. According to D. Rodrik, the state submits to the global governance non-adequately. Nevertheless, globalization cannot be stopped; the forms of global governance can be only modified. The EU and its institutions oscillate between the transnational governance and the member states sovereignty observance. However, in spite of the transnational intervention limits, the economic crisis forces progress to a higher degree of integration. Thus, global governance is supported to the detriment of the national state.

Keywords: globalization, national state, governance, European Union

JEL Classification: F5

Úvod

Globalizace představuje klíčový faktor utvářející prostředí světového hospodářství: formuje základní schéma mezinárodní dělby práce a finální podobu trhu.

Globalizace současně postupně ovlivňuje tradiční institucionální základy tržní ekonomiky, především ekonomickou úlohu, nakonec i samotnou existenci národních států. Mění se tedy jednotlivé formy ekonomické *governance*, které jsou

* Pavel NEUMANN, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Katedra světové ekonomiky, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika; e-mail: neumann@vse.cz

¹ Tento článek byl zpracován v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů VŠE v Praze č. MSM 6138439909 *Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti*.

později přenášeny i na nadnárodní úroveň. Vzniká otázka, do jaké míry jsou národní státy a jejich *governanční* systémy v souladu s postupem globalizace a zda jsou nové formy ekonomické *governance* racionálním řešením schopným zvládnout globalizační proces.

V reakci na tyto skutečnosti tato stať s využitím metod historicko-ekonomické analýzy mapuje v první části hlavní příčiny a směry globalizace. Dále se pokouší s využitím schématu D. Rodrika, tzv. *trilematu světové ekonomiky*, ukázat vlivy globalizace na ekonomickou *governance*: zda vůbec a do jaké míry může nadále existovat pouze na úrovni národního demokratického státu, jak státy brzdí/podporují globalizaci a jaké možnosti se rýsují při vzniku nadnárodních forem *governance*. V závěrečné části je tento problém aplikován na případ Evropské unie.

Globalizace: vymezení pojmu, hnací síly, vztah ke státu

Globalizace představuje přirozenou součást rozvoje tržní ekonomiky. Globalizační nástup bývá často spojován s vrcholnou fází tržního rozvoje ve 20. století. Provází však, podle některých názorů, rozvoj kapitalismu jako permanentní proces: globalizace je spjata s jeho celosvětovým rozšířením, se schopností překonávat krize a dále se transformovat (srovnej Rodrik, 2011, s. 233 a n.). Někteří autoři proto datují globalizaci nejpozději od druhé poloviny 19. století v souvislosti s integrační vlnou, která určuje pro několik příštích dekad definitivní podobu světového hospodářství (Haberler, 1964).

Z různých charakteristik (definic) globalizace lze citovat např. Ch. Omana (1996, s. 5), u kterého se jedná o růst ekonomických aktivit napříč národními a regionálními hranicemi, jenž se projevuje zrychleným pohybem zboží, služeb a vlastnických práv prostřednictvím toků obchodních a investičních a pohybem lidí prostřednictvím toků migračních. Jiní autoři (např. Bernášek, 2002, s. 14 a 19) doplňují, že tím, jak dochází k rozšiřování ekonomické činnosti, tato se rozptyluje do všech teritoriálních úrovní (regionálních, globálních), zejména pomocí aktivit transnacionálních korporací, které oslabují vazbu ekonomických činností na národní ekonomiky.

Navzdory mohutnému růstu mezinárodního obchodu, pohybu kapitálu a posunu výroby do nadnárodní dimenze se část kritiků globalizace zastává oslabující státní formy jako nutného předpokladu existence celého systému: globalizace podle nich nemůže fungovat bez států (Rodrik, 2011, s. 22). Státy jsou na druhé straně hlavní překážkou ustavení skutečně globálních trhů. Lze tedy soudit, že celý proces probíhá jako setrvalá interakce státní, národní formy, v níž původně vzniká a rozvíjí se tržní proces, a postupně se rodících nadnárodních sil.

Na základě této duality se postupně konstituují také nástroje ekonomické *governance* k usměrňování tržních procesů (viz dále).

Rozvoj globalizace podporuje několik faktorů. Nejmocnější hnací sílu představuje obecně, v souladu s tržním charakterem procesu, snaha maximalizovat tržní efektivnost a dosáhnout silnějšího ekonomického růstu, který v liberálním prostředí národních ekonomik i světového hospodářství povede ke klasickému optimu výroby a spotřeby a zvýší objem světového bohatství: nejen potenciální zisk firem, ale také selektivně, v závislosti na jejich podmínkách, i jednotlivých národů (Britannica Concise Encyclopaedia, 2010).

Rozvoj globalizace v raných formách, kdy základ celého procesu vytvářely především národní státy, vedl skutečně ke značné akceleraci produkce a prosperity většiny zemí rychle rostla. Hrubý domácí produkt na hlavu se zvyšoval v letech 1870 – 1913 o 1,3 % ročně (Wolf, 2005, s. 1). Rané stadium globalizace, charakterizované intenzifikací mezinárodního obchodu, a pohybu výrobních faktorů dosáhlo prvního vrcholu před první světovou válkou; podle některých parametrů byla úroveň této globalizace překročena teprve nedávno, v pohybu pracovní síly dokonce nebyla ještě překonána (Rodrik, 2011, s. 24).

Rozvoj a efektivita tržní ekonomiky jako hnací síla globalizace byla posílena jednak aplikací moderních technologií již od 19. století; mezníkem však byly strukturální změny od 70. let dvacátého století charakterizované prudkými technologickými inovacemi a posuny oborové skladby podporujícími výrobní flexibilitu a obnovení růstové dynamiky. Mimoto revoluce v dopravě, informačních a komunikačních technologiích (Wolf, 2005, s. 2) zredukovala časové a prostorové dimenze světové ekonomiky; zvýšila tak mobilitu výroby a jejích výsledků.

Důležitou úlohu v podpoře globalizace sehrálo její institucionální zázemí. Jedná se o soubor formálních a neformálních institucí vymezujících a korigujících vědomě či spontánně globalizační proces.

Prvním, neformálním institutem, je imperiální charakter politiky světových velmocí, který od nejranějších stadií rozvoje trhu formoval podobu světové ekonomiky směrem ke vzniku koloniální struktury a stal se jedním z prvních pilířů globalizace. Tento vývoj určil dlouhodobě podobu mezinárodní dělby práce. Byla tak jednak založena další diverzifikace ekonomické vyspělosti hlavních světových center a jejich vazalů. Rozvoj mezinárodní dělby práce mezi metropolemi a koloniemi však i přes negativní sociálně-ekonomické důsledky pro závislá území rovněž usnadňoval pohyb zboží, kapitálu a pracovních sil.² Imperialismus lze tak považovat za mocný nástroj globalizace, jak ukazuje organizace britského impéria (Ferguson, 2003, s. xxi).

² Toto uspořádání, ačkoliv vynucené politickou či vojenskou silou, znamená vznik obchodu přátelských pravidel, kdy klesají transakční náklady použitím společného jazyka, měny, preferenčního uspořádání atd. (Rodrik, 2011, s. 32 – 33).

Dalším neformálním institutem je definitivní vítězství klasického ekonomického paradigmatu svobodného trhu i v mezinárodním měřítku, které vedlo k rozmachu světového obchodu a postupně i utužení kapitálových vazeb. Kladný přístup k uvolňování obchodu měla Velká Británie jako ekonomicky nejvyspělejší země. Naopak, rozporně postupovala liberalizace obchodu v USA, kde cla vzrostla jako ochrana před britskou konkurencí; podobně například i v Německu. V tomto případě nejde pouze o paradox prosazování volného obchodu, ale i samotného postupu procesu globalizace, v němž hraje národní stát dosud silnou roli v ochraně národní prosperity.

Rozpornou úlohu v rozvoji globalizace sehrály národní státy i v politické oblasti. Antagonismy mezi státy se prohlubovaly ve 20. století s nástupem komunismu a fašismu. Jejich imperiální povaha na jedné straně podporovala globalizační tendenci, tyto extrémní směry však vedly i k silnému nacionalismu, který se projevil v ekonomické oblasti a vyústil až v politiku hospodářské autarkie (sovětské Rusko, nacistické Německo). Rivalita států vyústila do celosvětových konfliktů, které ve svých důsledcích světovou ekonomiku fragmentovaly a střednědobě až dlouhodobě globalizaci zpomalovaly včetně paralýzy světového obchodu od 30. let. Globalizační postup se ukazoval v této fázi jako velmi křehký, stále závislý na podpoře jednotlivých států, jež fungovaly nadále jako ohraničené teritoriální subjekty (srovnej Wolf, 2005, s. 1).

Zde se ukazuje negativní vliv postupu globálních tržních sil, jež v masovém měřítku prokázaly v době Velké deprese poprvé extrémně nepříznivé účinky v ekonomice, včetně dopadu do sociální oblasti. Podobná situace si zákonitě vynucovala ochrannářskou reakci národní povahy, která vyznívá v protiglobalizačním duchu.

Poválečná globalizace a nové formy ekonomické *governance*

Proces rozvoje poválečné globalizace (po r. 1945) je dále provázen ambivalentními tendencemi. Na jedné straně nová etapa liberalizace navázala na liberalizační fázi, jež skončila po roce 1929 Velkou depresí a restrikcí mezinárodních ekonomických vztahů. Liberalizace usilovala především o obnovení multilaterálních obchodních vazeb a rozvoj mezinárodních investic, zasažených předchozími ekonomickými a politicko-vojenskými excesy. Všeobecné zastřešení tohoto procesu poskytl v první poválečné fázi vznik nových institucionálních struktur: Mezinárodního měnového fondu (MMF) a Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT).

Na druhé straně, i přes další postup globalizace, je považována některými autory její první poválečná fáze za omezenou, právě v důsledku zachování silné

státní role. I přes progres v obchodní liberalizaci existoval totiž stále prostor pro národní vlády k realizaci jejich domácích cílů (srovnej Rodrik, 2011, s. 69): ekonomického růstu a zaměstnanosti, resp. ve vyspělých zemích široce přijímaného paradigmatu státu blahobytu. Pojetí obchodního systému sice mířilo k výrazně multilaterálnímu uspořádání opřenému o akceptaci pravidel uvedených mezinárodních institucí. Toto uspořádání se však zdálo relativně vyvážené a spravedlivé ve vztahu k zájmům jednotlivých států-účastníků systému. Představovalo ovšem také jistá omezení postupu globalizace: byla převážně respektována státní suverenity, například v podobě práva jednotlivých zemí vyjímát citlivé komodity z pravidel mnohostranného obchodního systému.

Globalizaci v takto omezené formě lze v dobovém kontextu chápat jako *vedlejší produkt národních politik ekonomického růstu* (Rodrik, 2011, s. 72). Základem ekonomické *governance* v této globalizační fázi zůstávají poměrně velmi suverenní státy s národními odlišnostmi ve většině ekonomických oblastí.

Governance uplatňovaná v tomto globalizačním období – jako způsob či akt vlády, vykonávání kontroly nebo moci vůči akcím jednotlivých subjektů (Commissions of the World Humanity Action Trust, 2000, s. 17) – má tedy výrazně národní charakter. Prokazuje v ekonomickém smyslu schopnost (*národní*) vlády řídit účinně (*domácí*) zdroje a formulovat, implementovat a prosazovat zdravé politiky a regulace (Kaufmann, Recanatini a Biletsky, 2002, s. 7). Národní pojetí *governance* je determinováno formálními institucemi dané národní země (právo, předpisy, nařízení), zároveň však i neformálními pravidly, jež vycházejí z kultury, historie a zkušeností dané země či regionu. Výsledná interakce této formální a neformální *governance* determinuje pak společenské chování subjektů a tvoří východiska pro jejich ekonomickou činnost (Lloyd a Smith, 2004, s. 6).

Průběh omezené globalizace umožňoval realizaci uvedené formy *národní governance* zhruba do 70. let 20. století. Následující dvě dekády jsou však charakterizovány zesílením globalizačních tlaků, které dále mění povahu celého procesu a podněcují úvahy o vzniku tzv. hyperglobalizace (Rodrik, 2011, s. 76). Jejím příznakem je vznik další institucionální struktury k liberalizaci ve světové ekonomice – Světové obchodní organizace (WTO). V tomto období klesají překážky v mezinárodním obchodě, uvolňují se investice (finanční globalizace), klesá vnitřní i vnější ekonomická regulace, dovršuje se zmíněný proces transnationalizace ve světové ekonomice.

Vzniká tlak na národní země, které by měly formálně sledovat *společnou strategii založenou na souboru globálních pravidel*, jež vytlačuje do určité míry domácí agendu. Reprezentativní institucí, která podporuje tyto trendy, je WTO. Její vznik a činnost znamená změnu původního poválečného uspořádání brettonwoodského typu považovaného za „mělkou“ globální integraci. Nová „hluboká“

globální integrace vede ve značné míře ke sjednocení domácí a zahraniční ekonomické politiky, kdy globální pravidla jsou přijímána národními státy (Rodrik, 2011, s. 83, aj.). Dochází tak i ke splynutí domácích a vnějších forem *governance*, resp. *governance* definitivně získává nadnárodní, popř. globální podobu.

Nová podoba globální integrace, resp. hyperglobalizace, tedy ústí do *změny governance formy*. *Ekonomická governance*, která vycházela původně z politiky jednotlivých států, byla akceptovatelná, jestliže určité ekonomické aktivity pouze přesahovaly národní hranice jako součást spíše dvoustranné mezinárodní dělby práce (zejména mezinárodní obchod) a byly plně řízeny národními státy. Ekonomické vztahy se sice rozšiřovaly, realizovaly se ovšem mezi relativně uzavřenými, samostatnými národními ekonomikami. Potřeba globální ekonomické *governance* byla v této době minimální.

V určitém vývojovém stádiu však *funkční governance* vyžaduje kooperaci (či partnerství) mezi jednotlivými vládami, resp. i mezi vládami a dalšími významnými subjekty světové ekonomiky: firmami, mezinárodními organizacemi atd. Rodí se potřeba *rozvoje governance nad úroveň národního státu*. Potom vzniká situace, kdy *lze chápat ekonomickou governance nikoliv jen úzce, jako příslušnou jednotlivému národnímu systému, ale i široce, ve spojení s mezinárodními ekonomickými a politickými vztahy vcelku*. *Governance* tak postupně představuje komplexní fenomén fungující na všech stupních: od místní, národní, přes regionální či interregionální, až po globální úroveň (srovnej Commissions of the World Humanity Action Trust, 2000, s. 18). Možné formy internacionalizace *governance* naznačuje tabulka 1.

T a b u l k a 1

Úrovně ekonomické *governance* ve světové ekonomice

Úroveň <i>governance</i>		Příklady aktérů rozhodování
Globální Regionální	supranacionální	mezinárodní organizace, instituce a režimy, transnacionální korporace regionální integrace a organizace
Národní	národní	národní vlády a instituce
Místní Individuální	subnárodní	místní a regionální samosprávy a organizace firmy, občanská společnost, jednotlivci

Pramen: Hnát (2009), s. 51.

Národní státy versus globalizace a globální *governance*

Fáze hyperglobalizace generuje podle některých názorů zřetelné napětí ve vztahu k politice národních států. Toto napětí vyplývá z nemožnosti synchronní existence (hyper)globalizace, demokracie a národního státu. Rodrik v této souvislosti připouští současnou existenci maximálně dvou uvedených jevů.

Mohou tedy nastat následující varianty vztahu národního státu a globalizovaného světa (srovnej Rodrik, 2011, s. 200 – 205).

1. *Stát podřízený globalizaci; eliminace ekonomické demokracie* (trilema 1). Stát se stává takto nesamostatným jednak v raném vývojovém stadiu kapitalismu (období zlatého standardu). Ekonomika podléhá zcela pravidlům volného trhu a státní úloha v rozhodování je minimalizována na tvorbu institucionálních podmínek pro jeho fungování. *Státní governance* je tedy úzká a specifická, ekonomické rozhodování je nahrazeno trhem, který vytváří základní makroekonomické proporce (rovnováhu) jak s ohledem na vnitřní, tak i vnější vztahy. Tato eliminace ekonomické „demokracie“ je dále příslušná právě pro období *hyperglobalizace*, kdy je nahrazeno svobodné rozhodování státu, jenž se původně snaží jednat ve prospěch naplňování domácích cílů, diktátem pravidel globálního trhu.

2. *Potlačení národního státu, nástup globální governance* („globální demokracie“) (trilema 2). Pro tento stav jsou příznačné vznikající globální instituce s regulační pravomocí, které tvoří „celosvětové standardy“ ekonomického chování s cílem maximálně zefektivnit volný obchod, pohyb kapitálu atd. Tato politika se zdá být demokratická, děje se za účasti národních států, které ji spoluvytvářejí, avšak je přenesena na úroveň globálních institucí. Národní státy tak sice nezanikají, ale přesun zásadního rozhodování na vyšší úroveň činí jejich existenci formální. Tento stav lze označit jako *globální federalismus* (analogií v národním měřítku je např. uspořádání USA).

3. *Omezená globalizace, suverenita demokratických států* (trilema 3). Tento stav, typický pro počáteční období po druhé světové válce do 70. let, by měl dovolit národním státům jednat samostatně. V rámci této suverenity a uplatnění zásady vzájemné nediskriminace odstraňují, pokud to uznají za vhodné, překážky ekonomického styku s jinými zeměmi a udržují kontrolované mezinárodní toky zboží a kapitálu, jejichž rozsah a struktura vyhovují jejich národním zájmům. Podobné omezení globalizace by mělo poskytnout jednotlivým zemím prostor pro volbu vlastní cesty ekonomického rozvoje.

Připustíme-li relevanci Rodrikova výkladu, lze uvažovat o některých reálných důsledcích existence uvedeného trilematu v době hyperglobalizace do světového hospodářství. Rodrik se dotýká především oblasti pokračující ekonomické integrace, která zaznamenala mohutný rozmach (kvantitativní i kvalitativní), zejména od 90. let. Zatímco „mělká integrace“ (např. pásmo volného obchodu, celní unie) umožňuje ještě „demokratické“ delegování, tj. převážně pouze selektivní omezení národních pravomocí k tomu, aby byl zlepšen národní ekonomický výkon prostřednictvím liberalizace obchodu, v případě „hluboké“ integrace je situace jiná. Zde delegace nemůže procházet podobnou selekcí a omezovat se jen na „méně citlivé“ oblasti. Míra nadnárodní *governance* poté vzrůstá. Výrazem

tohoto procesu je vznik a vývoj některých integračních seskupení počítajících s dosažením vyšších integračních stupňů (společný trh, měnová a hospodářská unie). Fungující integrace této úrovně jsou sice zatím zastoupeny minimálně, avšak jejich podíl a význam poroste. Vzniká tedy tlak na rozvoj „globální (regionální) demokracie“ eliminující národní stát.

Záleží poté na tom, jak je nadnárodní *governance* uplatňována. Mohla by být akceptovatelná, jestliže dodržuje určité normy, všeobecně známé jako zásady *good governance*.³ Vzdát se vlastní suverenity ve prospěch řízení z centra je zpravidla dobře možné např. v rámci federace, kde mohou jednotlivé státy fungovat bez ztráty demokracie a využívat uvedených atributů *good governance*. Jiná situace je však při vzniku nadstátních tržních integrací vyššího typu (zmiňované hospodářské a měnové unie), a současně ustavení nadnárodních politických institucí. Pak zásady správné *governance* nejsou často naplňovány. Podle kritiků roste konflikt mezi demokracií a globalizací, jestliže globalizace omezuje prosazení domácích preferencí a tento nedostatek není kompenzován rozšířením demokracie na regionální/globální úroveň.⁴ Příkladem je podle D. Rodrika Evropská unie (Rodrik, 2012). Na druhé straně je však třeba zvážit, zda si prosazení některých zásadních integračních cílů jistá omezení státní demokracie nevynucuje (viz dále k EU).

Odpůrci hyperglobalizace, jako D. Rodrik, kteří se vymezují proti jejím současným tendencím, kritizují první a druhou variantu uspořádání světa naznačenou v trilematu, resp. ztrátu národní ekonomické demokracie a potlačení národního státu. Jsou ochotni podpořit pouze variantu omezené globalizace, která zajišťuje určitou minimální suverenitu a ekonomickou demokracii zemí.

Rodrik (2011, s. 204 – 206) považuje období existence brettonwoodského systému a úvodní obchodní liberalizace v rámci GATT za udržitelný kompromis mezi pozvolna sílící globalizací a národní demokracií. Zdůrazňuje dlouhodobé pozitivní účinky tohoto uspořádání v podobě sílícího ekonomického růstu ve všech částech světové ekonomiky, které umožnilo rozvinutým zemím implementaci státu blahobytu a přiměřenou míru ekonomické integrace; rozvojem zemím pak volbu vlastní cesty ekonomického rozvoje, která by vedla k dohánění vyspělých zemí. Opuštění varianty omezené globalizace, resp. brettonwoodského „kompromisu“ později v 80. letech, však údajně vedlo ke vzniku uvedeného

³ Zejména participace, konsensus, komunikace a reakce na podněty, efektivita a účelnost, skládání účtů, transparentnost, poctivost a začlenění, vláda práva (IOG, 2002; Cihelková, 2011, s. 89).

⁴ Jde o transformaci rozporu mezi demokracií a trhem považovaného některými autory za neřešitelný (srovnej např. Thurow, 1998), který byl posunut do vyšší úrovně, jestliže tržní síly působí již nikoliv uvnitř jednotlivého státu, ale jako výrazně nadnárodní činitel. Zůstává otázkou posun demokratického prostředí stejným směrem, aby demokracie a trh, symbolizující pro Thurowa symboly rovnosti a nerovnosti, zůstaly v rovnováze.

trilematu světové ekonomiky, který existuje mezi hyperglobalizací, národním státem a demokratickou politikou. Rodrik v podstatě navrhuje omezení dalšího růstu globalizace a nastolení její „štíhlé“ formy, včetně revize globální *governance*, která musí přejít v opětovné rozšíření národní demokratické politiky (v „globalizaci demokratické *governance*“).

Zde je třeba oddělit různé vrstvy Rodrikovy doktriny, v níž poněkud problematicky splývá v jedno globalizace jako objektivní proces a *governance* jako subjektivní reakce. Samotný proces globalizace, jak byly jeho tendence již popsány, je dynamický, spontánně pokračující a ve své podstatě nezastavitelný, neboť je spojen s přirozeným rozvojem ekonomické aktivity, posléze bez ohledu na národní hranice. Ekonomická aktivita tedy přijímá mezinárodní či nadnárodní podobu a v tomto smyslu je globalizace ve svém postupu nezadržitelná. Je však revidovatelná forma jejího ovlivňování, tedy podoba ekonomické *governance*.

Ekonomická *governance* ve své podstatě, jak naznačil předchozí výklad, řeší vztah státu a trhu. Její rozsah se může různým způsobem měnit v závislosti na definici státní funkce (srovnej např. Satish, 2000), nemůže však být odbourána. Dlouhodobá rovnováha mezi státem a trhem může vést k posílení vlády v některých oblastech a oslabení v jiných (Stiglitz, 2003, s. 293). V globalizační fázi nabývá klíčový význam, jak bylo zmíněno, nejen národní *governance*, ale její různé nadnárodní formy. Nejen v rámci národního státu, ale i v nadnárodním, resp. globálním prostředí je nutné selektivně, avšak účinně doplňovat a optimalizovat fungování tržního prostředí. Vztah státu a trhu tak přesahuje do nadnárodní dimenze a trhy, včetně globálních, vyžadují podporu institucí, resp. musí být zakotveny v systému (globální) *governance*.

Otázkou je ovšem její forma. Podle *Centra pro studium globální governance* (Centre, 2011) „je globální governance systém principů, pravidel a zákonů nutných k řešení globálních problémů, který je podpořen širokým souborem institucí včetně mezinárodních organizací a národních vlád“. Rodrik například oponuje právě globální *governance* jako souboru pravidel, jež podle něho usurpují národní státy a zbavují je zodpovědnosti za světový vývoj. Demokratická *governance* je organizována podle něho uvnitř národních států a na této úrovni zřejmě i výhledově zůstane, neboť národní stát je jedinou zásadní variantou k nesmyslné globální *governance* (Rodrik, 2011, s. 237).

Kompromisním přístupem k Rodrikově pojetí se jeví např. koncepce J. Cohena a Ch. Sabela (srovnej Cohen a Sabel, 2005, s. 778 aj.), která podporuje institucionální praktiky napříč národními státy v rámci globální kooperace a koordinace. Státy a tvůrci jejich politik mohou zkoušet různé přístupy, zdůvodní-li ostatním zemím svá řešení a ospravedlní veřejně své volby v kontextu voleb ostatních zemí. *Governance* má v tomto případě různé příklady od transnacionálních (regionálních) forem až po globální.

Příkladem globální formy je vznik skupiny G 20 sdružující devatenáct států, Evropskou unii a představitele Mezinárodního měnového fondu a Světové banky. Skupina G20 byla zřízena v roce 1999 jako nový mechanismus pro neformální jednání o klíčových problémech ekonomické a finanční politiky mezi systémově významnými ekonomikami a k podpoře spolupráce za účelem dosažení všeobecného stabilního a udržitelného růstu (G 20 Information Centre, 2010). Ve zmíněné charakteristice je třeba zdůraznit právě atributy uvedené instituce jako *diskusního fóra*, které není rozhodovacím orgánem na globální úrovni, ale snaží se formulovat v atmosféře spolupráce potřebný konsensus participantů ohledně důležitých otázek ekonomického vývoje zemí a jejich vzájemných ekonomických vztahů.

Uspořádání uvedené instituce tak částečně oponuje Rodrikově tezi o nereálnosti (jakékoli) globální *governance*. Není subjektem s velkou institucionální silou, která by nutně podřizovala národní stát rozvinuté globalizaci a eliminovala zásadně jeho účinnost. Skupinu G 20 lze přitom považovat za prvek určité globální demokracie, která však plně zachovává státní suverenitu jednotlivých zemí, vyspělých i rozvojových. Svět zůstává v tomto pojetí nadále rozdělen do politických jednotek národních států. Ráz světa (resp. jeho řád) může však do budoucna udávat ekonomický a politický hegemon, kterým nemusí nutně být jeden stát, ale právě vybraná skupina zemí, jako je G 20, popř. jiné seskupení (srovnej Jiránková, 2010, s. 107 – 108).

Evropská unie jako příklad transnacionální *governance*: vztah k trilematu světové ekonomiky

Příkladem postupu k určitým formám globální *governance* se jeví Evropská unie, která zašla nejdále ze skupin národních států, jež se rozhodly uplatňovat nadnárodní *governance*.

Evropská unie (srovnej Rodrik, 2011, s. 214 – 215) představuje v rámci světové ekonomiky dosud ojedinělý příklad výjimečně hluboké integrace. Demonstruje tendenci globalizace, i když pouze v rámci jednotlivého regionu. Vysoký integrační stupeň (společný trh na přechodu k hospodářské a měnové unii) dokázal zabezpečit odstranění transakčních nákladů pohybu zboží, služeb a také volný pohyb výrobních faktorů. Integrace je doprovázena vysokou mírou regulace společného trhu, koordinovanými či společnými hospodářskými politikami.

Evropská unie, přesněji země v ní sdružené, se tak pohybují v rámci Rodrikova *trilematu*, nevyhraňují se však definitivně do žádné z jeho krajních poloh. Země jsou vystaveny obecně globalizačním tlakům, které mohou limitovat jejich samostatné rozhodování (srovnej trilema 1). Demokratické instituce sice uvnitř

národních států fungují a pověřují vlády těchto zemí ke spolurozhodování o zásadních rozhodnutích uvnitř EU. Rozhodování v některých klíčových oblastech (např. měnová politika, zemědělská politika, výhledově možná i fiskální politika) je ovšem přesunuto (delegováno) na nadnárodní úroveň, a tak vzniká tlak na eliminaci rozhodování národního státu. Instrukce „nadnárodní (globální) demokracie“ (srovnej trilema 2) však nejsou v rámci EU dosud příliš vyvinuty, jak naznačuje příklad Evropského parlamentu. Existují rozdílné názory na případnou politickou federaci včetně silné opozice rozvoje hluboké integrace. Tato situace odkazuje na Rodrikovo pojetí omezené globalizace či tlaku na zachování suverenity demokratických států (srovnej trilema 3).

Přijatelným kompromisem pro formování transnacionální *governance* v rámci EU by mohla být podle některých autorů tzv. *experimentální governance* (srovnej Sabel a Zeitlin, 2008). V rámci tohoto přístupu členské státy rozhodnou o cílech, které mají být dosaženy. Národní regulativní instituce potom mají svobodu dosáhnout těchto cílů za pomoci pro ně vhodných metod. Národní přístupy budou však monitorovány, poté srovnány, a případně revidovány. Tento typ evropské *governance* pomáhá na jedné straně vytvářet přijatelné evropské normy a přispívá k výstavbě transnacionálního konsensu na základě společných přístupů, na druhé straně nemusí vést k plné homogenizaci (Rodrik, 2011, s. 216).

Zlomem ve vývoji evropské integrace směrem k transnacionalizaci jsou 90. léta. Formálním dokončením společného trhu orgány Společenství vytyčily systém pravidel tak, aby byla završena liberalizace obchodu, pohybu kapitálu a pracovních sil. Završení společného trhu předznamenalo další kroky k posílení nadnárodní ekonomické *governance* v EU. Maastrichtská smlouva poté otevřela cestu k budování měnové unie, posílení společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí.

Evropská integrace je sice primárně ekonomická, nicméně její další krok, schválení Lisabonské smlouvy, naznačil perspektivu politické integrace. Naplnění určitých politických cílů by samozřejmě předpokládalo další prohloubení integrace. Postup k politické unii by si vyžadoval další rozvoj institucionální základny EU. Institucionální vývoj je však pomalý, velké rozdíly mezi státy zůstávají a existuje napětí mezi prohlubováním a rozšiřováním EU.

Evropská unie má tedy podobné dilema jako světová ekonomika: prohloubení integrace vyžaduje rozšíření transnacionální *governance*. *Evropská unie buď přistoupí na hlubší politickou dimenzi integrace, nebo zůstane u omezené ekonomické unie*. Evropa tedy stojí v půli cesty: je ekonomicky integrovanější než jakýkoliv jiný region světové ekonomiky, ale s transaktivní governance strukturou s dosud nejasným směřováním,⁵ která se teprve vyvíjí ke struktuře schopné obsluhovat skutečnou politickou a ekonomickou unii (Rodrik, 2011, s. 218).

Silící tlak na další rozvoj nadnárodní *governance* ukázal ovšem v posledním desetiletí i svoje limity. Důkazem je neúspěch Lisabonské strategie a problémy s požadovanou akcelerací ekonomického růstu a zvýšením konkurenční schopnosti. Změny v těchto oblastech kladou zvýšené nároky na flexibilitu členských států v oblasti trhu pracovní síly, fiskální politiky, regulace odvětví atd. Posun ke konkurenceschopné, dynamické ekonomice zde nezajistí primárně existence nadnárodní *governance*, ale především specifické kroky jednotlivých zemí. V některých oblastech se tento postup, tj. dát přednost domácímu (národnímu) řešení před řešením na evropské úrovni, jeví jako racionální a správný. Jeho uplatnění ovšem nutně zbrzdí implementaci nadnárodní *governance*. Evropská unie tak, přes zřetelné integrační úspěchy, demonstruje obtíže dosažení skutečně hluboké integrace (srovnej Rodrik, 2011, s. 220). Ukazuje možné fungující oblasti transnacionální *governance*, avšak i její omezení. V rámci Rodrikova trilematu tedy v kritických okamžicích Unie prozatím inklinovala k variantě zachování poměrné národní suverenity a „omezené globalizace“.

I když národní státy zřejmě ještě dlouho budou základem fungování Evropy, aktuální ekonomické problémy tlačí v delším horizontu na změnu. V současné krizi proto vzniká nová vize další integrace evropského prostoru (srovnej Ehl, 2012). Tato situace se týká oblasti společné měny, která ovšem, na rozdíl od již uvedených, *vylučuje pouhý národní přístup*; naopak, striktně žádá v mnoha směrech přístup *nadnárodní*. V rámci měnové unie by se státy měly chovat jako ve společném svazku, který si žádá utužení politické struktury, tedy případně i pokrok na cestě k politické unii. Neexistuje např. dosud žádná evropská instituce, která by striktně dohlížela na činnost suverénních států, především ve fiskální oblasti. Důkazem může být selhání maastrichtských kritérií.

Nedávná krize ukázala, že většina institucí EU závisí pouze na dobré vůli členských států a mohou fungovat jen v době ekonomické stability (Sikorski, 2011). Je tedy třeba radikálnějších kroků. Přitom se ukazuje, že úprava důležitých stránek života společnosti se přesunuje na globální úroveň právě v době zostřené ekonomické a politické situace (Jiránková, 2010, s. 108), kdy se vyhracuje zásadní dilema. Buď dojde k uvolnění integrace, resp. *dezintegraci*, nebo jejímu *prohloubení*: k dokončení politické unie, přísnějšímu dohledu nad činností národních států ve fiskální oblasti a kontrole jejich dalších kroků jako nezbytné podmínky fungování měnové unie.

Postup k politické unii bude klást zvýšené nároky na činnost vybraných zemí. Jako žádoucí se jeví vytvoření pevného jádra Unie, jenž bude jednat o poznání více v zájmu celého společenství (Hruška, 2011, s. 55). Tyto státy, vytvářející

⁵ „Evropská unie není ani skutečná integrovaná federace, podepřená seriózními demokratickými institucemi, ani čistě mezivládní entita... Je, a v dohledné budoucnosti zůstane, čímsi mezi (těmito stavy)“ (Vaïsse, 2012).

jistý předvoj v boji o záchranu a budoucí stabilitu společné měny, půjdou příkladem v budování fiskální unie a budou na sebe nabalovat ostatní, které budou schopny dostát požadavkům ve fiskální oblasti. V této souvislosti je často citována úloha Německa, která je klíčová v zachování a prosperitě eurozóny.

Vytvoření důvěryhodné cestovní mapy na cestě k politické a fiskální unii se jeví v současnosti jako zásadní první krok. Mělo by zajistit uklidnění a důvěru investorů, tedy i obnovení hospodářské prosperity. Důsledky dalšího vyhocení krize, naopak, mohou být fatální: rozpad eurozóny, případně i EU. Proto někteří autoři vidí jako jedinou alternativu pouze cestu k hlubší integraci (Sikorsky, 2011; Břešťan, 2011). V tomto smyslu, uvažujeme-li v dimenzích Rodrikova trilematu, se EU pravděpodobně nevyhne dalším globalizačním tendencím, které tlačí na vznik vyšších integračních stupňů spolu s vyššími formami transnacionální *governance*. Tyto formy budou muset i nadále respektovat jistý minimální konsensus států (viz Sabel a Zeitlin, 2008), v případě EU se tak zřejmě rýsuje varianta posílení „globální demokracie“, která představuje v rámci trilematu určitou míru potlačení národního státu.

Závěr

Globalizace představuje, jak bylo ukázáno, permanentní součást vývoje tržní ekonomiky s pronikavým vlivem na úroveň ekonomických vztahů. Mezinárodní ekonomické vztahy získávají ve vrcholné fázi globalizace diametrálně odlišnou podobu, která ústí do tlaku na oslabení vazby ekonomických procesů na národní ekonomiky. Státy tak přenechávají stále více realizaci tržních procesů globálnímu prostředí, které vede trhy nezávisle na vůli států, a často proti jejich zájmům.

Národní státy však nepřestávají být významnou součástí globálního systému. Plní v něm ambivalentní úlohu: na jedné straně prosazováním národních cílů objektivně brzdí postup globalizace a mohou se stát výraznými protiglobalizačními aktéry. Současně však v raných fázích podporou trhu, rozvojem různých forem dělby práce státy předpoklady globalizace samy rozvíjejí. Závislost tržních procesů na státní formě je po skončení druhé světové války stále poměrně vysoká. Ekonomická *governance* má proto převážně národní podobu. Zesílení globalizace (posun k hyperglobalizaci) však implikuje vznik forem nadnárodní *governance*, jež postupně získává mnoho vrstev.

Teorie trilematu světové ekonomiky D. Rodrika poukazuje na rozvoj mocných globalizačních sil, které představují alternativu role národního státu, jenž se podřizuje tlaku globalizace. Tato situace vede kritiky k radikálním závěrům omezit globalizaci do „štíhlé“ či řízené podoby. Globalizaci však nelze jakožto objektivně probíhající proces omezit; lze ovšem modifikovat formy ekonomické

governance k jejímu ovládnutí. *Governance* pak funguje nikoliv pouze jako primárně národní fenomén, ale získává i globální formy. „Měkké“ formy globální *governance* (např. G 20) jsou případným kompromisem dělby moci mezi slabnoucím národním státem a globálními institucemi a nemusí nutně vést k antagonismům vymezeným v trilematu.

Evropská unie představuje v současnosti vnitřně rozporný příklad postupu ke globální *governance*. Svým institucionálním uspořádáním kolísá mezi polohami nadnárodní *governance* a zachování nutné demokratické suverenity členských států. Dané uspořádání se ukazuje, zvláště ve světle posledního krizového vývoje, jako přechodový stav. Jestliže nedojde ke zpětnému posunu (návrat k omezenému společnému trhu), EU bude pravděpodobně směřovat k vytvoření hospodářské a politické unie, tj. nadnárodní *governance* posílí na úkor národních států. Lze sice připustit, že účinnost nadnárodní *governance* je limitovaná. Některé ekonomické úkoly (udržení, stabilizace měnové unie) si však tyto zásahy vynucují. Obecná logika integrace, předpokládáme-li její postup k vyšším stupňům, tedy povede, navzdory současným peripetiím, spíše k rozvoji globální *governance* a oslabení národních států.

Literatura

- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, Ch. (2008): *Ekonomie evropské integrace*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-1807-1.
- BERNÁŠEK, V. (2002): Fenomén globalizace ve světové ekonomice. In: BERNÁŠEK, V.: *Globalizační procesy ve světové ekonomice*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, s. 7 – 28. ISBN 80-245-0265-8.
- Britannica Concise Encyclopaedia (2010): Globalization. Dostupné na: <<http://www.answers.com/topic/globalization>>. Cit. 2010-07-12.
- BŘEŠŤAN, R. (2011): Řešení: Spojené státy evropské. *Ekonom*, 55, č. 38, s. 44 – 45.
- Centre for the Study of Global Governance (2011): Global Governance. (Last modified June 1, 2011. Dostupné na: <[http://www2.lse.ac.uk/globalGovernance/research/research%20 themes.aspx](http://www2.lse.ac.uk/globalGovernance/research/research%20themes.aspx)>. Cit. 2012-04-12.
- CIHELKOVÁ, E. a kol. (2011): *Měníci se uspořádání světa a nové formy vládnutí*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Oeconomica.
- COHEN, J. – SABEL, F. Ch. (2005): Global Democracy? *NYU Journal of International Law and Politics*, 37, č. 4, s. 763 – 797. (Modified January 2007). Dostupné na: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/21332/global_democracy.pdf>. Cit. 2012-05-14.
- Commissions of the World Humanity Action Trust (2000): *Governance for a Sustainable Future*. Reports of the Commissions of the World Humanity Action Trust. Dostupné na: <<http://www.earthsummit2002.org/es/issues/Governance/governance.html>>. Cit. 2007-02-11.
- EHL, M. (2012): Jak Evropu přestěhovat na Mars. *Hospodářské noviny*, 10. 5. 2012.
- FERGUSON, N. (2003): *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*. New York: Basic Books.
- GILPIN, R. (2001): *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. 1st edition. Princeton: Princeton University Press. ISBN 0-691-08676-1.

- G20 Information Centre (2010): What is G20? Munk School of Global Affairs. Dostupné na: <<http://www.g8.utoronto.ca/g20/g20whatisit.html>>. Cit. 2010-07-16.
- HABERLER, G. (1964): Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective. *American Economic Review*, 54, č. 2, s. 1 – 22.
- HNÁT, P. (2009): Globální politická ekonomie nového regionalismu a Evropská unie. [Doktorská práce.] Praha: VŠE, 219 s.
- HRUŠKA, B. (2011): Koncert velmocí. *Euro*, č. 47, s. 54 – 56.
- IOG (2002): Institute On Governance. Governance Definition. Dostupné na: <<http://iog.ca/en/about-us/governance>>. Cit. 2012-06-27.
- JIRÁNKOVÁ, M. (2010): Národní státy v globálních ekonomických procesech. 1. vydání. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-7431-025-6.
- KAUFMANN, D. – RECANATINI, F. – BILETSKY, S. (2002): Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning. [The World Bank, Discussion Draft, June 2002.] Dostupné na: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance>>. Cit. 2007-02-07.
- LLOYD, P. – SMITH, P. (2004): Global Economic Challenges to ASEAN Integration and Competitiveness: A Prospective Look. [REPSF Project 03/006a, Final Report, September 2004.] Dostupné na: <http://ausaid.gov.au/publications/pdf/global_econ_challenge.pdf>. Cit. 2007-02-11.
- OMAN, Ch. (1996): The Policy Challenges of Globalisation and Regionalisation. Paris: OECD.
- RODRİK, D. (2011): The Globalization Paradox. (Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist). New York: Oxford University Press, 346 s. ISBN 978-0-19-960333-6.
- RODRİK, D. (2012). The Truth about Sovereignty. *Project Syndicate*, 8. 10. 2012. Dostupné na: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/why-economic-integration-implies-political-unification-by-dani-rodrik>>.
- SABEL, Ch. F. – ZEITLIN, J. (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 14, č. 3, s. 271 – 327. Dostupné na: <<http://www2.law.columbia.edu/sabel/learning%20from%20difference%20ELJ%202008.pdf>>. Cit. 2012-04-11.
- SATISH, Ch. M. (2000): The Economics and Politics of „Good“ Governance: Notes Towards an Anatomy. [Presentation to BAPPENAS, Jakarta, August 2000.] Dostupné na: <http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/kom_bahan_dis_1-2.htm>. Cit. 2007-02-12.
- SIKORSKI, R. (2011): Evropa se musí pohnout k federaci. *Lidové noviny*, 10. 12. 2011.
- STIGLITZ, J. E. (2003): The Roaring Nineties. New York – London: W.W. Norton & Company, 379 s. ISBN 0-393-05852-2.
- THUROW, L.C. (1998). Přejde nová revoluce a po ní středověk (interview). *Středoevropské noviny*, příloha *Lidových novin*, č. 9, 19. 11. 1998, s. 17 – 18.
- VÄISSE, J. (2012): Will Europe Arrest Its Strategic Fade? *Policy Review*, č. 172, 30. 3. 2012. Dostupné na: <<http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/112236>>. Cit. 2012-05-28.
- WOLF, M. (2005): Will Globalization Survive? Third Whitman Lecture. Washington, DC: Institute for International Economics. Dostupné na: <<http://www.iie.com/publications/papers/wolf0405.pdf>>. Cit. 2010-01-05.