

Ataky na „tradiční“ funkce národních států¹ v globálních ekonomických procesech²

Martina JIRÁNKOVÁ*

Attacks on “Traditional” Social Economic Functions of the Nation-States in Global Economic Processes

Abstract

The article deals with attacks on “traditional” social economic functions of the nation-states in the globalization processes. The prism of the view is the approach of international political economy as an interdisciplinary science. It is discussed the state intervencionism, new possibilities of the state concepts in the globalization processes, “the necessity” to dismantle the social state, such as the question of the alternative actors of these social functions formerly provided by the nation-state.

Keywords: *nation-state, globalization, catalyst state, neoclassical state, social state*

JEL Classification: F52, F55, F59

Úvod

Obecným přístupem, který je ve stati aplikován, je přístup mezinárodní (někdy též globální) politické ekonomie, jakožto od 70. let 20. století relativně progresivně se rozvíjející samostatné části studia mezinárodních vztahů (jejími

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

¹ Je třeba zdůraznit, že v ekonomických vědách je pojem *národní stát* používán nikoliv ve svém původním významu, tj. stát, ve kterém žije jeden národ, jak jej definuje teorie státu a práva, nýbrž ve významu základní definice státu, jakožto organizovaného *společenství lidí na určitém teritoriu*. Je tím zřejmě zdůrazňován územní princip. Pojem *národní* je pak chápán jako „vztahující se k občanské společnosti“, jež v daném teritoriu, vymezeném státními hranicemi, žije, nikoli k národu. V celém textu se přidržíme *ekonomického pojetí* národního státu.

² Stať byla vypracována v rámci grantu Grantové agentury ČR č. 402/08/P046 *Úloha národních států v období globalizace (ekonomický aspekt)*.

významnými představiteli jsou např. J. Ravenhill, R. Gilpin, S. Strange, S. Krasner a další), jež reaguje na složitost společenských jevů a procesů mezioborovým přístupem (spojujícím politickou vědu, ekonomii, sociologii, historii a další vědy). Jednotlivé jevy a procesy jsou uchopovány jako *složitě interakce ekonomických a politických vztahů (při současném působení historických, sociálních, kulturních a dalších faktorů)*, kdy přístupy pouze z jednoho nebo pouze z druhého úhlu pohledu či ignorování dalších determinujících faktorů (viz výše) se jeví být, zejména v rozvíjejících se globalizačních procesech, nedostatečné. Na jedné straně jsou v realitě politici ovlivňováni ekonomickými silami, obráceně však také oni sami tyto ekonomické síly svými rozhodnutími ovlivňují a formují (Woods, 2000, s. 1). Obtížnost charakteristiky postavení národního státu v současném světě spočívá především v obtížnosti uchopení složitého vztahu státu a trhu. Tradičně byla instituce státu nazírána jako instituce politická, trh jako instituce ekonomická a obě tyto kategorie byly zkoumány jako relativně samostatné. V postupně stále složitějším společenském vývoji se tato dichotomie mezi státem a trhem (resp. politikou a ekonomikou) stala pro zkoumání jejich vzájemného vztahu nedostatečnou a disciplína mezinárodní politické ekonomie umožňuje právě tuto nedostatečnost překlenout.

Tématem statí je analýza proměny „tradičních“ funkcí národního státu v globalizačních procesech, tak jak se chápání těchto funkcí postupně zformovala na přelomu 19. a 20., a zejména pak ve 20. století. Důraz bude kladen zejména na zamyšlení se nad interakcí ekonomických sil a politických rozhodnutí, resp. nad často diskutovanou *objektivní nevyhnutelností některých jevů a procesů, plynoucí z technologické změny výroby, či jejich subjektivní stránkou, chápanou jako politická rozhodnutí vlád*. Proměna „tradičních“ funkcí pak nepochybně přináší některé odpovědi, a současně nové otázky související s postavením národních států v 21. století ve světovém ekonomickém a politickém řádu.

1. „Tradiční“ funkce národních států

Pro podrobnější analýzu „tradičních“ funkcí národních států, k jejichž distorzi vlivem působení globalizačních procesů dochází, je zapotřebí v úvodu vymezit tyto funkce, které národní státy za dobu svého fungování (tj. přibližně od 17. století) postupně přijaly. Vedle obsahu těchto funkcí je významná i doba jejich nástupu, resp. ekonomicko-politické podmínky formování daných funkcí národního státu.

V základech moderních národních států leží *funkce ekonomická*, resp. nutnost *ochrany vlastnictví* institucí státu, která byla ve své době (17. století) neefektivnější formou společenské organizace, a to dovnitř státu i navenek. Stát konsolidoval

domácí scénu zdaněním, zavedením úředního jazyka, ustavením armády, rozvojem národního trhu, definoval politický systém, byl geograficky lokalizován, rozvíjel své vnější vztahy a eliminoval ostatní alternativní formy vládnutí. V poslední čtvrtině 19. století s prudkou industrializací pak stát začíná rozvíjet i své *funkce sociální*, tj. přejímá ochranu sociálně slabých členů společnosti, aby vyrovnával negativní důsledky vývoje kapitalismu a tak začíná hrát roli alternativní struktury sociální solidarity namísto struktur dřívějších, jako byly cechy, církve, rodina apod. K největšímu boomu sociálního státu dochází po druhé světové válce a jeho stagnace začíná po ropných šocích v 70. letech dvacátého století. Zhruba od 30. let 20. století začíná stát výrazněji *zasahovat do ekonomiky* a téměř celé 20. století je hledáním rovnováhy mezi svobodným trhem a státním intervencionismem. Kromě přerozdělování vytvořeného produktu se stát snažil harmonizovat úlohu státu a trhu, vytvářel pluralitu vlastnictví a prováděl makro- a mikroekonomickou politiku (Pick, 2006). K tradičním doménám státního zasahování patřila politika fiskální, monetární a vnější hospodářská politika (včetně zahraničně obchodní politiky), s růstem státního intervencionismu se posléze etablojí i další oblasti státního zasahování jako relativně samostatné politiky, například strukturální politika, politika ochrany hospodářské soutěže, sociální politika, politika rozdělování, politika zaměstnanosti, regionální politika, politika ochrany životního prostředí, důchodová politika, průmyslová, zemědělská, obchodní a další hlouběji specifikované politiky.

Proces *globalizace* pak fundamentálně *mění* všechny stránky života společnosti včetně *postavení a fungování národního státu*.

2. „Objektivní,“ či „subjektivní“ liberalismus?

První světová válka a světová hospodářská krize byly nepochybně výraznými historicko-spoločenskými determinantami prosazování státu v ekonomické oblasti, tj. vytváření hospodářských politik národních vlád. Tradiční omezení se státu na výběr daní, zavedení oběhu domácí měny a rozvoj národního trhu bylo ve 30. letech 20. století výrazně prohloubeno státními zásahy do ekonomiky v oblasti fiskální, monetární a vnější hospodářské politiky, jež měly svůj teoretický základ v keynesiánství a jež měly za cíl maximální eliminaci budoucích potenciálních hospodářských krizí. V mezinárodních ekonomických vztazích panoval v 19. století až do první světové války liberalismus (zejména Anglie) s reminiscencemi některých zemí (USA, Německo) do protekcionismu.

V souvislosti s dobou „před keynesiánstvím“ a s (v současnosti) obvykle uváděnou velikostí a bezprecedentností globalizačních procesů charakterizovaných zejména liberalizací mezinárodních ekonomických vztahů je v dílech některých

autorů na konkrétních číslech poukazováno na ten fakt, že současné globalizační jevy a procesy nejsou nové ani co do obsahu, ani co do objemu. Nayyar (2002, s. 7 – 8) v této souvislosti poukazuje na paralelu procesů liberalizace začínající po druhé světové válce, zejména však od 70. let 20. století, a trvající do současnosti, s liberalismem ekonomických vztahů v letech 1870 – 1914, tj. v době klasického zlatého standardu. Dle tohoto autora byl v obou obdobích *stejný podíl exportu na HDP ve světovém měřítku, stejný podíl objemu přímých zahraničních investic v konstantních cenách na světovém produktu, srovnatelná byla integrace finančních trhů, jakož i mezinárodní bankovní výpůjčky a čisté mezinárodní kapitálové toky v relativních údajích. V klasickém zlatém standardu byly absentujícím rozměrem transakce ve velkém rozsahu v cizích měnách při fixních měnových kursech, zatímco v poslední čtvrtině 20. století byl chybějící dimenzí pohyb lidí.* Helleiner (1999) například rovněž tvrdí, že význam dnešní finanční globalizace je přeceňován. Současný stav připodobňuje k debatám před rokem 1914, tj. před koncem klasického zlatého standardu, kdy kapitál byl rovněž velice mobilní a centrální banky byly soukromé instituce, jejichž jedinou starostí bylo zachování směnitelnosti měny za zlato.

Přes možnou diskutabilnost „novosti“ globalizačních procesů na konci 20. století položme otázku, *zda liberalizace byla důsledkem, či naopak, příčinou probíhajících globalizačních procesů?* Tedy: byly procesy postupné liberalizace jednotlivých forem vnějších ekonomických vztahů objektivně vynuceny technologickou změnou výroby? Nebo byly globalizační procesy nastartovány zhruba od konce druhé světové války probíhající postupnou liberalizací jednotlivých forem vnějších ekonomických vztahů?

Přikloníme-li se v odpovědi k prvnímu – „objektivistickému“ – tvrzení, pak považujeme globalizaci za objektivní proces, který je založen na technologické změně výroby, tj. nástupu informačních a jiných progresivních technologií, resp. významu informací a jejich konsekvencí k ostatním společenským jevům a procesům. Charakter „nové“ výroby si objektivně vynutil liberalizaci jak pohybu výsledků výroby, tak i pohybu výrobních faktorů. Využití informačních a komunikačních technologií ve výrobě jednak umožnilo tyto přeshraniční pohyby technologicky realizovat (časoprostorová komprese), jednak si tyto přeshraniční pohyby též vynutilo, neboť vysoké fixní náklady na vědu a výzkum jako relativně nejvýznamnějšího výrobního vstupu žádají velké globální (resp. regionální) trhy jak výsledků výroby, tak i výrobních faktorů.

Vyjdeme-li z tvrzení, že liberalizace byla příčinou globalizačních procesů, pak se spíše tedy kloníme k „subjektivistickému“ názoru, že de facto politická rozhodnutí národních vlád se stala spouštěčem v současnosti probíhajících procesů globalizace. V některých pracích (např. Weiss, 2000, s. 447) je tak globalizace

spíše považována za vedlejší produkt té skutečnosti, že stát liberalizací „dovolil“ a umožnil internacionalizační strategii silných „národních“ firem, jež posléze vedla k jejich přeměně v tzv. nadnárodní společnosti, přičemž informační technologie byly pouze prostředkem této liberalizace. Vedle pochopitelného tlaku zájmových skupin (firmy, finanční kapitál) na liberalizaci ekonomických vztahů však poněkud překvapivě jeden ze „zájmových subjektů“ tvořily též samy národní státy, resp. jejich vlády, které například v postupné liberalizaci finančních trhů viděly možnost obstarání si prostředků pro stále více se rozpínající sociální funkce národního státu, a tedy možnost financování deficitů jejich rozpočtů.

Autorka předložené stati se v této souvislosti kloní k „objektivistickému“ přístupu, avšak je zřejmé, že politická rozhodnutí vlád, zda liberalizovat příslušnou formu mezinárodních ekonomických vztahů, či nikoli, dokázala časově zpozdít nástup a rozvoj technologických, organizačních a systémových změn posléze implikujících změny řady stránek života společnosti. Ať však pohlížíme na problém z „objektivistického“ či „subjektivistického“ přístupu, obecná shoda panuje jistě v tom, že po nastartování, z prvního či druhého důvodu, liberalizační procesy akcelerovaly procesy globalizační a též naopak, postupující globalizace si vynucuje další procesy liberalizace, neboli obojí procesy se vzájemně zesilují.

Přijmeme-li tvrzení, že v letech 1870 – 1914 panoval vysoký stupeň liberalizace, jak již bylo uváděno, pak do této doby časově spadá též formování sociálních funkcí národních států v souvislosti s Bismarckovými a von Taffenovými sociálními reformami (zavedení systému sociálního pojištění úrazového, nemocenského, penzijního, v nezaměstnanosti). Rozhodně však nelze hovořit o jakési paralele vývoje se situací od 70. let 20. století dále. Zatímco v prvním období panoval liberalismus a s rozpadem tradičních sociálních struktur se etablovaly sociální funkce národního státu, jež se v této době jevil být jejich nejvhodnějším nositelem pro vyrovnávání nerovnováh, které vývoj přinesl, pak v poslední třetině 20. století lze hovořit o silných sociálních státech, které se ze subjektivních či objektivních důvodů „vracely“ či „byly nuceny“ vracet se k liberalismu. Nabízí se však ještě jiná zásadní otázka. Proč současná liberalizace pohybu výrobních faktorů a výsledků výroby přináší s sebou rovněž oslabování „tradičních“ funkcí národních států, snižování jejich politické, sociální a ekonomické legitimacy a hledání řešení a východisek z této situace, například v podobě regionálních integrací a snah po globální regulaci některých společenských jevů a procesů, zatímco na přelomu 19. a 20. století postavení a legitimita národních států relativně neutrpěly, ačkoli stupeň liberalizace byl vysoký? Odpověď, zdá se, tkví zejména ve spatřování státu jako struktury sociální solidarity, resp. ve shora zmiňované funkci státu jako harmonizátora státu s trhem. Sociální funkce státu, které stát postupně ve svém vývoji přibral a rozvinul, zahrnují kromě závazku

státu chránit přirozená práva občanů na život a svobodu též pozitivní pojetí svobody, tedy právo občana státu na důstojný život, ochranu před bídou, nemocemi, nezaměstnaností a nevědomostí (Klvačová, 2003).

K realizaci těchto politik však stát nutně potřeboval výdajové stránky svých rozpočtů, resp. rovnovážný vývoj ekonomiky. To nepochybně přispělo k zavádění nástrojů státního intervencionismu do národních hospodářství jednotlivých zemí. Kromě provádění makroekonomické politiky stát též napravlal tržní selhání řešením negativních důsledků existence monopolů, kompenzoval externality a poskytoval veřejné statky. Samotná liberalizace pohybu výrobních faktorů a výsledků výroby znemožňuje sice keynesiánský intervencionismus postavený na předpokladech uzavřené ekonomiky, avšak neznamená nutně snižování legitimacy národního státu, podobně jako na přelomu 19. a 20. století. Oslabování či dokonce krize národních států, o které se hovoří od 70. let 20. století, tak zřejmě souvisí s *manifestující se „neschopností“ národního státu naplňovat v globalizačních procesech především jeho sociální funkce, resp. harmonizovat trh a stát.*

3. Ústup od státního intervencionismu

Od 70. let 20. století, tedy zejména v souvislosti s liberalizací finančních trhů, akcelerující *liberalizace ekonomických procesů založila objektivní neudržitelnost „tradičního“ státního intervencionismu a s tím související konsekvence k sociálním funkcím národních států.* Keynesiánství jako národně státně ukotvené přestalo být adekvátním nástrojem státního intervencionismu v podmínkách otevírání se – do té doby relativně uzavřených – národních ekonomik. Snížená účinnost makroekonomických nástrojů řízení ekonomiky, resp. jejich neúčinnost, jakož i nepředvídatelnost dopadů jejich užití v těkavých procesech globalizace, vedou cca již od 80. let 20. století k převaze názorů neoklasiků, jež se prosazují v hospodářských politikách jednotlivých států i v doporučeních a názorech významných mezinárodních organizací, jež považují státní zásahy za hlavní příčinu nerovnováh.

3.1. Distorze fiskální a monetární politiky

Redukování daňového břemene korespondující s neoklasickým pohledem nutnosti snižování regulace ekonomických procesů s cílem dosažení maximální efektivity vedlo v oblasti fiskální politiky k tlakům na pokles daní jak z důvodu zájmů ekonomických subjektů uvnitř národních států, tak i v důsledku soutěže těchto států v přilákání poboček nadnárodních společností na jejich

území. Snižování daní firmám či jednotlivcům státem však nemusí nutně vést k zamýšlenému investování a podpoře ekonomického růstu ve státě, jelikož téměř dokonalá mobilita kapitálu je umožňuje umístit tam, kde se slibuje nejvyšší ziskovost, což nemusí být nutně v národní ekonomice (Reich, 2002, s. 21). Pokles příjmové stránky rozpočtů se zákonitě promítá a promítá též do stránky výdajové. Krácení výdajů probíhá v podobě privatizace dříve státem vlastněných (a za časté dotovaných) výrobních, přehodnocováním tzv. veřejných statků (vzdělání, zdraví obyvatelstva) a obecně snižováním redistribučních funkcí státu. Deficity rozpočtů, tradičně profinancované zvyšováním daní (nyní nerealizovatelné, neboť vysoké daně by vedly k odlivu kapitálu) či půjčkami, v podmínkách existence mezinárodních finančních trhů však znamenají současně penalizaci půjčujících si zemí s deficitním rozpočtem v podobě pro ně vyšších úrokových sazeb na těchto trzích.

Podobně jako ubývá autonomie v oblasti fiskální politiky, stejně tak se děje v oblasti monetárních nástrojů řízení. Jako významný fenomén v době globalizace působí mezinárodní finanční trhy, jejichž rozvoj je spjat s liberalizací pohybu kapitálu od 70. let 20. století. Koncentrovaným vyjádřením omezování národních států globálními finančními trhy je Mundellovo-Flemmingovo trilema, jež poukazuje na neschopnost vlády udržet současně tři faktory: fixní měnové kursy, kapitálovou mobilitu a autonomní monetární politiku. Volba dvou z těchto faktorů vede ke ztrátě faktoru třetího. Působení mezinárodních finančních trhů ve směru oslabování „tradiční“ ekonomické úlohy národního státu lze spatřovat v řadě skutečností. Obecně však vlády musejí vykonávat takovou makroekonomickou politiku, jež je mezinárodními finančními trhy pozitivně hodnocena, neboť jestliže tyto trhy usoudí, že země není schopna dostát svým závazkům (fiskální deficity, deficit běžného účtu), dojde k náhlému odlivu kapitálu ze země a s tím souvisejícímu znehodnocení domácí měny.³ Navíc měnový kurz je těmito finančními toky v krátkém období determinován a spíše než fundamenty reálné ekonomiky je ovlivňován očekáváními o jeho vývoji a může tak dojít k odlivu finančního kapitálu i zcela iracionálně, ačkoliv reálná ekonomika je relativně „v pořádku.“ Malé státy rovněž nemají možnost výrazněji ovlivňovat úrokovou sazbu a vystupují jako její příjemci z mezinárodního prostředí; přelévání kapitálu tuto úrokovou sazbu v jednotlivých zemích vyrovnává, přičemž vyšší úroková sazba ve státě (determinována vyšší očekávanou mírou inflace) vede k přílivu kapitálu, avšak současně je podvazován ekonomický růst (a zaměstnanost) a stejně málo autonomie mají státy při snížení úrokové sazby, jež způsobí, že kapitál do země nepříjde.

³ Toto nemusí být vnímáno pouze negativně, neboť současně finanční trhy „drží na uzdě“ politiky v otázce deficitů (Aanaert, 2000, s. 56).

3.2. Snížená schopnost státu harmonizovat trh a stát

Kromě již uvedených příkladů snížené schopnosti státu provádět účinnou makro-ekonomickou politiku plynoucí z otevírání ekonomik postupnou liberalizací vyvolává technologická změna výroby v globalizaci rovněž stav, kdy je obtížnější provádět další „tradičně“ etablovanou funkci státu, a sice harmonizovat jej s působením trhu. V užším pojetí se jedná o sníženou schopnost státu řešit důsledky neefektivního působení trhu (v širším pojetí lze chápat jako harmonizační funkci státu a trhu též jeho makroekonomické zasahování do ekonomiky řešící nestabilitu trhu a též jeho zasahování v podobě sociální politiky v případě nerovností plynoucích z fungování trhu). Stát takto tradičně řešil například důsledky nedokonalé konkurence, resp. existence monopolů tím, že vytvářel antimonopolní zákony, anebo jinak monopoly reguloval. V globalizaci však může charakter výroby a globální konkurence vyvolávat stav, kdy je naopak přímo nutná, z hlediska úspor z rozsahu, výroba v regionálním či globálním měřítku, s maximálně velkým podílem na trhu tak, jak je zajištěno ve velkých nadnárodních společnostech. Stát se též tradičně angažoval v poskytování veřejných statků, jejichž poskytování je nedělitelné a nikoho nelze vyloučit ze spotřeby (obrana státu). Globální procesy v tomto případě činí obtížnějším určit, co je veřejný statek, jaké kolektivní statky jsou společností požadovány a je rovněž složité oddělit tzv. černé pasažéry, kteří mimo území státu profitují ze státem poskytovaných veřejných statků (vzdělávání a migrace pracovní síly). Literatura v širším pojetí chápe jako veřejný statek též statky v podobě regulace, jež představují státem poskytovaný institucionální rámec, v jehož mezích se odehrává soukromé podnikání, například vymezení vlastnických práv, stabilní měnový systém, standardizaci, systém měr a vah, právní systém apod. Povaha globalizačních procesů činí problematičtější poskytování některých těchto statků (vymezení vlastnických práv, ochrana životního prostředí), například v důsledku úniku ekonomických procesů domácí právní regulaci či globálního charakteru ochrany životního prostředí atp., a totéž platí pro dříve státem tradičně kompenzované pozitivní (dotacemi apod.) a odstraňované negativní (pokutami atd.) externality, jakožto transakce, které neprocházejí trhem. Obtížnost jejich kompenzace plyne například z obtížnějšího vymezení vlastnických práv v globálních ekonomických procesech, z vysokých transakčních nákladů této kompenzace, event. ze slabší vyjednávací pozice, v níž se vláda vůči silným ekonomickým subjektům nachází.

Objektivně vyšší obtížnost plnění těchto harmonizačních funkcí státu plynoucí z technologické změny výroby je za časté doplňována ještě subjektivními faktory v podobě tlaku ze strany ekonomicky silných subjektů volajících po privatizaci státem vlastněných výrobních a služeb (energetika, doprava) a marketizaci, dříve demarketizovaných, služeb (vzdělávání, zdravotnictví), kdy snahy regulovat

monopolní chování, event. jiné omezování ze strany státu mohou vést například ke změně lokalizačního rozhodnutí nadnárodní společnosti. Slabší negociační pozice vůči ekonomicky silným subjektům, jakož i snížená schopnost poskytování veřejných statků a kompenzování externalit vedly, kromě dalších příčin, též ke konstituování regionálních seskupení s hlubšími formami integrace, které jsou zdrojem nabídky veřejných statků a v jejichž měřítku je možno tyto tržní neefektivnosti a nedokonalosti lépe kompenzovat, jakož i ke snahám po globální regulaci některých jevů a procesů.

4. Prostor pro národní stát

Obecnou odpovědí na otázku, jaký prostor v sociálně ekonomické oblasti zbývá pro národní stát po postupném již zmíněném opouštění fiskální a monetární politiky, resp. jeho harmonizační funkce mezi státem a trhem, jež není schopen účinně vykonávat, je, že tento prostor je relativně malý. Snad nejmarkantnějším důkazem tohoto tvrzení je skutečnost, že zdatelně začínají splývat programy pravicových a levicových stran, byť by byly zabaleny do jiné rétoriky. Ať je u moci v dané zemi pravice či levice, objektivně stojí před stejnými úkoly: řešení penzijního, zdravotního, sociálního systému, problematika financování vědy, výzkumu a vzdělávání, nastavení institucionální struktury domácí ekonomiky tak, aby byla maximálně atraktivní pro příchod kapitálu (otázka daňové zátěže, investiční pobídky), zajištění bezpečného legislativního prostředí, budování infrastruktury atp.

Máme-li posuzovat potenciální prostor pro stát prizmatem mezinárodní politické ekonomie, tedy jak ekonomické síly determinují rozhodování politiků, tak i v obráceném směru, jak politici ovlivňují a „tvarují“ působení ekonomických sil, je nutno odlišit, které jevy a procesy jsou objektivně nezbytné a které jsou důsledkem politických rozhodnutí.

Východiskem těchto úvah je probíhající liberalizace, resp. pohyb výrobních faktorů a výsledků výroby. Tento fakt mohou státy de facto přijímat dvojitým způsobem: za prvé je možno ponechávat *pouze volnou hru tržních sil* a státu přenechat jen roli *garanta smluv a práv* a tím de facto realizovat relativně „malý“ *neoklasický stát* (typický přístup např. angloamerických zemí), či je možno hovořit o tzv. *katalytickém státu* (v literatuře např. Weiss, 2000, *catalyst state*, jinde též např. *developmental state*, Gilpin, 2001), tj. o státu, jež tvoří takové *domácí institucionální aranžmá, které generuje výstupy, jež jsou silnější než při ponechání volného trhu*. Tento přístup vychází z té skutečnosti, že faktické teritorium je dnes relativně méně důležité pro tvorbu bohatství, nejpodstatnější pro jeho tvorbu je mobilní kapitál, a to zejména ve formě nehmotných aktiv (znalosti,

vědomosti), jejichž nositeli jsou nadnárodní společnosti. Zájmem národního státu je získání těchto nehmotných aktiv na své geografické území. V praxi zemí v minulosti či přítomnosti užívajících tento přístup, tedy asijských (Japonsko, Jižní Korea), ale i evropských zemí (Nizozemí), se tak jednalo například o zavádění takových specifických politik, které lze nazvat staronovými pojmy *politika průmyslové inovace, průmyslová, obchodní* a další politiky, které vtiskují jedinečnou institucionální strukturu dané ekonomice s přesně cílenými opatřeními k podpoře zapojování ekonomických subjektů do globalizačních procesů s cílem jejich efektivního využití, neboť globalizační procesy do značné míry homogenizovaly a propojily makroekonomické prostředí a tím de facto eliminovaly možnost zemí soutěžit o příchod kapitálu svými makroekonomickými fundamenty. Katalytický stát dokáže v éře všeobecné mobility na své území přitáhnout potřebný kapitál a podnikání, přičemž pro tyto subjekty vytváří takové podmínky, za kterých je jejich efektivnost vyšší, než kdyby stát v této své konkrétní podobě nepůsobil. Činí tak jednak ve spolupráci vláda – podnikání, tak i spoluprací s jinými státy v mezinárodních organizacích či nadnárodních integračních seskupeních.

Ačkoli se jeví být objektivně relativně malý prostor pro národní stát – nazíráno prizmatem mezinárodní politické ekonomie – přesto *existuje variabilita jeho fungování v tomto prostoru v závislosti na politické volbě*. Jako výchozí skutečnost je třeba brát v úvahu technologickou změnu výroby a s tím související v různém stupni v různých regionech liberalizovaný pohyb kapitálu, resp. zboží, služeb a pracovní síly. Je však na politickém rozhodnutí, zda bude budován stát spíše neoklasický s minimem zasahování, zdůrazňující roli zejména nezávislé centrální banky, event. ministerstva financí, jakožto institucí vstupujících do přímých transakcí s globální ekonomikou, či zda bude stát „tvarován“ jako katalyzátor ekonomických procesů. Národní stát na svém území je stále politickou entitou, která hraje podstatnou, nikoli ovšem již výlučnou, roli jako tomu bylo po téměř celou dobu jeho fungování až do poslední čtvrtiny 20. století. Je nepochybné, že dochází k přeskupování moci od jedněch aktérů ke druhým (od státní moci k moci ekonomické, od státní moci k sub- a suprastátní atp.), že dochází k privatizaci a deregulaci, která vyvolává nutnost tvorby nových norem a nového právního režimu. Stát má jiný „sortiment“ moci a ztratil svou exkluzivitu. Může však jako politická entita distribuovat moc na sub- či supraregiony, může provádět technicko-administrativní činnosti, které nemůže vykonávat nikdo jiný. Může napomáhat sociálnímu smíru ve společnosti. Je nezastupitelný v tvorbě právního rámce, jakož i ostatních institucí k usnadnění ekonomických transakcí. K realizaci svých subtilnějších činností si může vytvářet speciální instituce realizující například domácí průmyslovou, obchodní a jiné politiky.⁴

Národní státy po své rezignaci na provádění efektivní makroekonomické politiky v keynesiánském duchu, jež je objektivně znemožněno otevíráním národních ekonomik v důsledku liberalizačních procesů, nemusejí automaticky též rezignovat na své „zasahování“ do ekonomiky v jiné podobě. Před politiky stojí volba, zda se dát na cestu k neoklasickému státu, tedy státu s volnou hrou tržních sil, či zda zvolit stát, který napomáhá ekonomickým procesům svým institucionálním aranzmá, jež umožní v éře všeobecné mobility relativně stabilněji ukotvit kapitál na geografickém území národního státu a tím zajistit zaměstnanost a životní úroveň jeho obyvatelstva.

5. Sociální funkce státu

Ve shora uvedeném textu byla diskutována možná adaptace národního státu a redefinice jeho postavení v globalizačních procesech. Kdy však tedy hovořit o oslabování či přímo o krizi národního státu? Pokud politici volí „návrat“ k relativně „malému,“ nekoordinovanému tržnímu státu neoklasickému, pak liberalizační procesy ve vztahu k státu nečiní žádné potíže, stát zůstává politickou entitou, která pouze garantuje smlouvy a práva a tím plní svou základní funkci ochrany soukromého vlastnictví. Z této pozice jednoznačně nelze hovořit o krizi národního státu. Vydají-li se na cestu formování katalytického státu, stát sice rezignuje na některé své „tradiční“ činnosti a funkce a v některých ztratí jistou exkluzivitu, ale fakticky se reorientuje a najde nové oblasti svého fungování. V tomto smyslu může být chápáno jako „ztráta“ předávání některých pravomocí na sub- či suprastátní úroveň, event. již diskutovaná ztráta autonomie fiskální či monetární politiky a další. Funkce státu se tak sice mění, avšak ani toto nemusí být považováno za jeho oslabování, či dokonce za krizi, přijmeme-li pozitivní stránku funkcí nově redefinovaného státu, jež je v literatuře obrazně připodobňován k „převodnímu pásu globalizace“ (Scholte, 2000, s. 376), zaručujícímu, že ekonomický stroj (rozuměj ekonomický prostor na geografickém území národního státu) bude fungovat dál. V této souvislosti se v literatuře objevuje názor, že role státu dokonce roste (!) (Weiss, 2000, s. 444).

V našich úvahách však dosud byla ponechána stranou sociální funkce státu, kterou stát přibral ve svém vývoji na konci 19. století, kdy se jevil být nejvhodnější strukturou sociální solidarity poté, co zanikly struktury tradiční jako cechy, či s průmyslovým a společenským rozvojem byly erodovány ostatní struktury jako rodina a církve. Boom sociálního státu nastává po druhé světové válce, přičemž

⁴ Z naznačeného spektra potenciálních činností katalytického státu plyne, že jsou v nich implicitně obsaženy některé prvky dřívější harmonizační funkce státu mezi trhem a státem, resp. sociální funkce.

Lze konstatovat, že již od 30. let 20. století uplatňovaný státní intervencionismus do ekonomiky zvyšoval politickou a ekonomickou legitimitu státu a nárůst sociálních funkcí státu pak též jeho legitimitu sociální. Konstatovali jsme ve svých úvahách, že zatímco – ke globalizačním procesům připodobňovaný – liberalizovaný pohyb výrobních faktorů panoval již na konci 19. století, o krizi národního státu se hovoří pouze v souvislosti s globalizačními procesy na konci 20., resp. počátku 21. století. Jelikož dle oficiálních statistik cca 140 států světa používá nějaký *welfare program* (Večeřa, 1996, s. 102), neexistuje v našich podmínkách vyspělých tržních zemí žádný typ státu neaplikujícího nějakou formu sociální politiky. Tím, jak stát není schopen svou makroekonomickou politikou zajistit dostatek zdrojů pro sociální záležitosti, vzniká dojem, že klesá jeho sociální opodstatněnost, resp. je nucen provádět demontáž svých sociálních funkcí. Nutno podotknout, že v průběhu vývoje přerostlo chápání sociální politiky v užším smyslu v podobě péče o přestárlé a handicapované, resp. otázek pracovně právních, v chápání v širším smyslu týkající se též zaopatření vzdělání, bydlení a zdraví občanů. Situace je však navíc *podstatně akcelerována tou skutečností, že stávající technologická změna výroby klade důraz na intelektualizaci zboží a služeb a znalosti se tak stávají relativně nejvýznamnějším výrobním vstupem. Objektivně tak rostou nároky na především státem dosud tradičně poskytované vzdělání, vědu a výzkum* (Pick, 2006). Pick (2006, s. 697) v této souvislosti uvádí, že národní státy se dostávají pod *dvojí tlak*: na jedné straně *růst nákladů* objektivně vyvolaný *novými civilizačními výzvami (prodlužování vzdělávání, lidského života, důraz na jeho kvalitu a zdraví, zdravé životní prostředí atp.)*, na druhé straně pak *odřezávání zdrojů* pro financování těchto rostoucích nákladů. Zřejmě tak tato krize národních států souvisí s „neschopností“ národního státu plnit jeho – na přelomu 20. a 21. století – již relativně rozsáhlé sociální funkce a takto lze zřejmě nahlížet na názory týkající se oslabování či krize národních států v globalizačních procesech.

5.1. Demontáž sociálních funkcí státu – „objektivní nutnost,“ či „subjektivní volba“?

V tradičně předkládaných pohledech jdoucích spíše v neoklasickém pojetí nekoordinovaného tržního státu je výše naznačená demontáž sociálních funkcí národního státu podávána jako určitá „objektivní nutnost,“ jež je výsledkem snižování příjmové stránky rozpočtu státu vedoucí logicky ke krácení též jeho stránky výdajové. To plyne z nutnosti redukovat daně a ostatní sociální benefity, resp. z nutnosti krátit veřejný i zahraniční dluh, který je mezinárodními finančními trhy penalizován, event. neodpovídá stanovenému limitu (např. maastrichtská fiskální kritéria). Rovněž je jednostranně předkládána skutečnost, že vzdělávání,

resp. věda a výzkum či zdraví obyvatelstva by měly být předmětem trhu, tedy vyňaty z veřejných statků, resp. privatizovány.⁵ Tyto skutečnosti pak přivádějí k tvrzení, že globalizační procesy *objektivně způsobují neschopnost státu plnit jeho sociální funkce*. Pochybnosti o přímocarosti této kauzality však vyvolávají i pouhé zkušenosti s vývojem například v tradičně silně sociálních skandinávských zemích, které přes své vysoké sociální výdaje pravidelně obsazují nejvyšší příčky v jednotlivých aspektech žebříčků konkurenceschopnosti států vydávaných renomovanými zahraničními institucemi (např. IMD, WEF apod.). Mohou tedy námi diskutovaná rozhodnutí politiků, v tomto případě dotýkající se míry sociálních výdobytků poskytovaných státem, určitým způsobem přece jen „tvarovat“ působení ekonomických sil? Swank (2003, s. 58 – 82) například zkoumáním různých skupin zemí empiricky dokázal, že *globalizace nevedla ke snížení welfare států v koordinovaných tržních ekonomikách, avšak přispěla ke krácení sociálních výdajů v nekoordinovaných tržních ekonomikách*. Za nekoordinovanou tržní ekonomiku (např. Velká Británie, USA, Austrálie) považuje tu ekonomiku, která byla v předchozím textu označována jako neoklasický stát s volnou hrou tržních sil, zatímco koordinovanou tržní ekonomikou (např. Švédsko, Finsko, Dánsko apod.) nazývá ekonomiku s korporativistickými prvky, tedy ekonomiku s kolektivním vyjednáváním, s kooperací mezi firmami, se sdílením R&D mezi firmami, s dlouhodobými dodavatelsko-odběratelskými vazbami atp., tedy tu, kde dochází k internalizaci externalit v důsledku státem koordinovaného „hladšího“ fungování ekonomických jevů a procesů, jež můžeme zařadit do sféry činností, v předchozím textu zmiňovaného, katalytického státu. Tyto jeho závěry korespondují rovněž se zjištěními Danielse a Svetličiče (2001, s. 227), jež ve svých výzkumech zachování sociálního konsensu uvádějí jako *jeden z faktorů produktivity a konkurenceschopnosti*. Navíc Weiss (2000, s. 438) uvádí, že tlaky na snížení daňového břemene *nejsou* důsledkem růstu otevřenosti ekonomiky v globalizaci, avšak spíše plynou z tradičních tlaků na snižování daní uvnitř národního státu. V této souvislosti porovnává například Pick (2006, s. 693) sociální model praktikovaný v EU po druhé světové válce s neoliberálním modelem USA. Na údajích týkajících se například tempa růstu produktivity práce (a jiných) v letech 1961 – 1995 v EU (2,9 % ročně) a v USA (1,6 % ročně) dokazuje vyšší úspěšnost sociálního modelu EU oproti neoliberálnímu modelu USA, která

⁵ Ačkoli do sociální politiky se z vyjmenovaných „služeb“ obecně řadí pouze vzdělání a zdravotnictví, jsou v této souvislosti uváděny rovněž *věda a výzkum*, jakožto *intelektualizované služby* (Pick, 2004, on line). Jejich poskytování se totiž může dít – jak uvádí Pick (2004, on line) – v zásadě *dvojm způsobem: cestou potržnění (zpoplatnění), nebo cestou jejich veřejného poskytování na principu solidarity*. Autorka stati má za to, že jejich veřejné poskytování, jakož i veřejné poskytování dalších kolektivních statků (např. doprava) nepřímou napomáhá sociálnímu konsensu a sociální soudržnosti dané společnosti, jak bude diskutováno dále v textu.

– byť se zpomalením – trvala i po ropných šocích. Jeho předstih v tempu růstu produktivity práce vysvětluje tím, že tento model k tržní motivaci přidával i *motivaci sociální soudržnosti, což násobně urychlilo hospodářský a sociální vývoj oproti éře čistého trhu* (Pick, 2006, s. 692).

Kromě „objektivistického“ pohledu, zdůrazňujícího ekonomickou podmíněnost a nezbytnost redukce sociálních funkcí státu, je třeba tedy rovněž uvažovat tvrzení, jež nazírá na problém nutné „demontáže“ sociálního státu jako na uměle postulovaný ze strany ekonomicky silných subjektů, kdy „subjektivní volba“ politiků v podobě redukce sociálního státu je výsledkem tlaku zájmových skupin a je pouze jednou z varianty možností, které má národní stát k dispozici. Nutno si tedy položit otázku (a fundovaně na ni odpovědět), zda sociální funkce státu jsou v současné realitě globalizačních procesů spíše přítěží a jejich snižování vede ke konkurenční výhodě dané země, či zda právě naopak sociální konsensus, resp. zajišťování sociálních funkcí státem je jedním z faktorů růstu produktivity, a tudíž i konkurenceschopnosti dané země. Odpovíme-li kladně na první otázku, potom je třeba uvažovat, jaké jiné struktury sociální solidarity jsou schopny anebo ochotny převzít částečně či zcela tyto sociální funkce státu, event. na nich se státem participovat. V některých oblastech tak již určité prvky spontánně přebírají například firmy (poskytování odborného vzdělání či jiných sociálních benefitů), charitativní organizace či obecně občanská společnost (tradičně např. v USA). Pojem *sociální síť* je používán rovněž v souvislosti s nezbytnými reformami na půdě IMF (Stiglitz, 2003, s. 371), anebo se hovoří o nutnosti poskytování například i vyššího vzdělání jako součásti sociální politiky na půdě WBG (Stiglitz, 2003, s. 375). Kromě těchto subjektů se novými aktéry sociální politiky jeví být též suprastátní společenství hlubšího typu, přičemž v realitě fungování nadstátního společenství Evropské unie je například budován tzv. *evropský sociální model*, kdy toto společenství se má v budoucnosti stát garantem *welfare* státu, a to postupným převzetím sociální, zdravotní, pracovněprávní, trestněprávní, daňové, vzdělávací a další agendy.

Pozitivní odpověď na druhou otázku by mě měla vést k závažným konsekvencím pro politickohospodářská rozhodnutí národních vlád v podobě nutného zesilování výdajů státu na vzdělávání, výzkum a vývoj, byť na úkor výdajů ostatních včetně prostého sociálního přerozdělování.

Shrnutí

Cílem stati není hluboká vyčerpávající analýza problémů, spíše je důraz kladen na uvědomění si významu interakce objektivních faktorů vývoje, jež jsou nevyhnutelné, se subjektivní stránkou tohoto vývoje, představovanou rozhodnutími

národních vlád. Stať předkládá vymezení ve vývoji zkonstituovaných sociálně ekonomických funkcí státu, distorze fiskální a monetární politiky, resp. harmonizační funkce státu mezi trhem a státem v globálních ekonomických procesech, jakož i nové možnosti chápání úlohy národních států plynoucí z jejich měnicího se postavení v globalizaci buď v podobě renesance minimálního neoklasického státu, anebo v podobě katalytického státu, usnadňujícího ekonomickým subjektům začleňování se do globálních ekonomických procesů, a především jejich efektivní využívání. V této souvislosti není chápána současná role národního státu jako jeho slábnutí či krize. Takto je však zřejmě nutno nahlížet na postavení národního státu v souvislosti s plněním jeho sociálních funkcí, které ať už z objektivních (vliv globalizačních procesů) či subjektivních důvodů (tlak ekonomicky silných subjektů) nedokáže zajišťovat.

Stať klade některé otázky, které ponechává čtenáři k úvaze. Byla liberalizace důsledkem, či naopak příčinou probíhajících globalizačních procesů? Znamená neschopnost provádět účinnou makroekonomickou politiku též nemožnost jiného ovlivňování ekonomiky vládou národního státu? Rovná se ústup od státního intervencionismu též nevyhnutelně i ústup od sociálních funkcí státu? Je sociální funkce státu v současné realitě globalizačních procesů spíše přítěží a její snižování vede ke konkurenční výhodě dané země, či právě naopak sociální konsensus, resp. zajišťování sociálních funkcí státem je jedním z faktorů produktivity a konkurenceschopnosti dané země? Jaké jiné struktury sociální solidarity jsou schopny anebo ochotny převzít sociální funkce státu? Kladené otázky by měly být podrobeny hlubšímu teoretickému zkoumání a odborné diskusi. Mezioborový přístup mezinárodní politické ekonomie umožňuje provádět analýzu společenských jevů a procesů komplexnějším způsobem, jež jednostranně nezdůrazňuje pouze ekonomické, politické či jiné aspekty problémů. Fundované odpovědi týkající se nastolených otázek by napomohly redefinování postavení a úlohy národních států v 21. století ve světovém společenském řádu.

Literatura

- AANAERT, J. (2000): Globalization of Financial Markets. In: BUELENS, F. (ed.): Globalization and the Nation State. 1. edition. Cheltenham: Edward Edgar Publishing, s. 37 – 68.
- DANIELS, J. D. – SVETLIČIČ, M. (2001): Competitiveness of Small Countries. In: SALVATORE, D., SVETLIČIČ, M. and DAMIJAN, J. (eds.): Small Countries in a Global Economy. New York: Palgrave, s. 211 – 230.
- DOERING, D. (1994): Liberalismus v kostce. 1. vydání. Praha: Liberální institut.
- GILPIN, R. (2001): Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. 1. edition. Princeton: Princeton University Press.
- FRANZINI, M. – PIZZUTI, F. R. (eds.) (2001): Globalization, Institutions and Social Cohesion. 1. edition. Berlin: Springer-Verlag.

- HELLEINER, E. (1999): Sovereignty, Territoriality, and the Globalization of Finance. In: SMITH, D. A., SOLINGER, D. J. and TOPIK, S. C. (ed.): *States and Sovereignty in the Global Economy*. 1. edition. London – New York: Routledge, s. 138 – 157.
- KINKOR, J. (1996): *Trh a stát: K čemu potřebujeme filozofii*. 1. vydání. Praha: Svoboda.
- KLIKOVÁ, CH. – KOTLÁN, I. (2003): *Hospodářská politika*. 1. vydání. Ostrava: Sokrates.
- KLVAČOVÁ, E. (2003): *Vstup do Evropské unie: Oslabení nebo posílení národního státu?* 1. vydání. Praha: Professional Publishing.
- KŘÍŽKOVSKÝ, L. – ADAMOVIČ, K. (2000): *Dějiny myšlení o státě*. 1. vydání. Praha: Aspi.
- NAYYAR, D. (ed.) (2002): *Governing Globalization*. 1. edition. New York: Oxford University Press.
- PICK, M. (2006): *Hospodářská a sociální výkonnost modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA (příspěvek k evropské diskusi o sociálním státu)*. *Politická ekonomie*, *LIV*, č. 5, s. 691 – 708.
- POTŮČEK, M. (1997): *Nejen trh: Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství.
- REICH, R. B. (2002): *Dílo národů: Příprava na kapitalismus 21. století*. 2. vydání. Praha: Prostor.
- SCHOLTE, J. A. (2000): *Global Capitalism and the State*. In: HIGGOTT, R. and PAYNE, A. (eds.) (2000): *The New Political Economy of Globalization: Volume I*. 1. edition. Cheltenham: Elgar Reference Collection, s. 357 – 382.
- STIGLITZ, J. E. (2003): *Jiná cesta k trhu. Hledání alternativy k současné podobě globalizace*. Praha: Prostor.
- SWANK, D. (2003): *Withering Welfare? Globalization, Political Economic Institutions, and Contemporary Welfare State*. In: WEISS, L. (ed.): *States in the Global Economy*. 1. edition. Cambridge: Cambridge University Press, s. 58 – 82.
- VEČEŘA, M. (1996): *Sociální stát: Východiska a přístupy*. 2. upravené vydání. Praha: Sociologické nakladatelství.
- WEISS, L. (2000): *Globalization and the Myth of the Powerless State*. In: HIGGOTT, R. and PAYNE, A. (eds.) (2000): *The New Political Economy of Globalization: Volume I*. 1. edition. Cheltenham: Elgar Reference Collection, s. 427 – 451.
- WOODS, N. (ed.) (2000): *The Political Economy of Globalization*. 1. edition. New York: Palgrave.
- <<http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=061&clanek=010610><http://www.blisty.cz/art/18788.html>>
1. – 2. 7. 2004.