

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**EKONOMSKA VLOGA IN MOČ NACIONALNE DRŽAVE
V GLOBALNEM GOSPODARSTVU**

Ljubljana, junij 2003

METKA GERŠIČ

IZJAVA

Študentka Metka Geršič izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Marka Jakliča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 5. junija 2003

Podpis: _____

VSEBINA:

UVOD	1
1 NACIONALNA DRŽAVA IN SVETOVNI GOSPODARSKI SISTEM	3
1.1 POJEM NACIONALNE DRŽAVE	3
1.2 EKONOMSKA VLOGA NACIONALNE DRŽAVE	4
1.3 SVETOVNI GOSPODARSKI SISTEM	7
2 GLOBALIZACIJA GOSPODARSTVA	8
2.1 POJEM GLOBALIZACIJE	8
2.1.1 Kaj je globalizacija	8
2.1.2 Trije ideološki pogledi na globalizacijo	10
2.1.3 Globalizacija in povezani pojmi	11
2.2 POLITIČNA GLOBALIZACIJA	13
2.2.1 Proces političnega povezovanja	13
2.2.2 Mednarodne vladne organizacije	14
2.2.3 Nevladne organizacije in njihov mednarodni politični pomen	15
2.2.4 Naraščajoča politična moč transnacionalnih podjetij	17
2.3 EKONOMSKI VIDIKI GLOBALIZACIJE	19
2.3.1 Globalizacija menjave in trgov	19
2.3.2 Finančna globalizacija	21
2.3.3 Globalizacija proizvodnje	24
2.4 OSTALI VIDIKI GLOBALIZACIJE	26
2.5 MERJENJE STOPNJE GLOBALIZACIJE	28
3 VODENJE MAKROEKONOMSKE POLITIKE	30
3.1 MONETARNA POLITIKA IN POLITIKA DEVIZNEGA TEČAJA	30
3.1.1 Cilji in instrumenti monetarne politike	30
3.1.2 Monetarna politika pod vplivom globalizacije	31
3.1.3 Globalni monetarni sistem	36
3.2 FISKALNA POLITIKA	38
3.2.1 Cilji in instrumenti fiskalne politike	38
3.2.2 Fiskalna politika pod vplivom globalizacije	38
3.2.3 Davčna konkurenca in mednarodno obvladovanje fiskalne politike	40
3.3 SOCIALNA POLITIKA	44
3.3.1 Cilji in instrumenti socialne politike	44
3.3.2 Socialna politika pod vplivom globalizacije	47
3.3.3 Socialno odgovorna globalizacija	49
4 VODENJE MIKROEKONOMSKE POLITIKE	52
4.1 TRGOVINSKA POLITIKA	53
4.1.1 Cilji in instrumenti trgovinske politike	53
4.1.2 Mednarodna koordinacija trgovinske politike	54
4.1.3 Trgovinska politika v globalnem okolju	55
4.2 KONKURENČNA POLITIKA	57
4.2.1 Vloga konkurenčne politike	58
4.2.2 Konkurenčna politika v globalnem okolju	60

4.3	<i>POLITIKA TUJIH INVESTICIJ</i>	63
4.3.1	<i>Cilji in instrumenti politike tujih investicij</i>	63
4.3.2	<i>Mednarodna ureditev tujih investicij</i>	65
4.3.3	<i>Investicijska politika v globalnem okolju</i>	67
4.4	<i>POLITIKA RAZVOJA PODJETNIŠKIH GROZDOV</i>	69
4.5	<i>VLADANJE PODJETJEM</i>	72
4.5.1	<i>Pojem in pomen vladanja podjetjem</i>	72
4.5.2	<i>Globalni vidiki vladanja podjetjem</i>	73
4.5.3	<i>Mednarodna koordinacija mehanizmov vladanja podjetjem</i>	75
5	<i>VLOGA IN MOČ NACIONALNE DRŽAVE</i>	77
5.1	<i>GLOBALIZACIJA – ZUNANJI ALI NOTRANJI PROCES</i>	77
5.2	<i>ZMANJŠEVANJE EKONOMSKE VLOGE IN MOČI NACIONALNE DRŽAVE</i>	78
5.2.1	<i>Vodenje makroekonomske politike</i>	78
5.2.2	<i>Vodenje mikroekonomske politike</i>	81
5.2.3	<i>Ekonomska vloga in moč nacionalne države</i>	84
5.3	<i>PRIHODNOST NACIONALNE DRŽAVE</i>	87
5.3.1	<i>Suverenost in avtonomija nacionalne države</i>	87
5.3.2	<i>Nacionalna država in njena politična legitimnost</i>	88
5.3.3	<i>Globalizacija in demokratični politični sistemi</i>	89
	SKLEP	91
	LITERATURA	93
	VIRI	96

UVOD

Predmet preučevanja magistrskega dela je nacionalna država kot institucija in ekonomski subjekt, ki je podvržen pomembnim spremembam v okolju. Proučujemo ekonomsko politiko razvitih držav, pri čemer analiziramo vplive globalizacije na vodenje ekonomske politike in ovrednotimo širše posledice, ki jih imajo spremembe na institucije nacionalne države.

Razlog za obravnavo teme so spremembe v ekonomski politiki, ki jih zaznavamo v zadnjih nekaj desetletjih, in napovedi, da se bodo te spremembe še poglobile v prihajajočih desetletjih. V skrajnem primeru avtorji napovedujejo zaton današnje nacionalne države, če ta ne bo sposobna v spreminjajočem se okolju prinašati zadostne dodane vrednosti svojim državljanom. Ekonomsko področje ni edino, kjer je učinkovitost nacionalne države vprašljiva, je pa ključno, saj lahko današnja institucija nacionalne države obstane le v ekonomsko in socialno uravnoteženem okolju. Posledice globalizacije za vodenje ekonomske politike so potencialno velike. Današnja ureditev odnosov med samimi državami ter med državo in ostalimi ekonomskimi igralci ni nujno najustreznejša. Države, ki bodo najbolj uspešne pri prilagajanju ekonomske politike spremembam v okolju, imajo največ možnosti, da bodo ohranile ekonomski in politični nadzor nad svojim gospodarstvom.

Delo gradi na prispevkih vrste avtorjev z raznolikimi političnimi stališči in je na določenih mestih podprto s statističnimi podatki. Z modelom svetovnega gospodarstva, predstavljenim v uvodnem poglavju, umestimo nacionalno državo v globalni okvir in v splet odnosov z ostalimi ključnimi ekonomskimi igralci. Pri tem se opiramo na model konkurence med nacionalnimi državami ter konkurence med državami in drugimi ključnimi igralci. S pomočjo modela lahko vsaj delno prikažemo, kako globalizacija spreminja odnose v njem in s tem vlogo nacionalne države.

Zastavljamo si nekaj ključnih vprašanj, ki se nanašajo na prihodnjo vlogo nacionalne države kot ekonomskega subjekta, med drugim kako je globalizirajoče se mednarodno okolje vplivalo na vodenje ekonomske politike nacionalne države, v kolikšni meri se je odločanje na posameznih področjih dvignilo na mednarodno raven, kako se je spremenila suverenost držav pri vodenju posamezne vrste ekonomske politike, kateri ostali igralci na mednarodni sceni so prevzeli posamezne vloge, ki so bile sicer v pristojnosti nacionalne države. Sprašujemo se tudi, kako so se države prilagodile spremembam v okolju na posameznih ekonomsko političnih področjih in ali je bil vpliv na vse države enak. S pogledom v prihodnost skušamo zarisati pričakovan razvoj dogodkov in posledice za institucije nacionalne države.

Pri iskanju odgovorov na vprašanja se opiramo na tri povezane teze. Prvič, nacionalna država je podvržena zunanjemu procesu globalizacije, ki vodi v prerazdeljevanje vlog od države k drugim igralcem. Drugič, to prerazdeljevanje vlog zmanjšuje celovito ekonomsko vlogo nacionalne države v posameznem nacionalnem gospodarstvu in zmanjšuje ekonomsko moč nacionalne države v odnosu do drugih igralcev svetovnega gospodarstva. In tretjič, zaradi prerazdeljevanja vlog in moči na ekonomskem področju bo nacionalna država kot institucija in organizacija doživela tako temeljne spremembe, da ne bo več ustrezala današnji opredelitvi pojma nacionalne države.

Delo je sestavljeno iz petih poglavij. V uvodnem poglavju predstavimo pojem nacionalne države in jo umestimo v model globalnega gospodarstva. Obenem izpostavimo temeljne predpostavke o tem, kakšne spremembe so se v zadnjih desetletjih izrazile v okviru tega modela, oziroma kako so se spremenili odnosi in povezave med posameznimi igralci v tem modelu. Drugo poglavje opredeljuje globalizacijo in izpostavlja nekatere potencialne posledice, ki bi jih ta lahko imela na nacionalno državo in njeno ekonomsko upravljanje. Globalizacija je obsežen proces, ki pomembno spreminja ekonomske odnose med igralci v globalnem gospodarskem sistemu. V tretjem in četrtem poglavju se poglobimo v posamezna področja ekonomske politike, pri čemer jih umestimo v dve veliki skupini – makroekonomske in mikroekonomske

politike¹. Za vsako komponento ekonomske politike analiziramo, kako so in kako naj bi nacionalne države prilagodile svoj pristop k vodenju učinkovite ekonomske politike. V okviru analize zaključujemo, da je makroekonomska politika danes omejena z dogajanjem v mednarodnem okolju in zato za države, ki se ne prilagodijo, pomeni potencialno nevarnost. V nasprotju s tem je država še vedno suverena pri vodenju mikroekonomske politike, ki za vsako posamezno državo pomeni priložnost pri izgradnji konkurenčne prednosti v odnosu do drugih držav.

Ugotovitve predhodnih poglavij povzamemo in razširimo v petem poglavju, v katerem ovrednotimo postavljene teze. Zaključimo, da je v skladu s predstavljenimi dejstvi globalizacija proces, na katerega nacionalna država vpliva in ga pospešuje. Po drugi strani prihaja so prenosa vzvodov odločanja na področju makroekonomske politike na nadnacionalno raven, medtem ko mikroekonomska politika ostaja trdno v rokah nacionalne države, obenem pa tudi ključni dejavnik zagotavljanja blaginje državljanov v posamezni nacionalni državi in dejavnik njene konkurenčnosti v odnosu do drugih držav. Še vedno ne moremo trditi, da je globalizacija onemogočila učinkovito usmerjanje gospodarstva z instrumenti ekonomske politike, vsekakor pa je ogradila njen manevrski prostor in spremenila poudarke pri oblikovanju politike. V skladu s tem je prezgodaj govoriti o krizi sistema nacionalne države, za katero danes ni dovolj oprijemljivih dokazov.

Pričujoče delo ima nekaj omejitev. Prva je, da izpušča teoretično razpravo o ekonomski vlogi nacionalne države, saj je ta vidik dovolj celovito obdelan v obstoječi in zelo obsežni literaturi. Prednost takega pristopa je, da nam omogoči globlji vpogled v prakso na tem področju. Nadalje se naloga omejuje na ekonomsko politiko kot eno izmed področij, kjer nacionalna država posredno ali neposredno vpliva na delovanje domačega gospodarstva. Pri tem se skoraj popolnoma izogne razpravi na temo institucij in drugih vidikov delovanja države, ki jih ne moremo uvrstiti v ekonomsko politiko, pa tako ali drugače spreminjajo pogoje ekonomskega delovanja v državi. S tega vidika bi bilo smiselno delo nadgraditi s tako razpravo. Nenazadnje se naša analiza osredotoči na razvite države zahodnega sveta, za kar obstajajo trije ključni razlogi. Prvič, če že preučujemo vpliv globalizacije na suverenost nacionalne države, je smiselno za model uporabiti sodobno zahodno kapitalistično državo, ki je zaradi visoke stopnje ekonomskega in političnega razvoja najustreznejša testna podlaga. Drugič, sodobne kapitalistične države so ključne za razvoj in oblikovanje svetovnega gospodarstva v prihajajočih nekaj desetletjih. Poleg tega lahko pričakujemo, da bodo ostale manj razvite države sledile poti razvoja zahodnega sveta. Ne moremo niti mimo dejstva, da je literatura s tega področja o razvitih državah daleč najbolj poglobljena in celovita.

¹ *Pojem mikroekonomska politika se v literaturi običajno ne uporablja. Tu smo ga uporabili z namenom, da vanj umestimo vsakovrstno ekonomsko politiko, ki vpliva na delovanje gospodarskih subjektov na mikro ravni. Nekateri avtorji se tej definiciji približujejo s pojmom industrijske politike v širšem smislu, vendar je za naše potrebe ta pojem preozek. V četrtem poglavju, ki govori o vodenju mikroekonomske politike, seveda ne moremo obravnavati vseh vidikov mikroekonomske politike po zgornji opredelitvi, se pa osredotočamo na tiste, pri katerih so vplivi globalizacije najbolj vidni in pomembni.*

1 NACIONALNA DRŽAVA IN SVETOVNI GOSPODARSKI SISTEM

Nacionalna država je od začetka svojega obstoja ključni dejavnik ekonomskega upravljanja v gospodarstvu in kot koordinator in igralec vpliva na odločitve drugih interesnih skupin. V tem poglavju opredeljujemo nacionalno državo ter druge ekonomske igralce na mednarodni ravni ter jih umeščamo v svetovni gospodarski sistem. V prihodnjih poglavjih bomo preučevali spremembe v odnosih med temi igralci, do katerih prihaja zaradi procesov globalizacije.

1.1 Pojem nacionalne države

O nacionalni državi govorimo od podpisa vestfalskega mirovnega sporazuma iz leta 1648, ko so evropske velesile omejile svojo politično pristojnost na geografsko opredeljene meje. Vestfalski sporazum² je temelj koncepta teritorialnosti, ki predpostavlja, da nobena zunanja sila ne more pridobiti avtoritete nad ozemljem države, če se državni suveren s tem ne strinja. Giddens (LSE, 2001, str. 4) nacionalno državo opredeljuje v odnosu do tradicionalne države, katere tipične predstavnice so bile Kitajska do začetka 20. stoletja, stari Rim in evropske civilizacije fevdalnega obdobja. Teritorialna omejenost je prvi gradnik koncepta nacionalne države, saj so bile prej meje zabrisane s področji, kjer se je avtoriteta pogosto izmenjevala med sosednjimi državami. Drugi gradnik je monopolizacija oziroma centralizacija politične oblasti v nacionalni državi. V tradicionalni državi ni bilo centralizirane politične moči, ki je temelj nacionalne države. S centralizacijo politične moči je prišlo tudi do monopola nad sredstvi prisile. Tretja značilnost nacionalne države je, da ima za razliko od tradicionalne države večinoma celovito kulturno in jezikovno identiteto. Končno je zanjo značilno, da začne obstajati šele s priznanjem drugih nacionalnih držav. Nacionalne države so vselej del sistema držav in v medsebojni soodvisnosti.

V osemnajstem stoletju se je začel uveljavljati demokratični politični sistem v obstoječih nacionalnih državah, ki je v preteklih dveh stoletjih dozorel. Demokracija kot pojem je tesno povezana s samo nacionalno državo. Kadar govorimo o nevarnostih, s katerimi se sooča sodobna nacionalna država, ne moremo mimo vprašanja, ali te nevarnosti ne načenjajo tudi samega koncepta demokracije.

Ko govorimo o prihodnosti nacionalne države po Giddensovem mnenju ne moremo mimo dejstva, da nacionalna država ni edini obstoječi gradnik svetovnega gospodarstva. Poleg nacionalnih držav obstajajo še državni narodi, kjer se je narod oblikoval šele po nastanku države, in narodi brez države. (LSE, 2001, str. 5) V nekaterih delih sveta so v zadnjih desetletjih nacionalne države pridobile na moči, na primer v vzhodni Evropi, kjer je mnogo narodov pridobilo avtonomijo. Preprosta trditev o zatonu nacionalne države po Giddensovem mnenju ni ustrezna. Vpliv globalizacije je kljub temu pomemben, saj vzpodbuja k drobljenju politične moči, ki se odraža v lokalnem nacionalizmu in težnjah narodov brez države k osamosvojitvi. Eden ključnih problemov današnjega sistema pa so šibke države z vsemi posledicami, ki jih prinašajo za mednarodno skupnost.

² Vestfalski model lahko povzamemo v naslednjih točkah (Held et al., 1999, str. 37): (1) Svet je razdeljen na suverene teritorialne države, ki ne priznavajo nobene avtoritete nad seboj; (2) Sprejemanje zakonodaje, urejanje nesporazumov in uveljavljanje zakonov je v veliki meri v rokah posameznih držav; (3) Mednarodna zakonodaja je usmerjena v uveljavitev minimalnih pogojev za soobstoj. Oblikovanje trajnih odnosov med državami in narodi je sprejemljivo le do mere, ko je to v skladu z doseganjem ciljev posameznih držav; (4) Konflikt interesov med dvema ali več nacionalnimi državami je zasebna zadeva, ki se nanaša le na prizadete strani; (5) Vse države so pred zakonom enake. Zakoni ne upoštevajo asimetrije moči; (6) Nesporazumi med državami se pogosto urejajo s silo. Nobenih omejitev ni za uporabo moči, mednarodni pravni standardi zagotavljajo le minimalno varstvo človekovih pravic; (7) Prednostni kolektivni cilj je postavljati minimalne omejitve svobodi delovanja posamezne države.

1.2 Ekonomska vloga nacionalne države

Država opravlja dve ključni vlogi v nacionalnem gospodarstvu – sistemsko in operativno vlogo. (Dunning, 1999, str. 28) V okviru sistemske vloge država vzpostavlja, nadzoruje in upravlja ekonomski sistem ter razrešuje konflikte, ki iz njega izhajajo. Operativna vloga države izraža državo kot eno izmed organizacijskih entitet, ki obstajajo znotraj sistema. Veliko avtorjev se je posvečalo obravnavi sistemske vloge države (Adam Smith jo je imel za eno njenih ključnih vlog), vendar je večina povojnih razprav namenjena operativni vlogi države in še posebej vprašanju, kdaj in v kolikšni meri naj država posega v delovanje posameznih trgov.³ Teoretiki posvečajo več pozornosti dilemi med večjo ali manjšo vlogo države, manj pa sami vsebini vladnih ukrepov, ki naj bi zagotavljali doseganje gospodarskih ciljev. Tudi to delo analizira operativno vlogo nacionalne države in spremembe, ki jim je ta vloga podvržena v procesu globalizacije. Manj pozornosti namenja vprašanju stopnje državne intervencije, več pa govori o sami naravi te intervencije in njeni učinkovitosti v spreminjajočem se ekonomskem okolju.

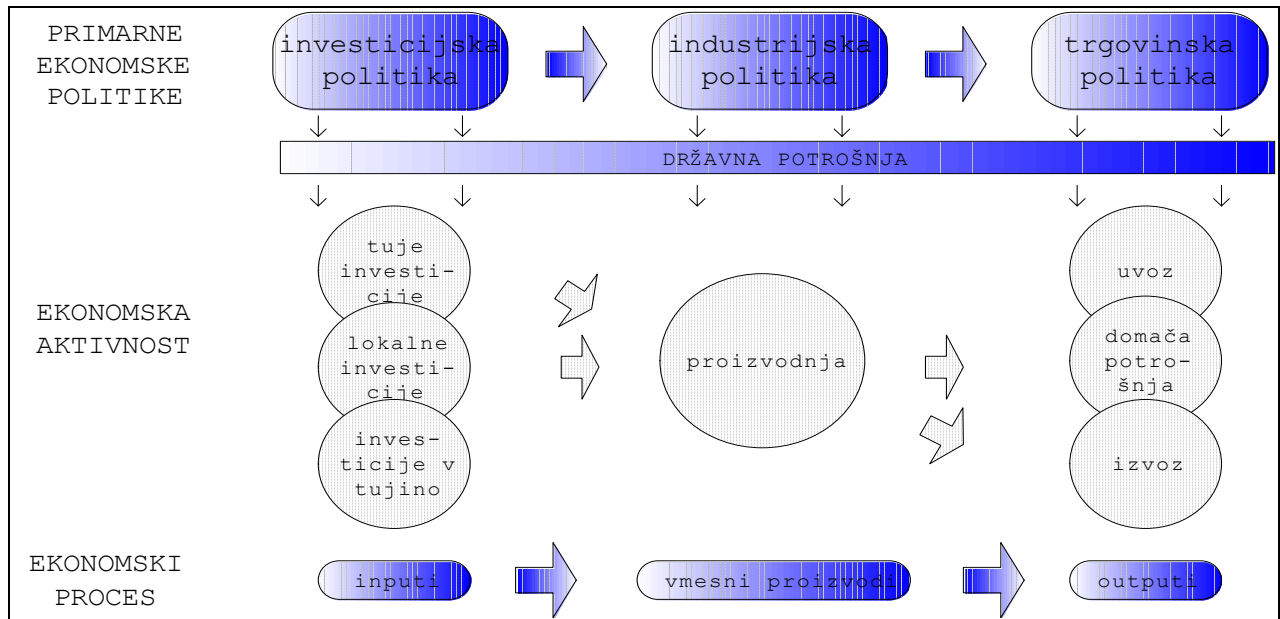
Vse analize državne vloge v nacionalnem gospodarstvu kažejo na njen ključni vpliv na smer in intenzivnost razvoja gospodarstva. (Dunning, 1999, str. 48) Tudi v državah, ki po svoji ideološki usmeritvi prisegajo na svobodne trge, proaktivni ukrepi države pogosto usmerjajo gospodarstvo k napredku. Državi moramo priznati tudi njeno vlogo pri odpravljanju neučinkovitosti trgov v zgodnjih fazah ekonomskega razvoja. Stopnje državnega poseganja pri tem ne merimo z deležem BDP, s katerim upravlja, pač pa je povezana z organizacijsko kompleksnostjo in dinamiko gospodarskega delovanja ter s transakcijskimi in koordinacijskimi stroški delovanja.

Država igra vrsto pomembnih vlog v gospodarstvu. Porter (2000, str. 26) kot njeno ključno vlogo navaja doseganje makroekonomske in politične stabilnosti. Njena druga vloga je izboljševanje splošnih mikroekonomskih sposobnosti gospodarstva, kar dosega z vzpodbujanjem kakovosti in učinkovitosti vhodnih dejavnikov, ki jih podjetja potrebujejo v svojem poslovnem procesu. Za doseganje tega cilja država oblikuje institucije, ki naj bi zagotovile izobraženo delovno silo, ustrezno fizično infrastrukturo ter pravilne in pravočasne informacije. Tretja vloga države se kaže v vzpostavljanju celovitih mikroekonomskih pravil in vzpodbud za vzpostavljanje konkurenčnega okolja, ki usmerja gospodarstvo v produktivno rast. Četrta vloga države je oblikovanje in uresničevanje pozitivnega dolgoročnega gospodarskega programa oziroma programa sprememb, ki aktivira državo, podjetja, institucije in državljane. Ekonomski napredek pogosto zavirata neaktivnost in pomanjkanje konsenza o potrebnih korakih pri oblikovanju takega programa. Dicken (1998, str. 149) vlogo države poenostavljeno vidi v maksimizaciji materialne blaginje v družbi. Po vseh navedenih vidikih poseganja je nacionalna država danes na višku svoje ekonomske moči.

Tudi po mnenju Kotlerja (1997, str. 28) država močno vpliva na vsakodnevne poslovne in zasebne odločitve gospodarskih subjektov z ukrepi na področjih zagotavljanja fizične in družbene infrastrukture, fiskalne in monetarne politike, trgovinske politike itn. Državna intervencija vpliva na odločitve ljudi o varčevanju, investiranju, delu in porabi prostega časa ter tako vzpodbuja ali omejuje gospodarsko rast in zaposlenost. Njen končni cilj je zagotoviti optimalen gospodarski razvoj. Kotler primarne ekonomske politike razčlenjuje tako, kot prikazuje Shema 1.1 na strani 5, in obenem nakazuje vpliv politike na ekonomsko aktivnost in ekonomski proces.

³ To vprašanje se izraža v nasprotju med idejami liberalistov in intervencionistov. Liberalisti se zavzemajo za omejevanje ekonomske funkcije države in minimalno poseganje v delovanje prostega trga. Intervencionisti po drugi strani menijo, da lahko država s poseganjem uravnava delovanje trgov tako, da povečuje blaginjo svojih državljanov. Lipsey (1999, str. 83) povzema tri ključne razloge za intervencijo države pri organizaciji ekonomske aktivnosti. Med njimi so na prvem mestu tržne nepravilnosti, ki se pojavljajo na področjih skupnih virov, javnih dobrin, eksternalij ter zaradi informacijske asimetrije udeležencev trga in naravnih monopolov. Nadaljnji razlog je paternalizem oziroma uveljavljanje družbenih vrednot, ko država regulira delovanje posameznika v skladu s prepričanjem, da bolje od njega ve, kaj je zanj dobro. Končno na temelju zagotavljanja enakosti država posega v distribucijo dohodka in bogastva.

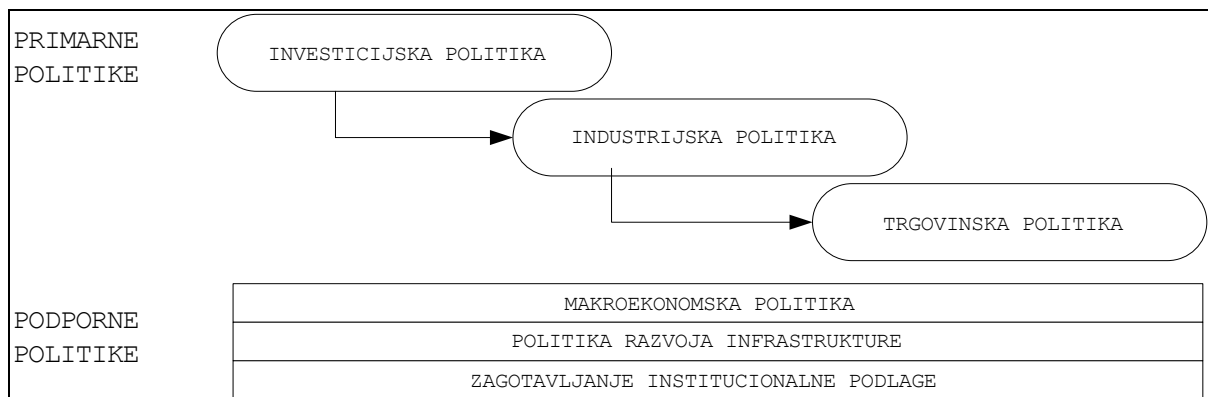
Shema 1.1: Primarne vladne politike v okviru strategije izgradnje nacionalnega bogastva.



Vir: Kotler, 1997, str. 29.

Investicijska politika vzpodbuja vhodno komponento ekonomskih procesov, še posebej tuje investicije in lokalne investicije. Industrijska politika vzpodbuja nacionalno industrijsko konkurenčnost na globalnih trgih ter oblikuje panožni portfelj države, ki naj bi služil domačemu in izvoznim trgov ter omejevanju uvoza. Na tem mestu glavno vlogo prevzame trgovinska politika. Država preko političnih vzvodov vpliva na ekonomsko aktivnost, ki je izražena skozi investicijsko, proizvodno in potrošno dejavnost, v okviru katere se inputi pretvarjajo v outpute ob povečevanju narodnega bogastva. Za uspešno delovanje primarnih politik je potrebna tudi vzpostavitev podpornih politik, ki so razvidne iz Sheme 1.2.

Shema 1.2: Osnovne in podporne vladne politike v okviru nacionalne strategije povečevanje bogastva.



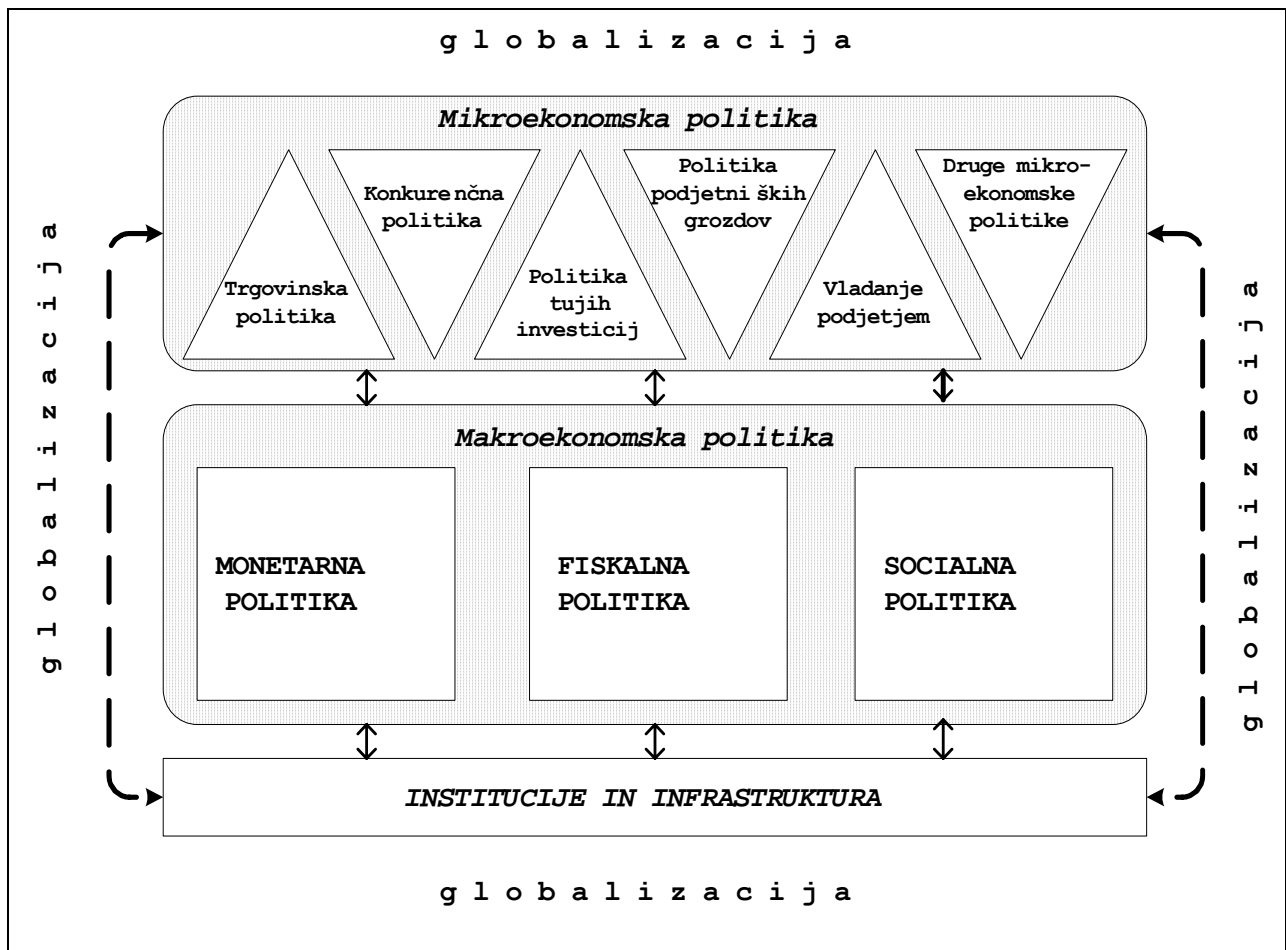
Vir: Kotler, 1997, str. 30.

Med podporne politike Kotler uvršča makroekonomsko politiko ter razvoj institucij in infrastrukture. Dicken (1998, str. 50) prav tako govori o vzpostavljanju infrastrukture kot eni temeljnih nalog države, pri čemer infrastruktura vključuje tako fizični (ceste, železnice, telekomunikacije idr.) kot človeški vidik (izobražena delovna sila). Manj pozornosti posveča makroekonomski politiki, v sklop mikroekonomske pa prav tako vključuje investicijsko, industrijsko in trgovinsko politiko, ki se medsebojno prepletajo. Pri tem posamezne ekonomsko politične odločitve bodisi vzpodbujajo bodisi uravnavajo ekonomsko aktivnost.

Drugi avtorji drugače členijo ekonomsko politiko. Nekateri industrijsko politiko pojmujejo širše in vanjo uvrščajo tudi trgovinsko politiko. Za druge je koncept industrijske politike kot razvoja panožnega portfelja zastarel in govorijo o novejšem konceptu razvoja grozdov, ki ne preferira posameznih izbranih panog. Za potrebe našega magistrskega dela bomo ekonomske politike razvrstili v dve skupini – makroekonomske in mikroekonomske – in za posamezno vrsto politike v vsaki skupini opredelili dosedanje in prihodnje spremembe, s katerimi se sooča.

Na makroekonomski ravni bomo govorili o monetarni, fiskalni in socialni politiki. Pojem mikroekonomske politike ni pogost in uporabljamo ga predvsem zato, da lahko vanj vključimo celoten spekter mikroekonomskega poseganja, ki je zanimiv z vidika globalizacije. V posameznih poglavjih obravnavamo trgovinsko politiko, politiko vzpodbujanja podjetniških grozdov, politiko tujih investicij ter vladanje podjetjem, ki že pomembno posega na področje institucij. Ob strani puščamo nekatera področja, ki so manj pomembna z vidika globalizacijskih vplivov, na primer razvojno politiko. Našim potrebam prilagojena shema ekonomske politike torej zglveda takole:

Shema 1.3: **Ključne mikro- in makroekonomske politike v okviru procesa globalizacije.**

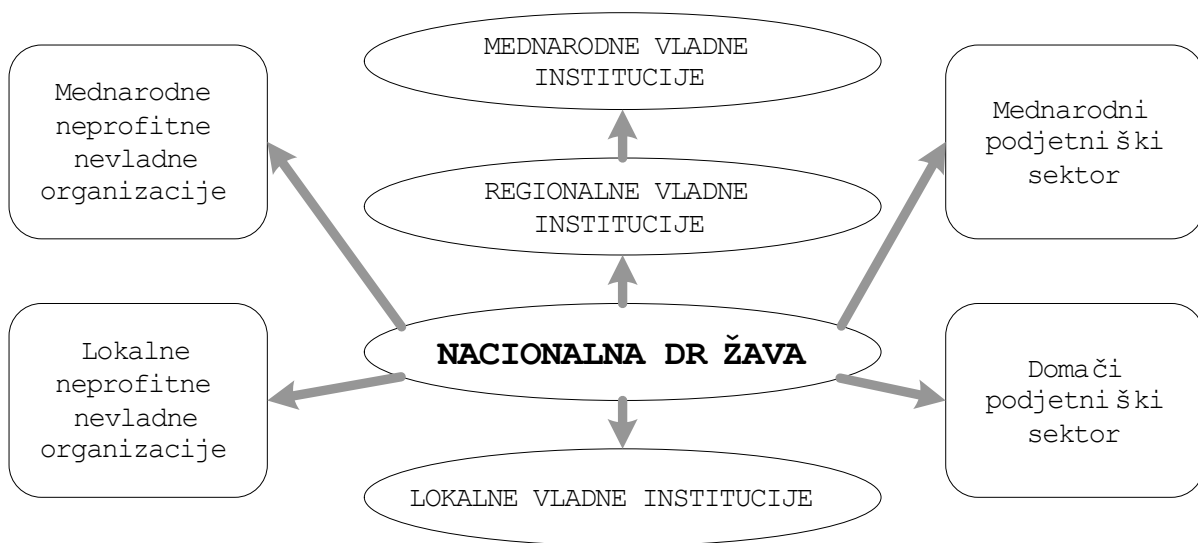


Pričujoče delo govori o mikro- in makroekonomski politiki, ob strani pa pušča dve prav tako relevantni in obsežni področji, ki sta podlaga za njuno vodenje – izgradnjo infrastrukture in razvoj institucij. Strogo ločevanje slednjih od ekonomske politike ni vedno mogoče, tako da se ponekod, na primer pri vladanju podjetjem, dotaknemo tudi samih institucij.

1.3 Svetovni gospodarski sistem

Ko govorimo o gospodarskem sistemu, imamo v mislih različne igralce, ki s svojimi odločitvami vplivajo na gospodarsko okolje določenega prostora. Poleg nacionalne države se pojavljajo še tri ključne skupine igralcev: medvladne institucije in organizacije, podjetja ter neprofitne nevladne organizacije (Lahneman, 2000, str. 8; Reinicke, Witte, 1999, str. 11). Vsaka izmed navedenih skupin lahko deluje na različnih ravneh – lokalni, nacionalni, regionalni ali globalni – in položaj posamezne skupine se je v preteklega pol stoletja v okviru procesov globalizacije spreminjal. To delo obravnava naravo teh sprememb in njihov vpliv na umestitev nacionalne države v model svetovnega gospodarstva. V poglavju o globalizaciji zato med drugim pojasnjujemo, kakšna je struktura podjetniškega sektorja na globalni ravni (globalizacija proizvodnje) in kaj se dogaja z nevladnimi organizacijami (politična globalizacija). Model globalnega gospodarstva z vsemi ključnimi igralci ponazarjamo v Shemi 1.4.

Shema 1.4: Model globalnega gospodarstva.



V tem modelu posamezna nacionalna država kot ekonomski subjekt vstopa v konkurenčne odnose na treh ravneh. Prvič, država konkurira z ostalimi ravni političnega vodenja in odločanja – lokalno, regionalno in mednarodno (globalno) ravni – kjer konkurenco nacionalni državi predstavljajo lokalne, regionalne in mednarodne vladne institucije. Drugič, konkurenco nacionalni državi predstavljajo nedržavni igralci, tako profitne kot neprofitne narave. Tretjič, vzpostavlja se konkurenca z ostalimi nacionalnimi državami.

Ko govorimo o konkurenci med posamezno nacionalno državo in ostalimi igralci na mednarodni ravni, se nam postavlja vprašanje, kako je medsebojno povezovanje ekonomskih sistemov vplivalo na relativno sposobnost nacionalne države, da uveljavlja svoje interese in dosega svoje cilje na področju ekonomskega upravljanja. V uvodu smo postavili tezo, da prihaja do pomembnega delegiranja ekonomske vloge nacionalne države na ostale ravni vodenja in na nedržavne igralce, kar zmanjšuje ekonomsko moč posamezne nacionalne države in vseh držav na splošno. Na to vprašanje odgovarjamo v petem poglavju.

2 GLOBALIZACIJA GOSPODARSTVA

2.1 Pojem globalizacije

Preden se spustimo v razpravo o vplivih, ki jih ima globalizacija na ekonomsko upravljanje države v nacionalnem gospodarstvu, je potrebno pojasniti proces globalizacije in njegove elemente. V začetku tega poglavja opredeljujemo pojem globalizacije. V nadaljevanju predstavljamo tri ideološke poglede na globalizacijo, kot jih vidijo različne skupine družbenih raziskovalcev in ki se razhajajo glede pomena, vzrokov in posledic globalizacije. Na koncu globalizacijo razmejimo od ostalih povezanih pojmov.

2.1.1 Kaj je globalizacija

Globalizacijo lahko pojmuje kot poglobljanje globalne povezanosti med ekonomskimi subjekti, torej kot širjenje mrežnih povezav, tokov, transakcij in odnosov, ki prehajajo meje držav in družb v sodobnem mednarodnem gospodarskem sistemu (McGrew, 1998, str. 302). Globalne povezave in tokovi blaga, denarja, idej, podob, informacij, onesnaževanja idr. predstavljajo materialno povezavo med skupnostmi, gospodarstvi in družbami različnih regij po svetu. Taka povezanost je podlaga za širjenje družbenih, političnih in ekonomskih vplivov preko političnih meja, kar pomeni, da dogodki, odločitve in delovanje enega dela sveta vplivajo na skupnosti in narode na drugem koncu. Z zabrisovanjem meje med notranjim in zunanjim oziroma domačim in tujim okoljem se lokalno in globalno vse bolj prekrivata. Medtem ko ključne povezave med različnimi igralci prehajajo nacionalne meje, se politični, družbeni in ekonomski prostor osvobaja svoje fiksiranosti na fizično mesto v teritorialni nacionalni državi. S tega vidika globalizacija prispeva k denacionalizaciji teritorialnega prostora in institucija suverene nacionalne države, ki temelji na ekskluzivni prevladi nad določenim teritorijem, je ogrožena.

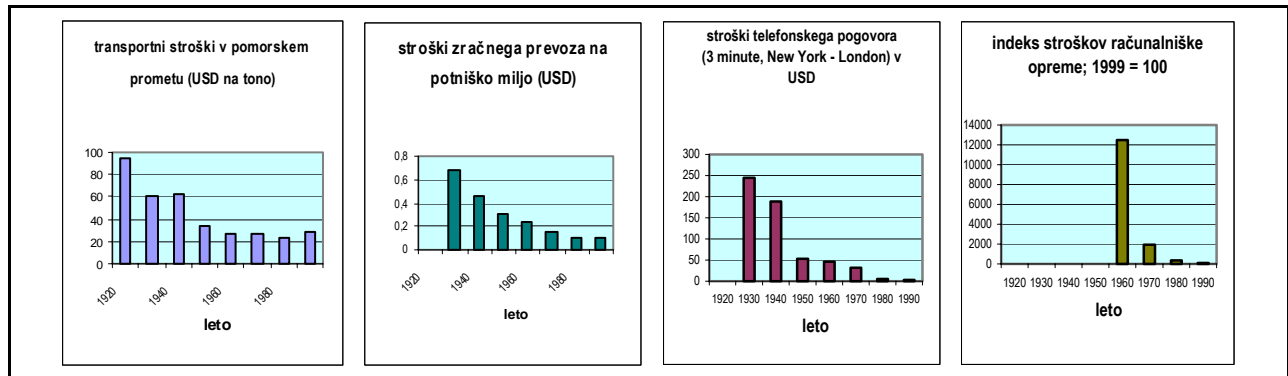
Ne gre le za vse intenzivnejše povezovanje različnih delov sveta s tokovi, mrežami in odnosi; vzporedno se oblikuje globalni sistem oziroma globalna struktura z lastno sistemsko logiko. Tako se v okviru dinamičnih razmer na področju finančnih tokov oblikujejo drugačni pogoji, v okviru katerih države vodijo svojo ekonomsko politiko. Globalizacijo lahko torej preprosto definiramo kot širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja (McGrew, 1998, str. 302). Pri tem ne smemo obiti konceptov soodvisnosti, povezanosti ali zblíževanja. Medtem ko pojem soodvisnosti (ang. interdependence) gradi na predpostavki simetričnih odnosov moči med družbenimi oziroma državnimi igralci, koncept globalizacije zajema predstave o hierarhičnosti in neenakosti, ki je temelj globalne stratifikacije. Ideja globalizacije ne predstavlja enotne svetovne družbe, saj povezanosti ne zaznavajo vsi posamezniki v enaki meri in na enak način. V skladu s tem moramo globalizacijo ločiti od zblíževanja (ang. convergence), ki temelji na homogenizaciji ali skladnosti. Globalizacija je ravno nasprotno z naraščajočo povezanostjo lahko pomemben vir konfliktov.

Eden bolj kontroverznih vidikov razprave o globalizaciji so njeni dejavniki. Med njimi so najpogosteje navedene tehnološke spremembe, liberalizacija trgov, ideologija in politične odločitve. Večina obstoječe literature globalizacijo povezuje s širjenjem vrednot liberalnega kapitalizma, vendar je taka razlaga preveč poenostavljajoča. Bolj celovito in v skladu s transformacionalistično tezo lahko dejavnike globalizacije opišemo kot splet raznolikih političnih, ekonomskih, tehnoloških in kulturnih sprememb.

Kolodko (2001, str. 11) navaja tri ključne dejavnike globalizacije: tehnološki napredek, stopnjo zrelosti političnih odnosov in raven teoretičnega znanja in praktičnih ekonomskih veščin. Tehnološki napredek zajema četrto industrijsko revolucijo, ki razširja informacijsko tehnologijo na vsa področja delovanja. Kolodko izpostavlja pospešeno izmenjavo informacij zaradi dramatičnega znižanja transakcijskih stroškov. Če je bilo leta 1860 mogoče s 40 ameriškimi dolarji (v današnjih dolarjih) poslati preko Atlantika dve besedi, je danes z istimi stroški mogoče prenesti vsebino celotne ameriške kongresne knjižnice. Pojav

interneta je vplival na izobraževalni sistem in raziskovalno metodologijo ter spremenil naravo poslovnih odnosov med podjetji in naravo odnosov med podjetjem in njegovim kupcem. Razsežnost tehnološkega napredka na področjih transporta, telekomunikacij in informacijske infrastrukture je razvidna iz Grafikonov 2.1 do 2.4, ki kažejo na strmo upadanje stroškov v zadnjih desetletjih.

Grafikoni 2.1 do 2.4: Upadanje stroškov transporta telekomunikacij in informacijske infrastrukture zaradi tehnološkega napredka v letih od 1920 do 1999.



Vir: Global Policy Forum: The Declining Cost of Transportation and Communication, 2002.

Palley (1999, str. 3) prav tako omenja tehnološke in organizacijske inovacije kot ključno gonilno silo, ki vzpodbuja mobilnost kapitala in omogoča delovanje podjetij na globalni ravni. Te inovacije izvirajo iz tržnih sil, ki so del dinamičnega kapitalističnega gospodarstva. Podjetja se usmerjajo v maksimizacijo dobičkov in njihove rasti ter uporabljajo tehnološke in organizacijske inovacije kot orodje za pospeševanje rasti. Konkurenčno prednost razvijajo bodisi s povečevanjem deleža na obstoječih trgih bodisi z ustvarjanjem novih trgov, ki rušijo in nadomeščajo stare. Z inovacijami lahko tudi povzročajo redistribucijo dohodka od dela h kapitalu. Slednja oblika inovacije pomeni zgolj prerazporejanje obstoječega bogastva, ne pa tudi njegovega povečevanja. Podjetja torej uporabljajo nastop na globalnem trgu kot orodje za zniževanje stroškov in pridobivanje konkurenčne prednosti pred konkurenti, obenem pa z implicitno grožnjo mednarodne prerazdelitve delovnih mest znižujejo zahteve domače delovne sile. Kot menita Reinicke in Witte (1999, str. 3) so ključna gonilna sila globalizacije mikroekonomski igralci, torej podjetja, ki so se v sredini osemdesetih let odzvala na ostrejšo konkurenco zaradi deregulacije in liberalizacije mednarodne ekonomske aktivnosti.

Tehnološka revolucija ni zadostno pojasnilo za globalizacijske premike. Ob integraciji gospodarstev je potrebno premostiti še politične in družbene ovire, kulturno raznolikost in trgovinske ovire, za kar so potrebni dogovori na politični ravni, ki temeljijo na zrelosti političnih odnosov. In prav takim dogovorom smo priča v zadnjih petindvajsetih letih, ko države liberalizirajo trgovino in vzpodbujajo neoviran pretok kapitala. V zadnjih dveh desetletjih se je obseg menjave na mednarodni ravni povečal za več kot šestkrat, kar so v veliki meri omogočila politična prizadevanja pod vodstvom Svetovne trgovinske organizacije (World Trade Organization – WTO).

Palley poleg zunanjih izpostavlja notranje dejavnike globalizacije, med njimi ekonomsko politiko, ki temelji na določeni ravni političnega znanja in praktičnih ekonomskih veščin. Države so same s sprejemanjem političnih odločitev odstranile ovire za mednarodno menjavo, investicije in finančne tokove. Čeprav razvoj nacionalne politike daje vtis, da se odvija pod vplivom zunanjih dejavnikov, lahko nanj gledamo kot na notranjo spremembo. Kot so podjetja motivirana za inoviranje na področju proizvodov, tehnologije in lokacije proizvodnje, tako so države zainteresirane za vodenje take ekonomske politike, ki jim zagotavlja ohranjanje ali povečevanje konkurenčne prednosti. Lipsey nadalje (1999, str. 79) kot dejavnik globalizacije navaja oživiljanje koncepta tržnega gospodarstva v nekdanjih socialističnih državah. Če posplošimo, lahko govorimo kar o oživiljanju liberalnih idej na področju državnega upravljanja gospodarstva.

2.1.2 Trije ideološki pogledi na globalizacijo

Ideja o globalizaciji je kontroverzna z večih vidikov in posamezne raziskovalce glede na njihovo prepričanje razvrščamo v tri ključne idejne skupine – globaliste, skeptike in transformacionaliste. Najpomembnejši vidik razhajanja je zgodovinska kontinuiteta procesa globalizacije; gre za iskanje odgovora na vprašanje, ali je globalizacija nov pojav ali zgolj nadaljevanje oziroma pospeševanje starih integracijskih procesov. Nekateri menijo, da gre za novo obdobje v zgodovini politične ekonomije, drugi ga pojmujejo kot novo fazo v kontinuiranem procesu, medtem ko tretji idejo globalizacije zavračajo kot sodoben mit. S tega vidika ločujemo globaliste, skeptike in transformacionaliste.

Globalisti, katerih vidnejši predstavnik je Kenichi Ohmae, današnje obdobje vidijo kot novo zgodovinsko prelomnico, s katero so tradicionalne nacionalne države postale nenaravni in celo nepotrebni ekonomski subjekti v globalnem gospodarstvu. (McGrew, 1998, str. 303) Globalisti dajejo prednost ekonomskim spremembam pred političnimi, postavljajo trg pred državo in govorijo o zatonu nacionalne države. Ekonomska globalizacija prinaša denacionalizacijo ekonomske aktivnosti z vzpostavljanjem transnacionalnih proizvodnih, trgovinskih in finančnih mrež. V takem gospodarstvu brez meja država postaja zgolj orodje v rokah svetovnega kapitala in njene institucije so brez moči spričo naraščajočega vpliva lokalnih, regionalnih in globalnih ravni vodenja.

Ohmae (1996, str. 186) meni, da v globalnem gospodarstvu vlogo države nadomeščajo drugi igralci. Razvoj trgov, ekonomska soodvisnost in regionalizacija spodkopavajo njeno tradicionalno moč, zato lahko pričakujemo prevrednotenje njene vloge v prihajajočih letih. V dveh ali treh desetletjih se lahko zgodi, da bodo nacionalne države nadomestile mestne države, z ohlapno odvisnostjo od nacionalne oblasti in toliko močnejše povezane z globalno ekonomijo. Ohmae izpostavlja primere Hong Konga, Barcelone, Londona in New Yorka, ki svojo politično in kulturno identiteto črpajo bolj iz povezanosti z globalnim gospodarstvom kot z narodom, ki mu pripadajo. Ohmae pričakuje nadaljnje razblinjanje političnih meja med nacionalnimi državami.

Globalizacijska teza je podvržena intenzivnim kritikam, še posebej kar zadeva neoklasično predvidevanje prevlade tržnih mehanizmov v svetovnem gospodarstvu. Kot ugotavlja O'Sullivan (1999, str. 4), proces povezovanja trgov, še posebej finančnih, ni le ekonomski proces, pač pa ima močno politično ozadje. Med političnimi dejavniki globalizacije lahko izpostavimo pomen odločitve ZDA, da se umaknejo iz bretton-woodskega sistema, in drugih političnih odločitev, še posebej v ZDA in Veliki Britaniji, ki so pospešile deregulacijo mednarodnih finančnih trgov. Različni avtorji se pomembno razhajajo glede stališča, v kolikšni meri lahko govorimo o hegemoniji posameznih držav v procesu globalne finančne integracije. Po mnenju nekaterih ZDA obvladujejo globalne finančne trge do take mere, da lahko govorimo o imperialističnemu vplivu.⁴

Weiss (1998, str. 189) kot ena izmed pomembnih kritikov globalizacijske teze po eni strani zavrača močno globalizacijsko tezo, po drugi strani pa nemoč nacionalne države v procesih globalizacije. Pri tem ne zanika, da je prišlo do sprememb v mednarodnem okolju, ki na nove načine omejujejo vodenje politike, vendar na te omejitve ne gleda kot na absolutno upadanje moči države, pač pa kot na vzvod za prilagajanje institucij države novim notranjim in zunanjim izzivom. Weiss (1998, str. 190) globalistom očita predvsem troje: da pretiravajo pri opisovanju nekdanje moči nacionalne države v primerjavi z današnjo nemočjo, da se vse države ne odzivajo z neoliberalnimi ukrepi na globalizacijo in da države, tudi kadar se

⁴ Tako na primer Peter Gowan v svoji knjigi *The Global Gamble: Washington Faustian Bid of World Dominance* obravnava pojem globalnega finančnega trga kot zavajajoč spričo velikanske finančne dominantnosti ZDA. Po njegovem je bolj smiselno govoriti o povečevanju vpliva ameriškega finančnega trga na ostale nacionalne finančne trge. Drugi avtorji zopet zavračajo domnevo o hegemoniji ZDA in zatrjujejo, da v primeru globalnih finančnih trgov govorimo o strukturnem razvoju, ki vključuje tudi ostale nacionalne vplive. Obe skupini avtorjev pa se strinjata, da ima proces finančne integracije politične temelje.

poslužujejo podobnih ukrepov, ne delajo tega nujno zaradi pritiskov globalizacije. S takimi pogledi se Weiss uvršča v naslednjo skupino teoretikov globalizacije – med skeptike.

V nasprotju z globalisti se **skeptiki** sklicujejo na pretekle statistične podatke o svetovnih tokovih menjave, investicij in delovne sile v poznem 19. stoletju ter zaključujejo, da sodobna raven globalizacije nikakor ni brez primere v zgodovini. Ne priznavajo obstoja globalizacije, ki jo pojmujejo kot popolno integracijo svetovnega gospodarstva, v katerem prevlada zakon ene cene. Hirst in Thompson kot vidnejša predstavnika skeptikov v današnjih spremembah vidita kvečjemu nekoliko povečano raven internacionalizacije, t.j. povezovanja med posameznimi nacionalnimi državami.

Za skeptike je globalizacija mit, koncept globalizacije pa je zanje povsem ekonomski; enačijo jo z idealnimi ekonomskimi pogoji – povsem integriranim svetovnim trgom, v katerem lahko zaznamo konvergenco cen in obrestnih mer. S tega vidika je za skeptike globalistična teza v temelju zgrešena in tudi politično naivna, saj izjemno podcenjuje veliko moč nacionalne države pri uravnavanju ekonomske aktivnosti. Države ne le da niso nemočno podvržene procesom internacionalizacije, ampak jih same uravnavajo in zagotavljajo nadaljnjo ekonomsko liberalizacijo. Skeptike povezujejo štiri ključna opažanja (Perraton, 1997, str. 263):

- a. Ekonomska aktivnost je bistveno bolj nacionalno vezana, kot predpostavlja model globaliziranega gospodarstva;
- b. Naraščanje mednarodnih tokov pomeni internacionalizacijo oziroma poglobljanje odnosov med izbranimi nacionalnimi gospodarstvi, ne pa tudi pojav globalne ekonomske aktivnosti. Nacionalna ekonomska politika tako ohranja svojo učinkovitost in uravnoteženost;
- c. Sedanja raven globalnih tokov je na enaki ali nižji ravni kot v obdobju zlatega standarda (med letoma 1870 in 1914). Povojna rast mednarodnih transakcij pomeni kvečjemu vrnitev na prvotno stanje po obdobju nazadovanja v tridesetih letih in med drugo svetovno vojno;
- d. Velik del mednarodne aktivnosti odraža pojav posameznih vse bolj samozadostnih regionalnih skupin držav; prej kot o globalizaciji lahko govorimo o regionalizaciji ekonomske aktivnosti.

Nekakšen kompromis med globalisti in skeptiki se je razvil v okviru **transformacionalistične teze**. Transformacionalisti so prepričani, da je ob prelomu novega tisočletja globalizacija ključna sila v ozadju hitrih družbenih, političnih in ekonomskih sprememb, ki preoblikujejo moderne družbe in svetovni red. Za transformacionaliste so procesi globalizacije zgodovinsko brez primere, tako da prisiljujejo države in družbe celega sveta k prilagajanju okolju, v katerem ni več jasnih ločnic med tujim in domačim ter med notranjimi in zunanjimi zadevami. V sedanjih spremembah vidijo širjenje političnega, ekonomskega in družbenega prostora, v katerem se odloča o usodi družb in skupnosti. Globalizacija je za transformacionaliste ključna preoblikujoča sila, odgovorna za obsežne pretese na ravni družbe, gospodarstev, vladnih institucij in svetovnega reda.

Od globalistov se transformacionalisti razlikujejo predvsem po prepričanju, da je država sposobna ohraniti svojo moč in vlogo in se prilagoditi spremembam, ki jih globalizacija prinaša. Nacionalna država ni v zatonu in njena sposobnost za prilagajanje novim okoliščinam, tudi z ustrezno ekonomsko politiko, ključno določa prihodnost posameznega nacionalnega gospodarstva in njegovo relativno moč. Transformacionalistična teza je obenem naše izhodišče za prevrednotenje vloge nacionalne države in njene ekonomske politike v globalnem okolju.

2.1.3 Globalizacija in povezani pojmi

Ko govorimo o globalizaciji, jo moramo jasno razmejiti od dveh sicer sorodnih pojmov – internacionalizacije in multinacionalizacije, opredeliti pa moramo tudi odnos med globalizacijo in regionalizacijo. **Internacionalizacija** gospodarstva in družbe se po Petrelli (1996, str. 62) nanaša na tokove surovin, materiala, polproizvodov in končnih proizvodov ter storitev, denarja, idej in ljudi med dvema ali več nacionalnimi državami. Dicken (1998, str. 1) internacionalizacijo opredeljuje kot povečano geografsko

širitev ekonomske aktivnosti preko nacionalnih meja, ki je vsebinsko enaka kot v preteklih zgodovinskih obdobjih. Globalizacija je kakovostno drugačna; pomeni bolj kompleksen in napreden način internacionalizacije, ki predpostavlja določeno raven funkcionalne povezanosti med mednarodno razpršenimi ekonomskimi aktivnostmi. Proizvodnja ni več nacionalno omejena in trženje ni več usmerjeno na nacionalne trge. Vse večji del ekonomske aktivnosti se ne odvija več na lokalni in nacionalni ravni, pač pa na globalni ravni.

V nasprotju s tem je za **multinacionalizacijo** gospodarstva in družbe značilen prenos virov, še posebej kapitala, v manjši meri pa tudi dela, iz enega nacionalnega gospodarstva v drugo. (Petrella 1996, str. 63) Tipična oblika multinacionalizacije gospodarstva je ustvarjanje proizvodnih zmogljivosti določenega podjetja v drugi državi preko ustanavljanja podružnic, prevzemov ali različnih oblik pogodbenega sodelovanja (komercialnega, finančnega, tehnološkega in industrijskega). Multinacionalka je podjetje, katerega aktivnosti so se postopoma razširile na druge države. Multinacionalke so močni in vplivni ekonomski igralci iz drugih držav, ki pogosto pridobijo določen nadzor nad gospodarstvom države gostiteljice in celo nad njeno prihodnostjo. V nasprotju s procesi internacionalizacije zato multinacionalizacija izzove močno kulturno in politično nacionalistično reakcijo na prisotnost tujih podjetij in tujih investicij, ki se odrazi z ekonomskim protekcionizmom.

Regionalizacija označuje mednarodno sodelovanje med geografsko bližnjimi državami, ki vodi v organizacijo ekonomskih odnosov pretežno na regionalni ravni. (Perraton, 1997, str. 258) Posamezne intenzivno povezane regije se z regionalizacijo oddaljujejo od ostalega sveta, tako da ima dogajanje izven posamezne regije omejen vpliv na njihovo delovanje.

Še dva pojma se pogosto uporabljata v kontekstu povezovanja gospodarstev – triadizacija in izključevanje. Pojem **triadizacije** (ang. triadization) kaže na razdrobljenost globalizacije in ponazarja dejstvo, da je proces tehnološke, ekonomske in družbene integracije med tremi najbolj razvitimi regijami bolj razširjen in intenziven kot povezovanje med temi tremi regijami in manj razvitimi državami ali med manj razvitimi državami samimi. (Petrella, 1996, str. 77) **Izključevanje** (ang. de-linking) je v nasprotju s tem proces, v okviru katerega nekatere države in regije postopoma izgubljajo svoje povezave z ekonomsko najbolj razvitimi in rastočimi državami in regijami sveta. Namesto da bi sodelovale v procesih integracije, ki ustvarjajo nov globalni svet, se gibljejo v nasprotno smer. Izključevanje zadeva skoraj vse afriške države, večino latinskoameriških držav in dele nekdanje severovzhodne in vzhodne Evrope.⁵ Čas bo pokazal, ali bo mogoče ohraniti ekonomsko politično ravnovesje v tako neenakem svetu brez političnih konfliktov, bodisi domačih ali mednarodnih, ali pa bodo potrebne drastične spremembe v navidez ireverzibilnem vzorcu globalizacije.

V kontekstu globalizacije pogosto govorimo o poglobljanju soodvisnosti med nacionalnimi državami in ekonomskimi subjekti nasploh. **Soodvisnost** (ang. interdependence) pomeni, da je z liberalizacijo mednarodne menjave in kapitalskih tokov posamezna nacionalna država vse bolj ranljiva in odvisna od drugih držav. Vendar soodvisnost ne izhaja nujno iz zunanjih sil, pač pa iz zavestnih političnih odločitev nacionalnih držav s podporo večine njihovih volivcev. (Reinicke, Witte, 1999, str. 3) Ekonomska soodvisnost vzpostavlja tesnejše makroekonomsko sodelovanje med državami in je orodje za povečevanje učinkovitosti posameznega nacionalnega gospodarstva.

⁵ Te trende najlažje ponazorimo z nekaj statističnimi podatki. V osemdesetih letih je delež svetovne menjave proizvodnih dobrin v 102 najrevnejših državah sveta predstavljal 7,9 odstotka svetovnega izvoza in 9 odstotkov uvoza. Samo deset let kasneje sta ta deleža padla na 1,4 odstotka in 4,9 odstotka. Nasprotno je delež triade narasel s 54,8 na 64,0 odstotka svetovnega izvoza in s 59,5 na 63,8 odstotka svetovnega uvoza. (Petrella, 1996, str. 79)

2.2 Politična globalizacija

Pri analizi elementov globalizacije se najprej posvečamo političnim vidikom. Izhodišče analize predstavlja vestfalski politični sistem nacionalnih držav, podvržen procesom, ki ga preoblikujejo in ustvarjajo drugačen mednarodni politični red. V tem novem političnem redu je vse več prostora za raznolike politične igralce, ki pridobivajo na relativni moči in prevzemajo nase del mednarodnega političnega odločanja, obenem pa vsaj deloma slabijo suverenost posameznih nacionalnih držav.

2.2.1 Proces političnega povezovanja

Politična globalizacija se nanaša na spreminjanje globalnega konteksta politične zavesti, političnih procesov in političnega delovanja. Definiramo jo kot naraščajočo nagnjenost k obravnavanju problemov v globalnem merilu in iskanju rešitev za probleme na globalni ravni. Globalizem pomeni zavest, da so socialni, ekonomski in ekološki problemi po svoji naravi transnacionalni in globalni ter da zahtevajo usklajeno obravnavo s strani držav, torej preko mednarodnih institucij, organizacij in agencij. Politična globalizacija je vidna kot oblikovanje transnacionalnih in mednarodnih organizacij na nevladni ravni, na primer v okviru dobrodelnih ustanov, prostovoljnih organizacij, trgovinskih združenj, poklicnih združenj in sindikatov. (Yeates, 1999, str. 3)

Held et al. (1999, str. 80) navajajo štiri ključne elemente politične globalizacije, ki opisujejo spreminjajoče se odnose v mednarodnem političnem okolju z modernimi nacionalnimi državami. Vsi kažejo na povečan obseg, poglobljenost, hitrost in vpliv politične globalizacije in analizirajo razvoj demokratične politične skupnosti. Prvič, politično moč si nacionalne države vse bolj delijo z ostalimi političnimi igralci in agencijami na nacionalni, regionalni in mednarodni ravni. Obstajajo pomembna področja in regije, ki jih označujejo nasprotujoče si lokalne skupnosti ter konfliktne interpretacije pravic in dolžnosti. Vgrajenost držav v kompleksen regionalni in globalni sistem tako vpliva na njihovo avtonomijo, saj spreminja stroške in koristi vodenja politike ter vpliva na institucije, kot tudi na njihovo suverenost, saj spreminja ravnovesje med nacionalno, regionalno in mednarodno zakonodajno shemo in administrativno prakso.

Drugič, suvereno politično odločanje ne poteka več znotraj meja nacionalne države. Nekatere ključne sile in procesi, ki določajo pogoje bivanja znotraj političnih skupnosti in med njimi, so danes izven vpliva posameznih nacionalnih držav. Sistem nacionalnih političnih skupnosti seveda ostaja, vendar ga oblikujejo in preoblikujejo kompleksni ekonomski, organizacijski, administrativni, zakonski in kulturni procesi in strukture, ki omejujejo njegovo učinkovitost.

Tretjič, medsebojna povezanost usode ljudi znotraj različnih nacionalnih držav ustvarja razmere, v katerih imajo odločitve, sprejete v določeni državi, vpliv tudi izven te države. V preteklosti so se interesi prekrivali predvsem na ravni opredelitve teritorija, danes se prepletajo na področjih ekonomskega upravljanja, izkoriščanja naravnih virov in onesnaževanja. Tako se odpirajo vprašanja, kdo je odgovoren komu in do kakšne mere. In četrtič, ni več jasne ločnice med domačimi in tujimi zadevami ter med notranjo in zunanjo politiko. Na vseh pomembnih političnih področjih države usklajujejo odločitve z regionalnimi in globalnimi tokovi in procesi. Prihaja do deteritorializacije politične avtoritete.

V okviru globalizacije poteka vrsta procesov, ki so prispevali k oblikovanju in utrjevanju različnih organizacij in drugih institucij na mednarodni ravni. Ti procesi nenehno preoblikujejo odnose med posameznimi igralci in spreminjajo razmerja moči med njimi:

- Povečuje se število igralcev, ki sodelujejo v procesu političnega odločanja in aktivno vplivajo na sprejemanje odločitev in oblikovanje institucij tako na nacionalni kot na mednarodni ravni;
- Naraščajo vpliv in pristojnosti posameznih skupin nedržavnih igralcev, ki zadevajo več držav in globlje posegajo v njihovo delovanje;

- Širijo se področja političnega delovanja, ki imajo mednarodno razsežnost. Nekoč se je na mednarodni ravni vzpostavljala le teritorialna politika, obravnavali so se problemi varnosti in vojaške zadeve; danes se obravnavajo ekonomska, družbena in ekološka vprašanja, prepovedane droge, človekove pravice, terorizem in druga področja;
- Politične eksternalije se na različnih področjih prelivajo preko meja nacionalnih držav. Če je bilo v preteklosti mogoče govoriti o razmeroma zaprti politični entiteti nacionalne države, ki je lahko neodvisno sprejemala politične odločitve, ne da bi z njimi vplivala na državljane izven svojih meja, je danes politična izoliranost vse bolj redka. Odločitve posamezne države posredno ali neposredno vplivajo na tuje državljane, tuja podjetja in ekonomsko okolje drugih držav, s čimer ustvarjajo potencialno možnost za konflikt interesov med različnimi interesnimi skupinami ter prisiljujejo vpletene strani v sklepanje kompromisov, ki bi zagotovili optimalen skupni rezultat;
- Vse bolj intenzivno je kolektivno reševanje problemov, ki zadevajo več držav;
- Oblikujejo se mednarodni režimi. Mednarodni režim lahko opredelimo kot implicitna ali eksplicitna načela, norme, pravila ali odločitvene postopke, s katerimi prihaja do zblíževanja pričakovanj posameznih igralcev na področju mednarodnih odnosov.

Globalna politika je pojem, ki pomeni širitev političnih odnosov skozi prostor in čas ter širitev politične moči preko meja nacionalne države. Ideja globalne politike je izziv za tradicionalno razlikovanje med domačo in mednarodno, notranjo in zunanjo, teritorialno in neteritorialno politiko, kot izhaja iz konvencionalnega pojmovanja političnega. Države si delijo današnjo politično sceno z vrsto državnih in nedržavnih igralcev, ki niso omejeni s teritorialnostjo in hierarhično organizacijo države (Held et al., 1999, str. 50; Reinicke, Witte, 1999, str. 5). Državni igralci so mednarodne vladne organizacije (ang. intergovernmental organization – IGO), mednarodne agencije in režimi, ki delujejo na različnih prostorskih ravneh, ter regionalne nadsionalne institucije, kot je na primer Evropska Unija. Med nedržavnimi igralci lahko izpostavimo transnacionalna podjetja in nevladne organizacije. V naslednjih poglavjih bomo za vsako navedeno kategorijo igralcev navedli ključne spremembe, skozi katere je prešla v obdobju globalizacije.

2.2.2 Mednarodne vladne organizacije

Mednarodne vladne organizacije in institucije so se oblikovale z dogovori med posameznimi državami o ureditvi določenih skupnih področij delovanja. Nekatere ključne medvladne organizacije, ki sooblikujejo globalno politično okolje, so:

- Združeni narodi (UN) in pripadajoče agencije,
- mednarodne finančne organizacije in institucije: Mednarodni denarni sklad (IMF), Svetovna banka (WB), Evropska centralna banka (ECB), Banka za mednarodne poravnave (BIS),
- razvojne banke: Afriška razvojna banka (AFDB), Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD), Medameriška razvojna banka (IADB),
- mednarodna trgovinska združenja: Svetovna trgovinska organizacija (WTO), Evropska prostotrgovinska zveza (EFTA), Severnoameriška prostotrgovinska zveza (NAFTA), Vzhodnoevropska prostotrgovinska zveza (CEFTA),
- ostale organizacije za vzpodbujanje ekonomskega sodelovanja, med njimi predvsem Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD),
- kartelna združenja, kot na primer naftno združenje OPEC,
- vojaške in sorodne organizacije (NATO, INTERPOL).

Mednarodne organizacije so po koncu druge svetovne vojne postale mehanizem za sprejemanje odločitev na področjih vojaškega povezovanja, varstva človekovih pravic ter trgovinske politike in so omogočile sodelovanje tudi na drugih ekonomskih področjih. S finančno pomočjo in svetovanjem usmerjajo makroekonomsko politiko v državah, ki se znajdejo v težavah pri zagotavljanju fiskalnega in monetarnega ravnovesja ter servisiranju tujega javnega dolga. Nekateri avtorji pa že zaznavajo upadanje vpliva nekaterih mednarodnih vladnih organizacij v svetu političnega odločanja. (Krut, 1997, str. 16) Relativna avtoriteta Združenih narodov naj bi dramatično upadla v odnosu do finančnih in trgovinskih institucij, kot sta na primer

Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad, pri čemer ti dve instituciji pogosto ne sodelujeta tesno z Združenimi narodi. Združeni narodi zato potrebujejo močne zaveznike, tako za izpolnjevanje operativnih nalog kot za ohranjanje in povečevanje legitimnosti in statusa v svetovnem razmerju moči.⁶ Potencialne zaveznike Združeni narodi iščejo v organizacijah civilne družbe in nevladnih organizacijah nasploh.

Drugi vidik mednarodnega povezovanja na nižji ravni predstavlja regionalno vladno povezovanje, ki se lahko oblikuje kot trgovinska, carinska ali celo monetarna unija, kot se je to zgodilo v primeru Evropske Unije. EU je zaenkrat najbolj poglobljen primer regionalnega povezovanja, v katerem so posamezne države članice delegirale del pristojnosti na organe centralnega vodenja. Ključni cilj povezovanja je zagotoviti konkurenčnost evropskega gospodarstva v odnosu do ostalih področij razvitega sveta, predvsem pa drugih dveh delov triade – ZDA in Japonske. Ob poglobljanju institucij EU, še posebej pa ob uvedbi monetarne unije, je bilo zaznati mnogo skeptičnih glasov o možnostih za uspeh takega povezovanja, še posebej s strani ameriških strokovnjakov. Relativna šibkost evra ob njegovi uvedbi, ekonomska stagnacija in nesposobnost ključnih članic za spoštovanje dogovorjenih makroekonomskih kriterijev so resno omajali kredibilnost takega povezovanja. Na EU lahko še vedno gledamo kot na eksperiment, katerega končni rezultat ni jasen, morebiten dolgoročni uspeh pa bo gotovo postavil pomembne smernice za regionalno povezovanje na drugih delih sveta, predvsem pa v Severni Ameriki in Vzhodni Aziji.

Regionalno povezovanje ima dve ključni prednosti pred mednarodnim. Prva je sorodnost interesov, ki je močnejša v primeru geografsko bližnjih držav, kjer se pozitivne eksternalije povezovanja hitreje izrazijo. Druga prednost je manjše število vpletenih pogajalcev, ki po eni strani omogoča hitrejše doseganje kompromisa, po drugi strani pa je ta kompromis lahko bolj poglobljen. Njegova slabost je teritorialna omejenost, zaradi katere ne more odgovarjati na probleme, ki presegajo meje regije.

Tako v primeru mednarodnega kot v primeru regionalnega povezovanja ne moremo mimo narave političnega odločanja, ki se razlikuje od odločanja v demokratični nacionalni državi. Za sodobno demokratično nacionalno državo je značilen participativen način odločanja, ki vsakemu državljanu z volilno pravico omogoča sodelovanje v procesu političnega odločanja. Mednarodno odločanje se v nasprotju s tem vzpostavlja preko nameščenih predstavnikov, ni odprto za javnost in je manj transparentno, s čimer se znižuje njegova politična legitimnost. Odgovornosti predstavnikov so omejene in se izogibajo javnemu nadzoru. Poleg tega imajo nacionalne institucije (na primer parlament) možnost le potrjevati sprejete mednarodne dogovore, nimajo pa jih možnosti prevrednotiti ali se pogajati o njihovi vsebini. Eden izmed ključnih pogojev za obstoj demokracije je širša javna razprava, ki je na mednarodni ravni pomanjkljiva. Vse to postavlja pod vprašaj demokratičnost političnih procesov na globalni in regionalni ravni, s tem pa tudi usodo koncepta demokracije. (Reinicke, Witte, 1999, str. 7; Scott, O'Sullivan, 2002, str. 234) V tem kontekstu se nevladne organizacije, o katerih govorimo v naslednjem poglavju, lahko pojavijo kot sila, ki organizira državljanke in jim posredno preko sodelovanja v interesnih skupinah omogoča učinkovitejšo participacijo v sistemu odločanja.

2.2.3 Nevladne organizacije in njihov mednarodni politični pomen

Nevladna organizacija (ang. non-governmental organization – NGO) je bila kot kategorija političnega povezovanja prvič opredeljena ob ustanovitvi Združenih narodov kot posebna oblika odnosa med organizacijami civilne družbe in medvladnim povezovanjem v okviru Združenih narodov ter od takrat predstavlja ohlapen pojem za vse organizacije, ki niso javne. Nevladne organizacije lahko pojmujejo tudi kot organizacije civilne družbe (ang. civil society organization – CSO). Predstavljajo pogajalskega posrednika med državo in posameznikom, pri čemer so kljub svojemu imenu in zapriseženi neodvisnosti od državnega aparata odvisne od močne države. Nevladne organizacije lahko pomembno prispevajo k

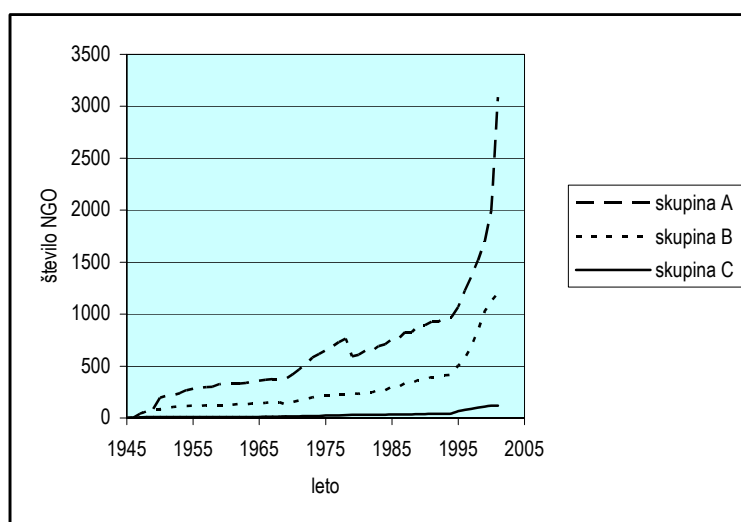
⁶ Vloga Združenih narodov je omajana ne le na ekonomskem, ampak tudi na vojaškem področju, kar se v začetku novega tisočletja odraža preko notranjih nasprotij pri razreševanju iraške krize.

demokratizaciji, saj vzpostavljajo in razširjajo participacijo, varujejo državljane pred zlorabo državne moči in zagotavljajo politično odgovornost državnih predstavnikov. (Krut, 1997, str. 11) Širina pojma nevladna organizacija prinaša določene probleme, saj lahko med nevladne organizacije uvrščamo vse od mladinskih gibanj do mafijskih združenj, od rimsko katoliške cerkve do Greenpeace-a, od Mednarodne trgovinske zbornice do kmetijskih združenj. Te organizacije se razlikujejo tudi v obsegu sredstev, s katerimi razpolagajo⁷.

Vlogo nevladnih organizacij lahko vidimo v tem, da ob pospeševanju procesov globalizacije v ospredje postavljajo vprašanja varstva okolja, demografskih problemov, ženskih pravic in druga vprašanja, ki jih dvigujejo z lokalne na globalno raven. Kot izhodiščno točko pri reševanju teh problemov lahko uporabijo meddržavno sodelovanje. (Krut, 1997, str. 37) Nevladne organizacije so bile v preteklosti uspešne pri uvrščanju problemov na dnevni red mednarodnih pogajanj in dogovorov, njihova moč pa se najbolj izraža v povečanem sodelovanju na mednarodnih konferencah. V okviru posameznih držav lobirajo v parlamentu, organizirajo kampanje protestnih pisem tujim sekretarjem ali predsednikom vlade in se zoperstavljajo represivnemu domačemu režimu.

Dejansko število nevladnih organizacij na lokalni ali na mednarodni ravni je zaradi njihove raznolikosti težko oceniti. Okviren vpogled v njihovo številčnost podaja Grafikon 2.5, iz katerega je razvidna rast števila nevladnih organizacij s posvetovalnim statusom pri Združenih narodih. Naraščajoči trend je nekoliko pretiran, saj kaže tudi na politiko Združenih narodov v smeri aktivnega sklepanja zavezništev z nevladnimi organizacijami, ki zagotavlja ohranjanje vpliva Združenih narodov na mednarodni politični sceni.

Grafikon 2.5: Število nevladnih organizacij, ki imajo posvetovalni status pri Ekonomskem in socialnem svetu Združenih narodov v letih od 1945 do 2001.



Legenda:

- Skupina A: NGO, ki delujejo na globalni ravni, imajo veliko članstvo in delujejo na vrsti različnih področij;
- Skupina B: NGO, ki so bodisi regionalne in delujejo na vrsti področij bodisi specializirane in delujejo na globalni ravni;
- Skupina C: NGO, ki so majhne in visoko specializirane.

Vir: [URL:<http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/NGOS/NGO-GRPH.HTM>], 13.04.2002.

⁷ Največjih osem nevladnih organizacij je po podatkih iz leta 1997 prelivalo polovico vseh sredstev, ki jih obvladujejo nevladne organizacije. Te organizacije, poimenovane tudi velikih osem, so CARE, World Vision International, Oxfam, MSF (Médecins Sans Frontières), Save the Children Federation, CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité), ki je združenje katoliških nevladnih organizacij, ADPOVE (Association of Protestant Development Organizations in Europe) in Eurostep (posvetne evropske nevladne organizacije). Po ocenah OECD iz leta 1992 naj bi se preko nevladnih organizacij skupaj prelivalo 8,3 milijarde ameriških dolarjev sredstev namenjenih za razvojno pomoč oziroma 13 odstotkov skupne razvojne pomoči, pri čemer se obseg teh sredstev povečuje. (Krut, 1997, str. 12)

Petras (1999, str. 431) izpostavlja tri skupine okoliščin, ki so omogočile razcvet nevladnih organizacij. Prvič, nevladne organizacije so bile zatočišče za odpadniške intelektualce v diktaturah, ki so pod njihovim okriljem izpostavljali kršitve človekovih pravic in se zavzemali za žrtve obstoječega političnega režima. Drugič, nevladne organizacije so se množično širile v času naraščajočih masovnih gibanj, ki so se zoperstavljala imperialistični prevladi. Ta družbeno politična gibanja so se razvijala pod sponzorstvom zainteresiranih javnih in zasebnih ustanov, ki so bile tesno povezane z evropskimi in ameriškimi transnacionalkami in vladaми in ki so delovale predvsem kot prenosni kanal za informacije in za gašenje revolucionarnih požarov. Obenem so se povezovale z vodji lokalnih skupnosti in vzpodbujale k prilagajanju neoliberalističnim realnostim. Tretja okoliščina za razraščanje nevladnih organizacij so vse bolj pogoste in poglobljene gospodarske krize, ki so posledica liberalnega kapitalizma.

Številnost in nepreglednost nevladnih organizacij obenem pomeni, da jih posamezne interesne skupine, med drugim država, lahko zlorabljajo za doseganje svojih ciljev. Vladajoča manjšina je v celotni človeški zgodovini uporabljala državne instrumente in družbene institucije za zaščito svoje moči, premoženja in privilegijev, na primer verske organizacije in institucije, ki so obvladovale množice ljudi in nevtralizirale njihovo nezadovoljstvo na ravni verskih in lokalnih razprtij. Danes so razmerja v družbi podobna, nevladne institucije pa opravljajo podobno vlogo nadzora in ideološke podpore zapostavljenim množicam. V tretjem svetu obstaja vsaj 50.000 nevladnih organizacij, ki prejemajo sredstva od mednarodnih finančnih institucij ter vladnih in lokalnih agencij iz razvitega sveta. (Petras, 1999, str. 429) Managerji teh organizacij upravljajo s proračuni v milijonih dolarjev in prejemajo plače na ravni direktorjev podjetij. Nevladne organizacije so pogosto krinka za prikrivanje interesov donatorjev iz vrst velikih podjetij in panožnih skupin, ki so pomemben vir financiranja teh organizacij.⁸

Nevladne organizacije s svojim delovanjem na mikro ravni postavljajo ravnovesje delu mednarodnih vladnih organizacij, kot sta Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad. Slednja uravnava predvsem makroekonomsko upravljanje manj razvitega sveta in vodita politike strukturnega prilagajanja, ki imajo negativne učinke na plače in delovno silo, kmete in manjše podjetnike in zato ustvarjajo možnosti za vsesplošno socialno nezadovoljstvo. Nevladne organizacije pogosto ostro kritizirajo Mednarodni denarni sklad, Svetovno banko in mednarodna podjetja, po drugi strani pa s svojimi mikro projekti in nepolitičnimi koreninami delujejo na mikro ravni in nevtralizirajo negativne socialne posledice njunih projektov ter prispevajo k doseganju neoliberalnih imperialističnih ciljev zahodnega sveta.

2.2.4 Naraščajoča politična moč transnacionalnih podjetij

Globalisti v povečevanju pogajalske moči podjetniškega sektorja vidijo pomembno grožnjo svetovnemu gospodarskemu ravnovesju med kapitalom in delom in suverenosti nacionalnih držav pri vodenju ekonomske politike. V skladu z globalizacijsko tezo je povečana mobilnost proizvodnje izboljšala podjetniške možnosti ter tako povečala pogajalsko moč transnacionalnih⁹ podjetij do preostalih socialnih partnerjev – delovne sile in države. To povečano moč so podjetja uporabila tako, da sta obe pogajalski strani prisilila k dodatnemu popuščanju in dosegla prerazdeljevanje družbenega dohodka v korist dobičkov in na račun plač ter prenos davčnega bremena od kapitalskih dohodkov k plačam.

⁸ Izpostavimo lahko primer oregonskega inštituta za znanost in medicino, ki je v času pogajanj v Kyotu na temo omejevanja škodljivih emisij medijem razposlal kopije namišljenega strokovnega članka, ki je učinek tople grede odpravil kot mit, pri čemer nihče izmed delujočih pri inštitutu ni nikoli uradno objavil nobene podobne raziskave. Drugi primer predstavlja organizacija Greening Earth Society, ki je skušala z obsežno medijsko kampanjo prepričati politično javnost, da je povečevanje koncentracije CO₂ v ozračju pravzaprav koristno, saj je ogljikov dioksid naravni plin v okolju, ki vzpodbuja rast rastlin. V nadaljevanju se je izkazalo, da v ozadju te nevladne organizacije stoji ameriška industrija za premog. (World Watch, 1999, str. 2)

⁹ Multinacionalna podjetja so v nasprotju s transnacionalnimi multividivzijske poslovne organizacije, ki imajo v različnih državah ustanovljene ločene produkcijske kapacitete.

Kot ugotavlja Palley (1999, str. 9), je tako gledanje preozko. Po njegovem spremenjena pogajalska moč, ki izhaja iz mednarodnega odpiranja gospodarstev, vpliva na plače in distribucijo dohodka preko treh mehanizmov. Prvi mehanizem je grožnja z izvozom delovnih mest, ki znižuje realne plače in delež plač v celotnem dohodku. Ta vpliv se je izražal na primer ob podpisu sporazuma NAFTA, ki so ga ameriška podjetja uporabila kot grožnjo za prenos delovnih mest v Mehiko, s tem pa dosegla znižanje plač delavcev in omejitev njihovih ugodnosti. Drugi mehanizem je cenovna konkurenca med podjetji, ki zvišuje realne plače in delež plač v dohodku, s tem pa tudi cene. Končno učinek povečane konkurence tujih podjetij domača podjetja prisiljuje k uporabi produktivnejših proizvodnih metod, s tem pa zvišuje realne plače in njihov delež v dohodku. Na mikroekonomski ravni večja prepustnost držav torej prinaša pozitivne in negativne učinke, pri čemer zagovorniki globalizacije izpostavljajo predvsem prve, nasprotniki pa slednje.

Nobenega dvoma ni, da so se velikostna razmerja med podjetji in nacionalnimi državami v zadnjega pol stoletja pomembno prevesila v korist podjetij. Za lažjo ponazoritev velikosti transnacionalnih podjetij in njihove pogajalske moči v razmerju do držav in navajamo nekaj statističnih dejstev (Anderson, 2000, str. 3):

- Med 100 največjimi gospodarskimi enotami sveta je 51 podjetij in le 49 držav¹⁰. General Motors je večji od Danske, DaimlerChrysler večji od Poljske, Royal Dutch/Shell večji od Venezuele in IBM večji od Singapure;
- V letu 1999 so prihodki vsake izmed petih največjih transnacionalk (General Motors, Wal-Mart, Exxon Mobil, Ford Motor in DaimlerChrysler) presežali BDP 182 najmanjših držav;
- Največjih 200 svetovnih podjetij ima skupno večje prihodke kot vse svetovne države, če izvezemo le deset največjih;
- Razmerje moči se izboljšuje v prid podjetij, saj njihovi prihodki naraščajo hitreje od BDP. Delež njihovih prihodkov v svetovnem BDP se je povzpел od 25,0 odstotkov v letu 1983 na 27,5 odstotka v letu 1999.

Političen vpliv podjetij je temu primerno močan in se izraža v obliki lobiranja in povečevanja prispevkov v volilnih kampanjah. Če izpostavimo 82 ameriških podjetij s spiska 200 največjih na svetu, so njihovi prispevki za volitve v letu 2000 petnajstkrat presežali prispevke delavskih združenj. Oddelek za stike z vladnimi institucijami je postal običajni del organizacijske strukture mednarodnih podjetij.

Po drugi strani bi lahko pričakovali, da bodo največja podjetja zaposlovala pomemben del delovne sile in da bodo v državno blagajno prispevala sorazmeren delež davkov, vendar temu ni tako. Največjih 200 podjetij, ki ustvarijo 27,5 odstotka svetovnega BDP, zaposluje le 0,78 odstotka svetovne delovne sile. Med letoma 1983 in 1999 se je obseg zaposlenih povečal za 14,4 odstotka, medtem ko so dobički narasli za 362,4 odstotka.¹¹ Tudi davčni prispevki velikih korporacij ne ustrezajo vedno njihovi velikosti in moči. Ameriški Inštitut za davčno in ekonomsko politiko (The Institute on Taxation and Economic Policy - ITEP, Washington, DC) je v letu 2000 analiziral davčne stopnje največjih ameriških podjetij in prišel do zaključka, da velika podjetja plačujejo davčne stopnje, pomembno nižje od predpisanih (Anderson, 2000, str. 6), določena podjetja pa so preko davčnega sistema celo subvencionirana.

Globalizacija torej daje profitnim in neprofitnim nevladnim organizacijam v roke dodatne vzvode moči, ki bi potencialno lahko vodili v omejitve pri odločanju na ravni nacionalne države. V kolikšni meri do tega prihaja na področju makroekonomske in mikroekonomske politike, bomo razčlenjevali v poglavjih 3 in 4.

¹⁰ Primerjava je narejena na podlagi prihodkov podjetij in BDP različnih držav.

¹¹ Na to razhajanje lahko gledamo tudi z vidika povečane učinkovitosti poslovanja in iskanja podizvajalcev za vse aktivnosti, ki jih je mogoče izločiti iz osnovne aktivnosti podjetja.

2.3 Ekonomski vidiki globalizacije

Za preučevanje sprememb v ekonomski politiki nacionalne države so ekonomski vidiki globalizacije ključnega pomena, zato jim posvečamo največ pozornosti. Razčlenjujemo tri elemente, in sicer globalizacijo menjave in trgov, globalizacijo proizvodnje in finančno globalizacijo. Medtem ko je vpliv nevladnih organizacij zelo močan na področju politične sfere globalnega vodenja (ang. global governance), na ekonomskem področju prevladuje vpliv medvladnih institucij kot so Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad in Svetovna trgovinska organizacija ter transnacionalnih podjetij. (Krut, 1997, str. 26) Slednji imajo mnogo večje sposobnosti za upravljanje mednarodnih odnosov in preoblikovanje ekonomskih pravil igre.

2.3.1 Globalizacija menjave in trgov

Globalizacija menjave je več kot menjava dobrin in storitev med ločenimi gospodarstvi, saj predpostavlja obstoj svetovnih trgov dobrin in storitev. To sicer ne zagotavlja menjave vseh z vsemi, pomeni pa obstoj sistema menjave, v katerem trgovanje med dvema državama vpliva na menjalne odnose med ostalimi. Do menjave ne prihaja le znotraj regij, ampak tudi med njimi.

Perraton (1997, str. 259) navaja vrsto dejavnikov, ki vodijo v globalizacijo menjave. Prvi je zmanjševanje infrastrukturnih omejitev, ki se kaže kot zniževanje stroškov transporta in zniževanje stroškov telekomunikacij.¹² Drugi dejavnik je institucionalna podpora liberalizaciji menjave. Z zniževanjem carin je manj protekcionističnih ovir za menjavo, pri čemer so se pojavile necarinske ovire, a predvsem na omejenih področjih. Liberalizacija menjave v razvijajočih se državah je privedla do povečanja deleža sveta, ki je podvržen prosti trgovini.¹³ Tudi geografsko so se razširila območja, kjer se uveljavljajo pogoji proste trgovine, med drugim tudi ob odpiranju trgov vzhodne in srednje Evrope.

Postavlja se vprašanje, v kolikšni meri se današnja gibanja v razvoju mednarodne trgovine kvalitetno razlikujejo od povezovanja posameznih nacionalnih trgov v času internacionalizacije menjave v drugi polovici 19. stoletja. Stopnjo globalizacije menjave lahko merimo z več kazalniki:

- a. Številčnost trgovinskih povezav. Stopnjo globaliziranosti mednarodne menjave lahko ocenimo s primerjavo med številom obstoječih trgovinskih povezav in potencialnim številom vseh možnih povezav. (Perraton, 1997, str. 164) Raziskovalci so na konstantnem vzorcu 68 držav ocenili, da je ta delež narasel od 64,4 odstotka leta 1950 na 95,3 odstotka leta 1990. V primeru nekonstantnega vzorca je bil delež v letu 1990 nižji – 66,2 odstotka – vendar naraščajoč. Zaključimo lahko, da se oblikuje celovit splet mednarodnih povezav in da večina držav trguje z večino ostalih držav;
- b. Delež svetovnega izvoza v BDP. V povojnem obdobju je delež izvoza v svetovnem BDP postopno naraščal od 7 odstotkov leta 1950 na 17 odstotkov leta 1995. (Held et al., 1999, str. 168) Skeptiki pri tem poudarjajo, da je taka rast zgolj omogočila doseganje ravni trgovanja iz medvojne obdobja. Gibanje deleža svetovnega izvoza v svetovnem BDP je razvidno iz Grafikona 2.6 na strani 20, pri čemer je rast izvoza podcenjena že zaradi učinka cen: cene dobrin v mednarodni menjavi so upadle bistveno bolj kot cene dobrin, ki niso bile izpostavljene mednarodni konkurenci;
- c. Delež izvoza v zasebnem BDP. Delež izvoza v BDP ne upošteva, da je le del BDP lahko predmet mednarodne menjave in da torej ta delež lahko naraste le do določene stopnje. S tega vidika je ustreznejše meriti razmerje med izvozom in tistim delom BDP, ki je lahko podvržen menjavi. Kot približek zanj vzamemo zasebni BDP, saj je javna potrošnja običajno izključena iz mednarodne menjave. Tudi v tem primeru je stopnja globalizacije podcenjena zaradi učinka cen;

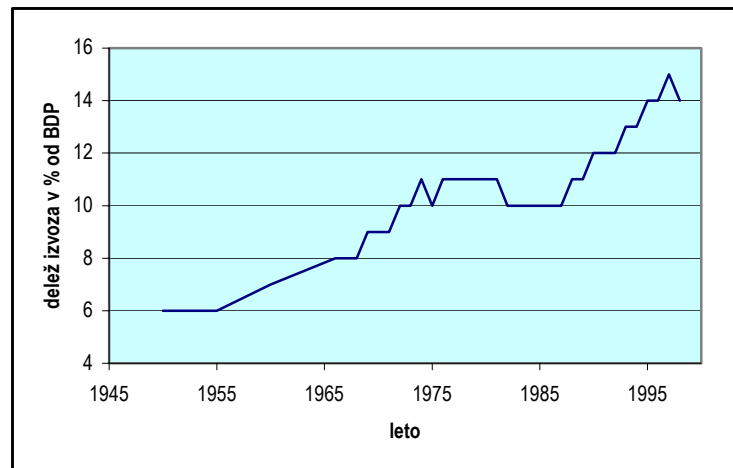
¹² Ti stroški, ki so bili nekdanj pomembni v strukturi cene posameznih dobrin, so danes zanemarljivi. Tradicionalne ovire za menjavo so torej nepomembne pri omejevanju tuje konkurence na nacionalnih trgih. Globalni konkurenci je izpostavljen bistveno večji obseg dobrin, kot je bil na primer v obdobju zlatega standarda.

¹³ Merjeno v številu prebivalstva znotraj držav, ki jih lahko označimo kot odprta gospodarstva.

- d. Delež dobrin podvrženih mednarodni konkurenci. Poleg tega da se trguje večji delež zasebnega BDP kot kdajkoli prej, je vse večji delež zasebnega BDP potencialno podvržen mednarodni konkurenci. Kmetijski proizvodi so v državah OECD večinoma zaščiteni, vendar so upadajoč sektor. Industrijski proizvodi so večinoma menjalni, čeprav je dejansko trgovanje z njimi odvisno od transportnih stroškov in preferenc posamezne države. Osebnе storitve so večinoma nemenjalne.

Poleg tega se menjava povezuje z domačimi gospodarskimi aktivnostmi – domači in izvozni sektor se tesno prepletata, proizvodnja domačih dobrin zahteva uvoz in nemenjalno blago se pogosto prodaja izvoznemu sektorju.

Grafikon 2.6: Gibanje deleža svetovnega izvoza v svetovnem BDP v obdobju od 1950 do 1998.



Vir: Held et al., 1999, str. 169.

Trgovinski odnosi med posameznimi državami obenem kažejo na pomembno neravnovesje v teži posameznih partnerjev oziroma posameznih regij. Iz Tabele 2.1 je razviden delež desetih trgovinsko najpomembnejših držav v celotnem svetovnem uvozu in izvozu, iz katerega je razviden pomen posameznih držav v menjavi, s tem pa tudi potencialne koristi, ki jih te države od menjave lahko imajo.

Tabela 2.1: Vodilni svetovni izvozniki in uvozniki trgovskega blaga v letu 2000.

Največji svetovni izvozniki	Vrednost	Delež	Največji svetovni uvozniki	Vrednost	Delež
ZDA	782,4	12,3	ZDA	1.258,0	18,9
Nemčija	551,6	8,7	Nemčija	500,1	7,5
Japonska	479,3	7,5	Japonska	379,5	5,7
Francija	298,1	4,7	Velika Britanija	331,7	5,0
Velika Britanija	280,1	4,4	Francija	305,4	4,6
Kanada	277,2	4,4	Kanada	249,1	3,7
Kitajska	249,2	3,9	Italija	233,3	3,5
Italija	234,6	3,7	Kitajska	225,1	3,4
Nizozemska	211,7	3,3	Hong Kong (Kitajska)	214,2	3,2
Hong Kong (Kitajska)	202,4	3,2	Nizozemska	197,0	3,0
SKUPAJ največji izvozniki	3.566,6	56,1	SKUPAJ največji uvozniki	3.893,4	58,5
Svetovni izvoz	6358,0	100,0	Svetovni uvoz	6.662,0	100,0

Vir: WTO: Annual Report 2001, str. 14.

Kot navajajo Held et al. (1999, str. 182), ima internacionalizacija menjave vrsto pomembnih posledic. Prvič, vodenje makroekonomske politike je oteženo zaradi povezanosti in soodvisnosti med državami.¹⁴ Mednarodna menjava povzroča eksternalije, ki zahtevajo koordinacijo med državami. Drugič, povečali so se stroški trgovinskega protekcionizma, ki se omejuje na minimalne necarinske omejitve.¹⁵ Tretjič, mednarodno konkurenčne panoge se upirajo povečevanju socialne blaginje zaposlenih in delavci v teh panogah so slabše zaščiteni, še posebej v panogah, katerih proizvodi spadajo med trgovalne dobrine (ang. tradable goods). Četrtrič, mednarodna konkurenca znižuje mednarodno raven plač na najnižji skupni imenovalec; nad to ravniyo lahko plačujejo le podjetja z določeno tehnološko prednostjo in višjo produktivnostjo. Petič, posameznim državam je trgovina omogočila proizvodno specializacijo in izkoriščanje ekonomij obsega, kar znižuje svetovne cene in povečuje skupno blaginjo. Pokazala so se tudi razhajanja v možnostih specializacije med bolj oziroma manj razvitimi državami, ki se razlikujejo v kakovosti proizvodnih dejavnikov. Razvitejše države so se lahko oziroma so se morale specializirati v panogah, ki zahtevajo visoko izobraženo delovno silo, manj razvite države pa v tehnološko manj zahtevnih panogah.

Potencialne nevarnosti mednarodne menjave so države navedle, da svoje interese usklajujejo organizirano v okviru medvladnih organizacij in z vzpostavljanjem mednarodnih institucij. Več o tem bomo spregovorili v poglavju o vodenju trgovinske politike.

2.3.2 Finančna globalizacija

Finančno globalizacijo lahko opišemo kot vzpostavljanje vse bolj povezanega in enotnega finančnega trga na transnacionalni ravni. Pod finančnimi trgi pojmuje trgo kapitala in njegova mobilnost je ključni in najbolj očiten dejavnik procesa globalizacije. (Tarzi, 1999, str. 141) Ob raziskovanju odnosa med mobilnostjo kapitala in politiko globalizacije moramo razlikovati med produktivnim in finančnim kapitalom. Produktivni kapital se usidra v realnem sektorju v obliki neposrednih investicij, medtem ko je finančni kapital neproduktiven kapital na finančnih trgih in je večinoma špekulativne narave. V tem poglavju se osredotočimo na gibanje finančnega kapitala, o gibanju produktivnega kapitala pa govorimo v poglavju o globalizaciji proizvodnje.

Proces globalne finančne integracije Crockett (2000, str. 1) razčlenjuje na štiri elemente. Prvi je vse manjši pomen geografskih meja, ki so bile ovira za gibanje finančnih tokov. Obseg finančnih tokov se povečuje hitreje kot mednarodna menjava, ta pa narašča hitreje od BDP. V sedemdesetih je mednarodna trgovina z vrednostnimi papirji v tedanjih državah G-7 predstavljala 1 odstotek BDP, do leta 1980 se je delež povzpел na 10 odstotkov, leta 1990 je dosegel 100 odstotkov in nadaljeval z eksplozivno rastjo. Podobno so se razvijali ostali segmenti mednarodnega finančnega trga, kot je razvidno iz Tabele 2.2 na strani 22.

Naraščajoč delež kapitalskih sredstev na špekulativnih finančnih trgih lahko ogrozi politično avtonomijo nacionalne države, pri čemer je vpliv najmočnejši na mednarodnem deviznem trgu. To je največji in najlikvidnejši del finančnega trga z dnevним prometom več kot 1,2 bilijona USD. (Watson, 1999, str. 61) Transakcijski stroški trgovanja z valutami so zanemarljivi in špekulantom omogočajo enostavno ustvarjanje dobičkov ob nihanju obrestnih mer in deviznih tečajev. Vendar špekulativne dejavnosti niso usmerjene le v izkoriščanje razlik v obrestnih merah in tečajih med državami – špekulativni napadi se dogajajo že ob

¹⁴ Tudi Palley (1999, str. 8) izpostavlja nekaj ključnih vplivov na vodenje ekonomske politike, tako monetarne in fiskalne kot tudi socialne. Večja povezanost med gospodarstvi se je na primer izrazila v upadanju zaposlenosti v ZDA v času azijske recesije devetdesetih let. Poleg tega večja odvisnost od uvoza vodi v odliv domačega povpraševanja v tujino, zato je ekspanzivna fiskalna politika manj učinkovita pri stimuliranju domače aktivnosti in negativno vpliva na trgovinsko bilanco. Večja teža uvoza v indeksu cen na drobno otežuje uravnavanje stopnje inflacije in nadzor nad deviznimi tečaji. Leta 1998 je na primer inflacija v ZDA upadla z 2,7 na 1,5 odstotka, in to kljub temu da so ZDA dosegle najnižjo stopnjo brezposelnosti v obdobju petindvajsetih let. Tako gibanje je bilo posledica nižjih uvoznih cen zaradi močnega dolarja in azijske recesije.

¹⁵ Stroški liberalizacije menjave so še posebej visoki v manj razvitih državah, ki so zelo hitro odprle svoja gospodarstva mednarodnim trgovinskim tokovom ter se izpostavile velikim strukturnim neravnovesjem v prehodnem obdobju.

pričakovanju teh razlik ali celo z namenom, da jih ustvarjajo. Če valutni trgovci v pričakovanju devalvacije špekulirajo proti določeni valuti, lahko devalvacijo naredijo resnično. Monetarne oblasti posamezne države, ki skušajo stabilizirati domačo valuto, se angažirajo v operacijah odprtega trga in porabljajo devizne rezerve, pri čemer so seveda omejene.¹⁶ Valutne krize pogosto nimajo podlage v realnem gospodarstvu države. Obrestne mere in devizni tečajji zato nihajo bolj in so tudi na dolgi rok odmaknjeni od ekonomskega ravnovesja.

Tabela 2.2: Povprečne stopnje rasti posameznih segmentov mednarodnega finančnega trga v obdobju od 1963 do 1995.¹⁷

Obdobje	1963-72	1973-82	1983-95
Št. Izdanih obveznic	12,4 %	12,2 %	10,1 %
Št. odobrenih posojil	27,4 %	16,5 %	5,5 %
Skupaj obveznice in posojila		14,4 %	8,2 %
Skupna vrednost izdanih obveznic			12,5 %
Skupna vrednost izdanih posojil		13,4 %	8,9 %
Skupna vrednost obveznic in posojil			9,8 %
Rast realnega BDP	4,8 %	3,4 %	3,4 %
Rast obsega svetovnega izvoza	9,2 %	4,1 %	6,0 %

Vir: Held et al., 1999, str. 203.

Drugi vidik finančne globalizacije je zabrisovanje meja med različnimi segmenti finančnega trga. Nekoč je bilo mogoče jasno razlikovati med dejavnostmi bank, zavarovalnic, investicijskih bank, skladov za upravljanje kapitala in drugih. Danes je tako ločevanje težavno, saj so se različne institucije med seboj bodisi povezale bodisi vstopile na druga področja trga. Tretji pojav je globalizacija in konsolidacija ključnih institucionalnih igralcev, saj omejeno število velikih finančnih institucij obvladuje vse ključne trge in ponuja široko paleto finančnih storitev, bančni sistemi posameznih držav pa so večinoma pod vplivom manjšega števila dominantnih bank.¹⁸ Četrty vidik globalizacije finančnih trgov je vse večja izpopolnjenost finančnih storitev. Širok spekter izvedenih finančnih instrumentov je omogočil ločevanje različnih tveganj, njihovo ovrednotenje in ločeno trženje v obliki različnih finančnih produktov.

Ob tako pomembnih gibanjih na mednarodnih finančnih trgih se nam zastavlja vprašanje, kakšni so razlogi zanje. Tarzi (1999, str. 142) izpostavlja dve skupini dejavnikov, ki so gonilna sila globalizacije finančnih trgov – razvoj telekomunikacij in informacijske tehnologije ter pojav novih finančnih instrumentov in tehnik za upravljanje s tveganji. Za Tarzija je finančna globalizacija v veliki meri ireverzibilen proces, saj je tehnološke spremembe težko ali nemogoče obvladovati. Trgi izvedenih finančnih instrumentov so se pojavili kot odgovor na spremenjeno in bolj tvegano ekonomsko okolje po vojni, ko so institucionalni dogovori razpadli in odpravili stabilnost finančnih trgov. Izvedeni finančni instrumenti so omogočili omejevanje tveganja spremembe obrestne mere in deviznega tečaja, vendar se ob intenzivni uporabi teh papirjev za namene upravljanja s tveganji poveča tveganje in negotovost ekonomskega sistema. Sistem finančnih terminskih pogodb je izvor nihanj v drugih produktivnih sektorjih gospodarstva.

¹⁶ Vendar te igre država ne more igrati poljubno dolgo. Zelo streznujoče je dejstvo, da so devizne rezerve vseh članic IMF skupaj manjše od enodnevnega svetovnega prometa na deviznem trgu. Glede na težo kapitala, ki ga je mogoče uporabiti proti določeni valuti, nobena odločitev centralne banke ne more odvrniti usklajenega tržnega napada. Kolektivno organizirani zasebni špekulativni kapital, ki hoče zrušiti določeno valuto, v vsakem primeru prevlada.

¹⁷ Stopnje rasti posameznih segmentov finančnega trga so izračunane na podlagi konstantnih cen.

¹⁸ V letu 1999 je pet največjih bank v Argentini obvladovalo 40 odstotkov trga, v Indiji 50 odstotkov, na Tajskem in v Mehiki 60 odstotkov, v ZDA 13 odstotkov, na Japonskem 27 odstotkov, v Nemčiji 17 odstotkov, v Franciji 47 odstotkov, v Italiji 29 odstotkov, v Veliki Britaniji 57 odstotkov, v Kanadi 65 odstotkov, v Švici 50 odstotkov in v Španiji 49 odstotkov. (Giron, Correa, 1999, str. 188)

V nasprotju s Tarzijem Helleiner (1996, str. 193) zavrača tehnološke spremembe kot ključni vzrok finančne globalizacije in dejavnike analizira na treh ravneh – domači, regionalni in sistemski ravni. Prvi dejavnik je podpora domačih interesnih skupin pri liberalizaciji finančnih trgov. Domači zagovorniki neoliberalizma so v preteklosti zagovarjali odpravo kapitalskih omejitev s ciljem najučinkovitejše uporabe kapitala. Pri tem so jih podpirale velike finančne korporacije in transnacionalna podjetja, katerih rast je bila zaradi regulacije omejena. Helleiner nadalje poudarja pomen institucionalnih dogovorov v okviru EU, kjer je bila odprava omejevanja kapitalskih tokov pogoj za vzpostavitev enotnega monetarnega trga, in končno izpostavlja dinamiko mednarodne konkurence, ki sta jo vzpodbujali ZDA in Velika Britanija v skladu s svojimi liberalnimi vrednotami. Za Helleinerja so torej manj pomembni zunanji tehnološki in bolj pomembni notranji politični in institucionalni dejavniki.

Posledice finančne globalizacije lahko analiziramo na ravni podjetniškega in državnega sektorja. Na podjetja vplivajo predvsem strukturne spremembe na finančnem področju, med katerimi Giron in Correa (1999, str. 184) navajata krajšanje ročnosti finančnih depozitov in drugih instrumentov ter oblikovanje aktivnega sekundarnega trga vrednostnih papirjev. Tarzi (1999, str. 143) k temu dodaja tako imenovani učinek prelivanja (ang. contagion effect), ki se kaže v hitrem prenosu tržnih neravnovesij z enega tržnega segmenta oziroma iz ene države na druge segmente in države. To nam potrjuje veriga finančnih kriz¹⁹, ki so v devetdesetih letih pustošile po Hong Kongu, Južni Koreji, Tajvanu, Singapuru, Maleziji, Indoneziji in drugih državah. Izgube na enem trgu lahko na primer prisilijo investitorje, da umaknejo investicije tudi z drugih trgov z namenom zavarovanja celotnega portfelja. Tako racionalno zavarovanje premoženja je okrepilo učinek prelivanja med porajajočimi se trgi, zato so bile zahtevane stopnje donosnosti na teh trgih za 10 odstotnih točk višje kot za primerljive finančne instrumente v razvitih industrijskih državah. (WTO, 1999, str. 19)

Večja finančna soodvisnost prispeva k učinku prelivanja tudi preko trgovinskega sistema. Finančne težave posameznih podjetij sprožijo mednarodno reakcijo, ko propadajoča podjetja izvozijo del svojih izgub, če njihovi neplačani računi ali dolgovi povzročijo izgube poslovnih partnerjev v tujini. (WTO, 1999, str. 19) Čim bolj sta dva trga trgovinsko povezana, tem večji je ta učinek.

Helleiner (1996, str. 195) dodaja še eno negativno posledico finančne liberalizacije, ki bi eventualno lahko povzročila preobrat v procesu finančne globalizacije – izgubo politične avtonomije nacionalne države. Že Tobin (1978, str. 154) je svaril pred pretirano mobilnostjo finančnega kapitala, ki preprečuje pojav večjih razlik v obrestnih merah in tako pomembno omejuje sposobnost centralnih bank in vlad pri ciljnem vodenju fiskalne in monetarne politike. Po mnenju zagovornikov regulacije je potrebna nova institucionalna ureditev mednarodnih finančnih trgov, ki bo zagotovila ustrezno stabilnost na trgih realnih dobrin in delovne sile.

¹⁹ Od izbruha azijske krize julija 1997 so bile finančne krize na vrhu spiska političnih in akademskih razprav. Vrhunec je dogajanje doseglo v tretji četrtini leta 1998, ko je prišlo do zloma ruskega rublja, skorajšnjega zloma ključnega tveganega sklada in strmega upada borznih trgov. Medtem ko se je kriza širila na navidez nepovezane države, sta posledice utrpeli svetovna gospodarska rast in mednarodna menjava. Obenem se je razvila živahna razprava o vlogi domače politike, trgovine, kapitalskih tokov in mednarodne finančne ureditve. (WTO, 1999, str. 17)

Za vsako finančno krizo je značilen zlom finančnega sektorja v posamezni državi. Bančni finančni steber je še posebej prizadet, saj nase prevzema breme nakopičenih dolgov nelikvidnih dolžnikov. Razlog, da se banke v prvi vrsti odločijo posoditi takim relativno nestabilnim podjetjem, je v asimetriji informacij, ki je ključna nepravilnost današnjega finančnega trga. Banke namreč nimajo dostopa do ustreznih informacij o svojih komitentih, ki bi jim omogočale sprejemanje ustreznih odločitev o razporejanju svojih sredstev. Kopičenje slabih dolgov je običajno izhodišče za začetek krize, ki v določenem trenutku omaje zaupanje komitentov v finančni sistem in povzroči umik finančnih vlagateljev. Umik prvih vlagateljev lahko hitro sproži plaz odlivov, ki bankam onemogočijo, da bi še naprej ustrezno poslovale.

2.3.3 Globalizacija proizvodnje

Globalizacija proizvodnje se nanaša na drugi vidik mobilnosti kapitala, ki smo ga omenili že v poglavju o finančni globalizaciji – na mobilnost produktivnega kapitala²⁰. O mobilnosti kapitala govorimo predvsem v smislu prostorske gibljivosti, ko želja po povečevanju dobičkov sili podjetja iz gospodarstev z visokimi v gospodarstva z nizkimi stroški. V nasprotju s kapitalom je delovna sila kot drugi ključni proizvodni dejavnik relativno nemobilna in se torej težje pogaja o svoji ceni. Podjetja kot nosilec kapitalskih virov imajo v skladu z globalizacijsko tezo določeno pogajalsko moč in se lahko umaknejo s trgov, kjer se država in delovna sila nista pripravljena prilagajati. Fizične ovire za pretok kapitala so zanemarljive, s povečevanjem pogajalske moči podjetij pa države sproščajo tudi institucionalne omejitve. Transnacionalna podjetja se obenem organizirajo v gospodarske zbornice²¹ in še povečujejo svojo skupno moč.

Held et al. (1999, str. 237) izpostavljajo štiri ključne elemente globalizacije proizvodnje. Prvič, podjetja vzpostavljajo mednarodne proizvodne povezave in proizvodnjo organizirajo vse bolj globalno. Drugič, transnacionalna podjetja povečujejo vpliv in politično moč. Velikost podjetij se v primerjavi z državami povečuje, prav tako delež proizvodnje v okviru mednarodnih proizvodnih mrež. Tretjič, podjetniška moč se koncentrira, predvsem z združevanjem. Največja podjetja so vse večja in imajo vse večji tržni delež. Četrto, uveljavljajo se novi modeli poslovne organizacije, ki zagotavljajo optimalno delitev funkcij podjetja med različnimi državami. V nadaljevanju ocenjujemo razsežnosti globalizacije proizvodnje, tako da analiziramo razširjenost neposrednih tujih investicij. Obravnavamo tudi prevzeme in združitve ter strateško povezovanje podjetij.

Neposredne tuje investicije (NTI) so prvi pomemben kazalnik multinacionalizacije proizvodnje in se nanašajo na realne produktivne investicije podjetij izven matične države. Z izjemo nekaterih krajših obdobj mednarodne gospodarske stagnacije so se tokovi NTI v zadnjih treh desetletjih ves čas povečevali. (World Investment Report 2002, str. 3) Eno izmed obdobj upočasnitve je nastopilo v letu 2001, ko so zaradi zniževanja svetovne gospodarske rasti NTI upadle za 50,7 odstotka²² glede na leto poprej. Iz Tabele 2.3 so razvidne povprečne stopnje rasti tokov in obsega vhodnih in izhodnih NTI od leta 1986 dalje.

Tabela 2.3: Povprečne stopnje rasti tokov in obsega vhodnih in izhodnih NTI od leta 1986 dalje v odstotkih.

Obdobje	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1999	2000	2001
Vhodni tokovi NTI	23,6	20,0	40,1	56,3	37,1	-50,7
Izhodni tokovi NTI	24,3	15,8	36,7	52,3	32,4	-55,0
Obseg vhodnih NTI	15,6	9,1	17,9	20,0	22,2	9,4
Obseg izhodnih NTI	19,8	10,4	17,8	17,4	25,1	7,6

Vir: World Investment Report 2002, str. 4.

Visoke stopnje rasti NTI globaliste napeljujejo k zaključku, da se je v globalnem sistemu kapitalistične akumulacije kapital izvil teritorialnim omejitvam, ki so jih postavile avtonomne nacionalne države in da učinkovito sledi maksimalnim donosom iz ene države v drugo. Poglobljanje konkurence na področju delovne sile naj bi neizogibno selilo delovna mesta iz industrializiranih držav v države s cenejšo delovno silo. Empirične raziskave v nasprotju s tem kažejo, da je produktivni kapital ohranil svojo nacionalno identiteto in da je mnogo manj gipljiv, kot to predvideva globalizacijska teza. (Watson, 1999, str. 57) Na

²⁰ Produktivni kapital se v nasprotju s finančnim oziroma špekulativnim kapitalom, ki smo ga obravnavali v poglavju o finančni globalizaciji, nanaša na neposredne tuje investicije, s katerimi podjetja vlagajo v realni sektor.

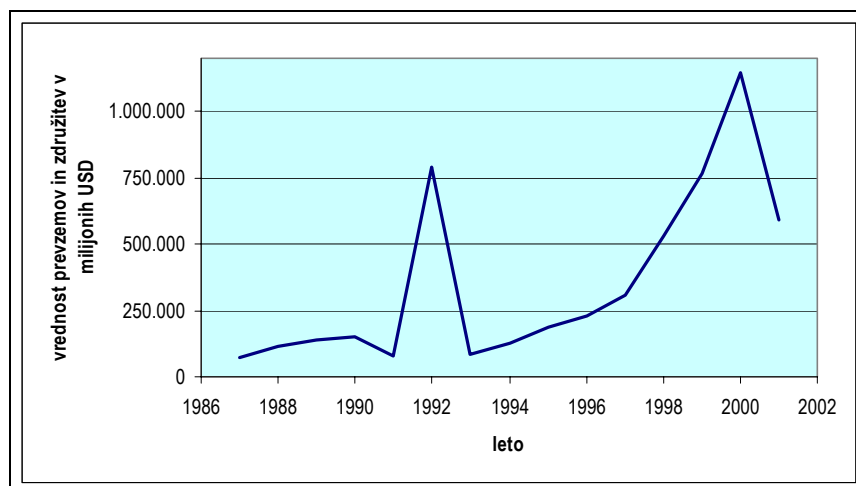
²¹ Največja med njimi je Mednarodna trgovinska zbornica (International Chamber of Commerce – ICC).

²² Govorimo o tokovih vhodnih NTI, torej NTI glede na državo prejemnico kapitala. Izhodne NTI v nasprotju s tem spremljamo glede na državo izvoznico in so v letu 2001 upadle za 55,0 odstotka.

gibanje produktivnega kapitala vpliva kompleksna skupina dejavnikov ekonomskega, infrastrukturnega in institucionalnega okolja, ki ga zagotavlja posamezna nacionalna država.²³

Prezemi in združitve kot drugi element globalizacije proizvodnje so prav tako pomemben vzvod gibanja kapitala na mednarodni ravni. Iz Grafikona 2.7 je razvidna vrednost teh transakcij od leta 1987 dalje.

Grafikon 2.7: **Vrednost prevzemov in združitvev²⁴ na svetovni ravni od leta 1987 dalje.**



Vir: World Investment Report 2002, str. 337.

Pomen strateškega povezovanja podjetij je morda še večji od kapitalskih investicij, saj se iz razdrobljene skupine podjetij s povezovanjem oblikuje mrežno svetovno gospodarstvo. (Kobrin, 1999, str. 154) Povezovanje pomeni več kot vrsto dvostranskih ali tristranskih dogovorov o sodelovanju – veliko transnacionalno podjetje je lahko vključeno v desetine ali stotine zvez, ki povezujejo posamezne dele njegove organizacije z drugimi podjetji. Strateške zveze spreminjajo organizacijo mednarodnih ekonomskih transakcij, saj nadomeščajo trgovinske in investicijske povezave med podjetji z enim samim podjetjem. Razpoložljivi podatki o strateških zvezah kažejo na njihovo dramatično rast v preteklih dveh desetletjih. Ena izmed raziskav ocenjuje, da je v osemdesetih letih število visokotehnoloških povezav raslo z 31-odstotno povprečno letno stopnjo. Več kot 90 odstotkov zvez izvira iz triade²⁵. Omejene so na posamezne panoge, predvsem avtomobilsko in visokotehnološke panoge, kot so na primer farmacija, biotehnologija, vesoljska tehnologija, informacijska tehnologija in novi materiali.

Razlogi za strateško povezovanje so zapleteni in raznoliki. (Kobrin, 1999, str. 151) Prvi je gotovo dostop do trgov, drugi so nacionalne meje in nepripravljenost vlad, da bi sodelovale s tujimi podjetji²⁶. Sodelovanje podjetjem omogoča obvladovanje konkurence na posameznih trgih. Najpomembnejši razlog Kobrin vidi v naraščajočih stroških, tveganjih in zahtevnosti tehnologije. V veliko primerih so raven tehnologije in z njo povezani stroški, tveganja ter kompleksnost raziskav in razvoja narasli do ravni, ki je neobvladljiva tudi za najbolj globalizirana podjetja²⁷. Analiza preko 4000 strateških zvez, kjer so inovacije ali izmenjava tehnologije predstavljale vsaj del dogovora, zaključuje, da je sodelovanje potrebno razumeti kot poskus podjetij, da bi obvladala zapletenost in medsebojno povezanost različnih tehnoloških področij, in kot njihovo prizadevanje, da bi pridobila čas in zmanjšala tveganja v obdobjih tehnološke negotovosti. (Kobrin, 1999,

²³ Več o tem v poglavju o politiki tujih investicij.

²⁴ Upoštevani so vsi mednarodni posli, ki pomenijo nakup vsaj 10-odstotnega lastniškega deleža.

²⁵ Iz severne Amerike, Evrope in Japonske.

²⁶ Za sodelovanje z vojsko ali nacionalno letalsko družbo je povezava z nacionalnim podjetjem praktično nujen pogoj.

²⁷ Primer predstavlja povezava med podjetji IBM, Siemens in Toshiba pri razvoju 256-megabitnega čipa, ki jo je vzpodbudila potreba po delitvi ocenjenih razvojnih stroškov in povezanih tveganj v višini milijarde dolarjev.

str. 154) Minimalni obseg trga, ki je potreben za vzdrževanje tehnološkega razvoja teh panog, presega največje nacionalne trge.

2.4 Ostali vidiki globalizacije

Globalizacija ni omejena le na ekonomsko in politično področje, ampak vključuje še ostale vidike mednarodnega povezovanja in soodvisnosti, predvsem na demografskem, kulturnem in vojaškem področju. **Globalni premiki prebivalstva** igrajo pomembno vlogo pri preoblikovanju sodobne družbe. Po eni strani so migracije posledica globalnih sprememb, po drugi strani pa njihova gonilna sila. Neposredno vplivajo na ekonomsko blaginjo posamezne družbe, na družbeno in kulturno raven, na notranje politično okolje in na mednarodne politične odnose. Migracije vodijo v narodno in kulturno raznolikost znotraj nacionalnih držav, preoblikujejo identiteto in zabrisujejo tradicionalne omejitve. (Castles, 1998, str. 179) V celotni zgodovini človeštva so bile migracije prevladujoč mehanizem interakcije in povezovanja med različnimi družbami. (Mussa, 2000) Vzpodbudile so tehnološke spremembe, po drugi strani pa politične odločitve posameznih držav o obravnavanju migracij in migrantov. V določenih primerih je družba zaznala, da je izčrpala svoje produktivne priložnosti na določenem območju in sklenila, da z ekspanzijo vstopi na nova območja.

V sodobnem času ločujemo med masovnimi gibanji prebivalstva, ki so odziv na vojne in družbeno-politične nemire, ter migracijami posameznikov in družin, katerih motivi so ekonomske narave. Motivi za premike so lahko še etnični, verski in drugi. Več možnosti za gibanje med državami imajo izobraženi delavci, ki imajo prednost pred nekvalificiranimi iskalci zaposlitve, begunci in azilanti. Večina migracij je usmerjenih iz manj razvitih v bolj razvite države. Migracije so geografsko bolj razširjene, kot so bili veliki premiki prebivalstva modernega obdobja, vendar številčno nekoliko manj intenzivne. Spremenil se je način migracij in družbena struktura ljudi, ki migrirajo. Najmočnejša imigracija in narodnostna raznolikost je prisotna v Evropi, kjer obstajajo pomembne skupnosti neevropskih imigrantov. Na Japonskem so skupnosti imigrantov razmeroma nov pojav, delež tujcev v ZDA pa se ponovno vzpenja na raven, kakršna je obstajala ob višku priseljevanja pred prvo svetovno vojno.

Ne glede na relativni upad deleža migrirajočega prebivalstva so premiki migrantov pomemben element celovitega globalizacijskega procesa. Kot taki vplivajo na nacionalno državo in njeno delovanje s petih vidikov. (Held et al., 1999, str. 321) Prvič, priliv ilegalnih in drugih nenadzorovanih migrantov kaže na omejeno sposobnost nacionalnih držav, da bi zavarovale in nadzorovale svoje meje. Država sicer lahko vse bolj omejuje gibanje posameznika, težje pa nadzira večje tokove prebivalstva. Drugič, države kljub poostrenemu nadzoru na mejah niso izkoreninile ilegalnih migracij. Tretjič, prizadevanja za ureditev migracij na mednarodni ravni pomenijo priznanje, da sta avtonomija in suverenost nacionalnih držav na tem področju skrhani in da se potreba po sodelovanju na tem področju povečuje. Četrto, na področju ekonomske in kulturne politike so migracije preoblikovale domačo politično sredino, ki je temelj za sprejemanje političnih odločitev v razvitih državah. In končno, migracije so spremenile politične opcije, ki jih imajo države na voljo, ter vplivale na ravnovesje stroškov in koristi, ki jih te opcije prinašajo.

Guiraudon in Lahav (2000, str. 165) menita, da lahko mednarodno ureditev migracij s strani mednarodnih institucij, listin in deklaracij pojmujejo kot dodatno omejitev za avtonomijo in nadzor nacionalnih držav na tem področju. Po drugi strani dokazujeta, da mednarodne norme izhajajo predvsem iz velikodušnosti zahodnih razvitih držav pri podeljevanju pravic imigrantom, ki so opredeljene tudi v mednarodnih dogovorih. S tega vidika niso globalizacijske sile tiste, ki z mednarodnimi dogovori omejujejo nacionalne države, ampak so države tiste, ki delegirajo pristojnosti nadzora migracij. Te pristojnosti se delegirajo v treh smereh – navzgor, navzdol in navzven. Prenašanje pristojnosti navzgor pomeni oblikovanje mednarodnih dogovorov, o katerih smo govorili. Pristojnosti se prenašajo navzdol na lokalno raven v procesu decentralizacije. Prenašanje navzven se nanaša na delegiranje bremena nadzora nad migracijami na

nevladne subjekte, ki so lahko nevladne organizacije, zasebne ali poslovne organizacije. Kot zaključujeta Guiraudon in Lahav, so nacionalne države, ki so želele vzpostaviti nadzor nad migracijo, uporabile različne poti, kar kaže na njihovo prilagodljivost pri obravnavanju migracijskih tokov.

Kulturna globalizacija je naslednje področje sprememb. Države so bile vselej usmerjene v ohranjanje nacionalne kulture in identitete. S tem namenom so skušale obvladovati tokove ljudi, informacij in predstav, ki vse bolj neovirano potujejo preko meja ter spreminjajo okoliščine, v katerih države sledijo svojim nacionalističnim interesom. Največja grožnja nacionalističnim kulturnim projektom izvira iz kulturnega kozmopolitanstva, ki spodkopava narod kot primarno politično in kulturno skupnost in teži k preusmerjanju moči na druge institucije. Tudi tiste razvite države, ki so vpete v globalne ekonomske in politične mreže ter se zavedajo prednosti globalizacije, gojijo strahove pred kulturnim kolonializmom. (UNRISD, 1997, str. 1) Podlaga za kulturno globalizacijo so tehnološke inovacije, ki so omogočile razcvet transnacionalnega oglaševanja in elektronske zabavne industrije, ki je proizvod peščice transnacionalnih podjetij.

Ko govorimo o globalizaciji kulture, ne moremo mimo amerikanizacije. Ameriška filmska, glasbena in druge zabavne panoge so zelo uspešne pri prodoru na ostale trge in so tam tudi dobro sprejete. Agresivno trženje in nadzor nad informacijskimi tokovi so podlaga za izrinjanje domače kulturne produkcije. Ne moremo sicer govoriti o globalni kulturi, sam proces globalizacije pa je nedvomno prisoten. (UNRISD, 1997, str. 1)

Fukuyama (The Merrill Lynch Forum, 1997, str. 4) opaža, da širjenje specifičnih kulturnih značilnosti spremlja proces ekonomske globalizacije. Pri tem izpostavlja širjenje vrednot individualizma, ki ocenjujejo posameznika na osnovi njegovih dosežkov in ne na osnovi podedovanega statusa. Obenem priznava dominantno agresivnost ameriške kulture pri vstopu na druga geografska področja. Amerikanizacija svetovnega gospodarstva je razumljiva, če se zavedamo, da so ZDA najbolj razvita ekonomska velesila in da so njene institucije zgled za oblikovanje institucionalne sheme ostalih držav. Po drugi strani Fukuyama ne priznava, da globalizacija vodi v intenzivno homogenizacijo kulture. Globalizacija do neke mere celo vzpodbuja raznolikost, saj informacijska tehnologija omogoča svobodno izražanje kulture. Zlivanje kultur je sicer neizogibno, a po mnenju Fukuyame mnogo počasnejše in manj boleče, kot predvidevajo globalisti.

Mednarodno nasilje in vojaška ureditev je zadnje področje, ki ga obravnavamo v okviru globalizacije. Sposobnost države za obrambo lastnega ozemlja z vojaškimi sredstvi je v temelju sodobnega koncepta suverene države. Mednarodno vojaško povezovanje v okviru severnoatlantske zveze (NATO) ali drugih vojaških zvez zato poraja vprašanja o pomenu državne suverenosti in avtonomije na tem področju, saj ni več jasne povezave med prostorsko organizacijo vojaške moči in političnimi mejami nacionalnih držav. Vpletenost v mednarodni vojaški sistem pomeni veliko spremembo za državo in ključen poseg v njeno neodvisnost, saj sta vojaška koordinacija in obrambna politika izven popolne pristojnosti nacionalne države, kar velja tudi za najpomembnejše razvite države. Odločanje o obrambni strategiji in uporabi sile poteka v okviru institucionaliziranih dvostranskih in večstranskih dogovorov. Postavlja se vprašanje, kako pomembna je institucija neodvisne nacionalne države, če ji odvzamemo vojaško neodvisnost.

Phil Williams je na konferenci o prihodnosti nacionalne države do leta 2015 izpostavil pomen transnacionalnih kriminalnih organizacij in njihovih mrež celo za tehnološko razvite države. (Lahneman, 2000, str. 4) Medtem ko bodo države težile k nadzoru nad kriminalom, ki se bo prilagajal pomanjkljivostim v njihovi obrambni strukturi, bodo vse bolj omejevale svobodo svojih državljanov in s tem nižale kakovost življenja. Kot opaža Williams, lahko dobro organiziran in financiran kriminal preoblikuje vlogo države, pri čemer ta stopi v partnerstvo z njim in postane t.i. kriminalna država.

Held et al. (1999, str. 88) se s takim stališčem ne strinjajo popolnoma in izpostavljajo pet elementov vojaške globalizacije. Prvič, sodobna vojaška globalizacija je bolj intenzivna kot kdajkoli v preteklem stoletju, če izvzamemo obdobja svetovnih vojn. Kljub koncu hladne vojne se države niso vrnile k vojaški

avtarkiji značilni za prejšnja obdobja. Prav tako ni prišlo do regionalizacije povezovanja. Regionalizacija in globalizacija se tu vzajemno vzpodbujata in ne izključujeta. Drugič, proizvodnja in trgovina z orožjem je bolj institucionalizirana in regulirana kot ob koncu devetnajstega stoletja, enako je z mednarodnimi vojaškimi povezavami. Tretjič, prišlo je do decentralizacije vojaške moči. Ne le Evropa in Amerika, tudi Azija in Bližnji Vzhod sta vse bolj militarizirana. Četrto, čeprav je globalizacija trgovine z orožjem pomembna in je njeno ozadje vse bolj komercialno, države in mednarodne institucije še vedno uveljavljajo nadzor nad njo in jo regulirajo. Globalni in regionalni nadzorni mehanizmi in dogovori kažejo na visoko stopnjo institucionalizacije sodobne vojaške globalizacije. Petič, od konca hladne vojne se države usmerjajo v oblikovanje skupne vojaške politike z namenom racionalizacije svoje vojaške industrije. To denacionalizira in globalizira vojaško proizvodnjo ter povezuje države v boju proti organiziranemu kriminalu.

Teroristični napad na ZDA septembra 2001 je dal organizaciji nacionalne varnosti nove razsežnosti. Po njem se je odnos mednarodne javnosti do mednarodnega nasilja pomembno spremenil in kot zatrjuje Garten (2003, str. 54), bo to eden ključnih zaviralnih dejavnikov globalizacije v prihodnjem desetletju. V skladu s prioriteto zagotavljanja nacionalne varnosti bodo po njegovem mnenju države zaostrele finančno regulacijo s ciljem nadzora tokov denarja, ki bi lahko financirali teroristično dejavnost. Obenem bodo bolj omejele gibanje ljudi in blaga, kar bo podražilo globalni logistični sistem. Še naprej bo prioriteta boj proti terorizmu, s čimer se bo ekonomskim dejavnikom sodelovanja, kot so na primer mednarodna trgovinska pogajanja, posvečalo manj pozornosti.

Omejevanje globalnih tokov je v primeru terorizma zgolj zdravljenje simptomov in mednarodna skupnost bo morala gotovo narediti več za preprečevanje podobnih napadov. Globalizacija je s povezovanjem na več ravneh olajšala delo teroristom, ključne razloge za pojav terorističnih skupin pa lahko iščemo v obstoju t.i. šibkih držav²⁸, ki niso sposobne zagotavljati političnih dobrin²⁹ in varnosti, imajo šibke institucije, njihova infrastruktura pa je uničena ali vsaj propadajoča. Korupcija je v razcvetu, realni BDP in BDP na prebivalca pa običajno upadata. (Rotberg, 2002, str. 87) Take države so odlično gojišče za upornišvo in terorizem, za preprečevanje obojega pa je potrebno podpreti krepitev državnih institucij v šibkih državah. Samo močne države bodo sposobne obvladovati delovanje svojih državljanov. Mednarodna skupnost lahko podpre krepitev teh držav z ustrežno finančno pomočjo, namenjeno razvoju odgovornega vodstva in pogojeno z določenimi monetarnimi in fiskalnimi kriteriji. (Rotberg, 2002, str. 95) Reforme bi morale vzpodbujati spoštovanje zakonov, ustvarjanje delovnih mest in priliv produktivnih investicij. Če želimo preprečevati razcvet terorizma, je torej prvi korak krepitev institucij nacionalne države v šibkih državah.

2.5 Merjenje stopnje globalizacije

Ob koncu poglavja bomo poskušali celovito oceniti stopnjo vpetosti nacionalnih držav v proces globalizacije. Posamezne nacionalne države namreč zelo različno vstopajo v ta proces in so zato bolj ali manj izpostavljene pozitivnim in negativnim učinkom, ki jih globalizacija prinaša. Merjenje stopnje globalizacije je pravzaprav šele v povojih, predvsem zaradi neuskладjene definicije pojma globalizacija. Eden najbolj celovitih pristopov je globalizacijski indeks³⁰, ki so ga razvili strokovnjaki pri svetovalnem podjetju A.T. Kearney in časopisu Foreign Policy. Globalizacijski indeks povzema spremembe v ključnih elementih globalizacije na političnem in ekonomskem področju ter na področju gibanja ljudi, idej in informacij preko nacionalnih meja. Stopnjo ekonomske integracije meri s kazalniki o mednarodni menjavi, neposrednih tujih

²⁸ Med nacionalnimi državami obstajajo pomembne razlike v izraženosti posameznih elementov nacionalne države. Šibke države nimajo dovolj močne centralizirane politične oblasti, ki bi bila sposobna uveljavljati politični monopol. Oblast take države ni sposobna obvladovati posameznih interesnih skupin, ki lahko s svojimi ekstremističnimi načeli rušijo notranje politično ravnovesje in ogrožajo mednarodni politični sistem. Primera takih držav sta Afganistan in Irak.

²⁹ Med političnimi dobrinami upoštevamo nacionalno varnost, izobraževanje, zdravstveno varstvo, ekonomske priložnosti, nadzor nad okoljem, zakonodajni in pravosodni sistem ter osnovno infrastrukturo.

³⁰ A.T. Kearney/Foreign Policy Magazine Globalization Index™.

investicijah in portfeljnih finančnih tokovih, o dohodkih, ki se prelivajo med državami. (Foreign Policy, 2003) Mednarodne stike na osebni ravni meri z razvitostjo mednarodnega potovalnega turizma, telefonskega prometa in denarnih transferjev. Indeks zajema tudi tehnološko povezanost s številom uporabnikov interneta, internetnih strežnikov in gostiteljev (ang. host), ki se uporabljajo v poslovne namene. Mednarodno politično integracijo spremlja preko članstva v mednarodnih organizacijah in vpletenosti v misije Združenih narodov ter s številom tujih predstavništev.³¹

Indeks so prvič izračunali leta 2001 za 50 razvitih držav in ključnih porajajočih se trgov po celem svetu. Leta 2002 se je vzorec razširil na 62 držav, s čimer predstavlja 85 odstotkov svetovne populacije. (Foreign Policy, 2003) Iz Tabele 2.4 je razvidnih dvajset najbolj globaliziranih držav v letu 2003, naveden pa je tudi rang za leti 2001 in 2002.

Tabela 2.4: Razvrstitev držav glede na stopnjo globalizacije v letu 2003 ter primerjava z letoma 2001 in 2002.

Država	Rang 2003	Rang 2002	Rang 2001
<i>Irska</i>	1	1	6
<i>Švica</i>	2	2	4
<i>Švedska</i>	3	5	3
<i>Singapur</i>	4	3	1
<i>Nizozemska</i>	5	4	2
<i>Danska</i>	6	8	11
<i>Kanada</i>	7	7	10
<i>Avstrija</i>	8	9	7
<i>Velika Britanija</i>	9	10	8
<i>Finska</i>	10	6	5
<i>ZDA</i>	11	12	12
<i>Francija</i>	12	13	16
<i>Norveška</i>	13	11	9
<i>Portugalska</i>	14	15	15
<i>Češka</i>	15	16	22
<i>Nova Zelandija</i>	16	19	21
<i>Nemčija</i>	17	14	14
<i>Malezija</i>	18	20	20
<i>Izrael</i>	19	18	19
<i>Španija</i>	20	17	18

Vir: A.T. Kearney: Globalization Index 2001, 2002, 2003.

V skladu z rezultati so se v zadnjih treh letih na vrhu lestvice vztrajno pojavljale ene in iste države; tako je med letoma 2002 in 2003 prišlo zgolj do prerazporeditve dvajsetih najvišje uvrščenih držav.³² Najbolj globalizirane so majhne države, ki jim odprtost omogoča dostop do dobrin, storitev in kapitala, ki so na domačem trgu nedosegljivi. (Foreign Policy, 2001)

Obravnavani globalizacijski indeks je ta hip najbolj celovito orodje za merjenje vpetosti posamezne nacionalne države v procese globalizacije. Kljub nekaterim pomanjkljivostim (zajema na primer le tretjino vseh držav) daje relativno dobro oceno globaliziranosti držav v skladu z opredelitvijo globalizacije, ki smo jo podali v tem poglavju.

³¹ Za bolj natančen vpogled v metodologijo izračuna indeksa glej [URL: http://www.foreignpolicy.com/issue_janfeb_2003/gindexsidebar.html].

³² Slovenija je bila v vzorec prvič uvrščena leta 2002, ko se je uvrstila na 30. mesto, v letu 2003 pa se je povzpela na 25. mesto med 62 državami. Pred njo so se med porajajočimi se trgi uvrstile Češka, Madžarska in Hrvaška.

3 VODENJE MAKROEKONOMSKE POLITIKE

Makroekonomska politika predstavlja prvi sklop ekonomskega poseganja nacionalne države v domače gospodarstvo. Vanj vključujemo monetarno, fiskalno in socialno politiko in za vsako posebej ocenjujemo spremembe in izzive, ki jih je globalizacija prinesla pri vodenju teh politik. Pri tem se sprašujemo, koliko so nacionalne države sposobne soodločati pri vključevanju v proces globalizacije in kako se vzvodi političnega odločanja premikajo na druge politične ravni ter na druge nepolitične igralce v globalnem gospodarstvu.

3.1 Monetarna politika in politika deviznega tečaja

3.1.1 Cilji in instrumenti monetarne politike

Monetarna politika sledi cilju makroekonomske stabilnosti, ki ga dosega z uravnavanjem monetarnih agregatov gospodarstva. Osnovni cilj monetarne politike je stabilnost cen, pri doseganju tega cilja pa ima lahko več t.i. bližnjih ciljev: obseg količine denarja v obtoku, višino obrestne mere, obseg kreditov v monetarnem sistemu ali višino deviznega tečaja. (Senjur, 1995, str. 349) Monetarna politika ne more slediti vsem ciljem hkrati; ko si izbere določen cilj, se mu morajo ostali prilagajati.

Izbor bližnjega cilja določajo strukturne značilnosti gospodarstva. Količina denarja v obtoku je primernejša v razmerah, ko je monetarni sektor stabilen ali vsaj stabilnejši od realnega. Torej je povpraševanje po denarju stabilno, medtem ko prihaja do nihanj povpraševanja po blagu. Cilj obrestne mere je ustrežnejši v razmerah stabilnega odnosa med obrestno mero in investicijskim povpraševanjem, torej v razmerah, ko je realni sektor stabilnejši in ko prevladujejo nihanja na denarnem področju. (Strašek, 1998, str. 93) Izvajalci monetarne politike skušajo z uporabo obsega kreditov kot bližnjega cilja vplivati predvsem na stopnjo investicij v gospodarstvu in tako vzdrževati ekonomsko stabilnost. Bližnji cilj deviznega tečaja predpostavlja, da se država odpove monetarni suverenosti, zato je ta cilj primeren za stabilne gospodarske razmere in dolgoročno uravnotežen odnos med izvozom in uvozom. Devizni tečaj je pogosto cilj v majhnih državah, kjer je koeficient odprtosti gospodarstva visok.

Za doseganje zastavljene vrednosti izbranega cilja, ki je običajno obrestna mera ali količina denarja v obtoku, imajo izvajalci monetarne politike na voljo različne kvantitativne in kvalitativne instrumente. Med prve štejemo eskontno politiko, politiko odprtega trga ter spreminjanje koeficienta obveznih rezerv, med druge pa predvsem prepričevanje poslovnih bank k določenemu ravnanju ter selektivno odobravanje kreditov. (Rupar, 1999, str. 3) Izvajalec monetarne politike – običajno centralna banka – z ukrepi vpliva na tržno obrestno mero in količino denarja v obtoku. Na uspešnost doseganja cilja vplivajo tudi drugi ekonomski subjekti, ki sprejemajo svoje odločitve na denarnem področju: poslovne banke in ostali nebančni subjekti. V okviru odločanja o monetarni politiki posamezne države sodi tudi izbor sistema deviznega tečaja. Pri tem lahko država izbira med fiksnim ali drsečim deviznim tečajem ter njunimi različicami, ki so v grobem opisane v Tabeli 3.1 na strani 31.

Odločitev o režimu deviznega tečaja je povsem avtonomna le v državah, ki živijo v popolni avtarkiji; v sodobnem sistemu gospodarsko povezanih držav si posamezna država lahko postavi bodisi cilj obrestne mere bodisi izbere želeni režim deviznega tečaja, ne more pa hkrati slediti obema.

Tabela 3.1: Režimi deviznega tečaja in njihove značilnosti.

Režim deviznega tečaja	Značilnosti	Primeri držav (1998)
Fiksen devizni tečaj		
<i>Valutni odbor</i>	Najmočnejša vezava na drugo valuto. Ponudba denarja se avtomatsko prilagaja mednarodnim rezervam.	Argentina, Hong Kong, Kitajska
<i>Vezava deviznega tečaja</i>	Centralna banka z intervencijo zagotavlja ohranjanje razmerja. Možnost za diskrecijsko poseganje obstaja in je odvisna od dovoljene stopnje nihanja tečajev.	nekateri afriške države, Malezija
Srednje fleksibilen devizni tečaj		
<i>Drseča vezava deviznega tečaja</i>	Centralna banka intervenira z namenom ohranjanja razmerja vezave. Razmerje se prilagaja po določenem pravilu / kriteriju. Meje dovoljenega nihanja so strogo opredeljene.	Brazilija
<i>Uravnjavano drsenje</i>	Centralna banka občasno intervenira in ima običajno okvirno opredeljene meje nihanja tečajev.	mnoge države v razvoju
Prosti devizni tečaj	Običajno ni poseganja na devizne trge.	ZDA, Velika Britanija

Vir: WTO: Trade, Finance, and Financial Crises, 1999, str. 16.

3.1.2 Monetarna politika pod vplivom globalizacije

Na vodenje monetarne politike izmed vseh vidikov globalizacije najbolj vpliva finančna globalizacija, ki jo povzročajo tehnološke inovacije in politične spremembe. Izboljšave v elektronski komunikaciji in tehnologiji prenosa denarja so znižale stroške prenosa sredstev med državami, kar je močno povečalo obseg teh transferov. Odprava uradnih omejitev kapitalskih tokov je imela enak učinek. Tako se je po podatkih Banke za mednarodne poravnave (Bank of International Settlements – BIS) razmerje med obsegom trgovanja s tujimi valutami in obsegom mednarodne menjave povzpelo od 10 proti 1 v letu 1980 na 50 proti 1 v letu 1992 in leta 1995 doseglo razmerje 70 proti 1. (Palley, 1999, str. 13) Povečana mednarodna integracija trgov dobrin in finančnih trgov je razširila spekter vplivov, ki jih je potrebno upoštevati pri vodenju domače monetarne politike. Prav tako je vplivala na kanale, po katerih se monetarna politika prenaša. Ni pa se spremenil cilj monetarne politike, ki ostaja stabilnost domačih cen. (Parry, 1998, str. 14)

Donald Brash je na simpoziju bank v Kansas Cityju leta 2000 izpostavil štiri ključne probleme, ki izvirajo iz mednarodne integracije in vplivajo na **avtonomno delovanje nacionalnih centralnih bank** pri vodenju monetarne politike. (Kahn, 2000) Prvi je povečevanje mednarodne menjave, ki povezuje države in regije in vzpodbuja k oblikovanju regionalnih valutnih območij. Drugič, zaradi naraščajoče povezanosti so gospodarstva v splošnem manj podvržena nevarnosti inflacije. Tretjič, mednarodne finančne institucije se pospešeno razvijajo in izpostavljajo probleme finančne regulacije mednarodnih trgov in prenašanja učinkov monetarne politike izven posamezne države. In četrtič, zaradi vse hitrejšega pretoka finančnega kapitala na globalni ravni centralne banke težje dosegajo nacionalne monetarne cilje. Izhodišče za monetarno politiko v takih razmerah je postavljanje jasnih, transparentnih in kredibilnih ciljev ter učinkovit nadzor nad tveganjem.

V skladu z globalistično tezo mednarodni finančni tokovi, ki so v veliki meri špekulativne narave, povečujejo tveganje finančne nestabilnosti in zmanjšano stopnjo avtonomije države pri političnem odločanju. Preference tržnih igralcev hitro nihajo in lahko povzročijo nenadne spremembe cen finančnih sredstev.

Investitorji, ki izgubijo zaupanje v neko državo, lahko sprožijo odliv kapitala ali z masovno odprodajo tvegane valute povzročijo pritisk na znižanje deviznega tečaja. Take spremembe so še posebej problematične, če je država neto dolžnik z dolgovi v tuji valuti. V takem primeru upadanje deviznega tečaja poveča breme odplačevanja zunanjega dolga. (Palley, 1999, str. 13) Posledice nosijo tudi države, kamor pobegli kapital priteka, saj zvišujejo devizni tečaj in slabijo konkurenčnost teh držav na mednarodnih trgih. Špekulacijo vzpodbuja tudi t.i. čredno vedenje udeležencev, ki hkrati kupujejo ali hkrati prodajajo valute, oboje pa povzroča velika nihanja v njihovi vrednosti.

S povezovanjem trgov in naraščanjem obsega transakcij se zunanji šoki hitro odrazijo na domačem BDP in inflaciji. Pri tem se postavlja vprašanje, ali povečana izpostavljenost zunanjim šokom pomeni, da so domače obrestne mere in cene izpostavljene vplivu iz tujine in ali ta povezanost omejuje centralne banke pri vodenju monetarne politike, usmerjene v stabilnost cen. Odgovor je odvisen od vrste dejavnikov, med drugim stopnje integracije, relativne velikosti države ter režima deviznega tečaja. (Parry, 1998, str. 16)

Ko govorimo o stopnji integracije finančnih trgov, lahko opazimo, da globalni finančni trgi vendarle niso povezani v tolikšni meri, kot bi pričakovali. V preteklosti so se postopoma odpravljale institucionalne omejitve, vendar se plačila še vedno vršijo v različnih valutah in kapitalski trg je še vedno deljen med posameznimi državami. Dokaz za segmentacijo trgov je močna korelacija med nacionalnimi stopnjami varčevanja in investicij. Ne glede na razsežnosti mednarodnih finančnih tokov se večina prihrankov posamezne države investira doma. Mednarodni finančni tokovi se med seboj pogosto izničujejo in ne pomenijo neto pretoka kapitala iz ene države v drugo. Tuje investicije v povprečju predstavljajo manj kot 10 odstotkov portfeljev v ZDA. Na Japonskem je odstotek le nekoliko večji, v Nemčiji pa je v tujih rokah 15 odstotkov portfelja. (Parry, 1998, str. 17) Čeprav se investicije manj usmerjajo v domača sredstva kot pred desetletjem, investicijska struktura še vedno ni globalizirana. Investitorji trošijo pretežno v domači valuti in se želijo izogniti tveganju spremembe obrestne mere. Prav tako imajo zadržke do vlaganja v državah, ki jih ne poznajo dobro, ali pa nimajo zadostnih informacij o investicijskih možnostih v tujini.³³

Naslednji dejavnik, ki lahko poveča vpliv tujega dogajanja na domače gospodarstvo, je velikost države. V majhni državi so domače obrestne mere in cene odvisne od globalnih dejavnikov, zato jih mora obravnavati kot dane. Velike države, na primer ZDA³⁴, pa imajo vpliv na svetovne obrestne mere in cene že zaradi svoje velikosti. Tretji dejavnik je politika deviznega tečaja. Države z odprtim trgom kapitala lahko izbirajo med fiksnim deviznim tečajem, ki določa domačo monetarno politiko, in drsečim tečajem, ki omogoča neodvisno postavljanje monetarnih ciljev. (Parry, 1998, str. 16) Sistem deviznega tečaja torej določa monetarno politiko, povečana mobilnost kapitala pa okrepi pomen politike deviznega tečaja v transmisijem procesu monetarne politike. Fleksibilni devizni tečaj vnaša dodatno negotovost za gospodarske subjekte, zato morajo ti imeti jasno sliko o gibanjih tečajev in gojiti zaupanje v domačo makroekonomsko politiko. (Thiessen, 1998, str. 73) V svetu povezanih finančnih trgov je devizni tečaj osnovni kanal, preko katerega se ukrepi monetarne politike prenašajo v domače gospodarstvo. Prilagajanje deviznega tečaja omogoča, da oblikujemo domačo obrestno mero na ravni, drugačni od tujih obrestnih mer v določenem časovnem obdobju.³⁵

³³ Dodamo lahko, da tudi globalni trg dobrin ni popolnoma povezan. Storitvene in nekatere druge panoge, na primer zdravstveno varstvo, gradbena industrija in druge, zaradi transportnih stroškov in ostalih značilnosti ostajajo omejene na posamezne nacionalne trge.

³⁴ ZDA kot največje svetovno nacionalno gospodarstvo predstavljajo 20 do 25 odstotkov svetovnega BDP in približno 50 odstotkov svetovnega finančnega bogastva.

³⁵ Izpostavimo lahko primer, ko centralna banka poveča domačo uradno obrestno mero kot odgovor na presežno povpraševanje in inflacijske pritiske v domačem gospodarstvu. Povečanje obrestne mere utrdi domačo valuto, kar dodatno omejuje omenjene pritiske. Apresiasija valute nato ustvari pogoje za rast ostalih obrestnih mer, ki lahko presežejo zunanje. Rast obrestne mere nad ravnovesno raven je mogoča, a le začasno. (Thiessen, 1998, str. 71)

Povezovanje finančnih trgov in trgov blaga ni pomembno spremenilo učinkovitosti monetarne politike ali njenega cilja nizke inflacije. (Parry, 1998, str. 17) V primeru drsečega tečaja lahko monetarno politiko še vedno usmerjamo k cilju količine denarja v obtoku ali obrestne mere. Globalizacija pa z razširjenim spektrom zunanjih dejavnikov prinaša nove izzive za vodenje monetarne politike, saj vpliva na kanale, po katerih se monetarna politika prenaša na domače gospodarstvo. Izmenjava informacij in koordinacija politike med državami zato pridobivata na pomenu. Nacionalne centralne banke sodelujejo na mednarodnih forumih in izmenjujejo informacije o gospodarskih razmerah ter o globalnih makroekonomskih problemih. Koordinacija je še posebej nujna na področju finančnega nadzora in regulacije, saj se lahko problemi ene države z dolžniško krizo prenesejo na finančne sisteme ostalih držav. To po mnenju Thiessena (1998, str. 71) ne pomeni, da smo ujetniki trga in da smo izgubili nadzor nad domačo monetarno politiko – mednarodni finančni trgi namreč kaznujejo le države, ki vodijo neuskkljeno in dolgoročno nevzdržno makroekonomsko politiko. Še posebej problematično je neravnovesje med politiko deviznega tečaja, monetarno in proračunsko politiko na nacionalni in globalni ravni.

Drugo vprašanje, ki si ga postavljajo makroekonomisti, je vprašanje pomena in smiselnosti **monetarne suverenosti**, ki se izraža v zagotavljanju neodvisne nacionalne valute. Ohranjanje nacionalne valute nedvomno ustreza določenim interesom. Monetarna suverenost se obravnava kot vrednota in neodvisna monetarna politika kot nujni pogoj za njeno zagotavljanje. (Jordan, 2001, str. 41) Vendar nam preteklost potrjuje, da državne valute neizogibno tekmujejo med seboj v mednarodnem okolju. Spremembe mednarodnega monetarnega sistema v preteklih letih so izziv za okostenele domače institucije, institucionalni dogovori, kot so centralne banke in nacionalne valute, pa so vse bolj izpostavljeni kritikam.

Današnje okolje od držav pričakuje visoko kakovosten denar s stabilno kupno močjo, ta pa zahteva trden devizni tečaj. Ena izmed prednosti je lahko seniorat, ki pa je majhen v neinflacijskem okolju, zato je vse težje upravičiti stroške, povezane z nacionalno centralno banko in z nacionalno valuto. Posamezne države se lahko upravičeno vprašajo, v čem je smisel oziroma prednost neodvisne monetarne politike. Stroški neodvisnosti so precejšnji, njena vrednost na globalnem kapitalskem trgu pa vprašljiva. Globalni trendi so na tem področju jasni in pomenijo, da je Greshamov zakon (slab denar izrinja dobrega) postavljen na glavo. (Jordan, 2001, str. 41) Danes smo namreč priča povečani uporabi zaupanja vrednih trdnih valut, ki izrinjajo vsakdanjo uporabo manj trdnih valut.

Posamezne nacionalne valute torej tekmujejo med seboj in vse bolj jih dojemamo kot blagovne znamke denarja, ki jih je med seboj zaradi obilice informacij vse lažje primerjati. Države z nestabilno monetarno politiko so motivirane, da vzpostavijo sistem, ki jih bo obvaroval pred tveganji inflacije in devalvacije. (Jordan, 2001, str. 41) Valutni odbor in dolarizacija sta dve izmed alternativ, v katere so bile države prisiljene zaradi nesposobnosti zagotavljanja stabilne domače valute. Valutni odbor je usmerjen v vzdrževanje tujih deviznih rezerv v vrednosti celotne izdaje domače valute, izguba deviz pa avtomatično zniža obseg domače valute, kar deluje kot mehanizem proti nadaljnjemu odlivu deviz.

Obstoj centralne banke temelji na predpostavki, da državno poseganje na osnovi preišljenih odločitev dosega ugodnejše rezultate od avtomatičnega sistema. V skladu s tem so nekatere države z valutnim odborom dopustile, da se je delež deviznih rezerv spustil pod 100 odstotkov vrednosti domače valute in tako ustanovile centralno banko. Danes je trend obrnjen; države ugotavljajo, da odločanje centralnih bank le začasno zamakne neizogiben odziv na zunanje neravnovesje. (Jordan, 2001, str. 42) Valutni odbor tako združuje prednosti vezave domače na močno tujo valuto in odpravlja potrebo po diskrecijskem odločanju.

Primer držav, ki so se eksplicitno odrekle kakršnikoli monetarni neodvisnosti, je Evropska Unija. Članice EU so se z uvedbo skupne valute oziroma fiksiranjem tečaja med domačimi valutami odrekle domači monetarni suverenosti in prenesle pristojnost za vodenje monetarne politike na nadnacionalno raven. Sama EU pa seveda lahko samostojno sledi cilju domače obrestne mere, če za evro sprejme politiko drsečega deviznega tečaja. Monetarna neodvisnost je kljub argumentom še vedno neke vrste nacionalna

vrednota in v primeru nacionalne osamosvojitve posamezne kolonije ali pokrajine je ustanovitev centralne banke eden prvih in najbolj samoumevnih korakov k samostojnosti. Neodvisna monetarna politika z lastnim denarjem je še vedno simbol nacionalne neodvisnosti, zato ne moremo pričakovati, da bi bile spremembe v nasprotni smeri lahko hitre in neboleče.

V preteklih desetletjih se je z odpiranjem gospodarstev vrsta držav izpostavila mednarodnemu okolju in sprostila kapitalske in druge tokove. Za vrsto držav v razvoju je bilo to odpiranje, ki je bilo v veliki meri pospešeno s strani mednarodnih finančnih institucij, usodno, saj jih je pahnilo v globoko finančno krizo. V nadaljevanju obravnavamo možnosti za **obvladovanje finančne krize** v globalnem okolju.

Razlikujemo več tipov finančne krize. (IMF, 1998, str. 74) O valutni krizi govorimo, ko zaradi špekulativnega napada na domačo valuto pride do devalvacije oziroma strme depreciacije ali ko so domače monetarne oblasti za vzdrževanje vrednosti domače valute prisiljene uporabiti večje količine deviznih rezerv ali pomembno dvigniti obrestne mere. Bančna kriza je situacija, ko domače banke zaradi dejanskega ali potencialnega množičnega dviga depozitov začasno ustavijo neomejena izplačila svojih obveznosti (na primer depozitov državljanov) ali ko država zaradi nevarnosti množičnega dviga pomaga bankam in zagotovi normalno delovanje finančnega sistema. Sistemska finančna kriza je potencialni zlom finančnih trgov, ki prepreči učinkovito delovanje trgov in ima zato lahko hude negativne posledice na realno gospodarstvo. Sistemska finančna kriza lahko vključuje valutno krizo, ta pa sama po sebi ne povzroči nujno velikih motenj v domačem plačilnem sistemu in torej ne doseže nujno razsežnosti sistemske finančne krize. Dolžniška kriza je situacija, v kateri država ne more več poravnati svojih obveznosti iz naslova tujega dolga, bodisi državnega bodisi zasebnega.

Krize vseh vrst imajo podobne vzroke: naraščanje nevzdržnih ekonomskih neravnovesij in neusklajenost med cenami premoženja (vrednostnih papirjev, nepremičnin...) ali deviznimi tečaji, neravnovesja finančnega sektorja in strukturna rigidnost. Povod za krizo je lahko nenadna izguba zaupanja v valuto ali bančni sistem, ki jo povzroči na primer nenadni popravek cen premoženja ali prekinitev zunanjih finančnih prilivov, ki razkrijeta šibke temelje ekonomskega in finančnega sistema. Kriza se lahko pokaže v obliki strmega upada cen premoženja ter v propadu finančnih institucij in nefinančnih podjetij. Kot ključni razlog za finančno nestabilnost in krizo se najpogosteje navaja neustrezna finančna transparentnost. V skladu s konvencionalnim prepričanjem lahko problem rešujemo z izboljšanimi računovodskimi standardi, povečano transparentnostjo in nadaljnjo liberalizacijo kapitalskega trga. Vendar tako razmišljanje po mnenju Palleya (1999, str. 20) ne upošteva, da kriza izvira iz finančne nestabilnosti in zmanjšane politične avtonomije, ki sta posledici finančne globalizacije. Večja transparentnost in izboljšanje računovodskih standardov sta sicer zaželena, a ne rešujeta problema finančne povezanosti gospodarstev. Po mnenju Palleya je problem potrebno reševati z omejevanjem špekulativnega vedenja in usmerjanjem investitorjev v dolgoročne projekte.

Finančna kriza je lahko zelo draga, tako z vidika fiskalnih učinkov kot stroškov prestrukturiranja finančnega sektorja, širše gledano pa so zaradi neučinkovitega delovanja finančnih trgov posledice vidne na sami ravni ekonomske aktivnosti. Ocenjeni stroški bančne krize so ponekod dosegli več kot 40 odstotkov BDP, na primer v Čilu in Argentini v zgodnjih osemdesetih letih, medtem ko je delež slabih kreditov presegel 30 odstotkov, na primer v Maleziji leta 1988 in na Šri Lanki v zgodnjih devetdesetih. (IMF, 1998, str. 78) Stroški nekaterih finančnih kriz v devetdesetih so razvidni iz Tabele 3.2 na strani 35.

Narava finančne krize je odvisna od sistema deviznega tečaja. Fiksen devizni tečaj pomeni, da je monetarna politika neučinkovita, njegova prednost pa je stabilnost. Finančna prepustnost³⁶ državnih meja

³⁶ Palley (1999, str. 5) opaža tri tipe prepustnosti nacionalnih meja – makroekonomsko, mikroekonomsko in finančno. Makroekonomska prepustnost pomeni usmerjanje agregatnega povpraševanja k zunanjemu okolju in se kaže kot večja nagnjenost k uvozu. Na mikroekonomski ravni se prepustnost izraža kot odliv delovnih mest iz držav, kjer trgi delovne sile niso

lahko omaje tak sistem, saj razlike v stopnji inflacije in stopnji rasti produktivnosti med državami zahtevajo občasne prilagoditve v ravni deviznega tečaja, ki zagotovijo mednarodno konkurenčnost držav. Te prilagoditve ustvarjajo pogoje za špekulacije, saj špekulanti na osnovi ključnih makroekonomskih kazalnikov razmeroma enostavno identificirajo šibke valute, ki se približujejo devalvaciji. Ko zaslutijo prihajajočo uskladitev tečaja, prodajajo valuto. (Palley, 1999, str. 15) Centralna banka skuša ohraniti fiksni tečaj, pri čemer izčrpa devizne rezerve. Ob devalvaciji špekulanti realizirajo velike dobičke, če pa devalvacije ni, so njihove izgube minimalne in so enake transakcijskim stroškom preprodaje deviz.³⁷

Tabela 3.2: **Izbrane finančne krize: Stroški prestrukturiranja finančnega sektorja in delež slabih kreditov.**

Država	Obdobje	Stroški prestrukturiranja	Delež slabih kreditov
Brazilijska	1994-96	4 – 10 % BDP	9 %
Finska	1991-93	8 – 10 % BDP	9 %
Japonska	1990-ta	3 % BDP	10 %
Mehika	1994-95	12 – 15 % BDP	11 %
Švedska	1991-93	4 – 5 % BDP	11 %

Vir: IMF, 1998, str. 78.

Fleksibilen devizni tečaj ohranja učinkovitost domače monetarne politike, a je finančna prepustnost tudi v tem primeru problematična. Večja odprtost gospodarstva pomeni večjo dovzetnost za uvoz inflacije, ki jo povzroči nenadna deprecijacija deviznega tečaja. Da bi se zavarovale pred deprecijacijo, države vodijo politiko skladno s preferencami finančnih trgov, ki gojijo splošen odpor trgov do inflacije. Tako se politiki zavzemajo za ekonomsko ravnovesje z nižjo inflacijo in nekoliko višjo stopnjo brezposelnosti. Poleg tega so finančni trgi nenaklonjeni ustvarjanju proračunskega primanjkljaja, zato politiki sledijo cilju varčnosti, morebitna nenaklonjenost trgovinskemu primanjkljaju pa to varčnost še povečuje. V isto smer vzpodbujajo tudi učinki na ravni makroekonomske prepustnosti, zaradi katerih ima bolj sproščena in ekspanzivna fiskalna politika manjši pozitiven vpliv na domačo zaposlenost. (Palley, 1999, str. 16) Pri politiki obrestnih mer se države soočajo z zapornikovo dilemo, ko želi vsaka država vzdrževati obrestno mero nekoliko nad ravnovesno na svetovnem trgu, da bi se zavarovala pred begom kapitala in podprla domači devizni tečaj. Kadar vse države podobno oblikujejo obrestne mere, se te zvišajo na globalni ravni. Nobena država ne pridobi in vse se soočajo z deflacijskimi pritiski.

Špekulativni napadi na posamezne valute so prav tako ena izmed slabosti povezanih in soodvisnih finančnih trgov, zato se je proti njim potrebno braniti z usklajeno obrambo. V sedanjem sistemu je vsaka centralna banka odgovorna za zaščito svoje valute in centralna banka s šibko valuto nosi celotno breme obrambe pred špekulanti. Glede na omejenost deviznih rezerv in glede na sposobnost današnjih finančnih trgov, da z vzvodom povečujejo moč posameznih igralcev, lahko že posamezni špekulanti povzročijo bankrot centralne banke. Palley (1999, str. 21) zato predlaga, naj se breme zaščite deviznega tečaja prenese na države, katerih valuta aprecira, saj bi tako banke ponovno vzpostavile dominanten položaj na finančnih trgih. V tem primeru namreč banke ne bi varovale tečaja z omejenimi rezervami tuje valute, pač pa z neomejenimi možnostmi za izdajo domače valute in špekulanti ne bi mogli več prevladati.

Veliko je mogoče narediti tudi za preprečevanje finančnih kriz na globalni ravni. Možne rešitve so liberalizacija denarnega trga, omejevanje globalnih kapitalskih tokov, uvedba svetovne valute in izboljšana koordinacija makroekonomskih politik med državami. Liberalizacija denarnega trga pomeni vzpostavitev

dovolj fleksibilni oziroma kjer so stroški dela ali davčne stopnje relativno visoki. Finančna prepustnost se izraža s povečano mobilnostjo finančnega kapitala. Ti trije vidiki prepustnosti spreminjajo ekonomsko strukturo in vzpodbude, ki so jim podjetja in države izpostavljene.

³⁷ Tak mehanizem delovanja valutnih trgov je izkoristil tudi George Soros, ko je leta 1992 špekuliral proti angleškemu funtu.

okolja, v katerem zasebne valute tekmujejo z uradnim državnim denarjem, pri čemer bi lahko imele sidro na primer v dragih kovinah. Po prepričanju Hayeka bi konkurenca med alternativnimi valutnimi enotami³⁸ bolj verjetno povečala mednarodno blaginjo kot sistemi po vzoru bretton-woodskega, ki za nadzor pooblaščajo mednarodne institucije. Te sčasoma okostenijo in ne zagotavljajo optimalnega delovanja sistema. (Jordan, 2001, str. 44) Tako konkurenco bi države vzpodbudile z odstranitvijo vseh trgovinskih in kapitalskih omejitev, vključno z odpravo prepovedi depozitov v tujih valutah. Ni potrebno posebej poudarjati, da je liberalizacija ekstremna rešitev, ki bi jo bilo v današnjih časih konsenzualnega odločanja izjemno težko uveljaviti.

Druga rešitev, ki nasprotuje liberalizaciji, predlaga poostreitev nadzora in kapitalskih omejitev. V skladu s prepričanjem Palleya in vrste ostalih raziskovalcev velika nihanja kapitalskih in denarnih tokov škodujejo svetovni blaginji. Palley (1999, str. 21) se zato zavzema za uvedbo Tobinovega davka³⁹, ki bi zmanjšal špekulacije na valutnih trgih, in za časovne omejitve pri vstopu in izstopu kapitala iz posamezne države. Take omejitve z odvrčanjem špekulacij prispevajo k vzpostavitvi politične avtonomije. Nadaljnji ukrep je vzpostavitev rezerv za kapitalske investicije, ki bi omogočile monetarni nadzor in omejile kratkoročna posojila, ki so se izkazala za uničujoča v vzhodni Aziji.

Povzamemo lahko, da finančna globalizacija v splošnem ne omejuje avtonomije posamezne nacionalne države bolj, kot je bilo to značilno za pretekla obdobja. Ustrezno vodenje monetarne politike v gospodarsko povezanem mednarodnem okolju omogoča doseganje nacionalnih monetarnih ciljev. V tem kontekstu sta pomembni transparentnost finančnega sistema in vzdržnost obstoječe politike, ki posamezni državi zagotavljata obvladovanje negativnih zunanjih vplivov. Po drugi strani se postavlja vprašanje, ali je oblikovanje suverene nacionalne monetarne politike z vidika gospodarske učinkovitosti sploh smiselno, saj so stroški neodvisnosti visoki, potencialne koristi pa omejene. V nadaljevanju bomo pogledali značilnosti mednarodnih monetarnih institucij in njihov vpliv na delovanje nacionalne države.

3.1.3 Globalni monetarni sistem

Ključni mednarodni finančni instituciji sta Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund - IMF) in Svetovna banka (World Bank - WB). Ne glede na različne cilje so njune politike tesno povezane, njihova ključna značilnost pa je usmeritev v liberalizacijo makroekonomske politike. IMF in WB je julija 1944 na konferenci Združenih narodov v Bretton Woodsu ustanovilo 45 držav, ki so sprejele soglasje o okviru za ekonomsko sodelovanje, da bi preprečile ponovitev napačnih političnih odločitev, ki so vodile v veliko krizo tridesetih let. Danes povezuje 184 članic.

O samih usmeritvah IMF največ pove prvi člen ustanovitvenega sporazuma, ki navaja cilje te organizacije, navedene v Okviru 3.1 na strani 37. Medtem ko cilji IMF ostajajo enaki, se metode in področja dela v času spreminjajo. Danes IMF nudi pomoč svojim članicam na tri načine: pregleduje in nadzoruje nacionalni in globalni ekonomski in finančni razvoj ter svetuje članicam na področju njihove ekonomske politike, zagotavlja posojila v konvertibilnih valutah, ki omogočajo prilagoditve in reforme v smeri popraviljanja plačilnobilancijskih neravnovesij in vzpodbujanja vzdržne rasti ter ponuja širok spekter tehnične pomoči in usposabljanja za uradnike vlad in centralnih bank na njihovem strokovnem področju. (About the IMF, 2003)

³⁸ Ideja o vzpostavitvi globalne valute morda ni tako težko dosegljiva, kot se zdi na prvi pogled. Najbližje smo bili svetovni valuti v 19. stoletju s sistemom vezave valut na zlato. Prednost zlatega standarda je bil obstoj globalnega monetarnega sistema, v katerem je bila skoraj vsaka valuta zamenljiva za zlato. Nacionalne valute so bile le različne denominacije svetovnega denarja. (Jordan, 2001, str. 48) Vendar idealnega recepta za doseganje in ohranjanje stabilne vednosti valute ni. Tudi valute v 18. in 19. stoletju, ki so bile vezane na dragocene kovine, so bile občasno podvržene inflaciji in deflaciji, ko je prišlo do odkritja novih nahajališč kovin ali izčrpanja starih.

³⁹ Razprave na temo uvedbe Tobinovega davka trajajo že nekaj desetletij, a zaenkrat ideja še ni dovolj široko sprejeta, da bi se zanjo odločil zadosten krog držav in ji omogočil življenje.

Okvir 3.1: Cilji IMF.

Cilji Mednarodnega denarnega sklada so:

- Vzpodbujati mednarodno sodelovanje v okviru trajne institucije, ki zagotavlja orodja za posvetovanje in sodelovanje pri obravnavi mednarodnih monetarnih problemov.
- Pomagati pri širjenju in uravnoveženi rasti mednarodne menjave ter tako prispevati k primarnim ciljem ekonomske politike, ki so pospeševanje in ohranjanje visoke ravni zaposlenosti in realnega dohodka ter razvoj produktivnih virov vseh članic.
- Podpirati trdnost valut, ohranяти urejene odnose menjave med članicami in preprečevati depreciacijo zaradi valutne konkurence.
- Pomagati pri ustanovitvi multilateralnega sistema plačil z upoštevanjem tekočih transakcij med članicami in pri odstranjevanju valutnih omejitev, ki ovirajo rast svetovne trgovine.
- Omogočiti začasen dostop do virov sklada članicam ob določenih pogojih ter jim tako izkazati zaupanje in jim dati priložnost za popraviljanje neravnovesij plačilne bilance, ne da bi se države morale zatekati k ukrepom, ki bi bili škodljivi za mednarodno prosperiteto.
- V skladu z zgoraj navedenim skrajšati trajanje in znižati stopnjo neravnovesja v mednarodni plačilni bilanci članic.

Vir: Articles of Agreement of the International Monetary Fund, 2003.

Finančna sredstva sklada zagotavljajo članice v obliki kvot, ki so določene z velikostjo posamezne članice. ZDA prispevajo 17,6 odstotka vseh sredstev, največjih 5 držav pa skupno 40,5 odstotka sredstev (About the IMF, 2003). Dodelitev posojila IMF posamezni državi ni toliko pomembna zaradi obsega pridobljenih sredstev, kot zaradi zaupanja izkazanega vladi, ki omogoča pridobitev posojil iz drugih virov. IMF zaposluje 2.650 ljudi v 140 državah in je v letu 2002 razpolagal s sredstvi v skupni vrednosti 280 milijard USD.

Svetovna banka, ki združuje delo večih institucij⁴⁰, je eden najpomembnejših virov razvojne pomoči. Osnovno poslanstvo WB je izkoreniniti revščino v svetu. V letu 2002 je zagotovila 19,5 milijard USD posojil več kot sto državam v razvoju, osredotoča pa se na pomoč najrevnejšim državam in najrevnejšim slojem (The World Bank Group: About Us, 2003). Skupno zaposluje 10.000 ljudi.

V zadnjem desetletju se vrstijo kritike na delo obeh institucij, ki ju obtožujejo vsiljevanja škodljive makroekonomske politike državam v razvoju in drugim državam, odvisnim od njihove pomoči. Kritike so se zaostriale v drugi polovici devetdesetih let, ko IMF v skladu s konzervativno strategijo omejevanja državne potrošnje in uravnoveženega proračuna ni uspelo zajezi krize na Tajskem, v Indoneziji in v Južni Koreji, ki se je zatem razširila na ostale dele Azije. (A Critique of IMF, 1998; Sachs, 1997) Starejše kritike se nanašajo na politiko strukturnega prilagajanja, ki je bila vsiljena revnim državam tretjega sveta, a je zahtevala pomembne socialne stroške. IMF je zagotavljal pomoč pod strogimi pogoji, ki naj bi zagotovili gospodarsko rast, ta pa se ni nikoli pojavila ali pa so bili njeni učinki zelo neenakomerno razporejeni med različne družbene skupine. Z nekaj odstopanji je zadolževanje teh držav še poslabšalo že tako težavne gospodarske razmere. (A Critique of IMF, 1998)

Nobelovec Stiglitz (2002, str. 75) prikazuje krizo v vzhodni Aziji z vidika vpletenosti IMF in ZDA v proces liberalizacije kapitalskih trgov. Po njegovem mnenju sta navedena igralca ključno pripomogla k odpiranju kapitalsko nerazvitih trgov vzhodne Azije špekulativnim investicijam, ki lahko pridejo in se umaknejo v hipu, za seboj pa pustijo razdejavanje. Vzhodnoazijske države niso potrebovale tujih investicij, saj so jim visoke stopnje varčevanja zagotavljale zadostne vire za produktivne investicije, ki bi dopuščali bolj postopno odpiranje trgov. Na temelju liberalne tržne ideologije je zaslužilo mnogo špekulantov, pri čemer so se zanemarjale raziskave Svetovne banke, ki so hitro liberalizacijo predstavljale kot izjemno tvegano za razvijajoče se države. Sachs (1997) dodaja, da so se pri IMF določale politične usmeritve na podlagi pomanjkljivih informacij o ekonomskem stanju držav, medtem ko osebje IMF ni nikomur odgovorno za svoje delo in svoje očitne napake.

⁴⁰ Te institucije so International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) in International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).

Te kritike obenem nakazujejo, da prihaja do razkroja monetarnih institucij na nadnacionalni ravni in do upada zaupanja v njihovo sposobnost za presojo v trenutkih, kritičnih za posamezno državo. Tako je ogrožena vloga koordinatorja, ki bi lahko združeval interese na mednarodni ravni s ciljem zagotoviti mednarodno monetarno ravnovesje.

3.2 Fiskalna politika

3.2.1 Cilji in instrumenti fiskalne politike

Fiskalna politika predstavlja tisti del ukrepov ekonomske politike, ki se nanašajo na državne prihodke in izdatke. Razumemo jo kot način kombiniranja fiskalnih instrumentov, ki omogoča doseganje javnofinančnih in splošnih ekonomskih ciljev. Operativno jo vodi aparat fiskalnega sistema, ki opravlja naslednje tri osnovne funkcije: (1) alokacijsko funkcijo, ki zagotavlja javne dobrine in storitve, (2) stabilizacijsko funkcijo, katere namen je z javno potrošno vplivati na agregatno povpraševanje v gospodarstvu, in (3) redistributivno funkcijo, ki prerazdeljuje dohodke med različnimi dohodkovnimi razredi. Za doseganje ekonomskih ciljev fiskalna politika uporablja vrsto instrumentov, ki jih lahko razvrščamo glede na njihovo funkcijo (vgrajeni stabilizatorji, diskrecijski ukrepi, formule fleksibilnosti) ali glede na smer tokov, ki jih opredeljujejo (instrumenti proračunskih prihodkov, kot so davki, prispevki, carine in transferi iz tujine ter instrumenti proračunskih izdatkov, kot so izdatki za nakup proizvodov in storitev, državne investicije, transferi, izdatki za državne rezerve in transferi tujini). (Rupar, 1999, str. 4)

Fiskalna politika sledi tako makroekonomskim kot mikroekonomskim ciljem. Na makroekonomski ravni govorimo o vplivu na agregatno povpraševanje in na likvidnost gospodarstva. Obe vrsti vplivov imata kratkoročno naravo in sta namenjeni doseganju stabilizacijskih ciljev. Na mikroekonomski ravni se fiskalna politika uporablja za stimulacijo različnih ekonomskih subjektov, deluje na ponudbeno stran gospodarstva in ima dolgoročneje učinke. (Rupar, 1999, str. 5) Cilji fiskalne politike so tako ekonomske kot socialne narave. Načini obdavčenja in davčne stopnje so določeni na osnovi želene ravni javnih storitev in transferjev (socialne blaginje) ter v skladu z alokacijskimi, stabilizacijskimi in redistributivnimi cilji gospodarstva. Davčni sistemi so med državami povezani toliko, kolikor davčne oblasti nalagajo davčno obveznost rezidentom, ki prihodke ustvarjajo v tujini, in kolikor obdavčijo dohodke nerezidentov doma. V razmerah omejene mobilnosti kapitala in delovne sile je odločitev posamezne države o davčnih stopnjah in ravni javne potrošnje, o uporabi neposrednih ali posrednih oblik obdavčenja ter o uporabi davčnih vzpodbud sprejeta na osnovi domačih preferenc in ima učinke predvsem na domače gospodarstvo. Tudi v primeru da država s svojimi ukrepi vpliva na tuje rezidente, je ta vpliv omejen.

3.2.2 Fiskalna politika pod vplivom globalizacije

Globalizacija menjave in investicij je spremenila odnose med davčnimi sistemi držav. Odstranitev nedavčnih ovir za mednarodno poslovanje in investicije ter posledično povezovanje nacionalnih gospodarstev sta močno povečala potencialni vpliv domače davčne politike na ostala gospodarstva. Globalizacija je vzpodbudila davčno reformo v smislu širjenja davčne baze in zniževanja davčnih stopenj. Države nenehno prilagajajo sistem javnih financ, da bi ustvarile ugodno gospodarsko okolje za investiranje. (OECD, 1998, str. 13) Izboljšana mobilnost kapitala je pospešila razvoj kapitalskih in finančnih trgov, kar vzpodbuja države k zniževanju davčnih kapitalskih ovir in k modernizaciji davčnih sistemov.

Tanzi (2000, str. 5) navaja vrsto dejavnikov, ki naj bi v prihajajočih desetletjih z liberalizacijo trgov in povezovanjem gospodarstev vplivali na sposobnost držav za vodenje stabilne fiskalne politike: elektronske transakcije in elektronsko poslovanje, uporaba elektronskega denarja, transferi blaga in storitev znotraj transnacionalnih podjetij, ki so locirana v več državah, davčni raji in mednarodni finančni centri,

nesposobnost obdavčenja finančnega kapitala, naraščajoče možnosti za neobdavčen izvoz delovne sile in nakupovanje v tujini. V nadaljevanju podrobneje pojasnjujemo te dejavnike, ki spodjedajo davčno bazo in katerih katalizator so procesi globalizacije.

Prvi dejavnik je vse večji obseg elektronskega poslovanja in elektronskih transakcij na splošno. Kot ocenjuje Forrester Research (Tanzi, 2000, str. 5) so v letu 1999 transakcije preko interneta v ZDA skupaj znašale približno 150 milijard dolarjev, medtem ko naj bi se po takratni oceni do leta 2003 ta vrednost povzpela na 3 bilijone dolarjev. Zaradi neurejenosti davčnih vidikov elektronskega poslovanja, bo to po eni izmed projekcij že v letu 2003 v ZDA znižalo davčno osnovo za 1,9 odstotka in povzročilo izpad 11 milijard dolarjev davčnih prihodkov. Stališča držav do obdavčenja elektronskih transakcij so različna, v ZDA pa prevladuje negativno stališče. Ameriški kongres je uvedel začasni moratorij na obdavčenje teh transakcij, kar naj bi omogočilo razcvet mlade industrije.

Dve značilnosti elektronskega poslovanja povzročata težave državam pri obdavčenju elektronskih transakcij. Prvič, elektronske transakcije za seboj ne puščajo fizičnih dokazov in jim je težko slediti. Drugič, proizvodi, ki so predmet transakcij preko interneta, so prav tako v čedalje večji meri nematerialni digitalni proizvodi (zvočni in video zapisi, publikacije, svetovalne storitve), zato je težavno določiti prodajno mesto ali mesto potrošnje. Take značilnosti poslovanja postavljajo resne probleme pri opredeljevanju davčnih pristojnosti, saj so današnji davčni sistemi vezani na koncepte 'mesta ustvarjene vrednosti' in 'mesta potrošnje proizvoda'. V primeru ko je oboje težko opredeliti, obenem pa potrošena dobrina kot proizvod izgine brez fizičnih dokazov, obdavčenje postane resen izziv, od držav pa zahteva uvedbo novih inovativnih rešitev pri opredeljevanju davčne baze.

Naslednja nevarnost je elektronski denar⁴¹ in izrinjanje pravega denarja z njim. Elektronski denar danes še ne pomeni resnejše grožnje davčnemu sistemu, v primeru širše uporabe in decentraliziranih evidenc o transakcijah pa bi lahko oviral pobiranje davka na dodano vrednost in prometnega davka, še posebej pri prodaji elektronskih dobrin in storitev, pa tudi pobiranje davka na dohodek, saj bi bilo mogoče izplačilo plač v obliki elektronskega denarja.

Problemi pri obdavčenju transference tokov, ki potekajo med več podružnicami znotraj enega transnacionalnega podjetja, naraščajo z obsegom mednarodne menjave in naraščajočim deležem transference tokov v okviru v te menjave. Davčne oblasti mnogih držav upravičeno domnevajo, da podjetja izkoriščajo sisteme transference cen in metode razporejanja fiksnih stroškov za prelivanje dobičkov v države z nižjimi davki, vendar še nimajo konkretnih rešitev, s katerimi bi se lahko zoperstavili takim manipulacijam. Ne glede na to v skladu z raziskavo, ki je zajela 600 transnacionalk⁴², večina anketiranih podjetij kot glavno vodilo za določanje transference cen uporablja maksimizacijo poslovnega rezultata in ne optimizacijo davčnih odливov. Možen odgovor na problem je opredelitev priporočenih transference cen. Posamezne države, tudi ZDA, že sledijo takim usmeritvam, nujni pa so mednarodni dogovori na tem področju. Tako vrednotenje ekonomskih tokov ima lahko negativne učinke, saj podjetja plačujejo davke na domnevni namesto na dejanski dobiček, stroški poslovanja v okviru različnih davčnih oblasti pa se povečajo. (Tanzi, 2000, str. 6)

Naslednja nevarnost za učinkovito vodenje davčne politike so mednarodni finančni centri in davčni raji, v katere se stekajo finančne naložbe oziroma depoziti iz drugih držav. Poceni informacijska infrastruktura omogoča enostavne, poceni in hitre premike denarja in znanja, ki jih v posamezni državi ni mogoče regulirati. Po ocenah iz leta 1998 naj bi tuji finančni depoziti presegali 5 bilijonov dolarjev. Velike večine

⁴¹ Elektronski denar pomeni uporabo programske in strojne opreme, ki omogoča opravljanje plačil preko interneta. Pri tem se plačila lahko evidentirajo centralizirano (podatki o stanju na posameznih računih se zbirajo na enem mestu) ali pa so podatki o transakcijah dostopni le samemu uporabniku. V prvem primeru je davčni nadzor nedvomno enostavnejši, je pa manj sprejemljiv za same potrošnike z vidika varovanja zasebnosti.

⁴² Ernst & Young. *Transfer Pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and Beyond*. Tax Notes International, November 15, 1999. Str. 1907-37.

prihodkov, ki jih ti depoziti ustvarijo, vlagatelji ne prijavijo davčnim oblastem. Raziskava Združenih narodov je pokazala, da je vrsta mednarodnih podjetij ustanovljenih prav z namenom pranja denarja in izogibanja plačilu davkov. Razvoj elektronskega poslovanja in njegova občutljivost na razlike v davčnih stopnjah še pospešujeta oblikovanje škodljive davčne konkurence. Na spletnih straneh je mogoče pridobiti nasvete za agresivno načrtovanje davčnih izdatkov, ki so vse bolj profesionalno zasnovani. Za velikim številom svetovalnih spletnih strani stoji razmeroma malo krovnih organizacij, ki so pogosto locirane v davčnih rajih.

Potencialni upad davčnih prihodkov izvira tudi iz nesposobnosti ali nepripravljenosti posameznih držav, da bi z višjimi stopnjami obdavčile finančni kapital in prihodke tiste delovne sile, ki poseduje zelo tržna znanja in sposobnosti. Države vse težje obdavčijo mobilni kapital ali visoko kvalificirano delovno silo s stopnjo, ki presega raven v drugih državah. Visoke davčne stopnje in nizki transakcijski stroški vzpodbujajo odliv kapitala in kvalificiranega dela v države z ugodnejšimi davčnimi razmerami. Davčni sistem je neučinkovit tudi pri obdavčenju tujih aktivnosti domačih državljanov, ki so večinoma visoko kvalificirani. Izmenjava informacij med davčnimi oblastmi različnih držav je danes omejena in bo taka najverjetneje ostala, kar posameznikom omogoča, da doma ne prijavijo ali le delno prijavijo svoje prihodke v tujini. Obenem vse več posameznikov investira svoje prihranke v tujini tako, da se izogne obdavčenju.

Davčni prihodki se znižujejo tudi zaradi naraščajočega obsega potovanj posameznikov, ki nakupujejo v državah z nižjim prometnim davkom. Manjše države z znižanjem davčnih stopenj na luksuzno blago pritegujejo tuje kupce. Davčne stopnje na drago, a lahko prenosljivo blago, so (z izjemo tobačnih proizvodov in naftnih derivatov) v zadnjih letih pomembno upadle.

Z globalizacijo so podjetja in posamezniki odkrili nove možnosti za zniževanje davčnih bremen in izogibanje davčnim obveznostim, kar je odprlo potencial za države, ki želijo z davčno politiko pritegniti predvsem finančni, pa tudi druge oblike geografsko mobilnega kapitala. Delovanje teh držav izkrivlja ravnovesje mednarodnih tokov blaga in investicij in zmanjšuje raven svetovne blaginje. Izkoriščanje davčne politike posamezne države za preusmerjanje kapitalskih tokov neobhodno spodjeda davčno bazo drugih držav, spreminja strukturo davčnih virov (s prenosom davčnega bremena od mobilnih k nemobilnim resursom) in vzpodbuja uporabo progresivnih davčnih stopenj za doseganje redistributivnih ciljev. (OECD, 1998, str. 14) Verjeten rezultat teh procesov bo prilagoditev davčnih sistemov vseh držav, pri čemer bo v novem ravnovesju nemogoče dosegati današnjo raven javnih izdatkov in bo doseganje današnjih fiskalnih ciljev vprašljivo. Ugodnejšo rešitev za države predstavlja poglobljeno mednarodno sodelovanje, ki pa je danes šele v povojih.

3.2.3 Davčna konkurenca in mednarodno obvladovanje fiskalne politike

Večja mobilnost kapitala in nesposobnost držav, da bi ga ustrezno obdavčile, se izraža v povečani davčni konkurenci med državami. Koncept davčne konkurence temelji na konfliktu med globalno mobilnim kapitalom in nacionalno državo blaginje, ki je omejena pri njegovem obdavčevanju. Z grožnjo bega iz države in izvoza delovnih mest lahko kapital pridobi davčne popuste, države pa imajo poleg tega motiv, da znižujejo davke na kapital in upajo, da bodo bolj privlačne za podjetniški sektor. V tem konfliktu se države samodejno postavljajo na stran kapitala in postajajo instrument v njegovih rokah, namesto da bi širše predstavljale domače gospodarske interese.

Statistični podatki potrjujejo take procese. V Franciji, Veliki Britaniji, Nemčiji in ZDA so od osemdesetih let dalje davčne stopnje na kapital relativno upadale v primerjavi s stopnjami obdavčenja dela.⁴³ (Beck, 1999,

⁴³ Beck na primer navaja, da so v Nemčiji od leta 1979 do 1999 podjetniški dobički narasli za 90 odstotkov in plače za 6 odstotkov. Davčni prihodki so se v zadnjih desetih letih podvojili, medtem ko so prihodki od podjetniških davkov upadli za polovico. Zdaj k celotnim davčnim prihodkom prispevajo 13 odstotkov, v primerjavi s 25 odstotki leta 1980 in 35 odstotki leta 1960. Podobno se je zgodilo v ostalih državah, saj večina transnacionalnih davkov več ne plačuje doma. (Beck, 1999, str. 25)

str. 25; Palley, 1999, str. 10) Evropske države in posamezne države znotraj ZDA so z davčnimi olajšavami pritegnile nove investicije, pri čemer so podjetja vzpostavljala neposredno konkurenco med ponudbami različnih držav, ki je pripeljala do davčne vojne. Taka davčna konkurenca ima pomembne makroekonomske in distribucijske učinke. Predstavimo jih lahko s preprosto shemo državne potrošnje:

$$D = G - T_D - T_K$$

pri čemer je D proračunski presežek ali primanjkljaj, G državna potrošnja, T_D davki na dohodke iz dela in T_K davki na dohodke iz kapitala. Davčna konkurenca znižuje davke na dohodke iz kapitala T_K . Če je država omejena pri financiranju proračunskega primanjkljaja, mora znižati potrošnjo ali povečati davke na dohodke iz dela, kar prerazdeljuje dohodek v škodo delovne sile. Z zmanjšanjem javne potrošnje se po drugi strani niža raven državnih storitev. Oba ukrepa znižujeta agregatno povpraševanje bodisi države bodisi gospodinjestev. Davčna konkurenca se izraža v obliki zapornikove dileme, v okviru katere se posamezne države odločajo, ali bodo ohranile obstoječo stopnjo obdavčenja kapitala ali jo bodo znižale in skušale pritegniti nove investicije. Znižanje davkov lahko posamezni državi prinese koristi le, če ostale države ne sledijo njeni politiki. Kadar vse države hkrati nižajo davčne stopnje, na dolgi rok nobena ne pridobi in edina posledica je redistribucija dohodka v škodo dela.

Pritegnitev mobilnega kapitala in njegovo učinkovito izkoriščanje je temelj tako imenovane strategije tretje poti, ki je srednja pot med liberalnim kapitalizmom in socialno državo blaginje. Napredna strategija tretje poti se osredotoča na dva povezana problema – nezvestobo in destabilizirajočo naravo mobilnega kapitala ter razpadanje sistema socialne blaginje. To po mnenju Kapsteina (1998, str. 23) zahteva vpeljevanje dveh povezanih rešitev. Prvič, mobilni kapital mora plačati ustrezen pravični delež skupnih dobrin, ki jih zagotavlja država, in drugič, pomemben del prihodkov iz tega naslova je potrebno usmeriti v socialno potrošnjo, ki mora biti v samem središču ekonomske usmeritve. Velike industrijske države so se pripravljene soočiti s tem izzivom. Združeni narodi opozarjajo na problem s konferencami na temo omejevanja davčne konkurence. Ključna ofenziva poteka v OECD, toda rešitve so politično in tehnično zapletene. Kljub vsemu je mogoče davčno konkurenco obvladovati le dogovorno na nadnacionalni ravni.

Na upadanje davčnih prihodkov lahko država odgovori na več načinov (Palley, 1999, str. 20; Kapstein, 1998, str. 23; OECD, 1998, str. 2): s preusmeritvijo od obdavčenja mobilnega k obdavčenju nemobilnega dohodka, z oblikovanjem mehanizmov za nadzor nad elektronskim poslovanjem in uporabo elektronskega denarja, z odpravo davčnih rajev, z omejevanjem škodljive davčne konkurence, z mednarodnimi dogovori o urejanju področja transfernih cen, z izmenjavo informacij o davčnih zavezancih med državami in z mednarodno koordinacijo davčne politike.

Glede na globalno naravo elektronskega poslovanja mora biti nadzor nad njim tudi globalen. Vrsta argumentov govori v prid mednarodnemu sodelovanju. Prvi je visoka stopnja rasti sektorja. Drugi razlog je potreba po opredelitvi mesta obdavčenja poslovanja, ki je danes identično državi, v kateri ima podjetje sedež⁴⁴. Industrijske velesile dosegajo visoko stopnjo konsenza glede osnovnih načel nadzora nad elektronskim poslovanjem, a dvomijo, da je celovita ureditev področja interneta in elektronskega poslovanja zaželena oziroma mogoča. Kljub velikemu potencialu za mednarodno koordinacijo bo to področje še nekaj časa urejeno predvsem z nacionalno zakonodajo in regionalnimi dogovori.

⁴⁴ Načelo obdavčenja v kraju sedeža podjetja oziroma opravljanja poslovne dejavnosti (ang. *place of permanent establishment*) je enako, kot v primeru klasičnega poslovanja. V primeru elektronskega poslovanja je kontroverzna opredelitev kraja opravljanja dejavnosti v primeru spletnih strani in ali lokacija strežnika lahko služi kot osnova za to. V skladu z davčno konvencijo OECD spletna stran in strežnik sama po sebi še ne določata kraja opravljanja dejavnosti.

Davčno sodelovanje na regionalni ravni je vredno omembe. Odbor za davčne zadeve (Committee on Fiscal Affairs) pri OECD je oblikoval program za doseganje soglasja med državami na treh področjih (Owens, 2000, str. 2):

- a. Področje potrošniških davkov, ki uveljavlja načelo obdavčenja v kraju potrošnje in išče mehanizme pobiranja davkov, ki bi kar najbolje uresničevali to načelo. Pri tem tesno sodeluje z Evropsko Unijo;
- b. Področje neposrednih davkov na mednarodni ravni, ki nadzoruje uvedbo pravil za obdavčenje dobičkov ter opredeljuje naravo elektronskih transakcij za davčne namene. Obenem išče možnosti za nadgradnjo oziroma posodobitev koncepta trajnega sedeža podjetja;
- c. Področje davčne administracije, ki po eni strani išče možnosti za uporabo novih tehnologij elektronskega poslovanja za posodobitev sistema davčne administracije, po drugi strani pa se sooča z izzivi, ki jih elektronsko poslovanje postavlja pri klasičnem nadzoru in pobiranju davkov, še posebej na področju novih možnosti za davčno utajo.

Pri iskanju rešitev za obstoječe dileme poskuša OECD pritegniti kar najširši krog vpletenih, tudi države nečlanice in podjetniški sektor.

Ena izmed mogočih rešitev predvideva proporcionalno delitev dobička posamezne transnacionalke med državami v skladu z vnaprej opredeljeno formulo in obdavčenje tako razporejenega dobička v posamezni državi. (OECD, 2001, str. 5) Največji izziv je v tem primeru oblikovanje objektivnih in lahko merljivih kriterijev za pravično razporejanje dobička med davčne oblasti. Eden izmed kriterijev bi lahko bil delež opredmetenih sredstev (kar bi ponovno vodilo v probleme vrednotenja teh sredstev) ali delež zaposlenih.⁴⁵ Naveden pristop ima še eno prednost; v primeru celovite uvedbe dvojno obdavčenje ne bi bilo mogoče, kar bi poenostavilo mednarodno davčno administracijo.

Države se morajo s koordiniranim sodelovanjem usmeriti v odpravo finančnih centrov in davčnih rajev. Gre za ambiciozno nalogo, v okviru katere industrijske države izvajajo tolikšne pritiske na omenjene države, da te popolnoma odpravijo finančne in davčne ugodnosti. Projekt na temo škodljive davčne konkurence se je v OECD pričel leta 1996 pod vodstvom Odbora za davčne zadeve. Leta 1998 Odbor pripravil poročilo o učinkih škodljive davčne konkurence na nacionalne davčne baze in o možnostih za zoperstavljanje taki konkurenci⁴⁶. Poročilo govori o davčnih zatočiščih (ang. tax havens) in o škodljivih preferenčnih davčnih režimih (ang. harmful preferential tax regimes) v državah članicah in nečlanicah OECD. (OECD, 1998, str. 3) Osredotoča se na geografsko mobilne dejavnosti, kot so finančne in druge storitve. Poročilo opredeljuje značilnosti škodljive davčne prakse in podaja 19 priporočil za zoperstavljanje taki praksi.

Poročilo opredeljuje davčna zatočišča s štirimi kriterij. (OECD, 1998, str. 23) Prvič, davčne stopnje so enake nič ali so zanemarljivo majhne. Drugič, izmenjava informacij o davkoplačevalcih z drugimi državami je pomanjkljiva. Zakonodaja davčnih zatočišč običajno zagotavlja popolno tajnost podatkov o komitentih in preprečuje drugim davčnim oblastem, da bi pridobile podatke o svojih davkoplačevalcih. Pomanjkanje transparentnosti pri vzpostavljanju in izvajanju zakonodajnih, sodnih ali administrativnih ukrepov je tretje merilo pri opredeljevanju davčnih zatočišč. In zadnjič, v davčnih zatočiščih je pogosto odsotna zahteva po stvarnosti materialnega poslovanja podjetja⁴⁷. Davčna zatočišča namreč ne zahtevajo, da se v ozadju določenega podjetja odvija stvarna aktivnost, zato je v njih tako veliko podjetij le na papirju.

⁴⁵ Pojavljajo se še dodatne ovire za uvedbo tega pristopa, na primer definicija podjetja, za katerega bi se izračunaval konsolidirani dobiček namenjen delitvi, računovodska standardizacija pri obračunavanju tega dobička ter vsi napor, potrebni za doseganje mednarodnega kompromisa na tem področju. Obdavčenje elektronskega poslovanja mora po usmeritvah OECD ohraniti fiskalno suverenost držav, zagotoviti pravično delitev davčne baze ter preprečiti dvojno ali nenamerno obdavčenje.

⁴⁶ OECD: *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris: OECD, 1998. 80 str.

⁴⁷ Pri tem ni enostavno opredeliti, kdaj ima določena aktivnost stvarno podlago in kdaj ne. Za finančne in managerske storitve tako podlago še lahko najdemo, je pa večinoma odsotna v primeru storitev t.i. papirnih podjetij.

Odbor za davčne zadeve je januarja 2000⁴⁸ pripravil spisek 35 držav⁴⁹, ki glede na zgornje kriterije spadajo v kategorijo davčnih zatočišč. Identificirali so jih sicer več, a na spisek niso uvrstili tistih, ki so se vnaprej na najvišji politični ravni zavezala, da bodo odstranila škodljivo davčno prakso in davčno ureditev uskladila s smernicami iz poročila iz leta 1998⁵⁰. Vse države, ki se odločijo za sodelovanje pri odpravi škodljive davčne prakse, morajo ob podpori OECD oblikovati načrt za spremembe, ki že v prvem letu uvaja pomembne premike pri odpravi škodljivih davčnih ukrepov. (OECD, 2000, str. 16) Proti državam, ki so odrekle sodelovanje, bodo imele članice OECD možnost uvesti protiukrepe. Vrsta manjših in tudi večjih držav je ta pristop sprejela z nezaupanjem, ki delno izvira tudi iz vprašljivosti koncepta škodljive konkurence.

Davčna zatočišča niso edina oblika škodljive davčne konkurence. Posamezne države članice in nečlanice OECD prav tako izvajajo določene ukrepe, ki jih v skladu z merili OECD lahko uvrstimo v sklop škodljivih preferenčnih davčnih režimov. Odbor za davčne zadeve pri OECD je identificiral 31 takih režimov v državah članicah⁵¹ na več različnih gospodarskih področjih. Članice so se zavezale, da bodo zagotovile skladnost delovanja z usmeritvami do aprila 2003. V primeru da imajo davčni zavezanci posameznih držav koristi od sedanjih preferenčnih režimov, bo potrebno te koristi odpraviti najkasneje do konca decembra 2005.

V okviru OECD se prav tako odvijajo napor v smeri določanja pravil pri opredeljevanju transfernih cen proizvodov in storitev transnacionalnih podjetij. Da bi zagotovili pravično delitev davčne baze med posameznimi deli transnacionalke, upoštevamo načelo, da morajo biti transferi znotraj skupine čim bolj podobni transferom med neodvisnimi podjetji. Za lažje uveljavljanje načela v praksi je OECD že leta 1979 oblikovala smernice, ki se od leta 1995 dopolnjujejo z novimi poglavji.

Države morajo vzpodbuditi in nadgraditi medsebojno izmenjavo informacij o davčnih zavezancih. Dvostranske državne pogodbe danes omogočajo izmenjavo podatkov med davčnimi oblastmi. Današnje pogodbe so ustrezna podlaga za izmenjavo informacij o posameznih pomembnih davkoplačevalcih (transnacionalkah), ki so oblastem dobro znani. Izmenjava informacij na širši ravni postane neprimerno bolj zapletena, tako zaradi velikega obsega informacij in tehničnih ovir, kot zaradi zakonskih omejitev in interesov posameznih držav. Zato ne moremo pričakovati, da bi se v bližnji prihodnosti lahko oblikovali taki sistemi izmenjave informacij, ki bi omogočili popoln nadzor nad davkoplačevalci.

Obvladovanje davčnih prihodkov je mogoče tudi s koordinacijo davčne politike na mednarodni ravni, s katero bi kapitalu preprečili, da se izogne plačilu davkov. (Kapstein, 1998, str. 23) IMF kot ključni zagovornik take koordinacije vidi mednarodno sodelovanje kot edini način, da se države izognejo konkurenčni tekmi do ničelne davčne stopnje (ang. race to the bottom). Namen takih prizadevanj je pod okriljem IMF doseči sporazum o minimalni sprejemljivi stopnji obdavčenja kapitala, ki bi državam podpisnicam dopuščal uporabo višjih stopenj. Temu bi lahko oporekali, češ da mora vsaka država imeti možnost za uvedbo ničelne davčne stopnje na mobilni kapital in da davčna politika spada izključno v domeno posamezne nacionalne države. Vendar ima po mnenju Kapsteina (1998, str. 23) davčna politika učinke, ki segajo preko meja posamezne države (eksternalije) in vplivajo na globalno gospodarstvo kot celoto. Države z ničelno davčno stopnjo tako na nek način goljufajo sistem, podobno kot države, ki ne

⁴⁸ OECD: *Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs.* Paris: OECD, 2000. 31 str.

⁴⁹ Na spisku davčnih zatočišč najdemo naslednje države: Andora, Anguilla (UK), Antigua in Barbuda, Aruba (Nizozemska), Bahami, Bahrain, Barbados, Belize, Britanski Deviški otoki, Cookovi otoki, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey/Sark/Alderney, Otok Man, Jersey, Liberija, Lichtenstein, Maldivi, Marshallovi otoki, Monako, Monserrat (UK), Nauru, Nizozemski Antili, Niue, Panama, Samoa, Sejšeli, St. Lucia, St. Christopher & Nevis, St. Vincent & Grenadines, Tonga, Turks & Caicos, Ameriški Deviški otoki, Vanuatu. (OECD, 2000, str. 17)

⁵⁰ Omenjene države so se hkrati zavezale, da ne bodo uvajale novih ukrepov, ki bi bili v nasprotju s smernicami sprejemljive davčne prakse.

⁵¹ Gre za davčne režime, ki so potencialno škodljivi glede na opredelitev v poročilu OECD iz leta 1998 (OECD, 1998), medtem ko njihov dejanski učinek na davčno prakso ni bil ovrednoten. Identificirali so jih v naslednjih državah: Avstralija, Belgija, Francija, Grčija, Italija, Kanada, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Španija, Švica, Turčija, ZDA.

spoštujejo mednarodnih dogovorov o omejevanju onesnaževanja. Glede na to da socialne storitve prispevajo h globalni politični in ekonomski stabilnosti, bi moral vsak ekonomski subjekt ne glede na sedež prispevati k financiranju teh storitev.

Druga možnost za mednarodno davčno sodelovanje je obdavčenje špekulativnih mednarodnih finančnih transakcij, torej vpeljava Tobinovega davka. Ideja, ki smo jo že obravnavali v poglavju o monetarni politiki, je uvesti minimalen davek na tok kapitala, ki bi omejil kratkoročne tokove kapitala, saj bi bilo trgovanje izpostavljeno obdavčenju. (Kapstein, 1998, str. 23) V interesu celotnega mednarodnega sistema je ustvariti takšen davčni režim, ki motivira kapital k dolgoročnim investicijam v realno gospodarstvo, ne pa takega, ki nagrajuje špekulante za destabilizacijo valutnih trgov.

Navedli smo vrsto možnih ukrepov za nevtralizacijo negativnih učinkov globalizacije na davčne sisteme držav na nadslojni ravni. Malo je verjetno, da se bodo države v prihodnje posluževale vseh navedenih ukrepov, in tudi če bi se jih, s tem najverjetneje ne bi popolnoma zaustavile trendov, ki jim odjedajo davčno pogačo. V skladu s tem za vse države, še posebej pa tiste z visokimi davčnimi stopnjami, velja priporočilo, naj se čimprej usmerijo v zniževanje davčnih stopenj. Obenem je priporočljivo iskanje novih ustreznih davčnih osnov in možnosti za njihovo uvedbo v praksi. Kar zadeva suverenost pri vodenju davčne politike, se ji države ob medsebojnem povezovanju, s katerim omejujejo davčno konkurenco, v veliki meri odpovedujejo, a z zelo jasnim ciljem – povezati državne sisteme tako, da države ohranijo monopol nad fiskalnim aparatom.

Malo je dokazov, ki bi že danes kazali na rušenje davčnih sistemov v industrijskih in postindustrijskih državah. Ravno nasprotno, večina teh držav danes dosega rekordno raven obdavčenja ali so ji zelo blizu. Vendar je v večini teh držav v devetdesetih letih davčna stopnja prenehala naraščati, v mnogih pa je upadla v primerjavi s preteklimi desetletji (Tanzi, 2000, str. 3). Učinki globalizacije se sicer še ne kažejo v davčnih statistikah, se pa finančni ministri že pritožujejo nad vplivom davčne konkurence na davčne prihodke. Zadnji trendi spreminjanja davčnih stopenj kažejo, da so davki na dobiček od leta 1996 do 2002 v 30 razvitih državah OECD v povprečju upadli s 37,6 odstotka na 31,4 odstotka. ZDA ohranjajo relativno visoko 40-odstotno davčno stopnjo, ki jo presegajo le še v Belgiji, Italiji in na Japonskem. Socialistična Švedska ima 28-odstotno, Irska pa 16-odstotno davčno stopnjo. (The Economist, 22.02.2003, str. 68) Večino posledic globalizacije bodo države okusile v prihajajočih desetletjih in udarec bo toliko bolj boleč, če na spremembe ne bodo pripravljene. Izzivi, s katerimi se sooča fiskalna politika, so v vsakem primeru številni in trdimo lahko, da bodo spremembe na področju fiskalne politike najbolj zahtevne in najbolj pomembne za prihodnjo stabilnost ekonomskih sistemov nacionalnih držav.

3.3 Socialna politika

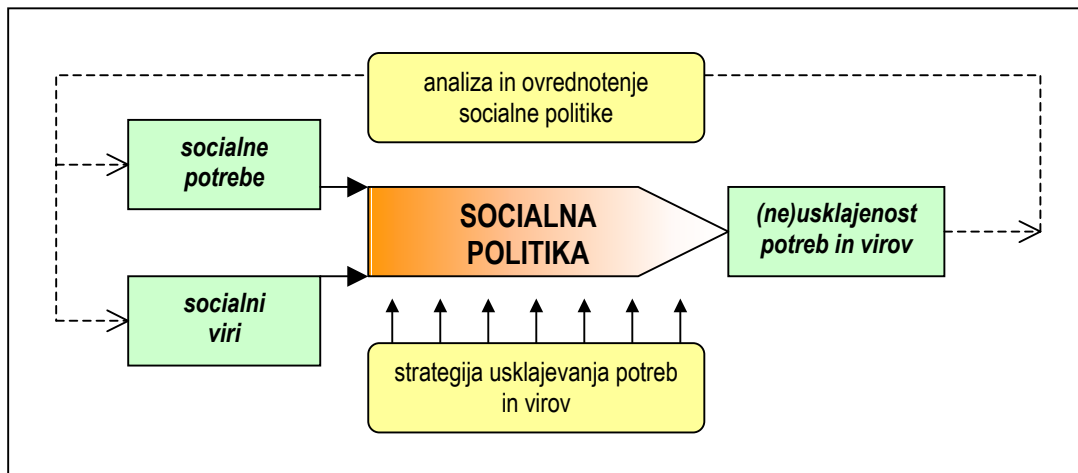
S fiskalno politiko in njenimi spremembami je tesno povezano socialno področje delovanja države, saj socialna funkcija zahteva določeno redistribucijo dohodka, katere podlago zagotavlja fiskalno ravnovesje. V nadaljevanju bomo pregledali spremembe na socialnem področju, ki jih je vzpodbudila globalizacija.

3.3.1 Cilji in instrumenti socialne politike

Funkcije socialnega varstva vidimo na štirih področjih (UN, 2001, str. 190): kot aktivno zavarovanje posameznika pred negotovostmi in tveganji, kot podporno funkcijo, namenjeno preskrbi z osnovnimi dobrinami, kot razvojno funkcijo, ki nadgrajuje sposobnosti posameznika in družbe, in kot funkcijo socialne pravičnosti, katere cilj je socialna solidarnost in povezanost. Vse te funkcije uporabljajo različne instrumente, a so med seboj tesno povezane in njihovi instrumenti se med seboj neizbežno prekrivajo.

Da bi lažje analizirali vpliv globalizacije na socialno politiko, si lahko pomagamo s Shemo 3.1, ki ponazarja proces vodenja socialne politike. Socialna politika ima redistributivno vlogo, s pomočjo katere sledi končnemu cilju povečevanja blaginje v gospodarstvu. V okviru svoje vloge identificira socialne potrebe v gospodarstvu in zagotavlja resurse za zadovoljevanje teh potreb. Socialne potrebe se oblikujejo v kontekstu posamezne družbe in so odvisne od vrednot in ideologije, ki je značilna za družbo.

Shema 3.1 : **Proces oblikovanja in vodenja socialne politike.**



Izdatke za socialno varstvo je mogoče financirati z javnimi ali zasebnimi viri in jih torej ne moremo enačiti z javnimi socialnimi izdatki. Izdatki za socialno varstvo vključujejo (UN, 2001, str. 198): (a) javne socialne izdatke za izobraževanje, zdravstvo in stanovanjsko infrastrukturo, (b) zasebne izdatke za izobraževanje, zdravstvo in stanovanjsko infrastrukturo, (c) izdatke za socialno zavarovanje (zavarovanje v primeru bolezni, invalidnosti, starosti, poškodb pri delu, nezaposlenosti), (d) premije socialnega zavarovanja, ki jih plačujejo gospodinjstva, (e) ostale zasebne izdatke za zavarovanje tveganj, ki niso pod okriljem javnega socialnega skrbstva, pa še niso vključeni pod (b), in (f) izdatke nevladnih organizacij (NGO), ki se usmerjajo na posamezne socialno ogrožene skupine.

Za financiranje javnega socialnega aparata je potrebno učinkovito zagotavljanje virov na osnovi visoke in trajne gospodarski rasti, s katero pridobimo zadostne fiskalne vire. Sredstva morajo prispevati vsi, ki ustvarjajo lastne dohodke in imajo koristi od socialnih programov. Obstaja več možnosti za mobilizacijo virov socialnega varstva (UN, 2001, str. 199):

- a. Davki. Širjenje davčne baze in pridobivanje dodatnih virov z zmanjševanjem davčne utaje in izogibanja plačilu davkov;
- b. Razlikujoče uporabniške provizije. Izboljšanje socialnih storitev je mogoče, če bolje situirani plačujejo te storitve, medtem ko so prispevki revnejših slojev minimalni. Tak pristop je še posebej primeren na področju osnovnega izobraževanja in osnovnega zdravstvenega varstva;
- c. Prerazporejanje proračunskih virov znotraj sektorjev. Zagotavljanje pretoka sredstev od manj nujnih k prioritarnim nalogam, na primer od zdravljenja k preventivi, od podiplomskega k osnovnemu izobraževanju itd.;
- d. Prerazporejanje proračunskih virov med sektorji, na primer od izdatkov za obrambo k izdatkom za socialo.

Strategija usklajevanja potreb in virov je ideološko pogojena. Liberalne države v kar največji meri vzpodbujajo oblikovanje zasebnih mehanizmov socialne varnosti in ravnovesja, v državah z močno socialno demokracijo pa je vloga državnih institucij in organiziranih interesnih skupin bistveno večja. Rezultat strategije je socialna politika, ki opravlja funkcije, sledi ciljem in uporablja instrumente, ki so

opredeljeni v tem poglavju. Ocenjena uspešnost usklajevanja med potrebami in viri je podlaga za nadaljnje politično odločanje.

Države izvajajo socialno politiko z uporabo treh osnovnih skupin instrumentov: javne potrošnje, davčnega sistema in regulacijske sheme. (Tanzi, 2000, str. 6) V različnih državah so ti instrumenti uporabljeni v različnih razmerjih. Vsi trije tipi instrumentov se spreminjajo pod vplivom globalizacije, kar se kaže v spremenjenih možnostih za uporabo posameznih instrumentov. V nadaljevanju analiziramo dosedanje uporabo teh instrumentov in spremembe, ki jih je povzročila globalizacija. Globalizacija na socialno politiko vpliva tudi s spreminjanjem vrednot, ki se odražajo v odnosu države do socialne zaščite. Tovrsten vpliv je težje izmeriti.

V času zadnjega velikega globalizacijskega vala, ki se je končal leta 1914 z začetkom prve svetovne vojne, je bila stopnja javne potrošnje za socialne namene s strani države minimalna. V obdobju 1870 do 1913 je bil delež javne potrošnje v BDP za industrijske države, za katere obstajajo podatki, po današnjih merilih zelo nizek in stabilen. (Tanzi, 2000, str. 5) V skupini osemnajstih držav, v katere je vključenih mnogo po takratnih merilih razvitih držav, je povprečen delež davčnih prihodkov v tem 43-letnem obdobju znašal med 11 in 13 odstotkov BDP. Države, ki jih danes označujemo kot države blaginje, so v letu 1913 namenile 0,6 odstotka BDP za izobraževanje, 0,3 odstotka za zdravstveno varstvo in 0,4 odstotka za pokojninsko varstvo, medtem ko so bila sredstva namenjena podpori za brezposelne in ostali socialni transferi nepomembni.

Javna potrošnja je začela naraščati po prvi svetovni vojni, s skromno rastjo do petdesetih let. Sledila je hitra rast v šestdesetih in sedemdesetih, pri čemer so še posebej hitro naraščali socialni izdatki za zdravstveno in pokojninsko zavarovanje. V skupini osemnajstih razvitih držav so javni izdatki narasli od povprečno 28 odstotkov BDP v letu 1960 na povprečno 43 odstotkov BDP v letu 1980⁵². V evropskih državah je bila rast še višja. Samo subvencije in socialni transferi so v evropskih državah zrasli od 10,8 odstotka BDP leta 1960 na 24,0 odstotkov leta 1980. Države so največ pozornosti namenjale izobraževanju, zdravstvenemu in pokojninskemu zavarovanju ter brezposelnosti. Po letu 1980 se je rast javne potrošnje upočasnila in naslednjih petnajst let naraščala po letni stopnji 2,8 odstotka. Zaradi demografskih sprememb lahko pričakujemo nadaljnje naraščanje potreb po izdatkih za zdravstveno in pokojninsko zavarovanje. Brez dodatnih reform v sistemu bodo ti programi zahtevali dodatne vire.

Z različnimi oblikami regulacije lahko država subvencionira posameznike in obdavči druge, ne da bi ji bilo potrebno obenem zbirati davke in imeti izdatke.⁵³ Regulacija obenem zmanjšuje učinkovitost gospodarstva. V poznih sedemdesetih in osemdesetih je socialna regulacija postajala vse bolj nepriljubljena, še posebej zato, ker so jo povezovali s konceptom planskega gospodarstva. Možnosti držav za regulacijo bodo vse bolj omejene zaradi potrebe po povečevanju konkurenčnosti držav.

Upadanje javnih prihodkov bi v bližnji prihodnosti lahko sovpadlo s povečano potrebo po javnih izdatkih na določenih socialnih področjih, bodisi kot posledica demografskih trendov (staranja prebivalstva) bodisi kot posledica globalizacije. Ob nespremenjeni socialni politiki bodo demografske spremembe ustvarile močne pritiske na državo, da bi ta povečala svojo potrošnjo. Ti učinki bodo še posebej pridobili na pomenu v tem desetletju, ko se bo začela upokojevati t.i. baby boom generacija.

⁵² Gre za netehtano povprečje.

⁵³ Dober primer regulacije je nadzor nad višino najemnin za nepremičnine, ki subvencionira podnajemnike in obdavči najemodajalce ter na ta način zagotovi redistribucijo dohodka od enih k drugim.

3.3.2 Socialna politika pod vplivom globalizacije

Na vodenje socialne politike je v zadnjih desetletjih vplivala vrsta dejavnikov, ki so omejili vire in povečali zahteve po socialni zaščiti posameznika. Globalizacija je skupaj z ostalimi dejavniki vplivala na proces socialne koordinacije. V nadaljevanju povzemamo najpomembnejše dejavnike, ki so vplivali na posamezne elemente v procesu vodenja socialne politike razvitih držav.

Različni avtorji (Tanzi, 2000a, str. 4; Thurow, 2000, str. 20; UN, 2001, str. 194) so izpostavili vrsto dejavnikov, ki v okviru globalizacije povečujejo potrebe po socialni zaščiti posameznika. Prvi dejavnik je poglobljanje razlik med izobraženimi in neizobraženimi. V razvitih državah so tehnološke spremembe in mednarodna menjava prispevale k znižanju stroškov nekvalificirane delovne sile in povečevanju dohodkovnih razlik, pri čemer nekatere skupine delavcev pridobivajo, še posebej visoko izobraženi in strokovni delavci.⁵⁴ Obenem so na slabšem manj ali neizobraženi, ki se težje prilagajajo novim pogojem dela. (Tanzi, 2000a, str. 4) Nekateri avtorji opozarjajo, da globalizacija uničuje delovna mesta in da je neposredno odgovorna za naraščanje brezposelnosti v vrsti držav, še posebej na področju Evropske Unije.

Naslednji dejavnik je zmanjševanje pomena organiziranega dela. V preteklosti so sindikati s svojim vplivom dosegali bolj egalitarno delitev dohodka. Država blaginje je uporabila sistem javnih financ za nadaljnje izenačevanje dohodkov po davkih in transferih. Toda v tretji industrijski revoluciji delavci zapuščajo proizvodnjo in se selijo v storitveni sektor, v katerem je v praksi težje organizirati sindikate. V ZDA je manj kot 10 odstotkov delovne sile vključene v sindikate in ti so pomembni le še v javnem sektorju. (Thurow, 2000, str. 20) Logične posledice so zmanjšanje regulacije, zniževanje minimalne zajamčene plače in upad članstva delavskih združenj.

Nadalje je prišlo do sprememb v relativnih cenah dobrin, ki škodijo določenim dejavnostim, panogam in državam, medtem ko drugim pomagajo.⁵⁵ Posamezne skupine delovne sile bodo zaradi povečane ogroženosti še bolj protestirale proti globalizaciji. (Tanzi, 2000a, str. 4)

Zaradi nestabilnosti finančnega okolja je več možnosti za pojav finančnih kriz. Takim krizam smo bili priča v Mehiki (1994-1995), jugovzhodni Aziji (1997-1998) ter v Braziliji in Rusiji (1998). Krize povečujejo pomen stabilizacijske vloge države v gospodarstvu (Tanzi, 2000a, str. 4), pri čemer ni nujno, da bo z večjo potrebo po stabilizaciji razmer država razpolagala s sredstvi za vodenje stabilizacijske politike.

Spremembe v davčnih in transfernih sistemih v zadnjih dvajsetih letih so zmanjšale njihovo redistributivno vlogo. Učinkovitost industrijske politike ima prednost pred egalitarnimi vrednotami. Mednarodne organizacije, kot na primer OECD, vedno znova kaznujejo evropske države, ker ne deregulirajo trga dela in dopustijo znižanja plač. Visoki davki, ki zagotavljajo velikodušno socialno blaginjo, globalno niso sprejemljivi, saj se podjetja ne bodo širila v Evropo, dokler bodo tamkajšnje plače v nesorazmerju s plačami drugod. (Thurow, 2000, str. 20) Visoke socialne podpore obenem pomenijo, da so delavci raje brezposelni, kot da bi sprejeli nižje plačana delovna mesta v storitvenem sektorju. Visoka stopnja brezposelnosti v Evropi ni presenetljiva, toda Evropejci se zaenkrat ne želijo odpovedati svoji tradicionalni socialni varnosti.

Globalizacija ne vpliva le na socialne potrebe, ampak tudi na možnosti za pridobivanje socialnih virov. Države so vse bolj omejene pri zagotavljanju učinkovite redistribucije dohodka. Globalizacija ne vpliva le na relativne plače znotraj držav, spreminja tudi distribucijo dohodka znotraj držav in med državami. Različni viri potrjujejo trend višanja dohodkovnih razlik ob koncu preteklega desetletja in nekateri ekonomisti so že

⁵⁴ Forbesov spisek najbogatejših ljudi na svetu razkriva, da je v njihovih vrstah mnogo posameznikov, tudi zelo mladih, ki so premoženje ustvarili na osnovi razvoja novih prelomnih tehnologij.

⁵⁵ Navedemo lahko primer Finske, za katero lahko trdimo, da brez podpore globalizacije ne bi mogla v tolikšni meri izkoristiti razvoja in proizvodnje visoko kakovostnih mobilnih telefonov.

iskali povezavo med tem trendom in globalizacijo. Tako globalizacija povečuje neenakost, po drugi strani pa omejuje sposobnost države za vzpostavljanje mehanizmov enakomernejše delitve dohodka. (Tanzi, 2000a, str. 4) To bi lahko ogrozilo učinkovitost dohodkovne redistribucije, ki je ena ključnih nalog države.

Davčni sistemi držav so čedalje bolj krhki zaradi poglobljanja davčne konkurence. Če globalizacija dejansko zmanjšuje davčne prihodke in sposobnost države za vodenje davčne politike, lahko države izgubijo ključni instrument za zagotavljanje socialnega ravnovesja. (Tanzi, 2000a, str. 4; Yeates, 1999, str. 6; Beck, 1999, str. 25) Poleg davčne konkurence mikroekonomska prepustnost državnih meja vzpodbuja konkurenco med sistemi. (Palley, 1999, str. 11) Gospodarstva so kompleksni družbeni sistemi, ki se razlikujejo po obsegu pravic delavcev, ureditvi varstva pri delu, odnosu do okolja ter pokojninskih in zdravstvenih sistemih. Vsak tip systemske ureditve zahteva določene stroške, ki se prenašajo na produktivni sektor (podjetja) in določajo njegovo konkurenčnost na mednarodnih trgih. Podjetja v državah z višjimi sistemskimi stroški morajo za ohranjanje konkurenčnosti zniževati stroške, kar ustvarja pritiske k odpravi socialnih dogovorov. Tudi v primeru systemske konkurence je prisotna zapornikova dilema, saj ima vsaka država motiv, da s spremembo sistema pritegne več tujega kapitala, to pa vodi v tekmo, v kateri se sistem spreminja v škodo delovne sile brez pomembne mednarodne redistribucije investicij.

Globalizacija prav tako omejuje možnosti držav pri regulaciji trga dela. Trgi dela morajo biti fleksibilni, socialno varstvo takih sistemov pa je omejeno. (Tanzi, 2000a, str. 4) Finančna integracija zmanjšuje možnosti nacionalnih držav za vodenje ekspanzivne ekonomske politike z namenom omejevanja brezposelnosti ter jih vzpodbuja k fiskalni varčnosti. (Yeates, 1999, str. 6) Zahtev po ustvarjanju dobička ni lahko uskladiti z zahtevami po nacionalnem ekonomskem zdravju in povečevanju zaposlenosti.

Nacionalne države so vse bolj odvisne od zunanjih dejavnikov, ki prevladujejo nad notranjimi, kot so demografija, trgi dela in ravnovesje političnih sil. Politične opcije držav so omejene in usmerjene predvsem v zagotavljanje tržnih mehanizmov in vzpodbujanje konkurenčnosti. Države se vse bolj izogibajo radikalni redistribuciji, nacionalizaciji in drugim kapitalu sovražnim oblikam poseganja. (Yeates, 1999, str. 7) Države, ki bodo v prihodnje pomembno odstopale od teh usmeritev, bodo gospodarsko kaznovane z zmanjšanjem investicij in zaposlenosti, obenem pa bodo tvegale znižanje bonitetnih ocen in zvišanje obrestne mere za financiranje javnega dolga ter bodo bolj ranljive za špekulacije na mednarodnih valutnih trgih.

Dejavnik ideološke narave – mednarodni pohod neoliberalizma – je izmed vseh verjetno najpomembnejši. Kot navaja Yeates (1999, str. 6), neoliberalizem izpostavlja popolno nebogljenost in zablodo ekonomske in socialne politike na nacionalni ravni ter države navaja k mišljenju, da ne morejo spremeniti strukture, delovanja in rezultatov globalnega gospodarstva in se morajo podrediti zahtevam mednarodne konkurenčnosti, torej zmanjšati ali odpraviti omejitve za menjavo ter znižati obseg in stroške državnega aparata, davkov in socialne blaginje.

Neenakost je po eni strani pozitiven dejavnik razvoja, saj vzpodbuja in motivira posameznika k izboljševanju njegovih življenjskih razmer in k povečevanju blaginje celotne družbe. Po drugi strani je stopnjevanje ekonomskih razlik med posamezniki neugodno za razvoj družbe, saj povečuje socialne napetosti in zahteva vlaganja v odpravo negativnih posledic neenakosti. Socialna politika po eni strani nevtralizira te negativne posledice, po drugi strani pa zagotavlja ustrezne mehanizme, ki preprečujejo pojav nezaželene neenakosti. V procesu vodenja socialne politike je potrebno torej identificirati socialne potrebe posamezne družbe. V našem primeru se osredotočamo predvsem na pomembne spremembe v okviru globalizacije, ki so vplivale na povečevanje ali zmanjševanje potreb po socialni intervenciji države. Mednarodne rešitve za skupne socialne probleme se oblikujejo v okviru institucij globalnega vodenja.

3.3.3 Socialno odgovorna globalizacija

Globalno vodenje povezujemo predvsem z institucijami nacionalnih držav in mednarodnih organizacij, vendar je število igralcev na tem področju precej večje. V najširšem smislu globalno vodenje zajema vse državne in nedržavne vire avtoritete, ki s svojo močjo vplivajo na alokacijo vrednot in distribucijo virov: ilegalne poslovne organizacije (karteli za trgovanje z drogami, mafija), poklicna združenja, mednarodne institucije na področju športa, umetnosti in glasbe ter transnacionalna družbena, politična in verska gibanja. Med vplivnimi igralci so nevladne organizacije, organizacije civilne družbe, mednarodna podjetja, globalni kapitalski trg in celo globalni množični mediji. (Yeates, 1999, str. 10) Socialno poročilo Združenih narodov (UN, 2001, str. 195) vse te raznolike skupine poziva k sodelovanju na področju globalne socialne politike in predlaga oblikovanje novega sistema deljene odgovornosti za kolektivno socialno varstvo med naslednjimi igralci:

- posamezniki in družinami,
- skupnostjo,
- civilno družbo,
- nacionalno in lokalno vlado,
- podjetniškim sektorjem (tako nacionalnim kot mednarodnim) in
- mednarodno skupnostjo (na globalni in regionalni ravni).

Oblikovanje mreže deljene odgovornosti zahteva poglobljen dialog med različnimi skupinami, z namenom vzpodbujanja razvoja novih oblik lokalne, nacionalne in mednarodne solidarnosti, ki bi bila temelj vzdržnega sistema globalne socialne varnosti.

Današnja globalna socialna politika združuje globalno socialno redistribucijo, regulacijo in socialno varstvo ter zajema načine, s katerimi nadnacionalne organizacije sooblikujejo nacionalno socialno politiko. Globalna socialna politika se je pojavila kot rezultat dveh procesov: globalna politika je pridobila socialne elemente – ključne teme mednarodnih sestankov so danes socialna (in ekološka) vprašanja – in socialna politika se je globalizirala – mednarodne institucije se vsesplošno ukvarjajo z vprašanji revščine, zaposlenosti, zdravja in blaginje. V nadaljevanju povzemamo vlogo države, podjetniškega sektorja in mednarodne koordinacije pri oblikovanju vzdržne socialne politike.

Socialna politika nacionalne države je danes postavljena pred mnogo izzivov (UN, 2001, str. 193):

- a. Socialna politika se mora prilagoditi spremenjeni naravi tveganja in izpostavljenosti posameznika, ki je posledica poglobljenega globalnega povezovanja na področju menjave in kapitalskih trgov;
- b. Potrebno je zmanjšati in ublažiti naraščajočo nacionalno in mednarodno neenakost;
- c. Država mora ohraniti sposobnost in interes za zagotavljanje virov socialnega varstva ter izboljšati učinkovitost javnega poseganja spričo omejenih virov;
- d. Socialna politika se mora spoprijeti s spreminjajočo strukturo moči in avtoritete, ki je rezultat globalizacije. Pri tem mora upoštevati naraščajoč vpliv transnacionalnih podjetij ter vzpodbujati njihovo družbeno odgovorno delovanje.

Multinacionalizacija proizvodnje, deregulacija kapitalskih trgov in povečanje mobilnosti kapitala omejujejo svobodo držav pri avtonomnem delovanju, vendar po mnenju Higgota (1999, str. 23) ne vodijo nujno v ugašanje funkcij države blaginje. Povečana mobilnost kapitala je sicer ključna značilnost globalizacije, vendar je mednarodni kapital mnogo manj brezobziren in mnogo bolj zakoreninjen v kraju investicij, kot predvideva močna globalizacijska teza. Prav tako obstajajo prepričljivi podatki, ki kažejo, da je med domačimi investicijami in domačimi prihranki – v nasprotju s predpostavko popolne mobilnosti kapitala – močna korelacija. Ključna naloga države pri sodobnem vodenju socialne politike je koordinacija socialnega varstva na nacionalni in lokalni ravni. Država mora povezati programe, omogočiti njihovo učinkovito izvajanje ter biti sposobna nadzirati in vrednotiti njihovo uspešnost. (UN, 2001, str. 197) Za ta namen je potrebno oblikovati ustrezne mehanizme uravnavanja, regulacija pa mora biti transparentna.

Transnacionalna podjetja so postala manj odvisna od regulacije nacionalnih držav in v ospredje se postavlja vprašanje o obveznostih in družbeni odgovornosti zasebnega sektorja pri vzpodbujanju gospodarske rasti in družbenega napredka ter pri ohranjanju in vzpodbujanju standardov in norm etičnega vedenja. (UN, 2001, str. 230) Mnogo transnacionalnih podjetij je ohranilo svoj sedež v industrializiranih državah ter preneslo masovno proizvodnjo v države s šibko institucionalno regulacijo, kjer so stroški dela nižji in je nadzor nad okoljevarstvenimi, delovnimi in drugimi standardi manj uveljavljen.

Družbena odgovornost podjetja pomeni vzpostavljanje dialoga med podjetjem in njegovimi deležniki, med katerimi je tudi država, ki je njegov gostitelj. Podjetje se kot vesten državljan vključuje v dialog in vpliva na vodenje politike na področjih, ki neposredno zadevajo enega izmed njegovih deležnikov. Podjetja, ki so dobri državljani, se ne le vključujejo v razprave s skupinami deležnikov, ampak si tudi prizadevajo, da bi spoštovala in ravnala v skladu z interesi teh deležnikov. (UN, 2001, str. 251) V globalizirajočem se svetu je koncept družbene odgovornosti podjetja postal bolj kompleksen. Podjetja se vse bolj vključujejo v mednarodno menjavo in investicije in posamezno transnacionalno podjetje bi moralo imeti sklenjenih več družbeno odgovornih 'pogodb' s posameznimi državami, v katerih posluje. (UN, 2001, str. 252) Globalizacija je razširila obseg deležnikov preko meja države, v kateri ima podjetje sedež.

Tudi mednarodne vladne organizacije lahko prevzamejo del socialne odgovornosti. Svetovna banka se usmerja v zmanjševanje socialnih razlik med državami in znotraj njih ter vzpodbuja enake možnosti razvoja ne glede na narodnost, raso ali spol. Vključevanje vseh skupin v razvoj na podlagi globalizacije je temeljni razvojni cilj našega časa. (Deacon, 1999, str. 8) Oddelek Svetovne banke za socialno področje se zavzema za vključevanje socialno ogroženih, pod čemer pojmuje upravljanje s socialnimi tveganji, torej tveganji starosti, bolezni, brezposelnosti in nepismenosti. Pri tem je cilj Svetovne banke omogočiti vsem posameznikom, da v okviru svojih gospodinjstev in skupnosti upravljajo s temi tveganji. V skladu s tem Svetovna banka deluje na reformi trga dela, pokojninski reformi in strategijah socialne pomoči, pri čemer sodeluje z nevladnimi organizacijami in družbenimi socialnimi ustanovami v mnogih državah. Svetovna banka ne podpira večje odgovornosti nacionalne države pri prerazdeljevanju tveganj, univerzalnemu zavarovanju in reguliranju gospodarstva, ampak poudarja odgovornost posameznika pri obvladovanju teh tveganj. (Deacon, 1999, str. 7) Kar zadeva pokojninsko zavarovanje se Svetovna banka opredeljuje za večstebni pristop, ki bi zmanjšal državno vlogo na zagotavljanje minimalne pokojnine ter jo dopolnil z obveznim drugim stebrom, v katerega bi moral prispevati vsak posameznik, in prostovoljnim tretjim stebrom. Tak sistem naj bi predstavljal kompromis med povsem zasebnim financiranjem pokojnin in med povsem državno reguliranim pokojninskim sistemom, za katerega se zavzema ILO.

Ideje o socialni deregulaciji so v praksi težko izvedljive, k čemur prispevajo tudi pomembne spremembe v strukturi trga dela v razvitih državah. Povečevanje produktivnosti omogoča, da je delež aktivnega prebivalstva vse manjši, to pa zahteva še močnejšo redistribucijo. Poglobljanje razlik med velikim delom neaktivnega odvisnega prebivalstva in vse manjšim delom aktivno zaposlenih lahko potencialno vodi v socialni razkroj družbe, ki bi ne bila več sposobna prelivati dodane vrednosti med posameznimi socialnimi skupinami.

Mednarodni denarni sklad je od nekdaj znan po svoji liberalni politiki rezanja javnih izdatkov brez ozira na socialne posledice, a je po azijski krizi vendarle postal bolj občutljiv tudi za socialni vidik reform, ki jih predlaga svojim državam varovankam. Tako je oddelek za fiskalne zadeve pri IMF leta 1998 organiziral konferenco na temo enakosti in ekonomske politike. Ena izmed ugotovitev konference je bila, da:

»Obsežni davki in transferni programi sicer lahko upočasnijo gospodarsko rast, toda omejevanje revščine in univerzalno zdravstveno varstvo in izobraževanje lahko obenem povečata enakost in vzpodbudita rast človeškega kapitala, ki je prav tako temelj gospodarske rasti. Namen konference je združiti razmišljanja sodelujočih o možnostih za vzpostavljanje mednarodnega soglasja o minimalni ravni zagotavljanja enakosti, ki bi jo bilo potrebno vzdrževati.« (Deacon, 1999, str. 9)

Tako se je IMF ograbil od strogo liberalističnega zagovarjanja plačilnobilančnega ravnovesja za vsako ceno in priznal pomen socialnih dejavnikov za blaginjo in gospodarsko rast. Taka razmišljanja so IMF začela zblíževati s stališči drugih pomembnih mednarodnih institucij.

Neposredno v interesu delavskega razreda na mednarodni ravni deluje Mednarodna delavska organizacija (International Labor Organization – ILO). Socialna enakost držav v razvoju in tranzicijskih držav je ogrožena kljub vse večji skrbi Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada za socialne vidike gospodarskega preoblikovanja. Te države prizadevanja za uvedbo svetovnih socialnih pravic obsojajo kot poizkus zaščite socialnih pravic v razvitih državah in omejevanja konkurence na področju delovne sile. V letu 1996 so se zato prekinila pogajanja v okviru ILO o vključitvi posameznih socialnih klavzul v svetovne trgovinske dogovore. Po drugi strani so vsi sodelujoči potrdili osnovne delovne standarde, ki so vključeni v konvencijah ILO in prepovedujejo prisilno delo in delo otrok, zagotavljajo svobodo povezovanja, organiziranja in kolektivnih pogajanj ter enakovredno nagrajevanje žensk in moških za enakovredno delo in nediskriminacijo pri zaposlovanju. Na področju pokojninske politike je ILO pod pritiskom Svetovne banke v letu 1999 izrazila potrebo po tritebnem pokojninskem sistemu. (Deacon, 1999, str. 9)

V letu 1981 je OECD izdala poročilo, ki govori o krizi blaginje in ki je bilo pomembna osnova za tiste politične strukture, ki so se zavemale za omejevanje socialnih izdatkov. Poročilo zaključuje, da socialna politika v mnogih državah zavira gospodarsko rast. V letu 1994 je sekretariat OECD za izobraževanje, zaposlovanje in socialne zadeve pripravil drugo poročilo, ki izraža spremembo v stališču in med drugim predlaga usmerjanje socialne potrošnje v področja, ki pospešujejo gospodarsko rast in vzpodbujajo človeški razvoj. Analiza iz leta 1999 (The Caring World) v razpravo vključuje vpliv globalizacije in zaključuje, da globalizacija povečuje povpraševanje po socialnem varstvu. (Deacon, 1999, str. 10) Obenem je OECD vzpodbudila razpravo o ustanovitvi Multilateralnega dogovora o investicijah (Multilateral Agreement on Investment – MAI), ki bi lahko pomenil temelje za oblikovanje svetovnega trga za zdravstveno in socialno varstvo. Vrsta držav je ideji nasprotovala (predvsem Francija) in dogovor ni bil vzpostavljen.

WTO se prav tako zavzema za mednarodni dogovor o investicijah, ki bi zasebnim ponudnikom omogočil vstop na področje socialnih storitev in jih soočil z javnimi ponudniki teh storitev ter omejil državne subvencije obstoječim neprofitnim organizacijam. Sporazum bi pokrival celotno področje zdravstvenih in socialnih storitev, z njim pa bi bile nacionalne in lokalne oblasti ter regionalne institucije pomembno omejene pri uravnavanju področja zdravstvenih in socialnih storitev z opredeljenimi pogoji za pridobivanje državnih sredstev. Dogovor bi prepovedoval diskriminacijo med domačimi in tujimi ponudniki storitev in ponudniki iz držav podpisnic bi lahko vstopili na trg katerekoli države podpisnice. (Deacon, 1999, str. 11) Trenutni sporazum med članicami WTO (General Agreement on Trade of Services – GATS) izključuje storitve, ki so v pristojnosti države.

Vidimo lahko, da mednarodne vladne organizacije zavzemajo različna stališča do prihodnjega socialnega razvoja. IMF, OECD in Svetovna banka izražajo skrb nad morebitnimi negativnimi posledicami globalizacije in temu primerno dajejo priporočila. ILO se umika od zahteve po univerzalnem javnem pokojninskem sistemu in WTO se brezkompromisno zavzema za privatizacijo svetovnega trga blaginje. Znotraj teh nasprotij lahko kljub temu razločimo elemente kompromisa in možnosti za uveljavljanje bolj socialno odgovorne globalizacije z aktivnostmi na naslednjih področjih:

- preiti je potrebno od cilja spoštovanja človekovih pravic k cilju zagotavljanja socialnih pravic ter od deklaracije k uresničevanju,
- vzpostaviti je potrebno mednarodno sodelovanje pri postavljanju razvojnih ciljev in spremljanju napredka,
- zagotoviti je potrebno minimalne delovne, socialne in zdravstvene standarde,
- sprejeti je potrebno kodekse o družbeno odgovornih investicijah in poslovanju,
- uveljaviti globalni sistem uravnavanja in obdavčenja,

- v regionalno povezovanje vplesti socialno dimenzijo.

Tradicionalno je država tista, ki vzpostavlja institucije za vzpodbujanje gospodarskega napredka in usklajenega socialnega razvoja. Vendar je sposobnost države za uresničevanje te odgovornosti ogrožena zaradi procesov globalizacije, ki omogočajo osamosvojitve proizvodnih mrež in finančnih struktur od institucionalnega okvira posamezne države. (UN, 2001, str. 250) Posebno skrb je potrebno posvetiti koordinaciji socialne politike držav v razvoju, kjer je verjetnost socialnih nemirov največja. Tam je potrebno vzpodbuditi domače povpraševanje, ki ga mora spremljati rast plač, temelj te rasti pa je ravnovesje med kapitalom in delom. Pogoj za ravnovesje so osnovni delovni standardi, ki omogočajo delavcem združevanje in oblikovanje sindikatov ter jim zagotavljajo organizirana pogajanja s predstavniki kapitala. (Palley, 1999, str. 19) Sindikati pri tem ne izkrivljajo tržnih pogojev, ampak omogočijo uravnoteženje odnosa s kapitalom, ki je z globalizacijo pridobil večjo mobilnost. Osnovni delovni standardi koristijo tudi delavcem razvitih držav, saj zmanjšujejo pritisk sistemske konkurence. Konkurenca se preusmeri od tekmovanja na ravni plač in delovnih standardov k tekmovanju na ravni produktivnosti in kakovosti proizvodov, kar zvišuje blaginjo.

Od delovnih standardov imajo na kratek in srednji rok korist predvsem razvite države, ki imajo tako več možnosti za ohranjanje delovnih mest. Interes razvitih držav je povišati ceno delovne sile v nerazvitih in razvijajočih se državah, da bi tako preprečili beg delovnih mest iz razvitih držav. Pri tem lahko na vzpostavljanje delovnih standardov gledamo kot na nasprotje procesu liberalizacije, ki se ga postavlja v ospredje pri trgovinskih pogajanjih. Razvite države se torej zavzemajo za liberalizacijo, obenem pa vgrajujejo v sistem netržne korekcije, ki bi jim omogočale ohranjanje obstoječe premoči in izkoriščanje dodatnih prednosti, ki bi jim jih liberalizacija lahko prinesla. Zakonitosti moči vpletenih strani zagotavljajo, da se interesi močnejših postavljajo v ospredje, logična posledica pa je nadaljnje povečevanje razmika med obema skupinama držav.⁵⁶

Navedli smo vrsto dejavnikov, ki prisiljujejo nacionalne države, da liberalizirajo svoje socialne sisteme, in razkrajajo obstoječe družbene dogovore. Nekateri avtorji to predstavljajo kot krizo države blaginje in navajajo vrsto dokazov, da države konvergirajo v smeri liberalizacije socialnih sistemov. Weiss (1998, str. 192) po drugi strani izpostavlja dejstvo, da v mnogih državah ni prišlo toliko do razpadanja države blaginje, kot do reorganizacije posameznih socialnih programov ob soglasju vseh interesnih skupin. Weiss ravno tako poudarja, da je javna podpora državi blaginje⁵⁷ še vedno močna, razloge za reorganizacijo države blaginje pa vidi bolj v demografskih spremembah kot v globalnih pritiskih.

4 VODENJE MIKROEKONOMSKE POLITIKE

Ekonomska politika na mikro ravni zadeva vsak ukrep ali intervencijo države na ravni posameznega podjetja, panoge ali druge ekonomsko opredeljene interesne skupine v gospodarstvu z namenom doseganja ekonomskih ciljev države. Gre za širok spekter državne intervencije, katerega celovita obdelava zahteva vključevanje vsakovrstne ekonomske ali drugačne politike, ki ima vpliv na mikro odločitve v

⁵⁶ Tak sistem prinaša potencialne nevarnosti, predvsem nezadovoljstvo množic v nerazvitih državah, ki lahko povzroči konflikt na lokalni, regionalni ali celo globalni ravni. V obdobju hladne vojne so se te nevarnosti kazale v obliki socialističnih gibanj, ki so jih kapitalistične sile gasile v bojazni pred zrušitvijo svojih sistemov. Danes je grožnja socializma praktično izničena, pojavljajo pa se antiglobalistična gibanja in konflikti na mikro ravni, ki jih bolj ali manj obvladujejo raznovrstne nevladne organizacije. Te so po eni strani koristen vir informacij o 'drugem svetu' za razvite države, po drugi strani pa tampon za blažitev naraščajočega nezadovoljstva spričo očitne neenakomerne razporeditve svetovnega bogastva med različnimi deli sveta.

⁵⁷ Vendar javna podpora državi blaginje ne pove veliko o vzdržnosti danega sistema; lahko je celo ovira pri njegovi učinkoviti preobrazbi. Postavlja se vprašanje, ali bodo v globalnem gospodarstvu tipične države blaginje, na primer Danska, Nemčija in Švedska, lahko uspešno tekmovala z ostalimi bolj liberalnimi sistemi, ali pa jih bo zaradi neprilagojenosti okolju povozil čas.

gospodarstvu. Zaradi kompleksne povezanosti odnosov med gospodarskimi subjekti je težko izločiti vsak državni ukrep, ki ustreza zgornji opredelitvi, ter ovrednotiti njegov vpliv. Zato se osredotočamo na nekaj ključnih vidikov mikroekonomske koordinacije nacionalnega gospodarstva, ki so značilni za razvita industrijska gospodarstva in so podvrženi dejavnikom globalizacije. Med njimi so trgovinska in konkurenčna politika, politika tujih investicij, politika podjetniških grozdov in vladanje podjetjem.

4.1 Trgovinska politika

Področje mednarodne menjave je eno prvih, ki so se začela liberalizirati v času globalizacijskega vala po koncu druge svetovne vojne. Multilateralni trgovinski dogovori so pospešili menjavo in povečali blaginjo svetovnega gospodarstva, države pa imajo vse manj možnosti za samostojno poseganje na trgovinskem področju. V nadaljevanju najprej predstavljamo pojem trgovinske politike in povzemamo naravo mednarodnih trgovinskih dogovorov. Izpostavljamo omejenost držav v globalnem okolju in vlogo trgovinske politike pri zdravljenju posledic finančne krize kot tipične posledice izpostavljenosti mednarodnemu okolju.

4.1.1 Cilji in instrumenti trgovinske politike

Trgovinska politika se nanaša na organiziran pristop posamezne države k vzpostavljanju menjave z drugimi državami. Ločimo dva ključna pristopa k vodenju trgovinske politike – protekcionizem in liberalizem. Posamezne države se za enega izmed obeh odločijo v skladu z domačimi ekonomskimi razmerami in predvidenimi posledicami, ki jih bo trgovinska politika imela na kratek, srednji in dolgi rok. V skladu z izbranim pristopom država izvaja dva tipa instrumentov – zaščitne (restriktivne), ki omejujejo menjavo in med katere uvrščamo carine in necarinske omejitve, ter pospeševalne, ki vključujejo mednarodno povezovanje, zmanjševanje ovir pri menjavi, vstop v mednarodne trgovinske organizacije in oblikovanje izvoznih agencij.

Carine obdavčijo uvoz posameznih skupin blaga in tako zvišujejo domačo ceno blaga nad svetovno. (Deardorf, 2002, str. 4) Carine torej subvencionirajo domače proizvajalce, zmanjšujejo količine uvoženega blaga in polnijo proračunsko blagajno. Negativni učinki carin se kažejo v višjih cenah za potrošnika in v nevarnosti povračilnih ukrepov s strani ostalih vpletenih držav.⁵⁸ Necarinske trgovinske omejitve pomenijo kakršen koli ukrep omejevanja menjave poleg carin, na primer kvote, ki so količinske omejitve menjave. Kvote niso nujno omejujoče, če so postavljene nad raven, ki je značilna za svobodno trgovino, in v tem primeru nimajo nobenega učinka na trge.

Trgovinska politika sledi splošnemu cilju maksimiziranja blaginje domače države, v posebnih primerih pa se uporablja za doseganje raznolikih specifičnih ciljev. Med njimi lahko izpostavimo zaščito posamezne panoge, vzpodbujanje razvoja posameznih panog, pritisk na druge države z namenom vplivanja na njihove politične odločitve, podporo pri stabilizaciji v obdobju po finančni krizi in podobno.

Trgovinska politika je med vsemi najbolj globalizirana, saj se ključna pravila trgovanja vzpostavljajo na mednarodni ravni v okviru mednarodnih trgovinskih organizacij. Posamezna država ne more več svobodno odločati o instrumentih svoje trgovinske politike, če želi dosegati svoje ekonomsko politične cilje v okviru mednarodne skupnosti. S postopno liberalizacijo menjave na mednarodni ravni se liberalizira nacionalna

⁵⁸ V skladu z ekonomsko teorijo uvedba carin zmanjšuje skupno blaginjo različnih interesnih skupin v državi, saj tiste interesne skupine, ki zaradi carine pridobijo (domači proizvajalci, država), ne morejo kompenzirati tistih, ki zaradi uvedbe carin izgubljajo (potrošniki). To velja za majhne države, ki ne morejo vplivati na raven cen v svetovnem gospodarstvu. Situacija se spremeni v primeru velike države, ki lahko uveljavlja svojo moč v svetovnem gospodarskem prostoru. V tem primeru lahko (ne pa tudi nujno) država doseže relativno povečanje blaginje, če zaradi njenih carin svetovne cene blaga dovolj upadejo. To ne pomeni, da se poveča blaginja na svetovni ravni; preostanek sveta še vedno izgublja več, kot pridobi omenjena država, in ostale države se lahko maščujejo s sprožitvijo trgovinske vojne. (Deardorf, 2002, str. 12)

trgovinska politika, odstopanje od mednarodnih pravil pa vodi v izključevanje posamezne države z resnimi posledicami za njen nadaljnji gospodarski razvoj.

4.1.2 Mednarodna koordinacija trgovinske politike

Po drugi svetovni vojni se je kot ključna institucija za uravnavanje mednarodne trgovine pojavil GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). V začetku je posegal le na področje menjave, in sicer v razmerah visokih carin, zaprtih trgov in omejenega obsega mednarodne menjave. Sčasoma so se meje med notranjimi in zunanjimi trgi zabrisale, carine so upadle, mednarodna menjava je narasla. Nacionalne politike so s tem postale pomembne za zunanje okolje in v okviru tokijske runde so se pristojnosti GATT razširile tudi na področji domačih nakupov in standardov. Nedavno so tudi interesne skupine, ki niso neposredno povezane s procesom menjave, zaznale nevarnosti in priložnosti svobodne menjave. (Deardorf, 2002, str. 27) Ključna nevarnost je v konfliktu med trgovinskimi pravili in ostalimi cilji v gospodarstvu. Priložnosti za sodelovanje se pojavljajo v okviru širitve pristojnosti trgovinskih institucij na druga področja: storitve, intelektualno lastnino, okolje in delovne standarde.

Svetovna trgovinska organizacija (World Trade Organization – WTO) kot naslednica GATT je v okviru trgovinskih pogajanj med članicami vse manj uspešna pri nadaljnji liberalizaciji menjave. Kahn (2000, str. 8) navaja štiri ključne razloge, zaradi katerih je malo verjetno, da bi lahko v bližnji prihodnosti dosegli pomemben napredek v okviru trgovinskih pogajanj. Prvič, pogajanja obravnavajo kontroverzne probleme, kot sta regulacija trga delovne sile in ekologija. Drugič, v pogajanja je vključenih več strani kot prej. Tretjič, upadla je splošna javna podpora liberalizaciji trgovine. In četrtič, povečala se je potreba po vodenju in fleksibilnosti. Doseganje kompromisov torej zahteva veliko mero prilagodljivosti.

Država se mora usmerjati v transparentnost svoje trgovinske politike, ki posameznikom in podjetjem omogoča, da lahko predvidevajo poslovanje in v skladu s trgovinsko politiko sprejemajo ustrezne odločitve. Tudi WTO teži k zagotavljanju transparentnosti z namenom optimiziranja delovanja gospodarskih subjektov. WTO transparentnost zagotavlja na dva načina. Prvič, članice morajo redno obveščati WTO in ostale članice o ukrepih, politiki in spremembah trgovinske zakonodaje, in drugič, WTO izvaja redne preglede trgovinske politike posameznih držav. Ukrepi trgovinske politike so postali tudi instrument doseganja drugih, predvsem političnih ciljev, ki si jih zastavlja mednarodna politična skupnost. Trgovinske sankcije se pogosto pojavljajo kot grožnja tistim državam, ki ne spoštujejo mednarodnih političnih dogovorov.

Evropska Unija kot poseben primer gospodarske integracije si je na področju enotne trgovinske politike zastavila pet ključnih ciljev (EU: External trade: introduction, 2003):

- ohranjati odprte trge,
- zagotavljati poštene pogoje menjave,
- objektivno in transparentno utrjevati zakonodajo na tem področju,
- zagotavljati spoštovanje pravil WTO s strani trgovinskih partnerjev,
- vzpodbujati izboljšave v sistemu.

Odpiranje trgov ne zadošča za vzpodbujanje mednarodne menjave, če partnerji ne spoštujejo dogovorjenih sporazumov in pravil. Za utrjevanje teh pravil je potrebno oblikovati ukrepe, ki bodo odpravili morebitne zlorabe, vzpostavili zaupanje in zagotovili zeleno delovanje trgov. Na tem področju se EU zgleduje po pravilih WTO. Poleg usmeritve v odpiranje trgov in sprejemanja splošnih pravil EU opredeljuje načine nesprejemljivega vedenja. Ti ukrepi zagotavljajo, da domača podjetja in panoge niso zapostavljeni v primerjavi s tujimi partnerji. (EU: External trade: introduction, 2003)

Prvemu cilju – ohranjanju odprtih trgov – EU sledi z regulacijo trgovinskih omejitev, ki omogoča domačim podjetjem, da se v primeru oškodovanja pritožijo na komisijo, ki preuči, ali dejansko obstajajo škodljive ovire za menjava. Za zagotavljanje poštenih pogojev menjave EU uporablja predvsem dva instrumenta:

protidumpinške⁵⁹ ukrepe in ukrepe proti subvencioniranju. Ti instrumenti zagotavljajo poštene pogoje mednarodne konkurence za vse proizvajalce na trgu EU. Protidumpinški instrumenti so v EU pogosto uporabljeni, a kljub temu pokrivajo le 0,5 odstotkov celotnega uvoza.

Nadaljnji problem so subvencije, ki jih vlade ali druge javne institucije zagotavljajo podjetjem in katerih namen je znižanje proizvodnih cen in/ali znižanje izvoznih cen. Subvencionirana podjetja tako na račun prejetih sredstev v drugih državah pridobijo tržni delež na škodo drugih konkurentov.

4.1.3 Trgovinska politika v globalnem okolju

Zniževanje carin je bilo v drugi polovici preteklega stoletja stalnica mednarodnih trgovinskih pogajanj v okviru prostotrgovinskih sporazumov in trgovinskih organizacij, kot so GATT (in kasneje WTO), NAFTA, EFTA, CEFTA, EU in drugih. V skladu s sprejetimi dogovori se je raven carin zniževala, z izjemo nekaterih panog, ki so zaradi svojega strateškega in socialnega pomena še vedno zaščitene v večini razvitih industrijskih držav. Carine so obenem začele dopolnjevati in nadomeščati bolj subtilne oblike protekcionizma, ki jih z eno besedo imenujemo necarinske trgovinske omejitve, vključujejo pa zelo raznovrsten sklop instrumentov: kvote, variabilne davčne stopnje, prostovoljne izvozne omejitve, pravila javnih nakupov, subvencioniranje domačih proizvajalcev, zahteve po domači vsebnosti proizvodnje, protidumpinške dajatve, povračilni ukrepi, carinski postopki, standardi in ostale tehnične omejitve za menjavo. (Deardorf, 2002, str. 12)

Protekcioniistične težnje v politiki posameznih držav so običajno omejene na posamezne panoge z namenom zaščite parcialnih interesov. Protekcioniistično politiko je vse težje voditi v okolju, kjer se mora večina držav prilagajati mednarodnim pravilom. Povpraševanje po uvoznih proizvodih, odvisnost od izvoza in vse večji delež menjave znotraj samih podjetij so pripomogli k razdrobljenosti protekcioniističnih interesov in tako omogočili vodenje vse bolj liberalne trgovinske politike. Deardorf (2002, str. 49) izpostavlja probleme predvsem na naslednjih področjih trgovinske politike:

- nadaljnja harmonizacija trgovinske politike napreduje počasi,
- učinek pogojev menjave (ang. terms of trade effect) omogoča posameznim državam, da s svojo politiko vplivajo na svetovne cene. Postavlja se vprašanje, kako vzpostaviti mednarodni nadzor nad njihovim delovanjem,
- še vedno se pojavljajo trgovinski spori, ki izvirajo iz tistih panog v razvitih državah, ki imajo veliko delovne sile, nimajo prave prihodnosti in zato zahtevajo protekcionizem domače vlade. Vse te panoge, naj gre za jeklo, premog, tekstil ali kmetijske proizvode, bi v primeru popolnoma odprtih trgov preprosto izginile,
- zagotoviti je potrebno izvajanje take trgovinske politike, ki bo maksimizirala svetovno blaginjo.

Za usklajen razvoj mednarodne menjave bodo morale države usklajeno delati na vseh navedenih področjih.

Ko govorimo o trgovinski politiki, ne moremo mimo vloge države pri financiranju menjave in omejevanju tveganj menjave za podjetniški sektor. Razpoložljivost in stroški trgovinskega financiranja so odvisni od štirih tipov tveganj, s katerimi se soočajo podjetja zaradi mednarodne menjave: ekonomskega ali poslovnega tveganja, tveganja deviznega tečaja, transportnega tveganja in političnega tveganja. Na nacionalni ravni so ta tveganja bistveno manjša ali jih sploh ni. Podjetja namreč nimajo zadostnih informacij o tujih poslovnih partnerjih, ne poznajo ekonomsko politične strukture držav, iz katerih partnerji prihajajo,

⁵⁹ *Dumping je najpogostejša oblika škodljivega in nepoštenega trgovanja. O njem govorimo, kadar tuji proizvajalci v državi prodajajo dobrine pod ceno na njihovem domačem trgu ali pod ravnijo proizvodnih stroškov. Razlogov za dumping je cela vrsta, najpomembnejši pa je izrinjanje šibkejšega konkurenta s trga z namenom prevzema monopolnega položaja, ki v kasnejših fazah omogoča ustvarjanje monopolnih dobičkov in več kot kompenzira izgube, ki jih je podjetje ustvarilo v začetnem obdobju s postavljanjem preizkih cen.*

prav tako pa niso sposobna oceniti verjetnosti pojava vojne, finančne krize ali restriktivnih ukrepov s strani drugih držav.

Asimetrija informacij na področju mednarodne menjave in nesposobnost ali nepripravljenost komercialnih bank in zavarovalnic, da bi nase prevzela tveganja, povezana s financiranjem mednarodne menjave, so vodila v državno poseganje na tem področju. Oblikovale so se izvozne kreditne in zavarovalne agencije, ki zagotavljajo financiranje menjave s tremi ključnimi vrstami instrumentov: (1) krediti za trgovinske transakcije, ki bi jih bilo težko financirati zgolj s komercialnimi viri; (2) garancijami za odplačilo kreditov, ki izvoznikom omogočajo pridobivanje ugodnejših kreditov pri svojih bankah in (3) zavarovanjem izvoznikov iz naslova poslovnega in političnega tveganja. (WTO, 1999, str. 9) V preteklih letih se je državnim agencijam pridružila vrsta zasebnih agencij in razvojnih bank ter jih prisilila, da se reorganizirajo in povečajo učinkovitost svojih storitev.

Mednarodni trgovinski center (International Trade Centre – ITC) priporoča državam, da ob vključevanju v mednarodno finančno okolje zagotovijo, da je domače okolje na to pripravljeno. Država mora zagotoviti, da so podjetja, ki se vključujejo v menjavo, zdrava in kreditno sposobna, imajo ustrezna managerska znanja, finančno infrastrukturo in delujejo skladno z računovodskimi standardi. Države morajo vzpostaviti učinkovit pravni sistem, ki utrjuje pogodbeno razmerja. Bančni sistem mora biti zdrav in ustrezno voden, tako da lahko učinkovito zagotavlja sredstva za financiranje menjave, zavarovanje in devizne storitve. Kreditno zavarovanje in garancije s strani izvoznih kreditnih agencij morajo biti dobro organizirane in kapitalsko podprte. Države morajo zagotoviti razmere, v katerih bo njihovo politično tveganje ugodno ocenjeno, še posebej kar zadeva področja plačilnega sistema, carinskih postopkov, davkov in politike deviznega tečaja. (WTO, 1999, str. 12)

Glede na nevarnost finančne krize v globalnem okolju je smiselno izpostaviti povezavo med krizo in trgovinsko politiko. Finančna kriza po eni strani vpliva na mednarodno menjavo, po drugi strani pa je trgovinska politika koristno orodje pri odpravljanju posledic krize. Zaradi zloma kreditnega sistema po finančni krizi zastanejo investicijski projekti, ki so financirani s kreditom, zaradi višjih stroškov trgovskega financiranja pa upadeta uvoz in izvoz. Devalvacija in mednarodna finančna podpora lahko stimulirata menjavo. (WTO, 1999, str. 25) Z devalvacijo namreč domači podjetniški sektor pridobi na konkurenčnosti, mednarodna finančna pomoč pa ohranja raven domačega uvoza. Trgovinska politika je lahko učinkovito orodje pri preprečevanju in obvladovanju finančne krize. Liberalna politika in z njo povezano financiranje olajšujeta in vzpodbujata menjavo, kar gospodarstvu omogoča, da si od krize opomore hitreje kot sicer. Taka politika je še bolj učinkovita v kombinaciji z ustrezno politiko deviznega tečaja. (WTO, 1999, str. 26)

Med finančno krizo se država včasih zateče k protekcionizmu, da bi olajšala poslovanje domačih proizvajalcev, vendar s tem zvišuje cene vhodnih dobrin v poslovnem procesu drugih podjetij. Med drugimi stranskimi učinki je tudi nevarnost povračilnih ukrepov ostalih držav, zato taka politika v času finančne krize ni priporočljiva. (WTO, 1999, str. 27) V nasprotju s tem izkušnje z liberalizacijo menjave v vrsti držav kažejo, da je učinkovita pri izhodu iz finančne krize. Liberalizacija namreč povečuje ekonomsko učinkovitost in znižuje cene vhodnih dobrin.

Trgovinska liberalizacija je bolj sprejemljiva, če jo združimo s korekcijo precenjenega deviznega tečaja. Ta dvojni pristop omogoča povečanje koristi od naraščajoče učinkovitosti za domače in izvozno usmerjene panoge, medtem ko kompenzira panoge, ki konkurirajo uvoznim dobrinam, s povišanjem njihovih cen. Kombinacija liberalizacije in devalvacije je močan vzvod za povečanje dohodka v menjalnih sektorjih, kar vzpodbuja k zagonu gospodarstva in absorbiranju brezposelnosti.

Temeljni cilj WTO je vzpostaviti pravila na mednarodni ravni, ki veljajo vzajemno za vse države, kar je v skladu z ekonomsko teorijo učinkovit sistem, usmerjen v maksimizacijo globalne blaginje. V okoliščinah proste trgovine se namreč država specializira za blago, ki ga proizvaja najbolj učinkovito, ostale vrste blaga

pa uvaža. Mednarodna menjava tako v skladu z liberalno doktrino, v ozadju katere stojijo WTO in razvite industrijske države, zagotavlja doseganje optimalne svetovne blaginje. Vendar se današnje razmere razlikujejo od idealnega modela. Mednarodne trgovinske institucije ne vključujejo vseh držav in, kar je še bolj pomembno, vsa področja blagovne menjave niso liberalizirana do enake mere. Kot najmanj liberalna lahko izpostavimo kmetijstvo, vojno industrijo in javna naročila. Razlogi so jasni – ta področja so za industrijske države najpomembnejša, saj jim zagotavljajo ohranjanje strateško pomembnih panog. Ključni element liberalizacije so namreč pogajanja med trgovinskimi partnericami o pogojih menjave in na rezultate teh pogajanj vpliva relativna pogajalska moč partneric. Griswold (1999, str. 43) tako ideal proste trgovine označuje kot mit, pri čemer največ kritike namenja trgovinski politiki ZDA, ki po eni strani podpirajo ideologijo proste trgovine, a omejujejo uvoz nekaterih vrst dobrin.⁶⁰

Brez dvoma lahko trdimo, da so v pogajanjih manjše in revnejše države zapostavljene in da se morajo prilagajati pravilom igre, ki jih postavljajo močnejše koalicije držav. Pogajanja o liberalizaciji se začnejo in prekinejo takrat, ko tako odloči močnejši pogajalski partner, pri čemer ta poskrbi, da daje čim manj koncesij s svoje strani in pridobi čim več s strani drugih. S povečevanjem razlik med ZDA in ostalim svetom tako vpliv ZDA narašča in praktično nobena pomembna odločitev na mednarodni ravni ne more biti sprejeta brez njihovega soglasja. Zaključimo lahko, da je vloga posameznih držav na področju trgovinske politike vse manjša in omejena na pogajanja v okviru mednarodnih institucij in da nedvomno zmanjšuje sposobnost revnejših in nerazvitih držav, da bi vplivale na pogoje svojega trgovanja. Mednarodna menjava se ne opredeljuje eksogeno na ravni nekega mednarodnega trga popolne konkurence, ampak je nadzorovana s strani ključnih svetovnih držav. Odstopanja od pravil so kaznovana, pri čemer so trgovinske omejitve lahko tudi kazen za nespoštovanje drugih (političnih) dogovorov (na primer Irak). Poleg tega so v zadnjem času vse bolj pogosti trgovinski spori, ki vodijo v protekcionistične ukrepe s strani posameznih držav in omejujejo nadaljnji napredek trgovinskih pogajanj.

Vloga države na področju trgovinske politike je torej vse manjša in omejena na pogajanja o pogojih mednarodne menjave. Z vključevanjem v mednarodne trgovinske institucije se države odrekajo suverenosti pri sprejemanju svojih odločitev; namesto diskrecijskega sprejemanja odločitev, ki omogoča doseganje posameznih ciljev, se morajo politiki aktivno vključevati v nenehna pogajanja. Na ravni mednarodne skupnosti pa razvite industrijske države zaradi svoje pogajalske moči lahko uveljavljajo tudi svoje parcialne interese in zagotavljajo, da se mednarodna menjava odvija v skladu z njihovimi cilji.

4.2 Konkurenčna politika

V zadnjih desetletjih je mnogo držav spoznalo pomen konkurence pri vzpodbujanju inovacij, gospodarske rasti in povečevanju ekonomske blaginje. To spoznanje je razvidno iz obsežne liberalizacije in iz dinamičnih tehnoloških sprememb, ki niso le logična posledica liberalizacije, ampak tudi njena gonilna sila. Konkurenčni trgi, ki vzpodbujajo podjetništvo in učinkovitost ter povečujejo možnosti izbire, v skladu z globalizacijsko tezo pomenijo najboljšo sredstvo za zagotavljanje učinkovite izrabe virov v določenem gospodarstvu. Dobro delujoči trgi usmerjajo podjetja k izboljševanju produktivnosti, zniževanju cen in inoviranju, ob tem pa nagrajujejo potrošnike z nižjimi cenami, višjo kakovostjo in večjo izbiro. (DTI, 2002, str. 1) S tem se povečuje tudi mednarodna konkurenčnost posamezne države.

⁶⁰ Griswold (1999, str. 43) postavlja pod vprašaj status ZDA kot najbolj odprtega gospodarstva v svetu, kot ga radi izpostavljajo nekateri ameriški politiki. ZDA so presenetljivo zaprte na vrsti pomembnih področij, med drugim na področju tekstilne in oblačilne industrije, industrije sladkorja in nekaterih prehrambenih proizvodov, kar še posebej škoduje najmanj razvitim državam. Obenem obstajajo omejitve pri uvozu avtomobilov in javnih vojaških naročilih, ki preprečujejo dostop razvitejših držav do ameriškega trga. Te omejitve še najbolj prizadenejo revnejše razrede ameriškega prebivalstva, saj se od njega prerazdeljuje bogastvo do manj učinkovitih domačih panog.

Kjer trgi delujejo svobodno in učinkovito, konkurenca prinaša vse pričakovane ekonomske koristi. Vendar trgi niso vselej učinkoviti in naloga konkurenčne politike je zagotoviti učinkovito delovanje trgov in preprečiti tržne nepravilnosti, še posebej zlorabo tržne moči⁶¹. V nadaljevanju izpostavljamo ključne cilje konkurenčne politike in spremembe, ki jih prinaša globalizacija.

4.2.1 Vloga konkurenčne politike

Naloga konkurenčne politike je povečevati učinkovitost delovanja trgov. Ustrezno zasnovana konkurenčna politika lahko pomembno prispeva k izgradnji infrastrukture za učinkovito delovanje prostega trga. Uravnava intenzivnost konkurence in stopnjo sodelovanja ter med obema vzdržuje ustrezno ravnovesje. (Shapiro, 1999, str. 1) Konkurenčna politika kot pojem v različnih državah zajema različne elemente, običajno pa vanjo vključujemo nadzor nad združevanjem, drugimi oblikami podjetniškega sodelovanja in enostranskim delovanjem dominantnih podjetij.

Konkurenčna politika sledi dvema ključnima ciljema – učinkovitosti in pravičnosti. (Graham, Richardson, 1997, str. 8) Pojem učinkovitosti ima jasen ekonomski pomen: usmerjena je v minimalno porabo virov za doseganje zastavljenega cilja ali v maksimizacijo rezultata z razpoložljivimi viri. Učinkovita družba dosega maksimalno raven blaginje glede na svoje vire. Zmanjševanje neučinkovitosti delovanja ekonomskih subjektov je cilj vsake države. Eden najbolj očitnih primerov neučinkovitosti je proizvodnja pod optimalno ravni in postavljanje visokih cen s strani podjetij, ki imajo določeno tržno moč. Drugi vidik neučinkovitosti so nesorazmerja med cenami proizvodov, manj pogosto pa se izraža kot prekomerna standardizacija ali diferenciacija proizvodov ter podvajanje stroškov razvoja in raziskav.

Koncept pravičnosti kot drugi cilj konkurenčne politike je bolj kontroverzen. Pojmovanje pravičnosti se med kulturami razlikuje, ni pa zato pravičnost kot cilj nič manj pomembna, zato je potrebno, še posebej na mednarodni ravni, postaviti ustrezne standarde delovanja podjetij. Standardizacija koncepta pravičnosti je ključna, saj je bil v preteklosti večkrat zlorabljen s strani posameznih interesnih skupin. Cilj pravičnosti pomeni skladnost delovanja z obstoječo zakonodajo, predvsem pa legalnost delovanja in prepoved zlorabe tržne moči. Drugi vidiki konkurenčne politike prepovedujejo prevaro, kriminalizirajo krajo industrijske lastnine in poslovnih skrivnosti, uravnavajo prevzeme in cenovno diskriminacijo ter omejujejo oblikovanje dogovorov z namenom izključevanja novih konkurentov.

Raziskovalce na področju konkurenčne politike lahko glede na ideološko usmeritev razvrstimo na liberaliste, ki se zavzemajo za laissez-faire pristop k mednarodni koordinaciji tržnega delovanja, in intervencioniste, ki bi se odločili za uravnavanje v primerih, ko bi bile posledice prostega delovanja trgov lahko potencialno škodljive. (Hahn, 2001, str. 38) Intervencionisti se osredotočajo na vstopne ovire, ki bi jih v določeni panogi lahko postavilo prevladujoče podjetje. Pri tem jih še posebej zanimajo ovire, ki jih podjetje vzpostavlja preko ekskluzivnih pogodb z distributerji ali z združevanjem posameznih proizvodov. Liberalisti se s previdnostjo lotevajo reguliranja nove ekonomije. (Hahn, 2001, str. 39) Podpirajo ukrepe dinamične konkurence in se manj zanašajo na abstraktne podatke o tržnem deležu in mehanično definicijo trgov. Obenem izpostavljajo, da nekatere oblike nekonkurenčnega delovanja lahko koristijo potrošniku, na primer povezovanje prodaje večih proizvodov ali postavljanje standardov v posameznih panogah.

Hahn (2001, str. 39) analizira vpliv nove ekonomije na konkurenčno politiko z očmi liberalista in kot ključen problem izpostavlja hitre spremembe v gospodarstvu v primerjavi s počasnimi protimonopolnimi procesi.⁶²

⁶¹ O taki zlorabi moči govorimo v primerih, ko podjetja postavljajo višje cene, omejujejo diverzifikacijo proizvodov in inovacije ter proizvajajo manj kakovostne proizvode, kot bi jih v primeru učinkovitih trgov.

⁶² Proces proti IBM-u se je na primer pričel leta 1969 in se zaključil po dvanajstih letih z umikom obtožnice s strani države. V tem času je prišlo do revolucije na področju osebnih računalnikov, ki je spremenila vlogo velikih računalnikov in pomembno zmanjšala pomen IBM-a v računalniški industriji. Podoben je primer Microsofta.

Kot navaja Pons (2001, str. 3), so po mnenju liberalistov spremembe na današnjih trgih tako hitre, da je regulacija nepotrebna – trgi sami zagotavljajo učinkovito ravnovesje – in neučinkovita – spremembe so prehitre, da bi bilo mogoče pravočasno sprejemati potrebne odločitve. Pons kot intervencionist to zanika in se sklicuje na vrsto primerov iz prakse, ko je izhodiščna tržna moč na področju infrastrukture in vsebine pomenila veliko nevarnost za ohranjanje konkurence. Pri tem dvomi, da bo tempo razvoja tehnoloških sektorjev zagotovilo kratkoročno naravno tržnih nepravilnosti. Bolj verjetno bo tržna moč kratkotrajna le v primeru, ko podjetje ne bo omejevalo konkurence, medtem ko bo v primeru nekonkurenčnega delovanja njegova moč postala trajna. Intervencionisti se zato zavzemajo za hitro reakcijo v primeru nekonkurenčnega delovanja, tudi če to občasno pomeni pregon nedolžnih podjetij.⁶³ (Hahn, 2001, str. 39)

Večina razvitih držav, skupaj pa več kot 90 držav, ima uveljavljeno konkurenčno zakonodajo ali politiko v taki ali drugačni obliki. (Rill, Schechter, 2001, str. 1) Konkurenčna politika se je v posameznih državah oblikovala skladno z zgodovinskim in kulturnim okoljem in se med državami pomembno razlikuje. To je izhodišče za potencialna trenja in konflikte, ki so posledica prekrivajočih se pristojnosti posameznih držav, kakor tudi za mednarodno sodelovanje in zблиževanje. Koordinacija konkurenčne politike na mednarodni ravni ni enostavna, saj je nacionalna zakonodaja in politika oblikovana na osnovi različnih dejavnikov, kot so raven gospodarske razvitosti, zgodovinsko ozadje, uveljavljena poslovna praksa, družbena struktura in nacionalna kultura. (Cordell, Breland, 2000, str. 3) Države si postavljajo različne cilje in imajo različno stopnjo intervencije v zasebni sektor, kar otežuje mednarodno sodelovanje.⁶⁴

Med področji konkurenčne politike z največ razhajanja najdemo združitve med podjetji iz različnih držav, razlike pa se porajajo tudi na drugih protimonopolnih področjih. Med ZDA in EU so očitne razlike na področju vertikalnih dogovorov, pa tudi pri monopolni zakonodaji, ki dominantno podjetje opredeljuje z različnimi stopnjami obvladovanja trga. (Rill, Schechter, 2001, str. 2) Tudi samo jedro protimonopolne zakonodaje je lahko kontroveržno, kar se je izkazalo ob dolgotrajnem opredeljevanju osnovnih pojmov v okviru skupine OECD.

Ne glede na pomembne razlike v institucionalnih dogovorih med državami ne moremo izpostaviti konkretnih konfliktov med državami zaradi prekrivanja nacionalnih pristojnosti na področju konkurenčne politike. Večino problemov predstavljajo proceduralni zapleti, ki povečujejo transakcijske stroške in časovne zamude. Nekaj nedavnih primerov iz prakse nakazuje, da kljub temu ni potencialne nevarnosti večjega konflikta na področju osnovnih načel konkurenčne politike⁶⁵.

⁶³ Eden ključnih argumentov za intervencijo je posebnost nove ekonomije, da izdatno nagradi vodilna inovativna podjetja, ki prva vstopajo na trg. Ko posamezno podjetje ustvari konkurenčno prednost, ga bodo značilni trgi podkrepili v njegovem vodstvu in zagotovili njegovo trajnost. Uveljavljanje konkurenčne zakonodaje v pogojih nove ekonomije ni enostavno. Presojati je potrebno v primerih, ko lahko združevanje popolnoma zapre določen trg, prepoved ali pogojevanje povezovanja pa lahko zatire inovacije in prepreči tehnološki napredek.

⁶⁴ Celovita analiza razhajanja med konkurenčno politiko vseh držav bi bila preveč kompleksna, navedemo pa lahko nekaj primerov iz prakse, ki potrjujejo ta razhajanja. Ameriška protimonopolna zakonodaja temelji na učinkovitosti in ohranjanju konkurenčnih trgov ter odseva nezaupanje do monopolov in državno vodenih podjetij. Zakonodajni akti so splošni in se interpretirajo na sodiščih v okviru posamičnih primerov, ki jih obravnava javno tožilstvo. V Kanadi so v nasprotju z ameriško prakso prepovedane oblike protikonkurenčnega delovanja zelo natančno opredeljene s pravili, njihovo spoštovanje pa zagotavlja Urad za konkurenčno politiko (Bureau of Competition Policy). EU je zavezana konvergenca konkurenčnega prava znotraj svojih meja, pri čemer podaja enotne usmeritve za vodenje konkurenčne politike s ciljem konkurenčnih in učinkovitih trgov. Japonska zakonodaja je sestavljanka ameriških, evropskih in tradicionalnih japonskih elementov in je šele nedavno zajela ukrepe s področja uravnavanja konkurence. Japonski keiretsu kot tradicionalna oblika horizontalnega in vertikalnega povezovanja podjetij bi bil prepovedan v večini ostalih držav, japonska zakonodaja pa ne le dopušča njegov obstoj, ampak ga celo podpira. Že samo ta posebnost bi Japonski onemogočila vstop v kakršenkoli mednarodni dogovor na področju konkurenčne politike, saj bi zahtevala temeljno preobrazbo proizvodnih in distribucijskih sistemov. (Cordell, Breland, 2000, str. 5)

⁶⁵ V procesu združevanja podjetij Boeing in McDonnell Douglas leta 1997 je prišlo do napetosti med predstavniki ZDA in EU, ki bi se potencialno lahko razrasle v konflikt med državama. V razreševanje trenj, ki so se končala s pomirjanjem situacije s strani pristojnih na obeh straneh, je bila vpletena vrsta visokih uradnikov. (Rill, Schechter, 2001, str. 2)

4.2.2 Konkurenčna politika v globalnem okolju

Proces globalizacije prinaša liberalizacijo trgov, s tem pa usmerjenost podjetij in gospodarstev na mednarodne trge. Konkurenčna politika je zaradi procesov globalizacije postavljena pred tri izzive (The Final Report, 2000, str. 2). Prvi je razhajanje med nacionalno zakonodajo in mednarodnimi trgi. Trgi presegajo državne meje in postavlja se vprašanje, ali zgolj nacionalna zakonodaja lahko ustrezno obvladuje nove tržne probleme. Nadalje se poraja dilema, ali je mogoče hkrati graditi nacionalno zakonodajo ter oblikovati enotnejši mednarodni sistem, ki bi olajšal delovanje globalnih trgov. V zadnjih letih je mednarodna skupnost napredovala na področjih monopolne zakonodaje in mednarodnega združevanja podjetij. Dvostransko sklepanje kompromisov pri reševanju posamičnih primerov je bilo pogosto, s tem da je bilo kompromis mogoče doseči le v primeru načelnega strinjanja obeh vpletenih strani glede sprejemljive rešitve za obvladovanje problema.

Drugi izziv predstavljajo vse večje zahteve, ki jih obstoječi sistemi za konkurenčni nadzor postavljajo vpletenim podjetjem, še posebej administrativne zahteve pri združevanju. Kompleksen sistem številnih nacionalnih pristojnosti in pravil obremenjuje povezujoča se podjetja in povečuje njihove stroške. Tovrstne probleme je mogoče reševati z racionalizacijo sistema, ki bi ohranila njegove ključne funkcije, torej identifikacijo in preprečevanje nekonkurenčnih transakcij.

Nenazadnje lahko vidimo izziv globalizacije tudi v samem sistemu svetovne trgovine in v njegovi usmeritvi v odpiranje trgov. Nacionalne države se lahko s trgovinskimi dogovori zavežejo k odpiranju trgov in podvzamejo ukrepe v smeri liberalizacije trgovine, po drugi strani pa lahko s protikonkurenčnimi ukrepi postavijo netrgovinske omejitve za menjavo. To je lahko učinkovito na ravni posamezne države, ne pa tudi na ravni svetovnega gospodarstva in v tem primeru ne moremo pričakovati, da bo nacionalna konkurenčna politika zadostovala za vzpostavljanje ustreznih pravil igre. Da bi lahko obvladali take globalne dileme, je potrebno oblikovati nek kompromisen način delitve pristojnosti med nacionalno in mednarodno ravno, ki ne bi pomembno omejeval posebnosti posamezne nacionalne države.

Z odpiranjem in povezovanjem gospodarstev prihajajo v stik zelo različne institucionalne ureditve konkurenčnega okolja v posameznih državah. Države bolj kot na notranjo učinkovitost posameznih trgov v državi gledajo na mednarodno učinkovitost, zato dopuščajo oblikovanje monopolov v panogah, kjer je velikost podjetja pomemben dejavnik mednarodne uspešnosti.

Liberalizacija trgovine in investicijskih tokov po drugi svetovni vojni je omogočila pojav in hitro rast transnacionalnih podjetij. Ta so izkoristila nacionalne razlike na področjih politike plač, tehnološkega razvoja, izobraževanja in drugih področjih ter v različnih državah ustanovila podružnice, ki so se specializirale za raziskave in razvoj, proizvodnjo ali distribucijo. (Cordell, Breland, 2000, str. 111) To vzpostavlja potrebo po nadzoru nad delovanjem transnacionalk, ki pa mu države niso vselej naklonjene, saj so tudi same sprevidele ugodnosti, ki jih transnacionalke prinašajo v obliki zaposlovanja, davčnih prilivov in znanja.⁶⁶ Strah pred prevlado tujih podjetij je upadel, ko je postalo jasno, da morajo tudi ta podjetja, če želijo dolgoročno preživeti, izgrajevati svoje vire – razvijati nove tehnologije, izobraževati zaposlene in ohranjati ravnovesje v lokalnem okolju. Tudi države v razvoju so spoznale, da lahko velika tuja podjetja

⁶⁶ *Naraščajoča ekonomska in politična moč transnacionalk naj bi bila še posebej nevarna za manj razvite države, ki nimajo uveljavljene konkurenčne politike. Vendar po mnenju nekaterih velika povezovanja podjetij ne predstavljajo pomembnejše nevarnosti za konkurenco v državah v razvoju. (UNCTAD, 1999, str. 5) Mega združitve se namreč večinoma omejujejo na nekaj panog v razvitih državah, vzporedno z njimi pa potekajo tudi manj odmevne dezinvesticije. Transnacionalke so obenem pomemben vir neposrednih tujih investicij v manj razvite države, ki prinašajo tehnološka znanja, povečujejo blaginjo potrošnikov in gospodarsko rast. Nevarnost globalnih monopolov je majhna. Večina združitvev je imela nevtralen učinek na poslovanje podjetij, tržna prevlada pa je splahnela spričo učinkovitega delovanja trgov. Obenem so bila podjetja podvržena konkurenci substitutov na lokalnih in regionalnih trgih.*

pomagajo pri izgradnji domačega gospodarstva in infrastrukture, ne le z neposrednimi investicijami in prenosom tehnologije, ampak tudi s povečevanjem deviznih rezerv in z učinkovitejšo izrabo domačih virov.

Nadzor nad delovanjem transnacionalk se lahko v veliki meri odvija preko mednarodne koordinacije. Svetovna trgovinska organizacija (WTO) je že danes aktivna na področju internacionalizacije konkurenčne politike. V letu 1996 je ustanovila delovno skupino, ki je preučila odnos med trgovinsko in konkurenčno politiko, vključno z nekonkurenčno prakso podjetij. Namen dela je bil identificirati področja, ki bi jih bilo mogoče pokriti v okviru WTO. V svojem poročilu iz leta 2000⁶⁷ se je delovna skupina zavzela za nadaljnje utrjevanje načel nacionalne obravnave (ang. national treatment) in transparentnosti, za vzpodbujanje sodelovanja in komunikacije ter za čim večji prispevek konkurenčne politike k doseganju ciljev WTO. (WTO, 2000, str. 2) Določeno podporo so dobili tudi predlogi za uvrstitev posameznih segmentov konkurenčne politike v nadaljnja pogajanja med članicami WTO, vendar konsenz o tem še ni bil dosežen. (Rill, Schechter, 2001, str. 10)

OECD si prizadeva razširiti razpravo na temo konkurenčne zakonodaje in politike v okviru Globalnega foruma. Forum združuje predstavnike držav članic, držav opazovalk in 21 nečlanic, med katerimi je tudi Slovenija. Predvidoma se bo sestajal dvakrat letno, prvič pa je potekal oktobra 2001, ko je obravnaval nadzor nad kartelnimi združenji, mednarodnim povezovanjem, problematiko tehničnega sodelovanja in zagotavljanje konkurence. Ta in podobni forumi omogočajo učinkovito izmenjavo informacij med pristojnimi oblastmi in pospešujejo zблиževanje in sodelovanje na konkurenčnem področju. Nadaljnje priložnosti se ponujajo z vključevanjem nevladnih organizacij v forum, vključno s podjetniškimi in poklicnimi združenji.

Končno moramo omeniti še Globalno konkurenčno pobudo (Global Competition Initiative), ki se je oblikovala na predlog ameriškega svetovalnega odbora za mednarodno konkurenčno politiko (International Competition Policy Advisory Committee) in katere cilj je vzpostaviti globalni forum na temo konkurenčne politike. Ta forum bi bil odprt za vse države, ki bi se mu želele pridružiti, vključno z državami v razvoju. To je ena izmed pomembnih prednosti v primerjavi s forumom OECD, ki aktivno vključuje predvsem njene članice in se torej omejuje predvsem na razvite države.

Aktivno vključevanje držav v razvoju in tranzicijskih držav v mednarodno ekonomsko sodelovanje je temelj za usklajen gospodarski razvoj na globalni ravni. Singh (2001, str. 2) na primer izpostavlja, da države v razvoju danes potrebujejo konkurenčno politiko, tudi če je doslej niso imele, in sicer zaradi obsežnega mednarodnega povezovanja podjetij in strukturnih sprememb v teh državah, ki izvirajo iz privatizacije in deregulacije. To ne pomeni nujno poenotenja konkurenčne prakse med temi tremi skupinami držav, saj konkurenčna politika razvitih držav ni nujno najustreznejša za države v razvoju. Mnogi avtorji se zavzemajo za posebno obravnavo teh držav, ki bi jim omogočila enakopravno sodelovanje na globalnih trgih.⁶⁸

Graham in Richardson (1997, str. 556) sta analizirala potencialne koristi, ki bi jih koordinacija konkurenčne politike na mednarodni ravni lahko prinesla na posameznih področjih. Njuni zaključki so povzeti v Tabeli 4.1 na strani 62.

⁶⁷ Report of the Working Group on the Interaction Between Trade and Competition Policy to the General Council. WTO, November 2000.

⁶⁸ Na podlagi raziskav v okviru WTO in drugih organizacij je za vzpostavljanje učinkovite konkurenčne politike v državah v razvoju potrebno uporabiti nove koncepte in definicije pojmov, saj je sedanja terminologija (dostop do trgov, nacionalna obravnava, vzajemnost...) prilagojena razvitemu svetu in ne upošteva razvojnih potreb. Singh (2001, str. 6) predlaga uveljavljanje politike, ki je primerna stopnji razvoja posamezne države, kar izključuje možnost standardizacije pristopov. Singh svoja priporočila navaja v šestih točkah: (1) potrebno je oblikovati koncept dinamične namesto statične učinkovitosti trgov; (2) namesto usmeritve v maksimalno stopnjo konkurence uveljaviti usmeritev v optimalno stopnjo konkurence; (3) zagotoviti optimalno ravnovesje med sodelovanjem in konkuriranjem z namenom doseganja dolgoročne gospodarske rasti; (4) zagotoviti ustrezno raven investicij v panoge z visokimi donosi s ciljem preprečiti izgradnjo presežnih kapacitet; (5) uveljavljati koncept simulirane konkurence, na primer s pomočjo javnih natečajev; (6) upoštevati ključen pomen sodelovanja med industrijsko in konkurenčno politiko pri oblikovanju strategije dolgoročnega razvoja.

Tabela 4.1: Povzetek analize potencialnih koristi od zблиževanja konkurenčne politike na mednarodni ravni.

Področje konkurenčne politike	Ekonomska jasnost	Stopnja zблиževanja			Koristi od zблиževanja	
		K najboljšim rešitvam	Zблиževanje politike	Možnosti za nadaljnje zблиževanje	Potencialno povečanje učinkovitosti	Zmanjševanje konflikta
<i>Problematika povezana s tržno strukturo</i>	Ne popolnoma jasna	Zmerna	Zmerno	Zmerne	Zmerno	Zmerno
<i>Problematika povezana z vedenjem podjetij</i>	Ne popolnoma jasna	-*	Zmerno	Majhne	Zmerno	Zmerno
<i>Oprostitve (ang. exemptions)</i>	Nejasna	-*	Omejeno	Zmerne	Zmerno	Visoko
<i>Ukrepi trgovinske politike, ki prinašajo konkurenčne dileme</i>	Jasna	Nizka	Zmerno	Zmerne	Veliko	Visoko
<i>Ostali povezani problemi</i>	Nejasna	-*	Zmerno	Zmerne	Zmerno	Visoko

*Najboljše rešitve niso jasno definirane.

Vir: Graham, Richardson, 1997, str. 556.

Iz tabele je razvidno, da ekonomske posledice zблиževanja posameznih področij niso jasne, z izjemo ukrepov s področja trgovinske politike. Obenem prihaja do zmernega zблиževanja na vseh navedenih področjih. Potencialne koristi zблиževanja so omejene, zato lažje razumemo, zakaj države ne usmerjajo več energije v doseganje mednarodnih sporazumov na področju konkurenčne politike. Kljub temu lahko izpostavimo nekaj možnosti za povečanje učinkovitosti in znižanje stroškov na ravni posameznih držav ter na mednarodni ravni (Graham, Richardson, 1997, str. 558):

- oblikovanje mednarodnega zakonodajnega telesa in agencije za nadzor nad izvajanjem globalne konkurenčne politike,
- harmonizacija konkurenčnega prava in politike med državami, saj so razlike v pravni podlagi in izvajanju konkurenčne politike ključna ovira za internacionalizacijo,
- vklučitev konkurenčne politike v postopke za mednarodno arbitražo,
- dogovori o sodelovanju med agencijami za nadzor konkurence v posameznih državah,
- razširitev veljavnosti nacionalne zakonodaje za nacionalne gospodarske subjekte tudi na druge države,
- mednarodni nadzor nad karteli in sorodnimi združbami.

V skladu s tem Graham in Richardson predlagata uvajanje mednarodnih konkurenčnih pravil pod pokroviteljstvom WTO (Graham, Richardson, 1997, str. 557). Po njunem predlogu bi morale vse članice WTO sprejeti konkurenčno zakonodajo in zagotoviti institucije za njeno uresničevanje.

Svetovalni odbor za mednarodno konkurenčno politiko v svojem poročilu iz leta 2000 (The Final Report, 2000, str. 20) med drugim analizira odnos med konkurenčno in trgovinsko politiko, pri čemer se osredotoča na nekonkurenčne ali izključujoče omejitve (ang. exclusionary restraints) za menjavo in investicije, ki jih uveljavljajo podjetja, države ali kombinacija obojih⁶⁹. Take omejitve ovirajo dostop in uspešno konkuriranje ostalih podjetij na tujih trgih. Tradicionalno so se ti problemi obravnavali na ravni posamezne države. Nekatere države, predvsem ZDA, so se posluževale ekstrateritorialne uporabe domače zakonodaje z

⁶⁹ Razprava na temo nekonkurenčnega delovanja se večinoma vrti okoli omejitev, postavljenih s strani zasebnega sektorja. Odbor je v tem kontekstu izpostavil, da omejitve postavljajo tudi države same in da je zato potrebno omejitve analizirati kot kombinacijo podjetniških in vladnih ukrepov. (The Final Report, 2000, str. 22)

namenom omejevanja takega delovanja. Omejitve na področju konkurenčne politike ustvarjajo ekonomsko in politično napetost med državami in podjetji. (The Final Report, 2000, str. 21)

Trgovinska in konkurenčna politika sta dva vidika obravnavanja problemov, povezanih z omejevanjem konkurence. Trgovinsko pravo in politika se osredotočata na delovanje države, konkurenčno pravo in politika pa na delovanje podjetij. Trgovinska in konkurenčna politika torej obravnavata omejitve v delovanju trgov, ki imajo različen izvor. Orodja obeh politik se dopolnjujejo, prekrivanje pristojnosti pa lahko vodi do različnih zaključkov glede tega, kako posamezen ukrep vpliva na delovanje trgov.

Konkurenčno politiko oblikuje manj kot polovica držav, pričakujemo pa lahko, da bodo tudi preostale, predvsem manj razvite države, sprevidele njene prednosti. Koordinacija konkurenčnih pravil na mednarodni ravni je omejena, kar ustvarja podlago za potencialne konflikte med podjetji in državami, po drugi strani pa priložnost za napredek na tem področju in za realizacijo gospodarskih koristi od sodelovanja. Tako nevarnosti kot priložnosti so kljub vsemu omejene, kar je tudi ključni razlog, da je malo pritiskov v smeri harmonizacije konkurenčne politike, ki se pomembno razlikuje med posameznimi državami. Države želijo predvsem zadržati svojo suverenosti pri vodenju konkurenčne politike in še niso začutile zadostnih prednosti v poenotenju zakonodaje in prakse na tem področju.

4.3 Politika tujih investicij

Vsaka država, ki je usmerjena v dolgoročni razvoj in napredek gospodarstva, mora vzpostaviti pogoje za zadostne in ustrezne produktivne investicije. Kapitalski viri teh investicij so v veliki meri notranji, v času mednarodnega povezovanja gospodarstev pa vse bolj pridobivajo na pomenu t.i. neposredne tuje investicije (NTI), v ozadju katerih je prelivanje produktivnega kapitala med državami. V tem poglavju obravnavamo ta vidik investicijske politike, ki je neposredno povezan s procesi globalizacije, in puščamo ob strani domače investicije, s čimer seveda ne želimo zmanjšati njihovega pomena.

4.3.1 Cilji in instrumenti politike tujih investicij

V svetu transnacionalnih podjetij in zapletenih tokov investicij na mednarodni ravni imajo NTI pomembne posledice, bodisi pozitivne bodisi negativne. To je ključen razlog, da želijo države nadzorovati in uravnavati te tokove s politiko tujih investicij. Pri tem politika NTI sledi podobnim ciljem kot industrijska politika ali vse mikroekonomske politike nasploh.

Z nacionalnega vidika Dicken (1998, str. 155) ločuje dve kategoriji tujih investicij – zunanje investicije domačih podjetij in notranje investicije tujih podjetij. Obe kategoriji tujih investicij lahko država obravnava na dva načina – jih omejuje ali vzpodbuja. Na osnovi tega ločujemo štiri tipe instrumentov politike tujih investicij, ki so prikazani v Shemi 4.1 na strani 64. Malo držav popolnoma omejuje tuje investicije, stopnja odprtosti pa med državami niha. V splošnem so razvita tržna gospodarstva bolj odprta za NTI kot gospodarstva v razvoju, saj so najpomembnejši vir kot tudi največji prejemnik tujih investicij.

Zelo pogosti so ukrepi omejevanja uvoza kapitala. Prva skupina takih ukrepov ureja vstop tujih podjetij v nacionalno gospodarstvo. Države lahko izločijo investicije, ki niso v skladu z nacionalnimi cilji. Tuja podjetja so lahko popolnoma izključena iz občutljivih panog ali pa je stopnja penetracije v določeno panogo omejena z maksimalnim tržnim deležem. Omejitve lahko določajo maksimalni lastniški delež tujcev v domačem podjetju, večinsko lastništvo domačega kapitala v skupnih vlaganjih, zaposlovanje domačih delavcev na managerskih položajih, sprejemanje določenih poslovnih običajev, vključno z ustreznim zunanjim poročanjem, kar je pogosto vir spora med transnacionalkami in državami.

Shema 4.1: Vrste instrumentov za upravljanje s tujimi investicijami.

<p>Vzpodbude za uvoz kapitala</p> <p><i>V to kategorijo uvrščamo vse ukrepe, ki imajo namen pospešiti pritek NTI v domačo državo. Večinoma je državam v interesu, da pritegnejo tuje investicije, zato je ta kategorija ukrepov najpogosteje obravnavana in uporabljana.</i></p>	<p>Vzpodbude za izvoz kapitala</p> <p><i>V ta sklop so vključeni ukrepi, ki vzpodbujajo investiranje domačih podjetij v tujini.</i></p>
<p>Omejitve pri uvozu kapitala</p> <p><i>Države se pogosto odločijo tudi za postavljanje omejitev tujim podjetjem, ki želijo investirati znotraj njihovih meja. Namen teh omejitev je lahko protekcionistična politika, ki ščiti posamezne domače panoge, ali postavljanje pravil na področju NTI, ki preprečujejo njihove morebitne negativne vplive na makroekonomsko stabilnost.</i></p>	<p>Omejitve pri izvozu kapitala</p> <p><i>Take omejitve države postavljajo predvsem v primeru, ko želijo doma zadržati vire za financiranje domačih investicij. Vsaka vrsta industrijske politike ima posredno tudi cilj investiranja domačih virov doma.</i></p>

Vir: Dicken, 1998, str. 155.

Druga kategorija ukrepov ureja delovanje tujih podjetij. Ta morajo pogosto zadostiti kriteriju domače vsebnosti svojih proizvodnih aktivnosti. Namen takih zahtev je povečati pozitivne učinke tujih investicij na domače ponudnike in zmanjšati delež uvoženih materialov in sestavnih delov. Podobno lahko država vztraja na tem, da tuje podjetje izvaža določen delež svoje proizvodnje ali zagotavlja prenos tehnologije v domačo državo, tako z regulacijo kot s stimulacijo. Država tudi določa davčne stopnje in metode obdavčenja dobička tujih podjetij in omejuje prenos dobička in/ali kapitala v tujino.

Država lahko po drugi strani vzpodbuja uvoz kapitala, na primer z nižjimi davčnimi stopnjami ali odpravo carinskih omejitev na dobrine, ki se uporabljajo kot vhodni elementi proizvodnega procesa. Politika NTI lahko nudi pravno varstvo tujim investitorjem, na primer pred morebitno razlastitvijo. Taylor (2000, str. 638) med vzpodbudami za uvoz kapitala navaja carinsko zaščito, uvozne kvote, nižanje carin na uvoženo opremo, sestavne elemente ali surovine, davčne počitnice, pospešene amortizacijske metode na nepremičnine in opremo za davčne namene in državno vzpostavljeno infrastrukturo. Manj pogosto se uporabljajo ukrepi za povečevanje izvoza kapitala ali za njegovo omejevanje. Med slednjimi lahko navedemo predvsem zahtevano soglasje države pri zunanjih investicijskih projektih.

Oblikovanje strategije za pritegnitev NTI je ključno, kadar je konkurenca med državami intenzivna. (Calliano, Carpano, 2000, str. 16) Mednarodna strategija mora temeljiti na prepletanju med konkurenčno prednostjo podjetja in primerjalno prednostjo države (ali držav), v kateri se izvajajo aktivnosti v okviru verige vrednosti. Konkurenčna prednost države temelji na virih, s pomočjo katerih je mogoče v neki državi ustvarjati specifično aktivnost v procesu ustvarjanja vrednosti, nanjo pa vplivajo tudi domača in tuja podjetja. Viri držav niso povezani le s plačami in materialnimi stroški, ampak – še posebej v razvitih državah – tudi z znanjem. To znanje je delno utelešeno v sposobnostih delavcev, delno pa se ustvarja zaradi bližine raziskovalnih centrov, dobaviteljev in kupcev.

Zgleden primer uspešnega vzpodbujanja NTI predstavlja Irska. (Calliano, Carpano, 2000, str. 18) Irski primer kaže, da je za pritegnitev NTI ključna infrastruktura za raziskave in razvoj, usposobljenost delavcev, izobraževalni sistem in telekomunikacijska infrastruktura.⁷⁰ Cilj irske vlade je transnacionalnim podjetjem

⁷⁰ Calliano in Carpano (2000, str. 19) navajata konkretne ukrepe irske vlade na navedenih področjih. Irska je investirala pet milijard dolarjev v eno najučinkovitejših telekomunikacijskih omrežij Evrope. Visoka kakovost telekomunikacijske infrastrukture

ponuditi visoko kakovostne in cenovno ugodne vire, na katerih lahko gradijo strategijo diferenciacije in povečevanja učinkovitosti. Večino vzpodbud za NTI koordinirajo državne agencije, ki so odgovorne za ekonomski razvoj države. Tri najpogosteje uporabljene vrste vzpodbud so fiskalne vzpodbude, nizki stroški kapitala in subvencije, namenjene raziskavam in razvoju. Fiskalne vzpodbude so namenjene tujim podjetjem, ki konkurirajo v proizvodnih panogah in na finančnem področju. NTI v raziskave in razvoj pospešujejo s podporo podjetjem, ki se odločijo za nastanitev raziskovalnih kapacitet v državi. Subvencije, ki so potrebne za pridobivanje proizvodne ali procesne tehnologije, pokrivajo stroške za pridobivanje blagovnih znamk, patentov, licenc, znanja, projektov in strateških informacij. Pridobljena tehnologija lahko utrdi konkurenčni položaj podjetja in prispeva k nadaljnjemu razvoju tehnologije v panogi.

4.3.2 Mednarodna ureditev tujih investicij

V poznih osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih smo bili priča hitremu porastu NTI in povečani aktivnosti in moči transnacionalnih podjetij. Izvor, lokacija in panožna struktura NTI so postali bolj raznoliki kot v sedemdesetih, ko se je na tuje investicije gledalo z nezaupanjem. (Graham, 1999, str. 481) To je vzpodbudilo razprave o potrebi po vzpostavljanju pravil in institucij, ki bi področje investicij urejale na mednarodni ravni. Enotnega mnenja o vsebini takih pravil ni. Graham navaja tri področja, ki bi jih taka pravila morala obravnavati. Prvič, potrebno bi bilo razjasniti, do katere meje lahko nacionalne države posegajo v delovanje mednarodnih podjetij, vključno z njihovim začetnim vstopom v obliki NTI. Po mnenju Grahama je smiselno postaviti standarde, ki bi omejili poseganje države. Drugič, postavlja se vprašanje, ali bi bilo potrebno omejiti ukrepe, ki vplivajo na svetovno alokacijo virov podobno kot trgovinske omejitve. In tretjič, vse bolj se izpostavlja potreba po učinkovitem mednarodnem mehanizmu za razreševanje sporov med tujimi investitorji in državami gostiteljicami. Sedanji postopki so namreč vzpostavljeni na meddržavni ravni v okviru WTO.

Učinek liberalizacije investicijskih tokov na multilateralni ravni bi lahko bil pomemben. Dogovor v okviru urugvajske runde o investicijskih ukrepih, vezanih na trgovino, in domači zakonodaji, ki omejuje investicijske tokove, je pomenil korak naprej v liberalizaciji investicijskega okolja. (Taylor, 2000, str. 638) Ta pogajalski proces je šele na začetku in razprava o širitvi investicijskih dogovorov se odvija v času velikega prevrednotenja nacionalnih politik, ki vplivajo na NTI in transnacionalna podjetja. Splošen trend je usmerjen v liberalizacijo – torej manj regulacije podjetij in manj omejitev za NTI. Dober primer so države daljnega vzhoda, kjer so še nedavno omejevali tuje investicije, danes pa jih vzpodbujajo. (Graham, 1999, str. 482) Vendar trend ni enoten. Za ZDA lahko trdimo, da so bile usmeritve nasprotno, saj so v drugi polovici osemdesetih let uvedle vrsto omejitev in pogojev za delovanje mednarodnih podjetij. Mednarodna pravila na tem področju bi lahko bila protiutež enostranskemu omejevanju investicij s strani nacionalnih držav.

V nadaljevanju obravnavamo delo različnih mednarodnih institucij na področju uravnavanja NTI. Med drugim povzemamo usmeritve WTO, OECD, UN, WB in IMF ter regionalne mehanizme urejanja NTI (EU, NAFTA). Trenutno ni celovite mednarodne ureditve, kakršna obstaja na področju menjave, obstaja pa vrsta delnih rešitev, ki so nepopolne bodisi z vidika področij, ki jih pokrivajo, bodisi se uporabljajo samo v omejenem krogu držav.

vzpodbuja izboljšave ostalih obstoječih virov, s tem pa pritok novih NTI, ki zopet predstavljajo vir za državne investicije v infrastrukturo. Na področju raziskav in razvoja je oblikovala tehnološke parke, ki se zgledujejo po Silicijevi dolini in podobnih parkih. Ti parki so zaradi visoko kakovostnih kapacitet pritegnili velik krog nadarjenih raziskovalcev. Dodatne raziskovalne vzpodbude ustvarja agencija za upravljanje programov tehnološkega, znanstvenega in industrijskega razvoja Irske, ki svetuje vladi na področju industrijskega razvoja države. Poleg navedenega država usmerja več kot 13 odstotkov proračunskih sredstev za izobraževanje, s čimer zagotavlja vzdrževanje naprednega in učinkovitega izobraževalnega sistema. Zadnji infrastrukturni element je stabilen odnos med sindikati in managementom podjetij. Pri tem ima Irska zelo ugodno razmerje med ceno in kakovostjo delovne sile, kar državi zagotavlja konkurenčno prednost.

Prvi poskus vzpostavljanja mednarodnih pravil na področju tujih investicij je spodletel leta 1948. Gre za Havana Charter, ki je vključeval mednarodni dogovor na področju mednarodne trgovine, investicij in konkurenčne politike. Namesto njega je bil po vojni sprejet okrnjen sporazum GATT, ki ni vključeval nobenih usmeritev na področju tujih investicij.

V letu 1981 se je v okviru **WTO** na pobudo ZDA začelo ponovno razpravljati na temo ureditve NTI. To je bilo izhodišče za začetek pogajanj na področju investicijskih ukrepov, ki so povezani s trgovino (ang. trade-related investment measures – TRIMs). ZDA so na listo TRIMs vključile osem vrst ukrepov, ki bi jih lahko mednarodno uredili in od katerih so se trije pojavili v končnem sporazumu ob zaključku urugvajске runde leta 1994, in sicer so to bile zahteve po domači vsebnosti proizvodov, zahteve po uravnovešenju menjave in delno omejitve pri vodenju devizne politike. (Graham, 1999, str. 486) V okviru urugvajске runde pogajanj sta še dva sporazuma vsaj posredno vplivala na investicijske tokove – sporazum o intelektualni lastnini, vezani na trgovino, in sporazum o trgovini storitev GATS (General Agreement on Trade in Services). Urugvajska runda je torej prinesla nekaj usmeritev za upravljanje z NTI, vendar ne moremo govoriti o celoviti urejenosti področja.

V šestdesetih letih je **OECD** uvedla dvoje kodeksov – Code of Liberalization of Capital Movements (na temo liberalizacije kapitalskih tokov) in Code of Liberalization of Current Invisible Operations (na temo liberalizacije skritih operacij). Čeprav so članice OECD ta dva sporazuma sprejele kot zavezujoča, ni nikakršnega mehanizma, ki bi ju utrjeval, in sta torej lahko nesankcionirano v nasprotju z domačo zakonodajo. Prvi sporazum državam priporoča, naj ne uvajajo novih omejitev za gibanje kapitala in naj ne zaostrejejo obstoječih kapitalskih omejitev. V skladu s postopki OECD je potrebno redno pregledovati skladnost delovanja posameznih držav z obema kodeksoma, vendar po ugotovitvah Grahama (1999, str. 491) države ne vlagajo naporov v spoštovanje teh sporazumov. Naslednji sporazum s tega področja je neobvezujoči National Treatment Instrument (NTI) iz leta 1976. V skladu s tem sporazumom morajo države tuja podjetja obravnavati enakovredno kot domača.

Na področju mednarodne koordinacije pri ureditvi investicijskih tokov lahko omenimo še Deklaracijo o mednarodnih investicijah in multinacionalnih podjetjih⁷¹, ki so jo države članice OECD sprejele junija 2000. Ta kratek dokument poudarja pomen mednarodnih investicij za svetovno gospodarstvo in razvoj posameznih držav. Izpostavlja, da lahko mednarodno sodelovanje izboljša investicijsko okolje in poveča prispevek multinacionalnih podjetij k ekonomskemu, družbenemu in ekološkemu napredku. Deklaracija ne posega v svobodo članic pri uravnavanju investicij, podpira pa transparentnost pri uveljavljanju ukrepov, pravil in zakonodaje, ki vplivajo na investicijske tokove v posamezni državi. Obenem se članice zavezujejo, da bodo periodično pregledovale razmere in možnosti za poglobljanje mednarodnega ekonomskega sodelovanja na področju investicij in multinacionalnih podjetij.

Usmeritve OECD za multinacionalna podjetja iz leta 1976, ki jih obravnavamo tudi v poglavju o vladanju podjetjem, so bile v veliki meri odziv OECD na pogajanja znotraj **Združenih narodov** na isto temo. V okviru Združenih narodov je bila še posebej aktivna skupina držav v razvoju, ki so intenzivno razvijale kodeks delovanja mednarodnih podjetij. Predlogi teh držav se do danes niso uspeli oblikovati v uradni dokument, ki bi bil obvezujoč za države članice.

K ureditvi področja tujih investicij je **Svetovna banka** prispevala z ustanovitvijo centra ICSID (International Centre for the Settlement of Investment Disputes), ki je mednarodni center za razreševanje sporov na področju mednarodnih investicij med državami gostiteljicami in tujimi podjetji. Trenutno ima sporazum 130 držav podpisnic, vendar se vpletene strani v primeru sporov redko zatekajo pod njegovo okrilje. V letu 1994 je na primer obravnaval le pet primerov. Eden izmed razlogov za omejeno uporabo je, da odločitve centra za države niso obvezujoče in da države niso obvezane predati sporov v presojo temu organu. Mnoga

⁷¹ OECD: *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*. Paris: OECD, 27. junij 2000.

podjetja bi si želela močnejše institucionalne ureditve za razreševanje tovrstnih sporov. Svetovna banka je poleg tega ustanovila agencijo MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), ki vzpodbuja NTI z zavarovanjem investicijskih projektov. V letu 1994 je bilo v agencijo vključenih 194 držav, a je imela le sto aktivnih zavarovalnih pogodb in torej ne dosega svojega potenciala.

Poleg multilateralnih obstajajo tudi nekatere regionalne institucije, ki so se v praksi izkazale za bolj učinkovite. Mnogi analitiki menijo, da je regionalno sodelovanje na tem področju ustrežnejše izhodišče za postavljanje standardov. Najpomembnejše delo na tem področju se je odvijalo v okviru Evropske unije in sporazuma NAFTA. Zanimivo je, da med obema skupinama pravil ni prekrivanja. Medtem ko je EU zgradila obsežno zakonodajno in politično telo na področju konkurenčne politike, ki vpliva tudi na mednarodne investicije in transnacionalna podjetja, EU ni izgradila nikakršne politike, ki bi neposredno urejala področje NTI. NAFTA v nasprotju s tem nima urejenega področja konkurenčne politike, se pa usmerja v oblikovanje pravil, ki neposredno uravnavajo NTI in delovanje transnacionalnih podjetij.

4.3.3 Investicijska politika v globalnem okolju

Spreminjajoče mednarodno okolje spreminja tudi dejavnike tujih investicij. Nekateri tradicionalni dejavniki, ki vzpodbujajo NTI – veliki trgi, obvladovanje naravnih virov in dostop do cenene nekvalificirane ali nizko kvalificirane delovne sile – ostajajo relevantni, a izgubljajo na pomenu, še posebej v bolj dinamičnih panogah. (World Investment Report 2001, str. 12) Z zmanjševanjem trgovinskih omejitev in poglobljanjem regionalnih povezav upada tudi pomen nacionalnih trgov. Lokacija transnacionalnih podjetij je tako vse bolj vezana na naslednje tri dejavnike: politiko liberalizacije, tehnološki napredek in razvoj podjetniških strategij.

Spremembe v mednarodnem političnem okolju vplivajo na izbor lokacije s strani transnacionalnih podjetij. Liberalizacija menjave in investicij transnacionalkam omogoča večjo specializacijo in učinkovitejše iskanje konkurenčne lokacije. Podjetja imajo več svobode pri izbiri lokacije in funkcij, ki jih bodo na novo lokacijo prenesla. Med letoma 1991 in 2000 je bilo na področju ureditve tujih investicij uvedenih 1.185 sprememb v nacionalni ureditvi, od katerih jih je bilo 95 odstotkov usmerjenih v ustvarjanje privlačnejšega okolja za NTI. Spremembe na področju ureditve NTI so povzete v Tabeli 4.2.

Tabela 4.2: Spremembe v nacionalni ureditvi področja NTI v obdobju od 1991 do 2000.

Leto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Število držav, ki so spremenile ureditev na področju NTI	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69
Število sprememb, ki so jih uvedle	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150
Od tega:										
- ugodne za NTI	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147
- neugodne za NTI	2	-	1	2	6	16	16	9	9	3

Vir: World Investment Report 2001, str. 6.

Poleg liberalizacije je k povečevanju mednarodnih investicijskih tokov prispeval tehnološki napredek. Inovacije ustvarjajo konkurenčne prednosti, ki podjetja vzpodbujajo k mednarodni širitvi. Tako so inovacijsko intenzivne panoge vse bolj mednarodne, transnacionalna podjetja pa morajo biti vse bolj inovativna, če želijo ohranjati konkurenčnost. Inovacije obenem spreminjajo strukturo menjave in proizvodnje, tako da razvojno intenzivne aktivnosti naraščajo hitreje od tehnološko manj intenzivnih.

Managerski in organizacijski dejavniki so tretja skupina dejavnikov NTI. Večje osredotočenje na ključne sposobnosti, bolj sploščena hierarhija in poudarek na mrežnem povezovanju preusmerjajo investicije na tiste lokacije, ki ponujajo bolj razvite institucije in učinkovitejše vire, pogosto pa tudi specifične panožne

grozde. Nove organizacijske metode s pomočjo novih tehnologij omogočajo učinkovitejše upravljanje globalnega poslovanja in vzpodbujajo večjo realokacijo funkcij. Intenzivna konkurenca podjetja prisiljuje, da se specializirajo za osnovno dejavnost in ostale funkcije prepuščajo drugim podjetjem.

Nov izziv za investicijsko politiko je naraščajoča pogajalska moč podjetij, ki zahteva usklajevanje politike na različnih ravneh – nacionalni, regionalni in lokalni. Če ravni niso usklajene, obstaja tveganje, da bo konkurenca med različnimi regijami znotraj države vodila v fiskalno vojno. Konkurenčnost domačega podjetniškega sektorja in baza izobraženih ljudi sta ključni elementi celovite storitve. (World Investment Report 2001, str. 15) Močna lokalna podjetja pritegnejo NTI, vstop tujih podružnic pa nadgrajuje konkurenčnost in dinamiko domačega podjetniškega sektorja. Najučinkovitejši kanal za pretok sposobnosti, znanja in tehnologije od tujih podružnic se ustvarja preko povezav z lokalnimi podjetji in institucijami. Take povezave prispevajo k rasti dinamičnega domačega podjetniškega sektorja, ki je temelj ekonomskega razvoja.

Vloga politike je ključna v primeru informacijske vrzeli na ravni kupcev ali dobaviteljev in ko lahko politika zniža stroške in tveganja povezovanja med obojimi. Na proces povezovanja vpliva vrsta dejavnikov, od političnega, ekonomskega in institucionalnega okolja, razpoložljivosti človeških virov, infrastrukture ter politične in makroekonomske stabilnosti. Najpomembnejši dejavnik je razpoložljivost, strošek in kakovost domačih ponudnikov. Nizke sposobnosti domačih podjetij povečajo verjetnost, da bodo tuje podružnice iskale dobavitelje zahtevnejših komponent drugje. (World Investment Report 2001, str. 16)

Tabela 4.3: **Državni ukrepi za oblikovanje in utrjevanje povezav med podjetji.**

<p>Informiranje in povezovanje</p> <p><i>Informiranje:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>prospekti in brošure,</i> ▪ <i>ažurirane elektronske baze podatkov.</i> <p><i>Povezovanje:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>opravljanje funkcije nevtralnega posrednika v pogajanjih,</i> ▪ <i>vzpodbujanje auditov pri dobaviteljih,</i> ▪ <i>svetovanje na področju podizvajalskih poslov,</i> ▪ <i>sponsoriranje sejmov, razstav in konferenc,</i> ▪ <i>organiziranje sestankov in obiskov v podjetjih.</i> 	<p>Finančna pomoč</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>pravno varstvo pred nepoštenimi pogodbenimi dogovori in ostalo nepošteno poslovno prakso,</i> ▪ <i>vzpodbujanje odlogov plačila preko zakonodaje,</i> ▪ <i>državne garancije za pokrivanje zaostalih plačil,</i> ▪ <i>posredno financiranje dobaviteljev preko financiranja kupcev,</i> ▪ <i>davčna posojila ali znižanje davkov ter ostale fiskalne vzpodbude za zagotavljanje dolgoročnih sredstev dobaviteljem,</i> ▪ <i>sofinanciranje razvojnih programov v zasebnem sektorju,</i> ▪ <i>neposredno posredovanje pri zagotavljanju financiranja lokalnim podjetjem,</i> ▪ <i>obvezen prenos sredstev od tujih podružnic k lokalnim dobaviteljem.</i>
<p>Usposabljanje</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>pospeševanje povezovanja dobaviteljev,</i> ▪ <i>sodelovanje z zasebnim sektorjem pri oblikovanju storitev izobraževanja,</i> ▪ <i>pomoč programom usposabljanja v zasebnem sektorju,</i> ▪ <i>sodelovanje z mednarodnimi agencijami.</i> 	<p>Nadgradnja tehnologije</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>prenos tehnologije kot pogoj za delovanje podjetja,</i> ▪ <i>vzpostavljane partnerstva s tujimi podružnicami,</i> ▪ <i>vzpodbude za sodelovanje na področju raziskav in razvoja,</i> ▪ <i>vzpodbude za prenos razvojnih aktivnosti v domačo državo.</i>

Vir: World Investment Report 2001, str. 210, Tabela IV.1.

World Investment Report 2001 pojasnjuje t.i. investicijsko politiko tretje generacije⁷², ki je prilagojena globalizirajočemu se okolju, s konceptom vzpostavljanja povratne povezave s podjetjem, ki investira. Pri tem daje nekaj usmeritev glede specifičnih ukrepov, s katerimi lahko države utrdijo povratne povezave s transnacionalnimi. (World Investment Report 2001, str. 210) Ukrepi so podrobneje razčlenjeni v Tabeli 4.3 na strani 68 in zajemajo štiri področja – informiranje in povezovanje, nadgradnjo tehnologije, usposabljanje in finančno pomoč.

Tretja generacija investicijske politike izhaja iz proaktivnega pristopa za pritegnitev investicij. Izbere ciljne panoge in podjetja, identificira specifične lokacijske potrebe potencialnih investitorjev ter v skladu z razvojnimi potrebami zastavi strategijo panožnih grozdov. Strategija je toliko bolj uspešna, kolikor bolj je skladna s konkurenčnimi prednostmi države in kolikor bolj gradi na naravnemu nagnjenju podjetij k združevanju v grozde. Kritičen element tovrstne promocije investicij je izboljševanje in trženje posameznih lokacij potencialnim investitorjem na specifičnih področjih. Na učinkovitost grozdov vplivajo splošne ekonomske, politične in regulativne značilnosti.⁷³ S takim pristopom država dejansko gradi svojo tržno znamko⁷⁴, kar je dolgotrajen in težaven pristop, ki zahteva razmeroma zapletene institucionalne sposobnosti.

Politika uravnavanja tujih investicij torej še vedno ostaja predvsem v rokah nacionalne države in jo posamezne države še vedno samostojno obvladujejo. Mednarodna ureditev investicijskih tokov je manj celovita kot na trgovinskem področju, in to ne glede na to, da bi taka ureditev v skladu z mnenji strokovnjakov iz UN in OECD povečala mednarodno blaginjo. Ključne nacionalne države z največjo močjo in vplivom vzpostavljanja konkurenčnih pravil niso postavljala na prvo mesto, saj jim današnja ureditev ustreza.⁷⁵ Proces globalizacije je nadzorovan in usmerjen ter usklajen z interesi držav, ki imajo v svetovnem sistemu največjo moč. Razlike med posameznimi državami pri vzpostavljanju mehanizmov nadzora nad investicijskimi tokovi so zaradi odsotnosti mednarodnega mehanizma velike. Razvite države vodijo politiko v skladu s svojimi interesi, manjše in manj razvite države pa se prilagajajo pritiskom razvitejših držav in podjetij, ki iz njih prihajajo.⁷⁶

4.4 Politika razvoja podjetniških grozdov

Podjetniški grozd je koncentracija podjetij iz ene ali nekaj sorodnih panog, ki izkoriščajo sinergije zaradi tesno povezane mreže konkurentov, kupcev in dobaviteljev. Taka koncentracija virov in sposobnosti lahko pritegne neposredne tuje investicije, ki iščejo učinkovito okolje z ustreznimi viri v obliki tehnologije in izobražene delovne sile po celem svetu, zato je vzpodbujanje grozdov tesno povezano s politiko NTI.

⁷² Za investicijsko politiko prve generacije je značilno odpravljanje omejitev za tuje investicije in trgu prijazna politika. Za politiko druge generacije je značilen aktivnejši pristop pri pritegovanju investicij, ki je še bolj izražen v politiki tretje generacije, ko se opredelijo ciljne panoge in podjetja.

⁷³ Politika oblikovanja podjetniških grozdov je podrobneje pojasnjena v naslednjem poglavju.

⁷⁴ Podobno kot se podjetja diferencirajo od konkurentov z oblikovanjem prepoznavnih tržnih znamk, države opredelijo in razvijajo investicijsko politiko in se tržijo tujim investitorjem. Tako sta na primer Bangalor in Indija postali pojem za razvoj programske opreme z vrsto visoko usposobljenih inženirjev in konkurenčnih softverskih podjetij. Singapur in Hong Kong imata podoben status na področju finančnih storitev. (World Investment Report 2001, str. 14)

⁷⁵ Pravila bi lahko povečala globalno blaginjo, vendar bi imele (v nasprotju s pravili na področju mednarodne menjave) razvite države od njih razmeroma malo koristi, saj so njihova transnacionalna podjetja pri pogajanjih o vstopu v druge države danes dovolj močna, da uspešno uveljavljajo svoje interese. Za to ne potrebujejo dodatne institucionalne podpore in zaščite. Taka podpora je mnogo bolj pomembna za manjša transnacionalna podjetja, ki vstopajo na velike tuje trge. Po drugi strani odsotnost mednarodnih pravil omogoča selektivno zapiranje trga ZDA in drugih držav za tuja podjetja. Današnji svet brez omejitev bo torej obstajal tako dolgo, dokler bodo močne razvite države videle koristi v taki ureditvi. Vzpostavljanje globalnih ali mednarodnih institucij namreč ves čas poteka pod vodstvom in v skladu z usmeritvami in interesi teh držav.

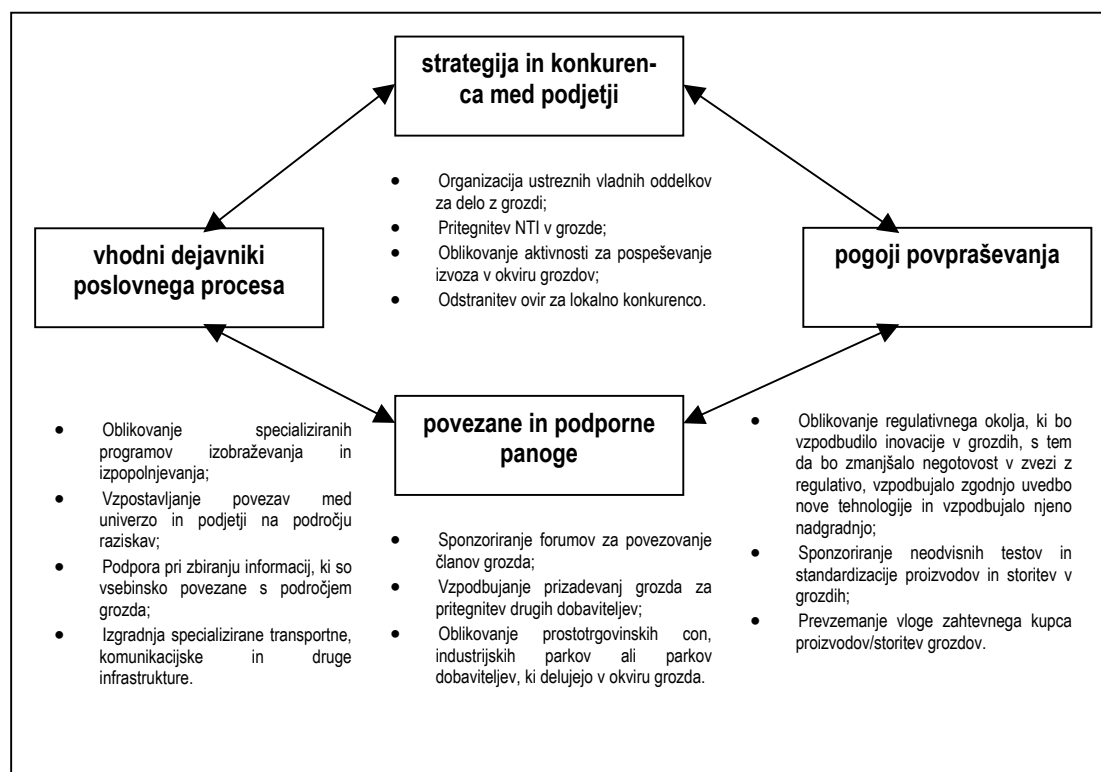
⁷⁶ Zelo očiten je bil primer premoči ameriških transnacionalk, ki so januarja 2002 v Sloveniji preko političnih vzvodov lobirale za spremembo farmacevtske zakonodaje.

(Porter, 2000, str. 16) Grozdi vključujejo zahtevne kupce, specializirane dobavitelje, kvalificirane človeške vire, finančno podlago in dobro razvite podpirne institucije. (World Investment Report 2001, str. 13) Teorija grozdov, ki je v nasprotju s konceptom industrijske politike⁷⁷, se usmerja v posamezno panogo ali skupino panog in gradi na ekonomiji obsega. Politika razvoja podjetniških grozdov mora posvečati pozornost vsem obstoječim grozdom. (Porter, 2000, str. 27) Dinamično okolje grozda namreč ustvarja pogoje za povečevanje produktivnosti ter za prelivanje eksternalij med podjetji znotraj grozda, zato so vsi grozdi zaželeni in potencialno prispevajo k napredku. Vsi grozdi lahko povečajo produktivnost, vključno s tradicionalnimi, na primer na področju kmetijstva.

Geografsko področje grozda je lahko regija, država ali mesto. Grozdi niso nujno vezani na posamezno panogo, ampak zajemajo množico povezanih panog in ostalih organizacij. V grozd so lahko vključeni dobavitelji specializiranih vhodnih komponent, opreme in storitev, ponudniki specializirane infrastrukture ter vladne in druge institucije, ki zagotavljajo specializirano izobraževanje, usposabljanje, informiranje, raziskave in tehnično pomoč (na primer univerze, raziskovalni inštituti, ustanove za poklicno izobraževanje, agencije za vzpostavljanje standardov, trgovinska združenja).

Razmejitev grozda od okolja ne more biti nikoli povsem eksaktna in je mogoča le z razumevanjem povezav in komplementarnosti med panogami in institucijami, ki so ključne za določeno področje. (Porter, 2000, str. 17) Motiv za povezovanje podjetij je prelivanje pozitivnih eksternalij med njimi zaradi usklajenega delovanja, ki povečuje produktivnost in vzpodbuja inovativne procese. Ustvarjanje eksternalij v okviru grozda je temeljni argument za državno intervencijo na tem področju.

Shema 4.2: Vpliv države na izgradnjo podjetniških grozdov.



Vir: Porter, 2000, str. 28.

Z učinkovito politiko grozdov bi morala država utrjevati in nadgrajevati že obstoječe grozde, ne pa poskušati oblikovati nove. V procesu nadgradnje grozda je potrebno najprej identificirati grozd in nato

⁷⁷ Industrijska politika se v nasprotju s politiko grozdov usmerja v razvoj izbranih in vnaprej opredeljenih strateških panog.

odstraniti ovire, sprostiti omejitve in odpraviti neučinkovitosti, ki zavirajo produktivnost in inovacije v grozdu. (Porter, 2000, str. 26) Ovire zajemajo človeške vire, infrastrukturo in regulativo. Nekatere izmed teh ovir lahko odpravijo že zasebne iniciative, nekatere pa izvirajo posredno ali neposredno iz državne politike in institucij in jih mora obravnavati država. Državna regulativa lahko ustvarja nepotrebno neučinkovitost procesov, na primer zaradi pomanjkanja ustrezne infrastrukture ali neprilagojene politike izobraževanja in izpopolnjevanja. V idealnih okoliščinah je potrebno odpraviti vsako politiko, ki podjetjem povzroča stroške, ne da bi jim v zameno ponujala določene koristi ali dodajala dolgoročno konkurenčno prednost. Nadgrajevanje grozdov torej sega preko splošnih izboljšav v poslovnem okolju. Nekatere izbrane vloge države pri nadgrajevanju grozdov so prikazane v Shemi 4.2 na strani 70.

Porter (2000, str. 30) navaja vrsto usmeritev, ki jih morajo države upoštevati pri oblikovanju politike vzpodbujanja grozdov:

- a. Razumevanje konkurenčnosti in vloge podjetniških grozdov pri doseganju konkurenčne prednosti. Temelj konkurenčnosti niso nizke plače, nizki davki ali podcenjene valute, pač pa produktivnost in inovativnost. Sodelujoči se morajo zavedati pomena produktivnosti in mesta, ki ga imajo podjetniški grozdi pri pospeševanju produktivnosti;
- b. Osredotočenje na sprostitev omejitev za izgradnjo grozdov. Že ob oblikovanju grozda je potrebno postaviti jasne cilje in spremljati njihovo uresničevanje, tako da se izognemo subvencijam in omejevanju konkurence. Prisotnost dobaviteljev in kupcev v grozdu zagotavlja notranji nadzor nad procesi v grozdu;
- c. Vključitev vseh grozdov v nacionalnem gospodarstvu. Grozdi se pojavljajo na vseh panožnih področjih, zato je logično, da pri njihovem razvoju ne delamo selekcije glede na panogo. Kot kriterij za postavljanje prioritet postavimo predvsem zadostno zrelost grozda; prioriteto damo tistim, ki imajo že oblikovano strukturo, so tržno preizkušeni in ne zahtevajo obsežnih vlaganj;
- d. Oblikovanje ustreznih povezav v grozde. Po definiciji grozdi vsebujejo panoge in institucije z močnimi povezavami in sinergijami. Podjetja se morajo v grozde vključevati na osnovi ekonomskih in ne političnih kriterijev;
- e. Široka zastopanost članov grozda in sodelujočih institucij. V grozd morajo biti vključena podjetja vseh velikosti in tudi predstavniki ostalih institucij;
- f. Iniciativa zasebnega sektorja. Večjo možnost za uspeh imajo zasebne iniciative z aktivnim državnim sodelovanjem, ne pa državno vodene in nadzorovane pobude. Podjetja znajo namreč bolje ovrednotiti ovire in priložnosti, z manjšo politično vpletenostjo pa ima grozd več možnosti za stabilen razvoj tudi ob morebitni zamenjavi vladajoče strukture;
- g. Posvečanje pozornosti osebnim odnosom. Mnoge prednosti grozdov izvirajo iz osebnih odnosov, ki olajšujejo povezovanje, vzpodbujajo komunikacijo in gradijo zaupanje. Poglobljanje teh odnosov postavlja temelje za nadaljnji razvoj partnerskih odnosov;
- h. Usmerjenost v akcijo. Iniciative za oblikovanje grozdov morajo izhajati iz želje po doseganju rezultatov. Dolgoročna vizija mora biti dopolnjena s konkretnimi akcijami;
- i. Institucionalizacija. Izgradnja grozda je dolgoročen projekt, ki zahteva institucionalizacijo konceptov, odnosov in povezav med sodelujočimi. V zasebnem sektorju se tako grozdi pogosto nadgradijo z oblikovanjem trgovinskih združenj, ki prevzamejo vodilno vlogo pri delovanju navzven. V javnem sektorju se oblikujejo vladne agencije, zbirajo statistični podatki in nadzirata struktura in članstvo v podjetniških skupinah.

Vzpodbujanje izgradnje podjetniških grozdov kot mikroekonomskega nosilca in stabilizatorja gospodarske rasti pridobiva na pomenu. S povečevanjem mikroekonomske učinkovitosti gospodarstva so tudi narodna gospodarstva v celoti konkurenčnejša in se lažje uveljavljajo v mednarodnem okolju. Na politiko vzpodbujanja grozdov lahko gledamo kot na politiko vzpostavljanja notranje stabilnosti nacionalnega gospodarstva v mednarodnem okolju.

4.5 Vladanje podjetjem

4.5.1 Pojem in pomen vladanja podjetjem

Vladanje podjetjem (ang. corporate governance) lahko opredelimo kot vzpostavljanje pravil in norm, ki oblikujejo notranje odnose med različnimi skupinami deležnikov v podjetju, vključno z lastniki, managerji, kreditodajalci, dobavitelji, zaposlenimi in kupci. Analiza se osredotoča na odnose med managerji in lastniki, ki se odvijajo ob posredovanju upravnega odbora in zajemajo pravice in obveznosti, ki jih opredeljuje bodisi zakonodaja bodisi ustaljena poslovna praksa. (Oman, 2001, str. 13) Ti odnosi se oblikujejo v dolgotrajnem procesu, ki je specifičen za posamezno nacionalno okolje.

V širšem smislu se vladanje podjetjem nanaša na zasebne in javne institucije, vključno z zakonodajo, predpisi in sprejeto poslovno prakso, ki v tržnem gospodarstvu ureja odnose med managerji in podjetniki ter med kapitalskimi investitorji, kreditodajalci, zaposlenimi in drugimi predstavniki podjetniških virov, ki jih podjetje potrebuje za poslovanje in rast. Te institucije, ki jih je mogoče razbrati iz Okvira 4.1, vplivajo na alokacijo virov in donosov podjetij. Vladanje podjetjem je prav tako pomembno za nacionalna gospodarstva, saj imajo podjetja centralno vlogo pri alokaciji virov in donosov na nacionalni in mednarodni ravni. (Lazonick, O'Sullivan, 1998, str. 2) Dobro delujoč sistem vladanja podjetjem prispeva k ekonomski učinkovitosti in družbeni enakosti, neustrezen sistem pa lahko povzroči razdejanje v gospodarstvu z napačno alokacijo virov ali z oportunističnim vedenjem, ki ga povzroča. (Guillén, 2000, str. 3)

Okvir 4.1: Institucije vladanja podjetjem.

Institucije vladanja podjetjem se med državami razlikujejo po vsebini in načinu delovanja, poleg tega se razvijajo skozi čas. Med ključne **institucije in institucionalne igrance** na področju vladanja podjetjem Oman (2001, str. 35) prišteva:

- zakonodajo, ki podjetja opredeljuje kot pravne osebe, neodvisne od lastnikov, določa zahteve za ustanovitev podjetja in omejuje obveznosti lastnikov podjetja do višine njihovega lastniškega deleža v podjetju,
- zakonodajo o izdaji in trgovanju z lastniškimi in dolžniškimi vrednostnimi papirji,
- vladni organ, ki uravnava izdajo in trgovanje z vrednostnimi papirji ter zagotavlja spoštovanje zakonodaje (na primer Agencija za trg vrednostnih papirjev v Sloveniji),
- pogoje za uvrstitev v kotacijo na borzi vrednostnih papirjev,
- pravosodni sistem, ki utrjuje sprejeto zakonodajo,
- poklicna združenja, ki prispevajo k oblikovanju in izpolnjevanju standardov delovanja v določeni dejavnosti,
- poslovna združenja in trgovinske zbornice, ki s formalnimi in neformalnimi sredstvi vplivajo na vedenje svojih članov ter jih usmerjajo k ustrezni poslovni praksi,
- ostale zasebne in javne mehanizme nadzora nad udeleženci na podjetniških trgih in trgih vrednostnih papirjev (na primer pokojninski skladi in ostali institucionalni investitorji, bonitetne hiše, finančni mediji).

Poleg navedenih institucij lahko opredelimo še dve kategoriji zakonodaje, predpisov, ostalih formalnih in neformalnih pravil ter uveljavljene prakse. Prva kategorija zadeva **nadzor nad delovanjem podjetij** in vključuje pravila na področju glasovalnih pravic in postopkov glasovanja delničarjev, dolžnosti, pristojnosti in odgovornosti managerjev podjetij, pravila obvladovanja notranjih informacij, pogoje za ponudbo delnic, sodne postopke delničarjev proti managerjem, delovanje trgov za nadzor nad podjetji in delovanje trga managerjev in delovne sile.

Druga kategorija se nanaša na **razkritja in transparentnost delovanja** podjetij in vključuje finančne in računovodske standarde, zavezanost k pravočasnemu in jasnemu razkritju določenih informacij, zunanjo revizijo poslovanja in neodvisno presojo poslovanja s strani tretje osebe.

Vir: Oman, 2001, str. 35-36.

Institucije vladanja podjetjem povsod služijo dvema ciljema – izboljševanju uspešnosti podjetij in delovanju podjetij v skladu z opredeljenimi pravili. Podjetja so generatorji ekonomskega bogastva v družbi, zato morajo institucije oblikovati in ohranjati poslovno okolje, ki motivira managerje in podjetnike k maksimizaciji

učinkovitosti podjetij, donosov na investicije in k dolgoročni rasti produktivnosti. Zagotavljati morajo skladnost delovanja podjetij z interesi in pričakovanji investitorjev in z družbenimi interesi, tako da preprečujejo zlorabo moči, odliv sredstev in izgubo podjetniških virov, ki bi se jih managerji in ostali, ki imajo dostop do notranjih informacij, lahko poslužili v odsotnosti ustreznega nadzora. Institucije vladanja podjetjem skratka opredeljujejo standarde sprejemljivega delovanja podjetij in zagotavljajo, da podjetja sledijo tem standardom.

4.5.2 Globalni vidiki vladanja podjetjem

Ko govorimo o vplivu globalizacije na sistem vladanja podjetjem, običajno izpostavimo vpliv mednarodnega povezovanja finančnih trgov. Po mnenju globalistov svobodni tokovi kapitala izboljšajo dostop investitorjev do investicijskih priložnosti in vodijo v učinkovitejšo alokacijo kapitala ter večjo dostopnost finančnih virov za podjetja. Kot povzema poročilo OECD (OECD Principles of Corporate Governance, 1999, str. 3), morajo države, ki želijo izkoristiti te priložnosti, slediti načelom dobrega vladanja podjetjem. Pri tem globalisti pod 'dobrim' vladanjem podjetjem večinoma pojmujejo anglosaksonski model, ki managerje usmerja k maksimizaciji vrednosti delnice. Globalisti v neposrednih tujih investicijah in portfeljskih investicijah vidijo mehanizme, ki vodijo k poenotenju. Pri tem si niso enotni glede končnega rezultata zблиževanja. Nekateri menijo, da bo prevladal anglosaksonski model, medtem ko drugi predvidevajo oblikovanje kompromisa med delničarskim in deležniškim modelom. Tržne sile naj bi tako postopoma vzpodbudile podjetja in države, da uporabijo posamezne elemente iz obstoječih modelov in tako na dolgi rok zagotavljajo konkurenčnost. (Guillén, 2000, str. 6) Po mnenju tretje skupine zagovornikov konvergence je težko predvideti, kateri model bo prevladal; preprosto bo prevladal tisti, ki se bo izkazal za najbolj učinkovitega. V nadaljevanju bomo prevrednotili trende na področju zблиževanja nacionalnih modelov vladanja podjetjem z vidika postavljanja enotnih usmeritev za vladanje podjetjem na mednarodni ravni.

Sistemi vladanja podjetjem se med seboj razlikujejo, tako med različnimi svetovnimi regijami kot med samimi evropskimi državami. Na eni strani imamo model upravljanja s centralno vlogo delničarjev, ki je značilen za ZDA in Veliko Britanijo, na drugi strani imamo raznovrstne deležniške modele, na primer japonski ali nemški model. Kot posebni obliki lahko izpostavimo francoski in skandinavski model, ki pa sta v strokovni literaturi manj poudarjena. Nacionalni modeli Nemčije, Velike Britanije, Japonske in ZDA delujejo po nasprotujočih si načelih. Kljub temu je v skladu s prepričanji globalistov opaziti znake zблиževanja sistemov, ki so posledica regionalne integracije v Evropi in globalizacije, s poudarkom na povezovanju finančnih trgov. Globalizacija naj bi tako vodila v zблиževanje po vzoru anglosaksonskega modela, ki v ospredje postavlja vlogo delničarjev, oziroma se usmerila v oblikovanje hibrida med delničarskim in deležniškim modelom vladanja podjetjem. (Guillén, 2000, str. 2)

Poročilo OECD o napredku pri oblikovanju sheme vladanja podjetjem v državah OECD nakazuje, da je v preteklih nekaj letih prišlo do pomembnih premikov na tem področju. (OECD, 2000a, str. 12) V letu 1999 so v Franciji, Veliki Britaniji in Nemčiji pričeli z reformo podjetniškega prava, Italija, Južna Koreja, Mehika in Portugalska pa so prvič objavile kodekse delovanja za podjetja. Poročilo izpostavlja trende na področju vladanja podjetjem, med njimi uveljavitev načel OECD, vse intenzivnejšo uporabo nove tehnologije za podporo sistemu vladanja podjetjem, povečano aktivnost trgovinskih združenj pri uveljavljanju lastniških pravic v podjetjih in harmonizacijo standardov finančnega poročanja.

OECD poročilo iz leta 2000 zaključuje, da prihaja do zблиževanja pri delovanju podjetij v državah OECD, ki se oblikuje okrog načel, kodeksov in usmeritev, ki jih postavljajo mednarodne organizacije in združenja in ki so vzor podjetjem in zasebnim institucijam za kodekse delovanja in tudi možnost za primerjavo uspešnosti upravljanja v drugih državah. (OECD, 2000a, str. 18) Zблиževanje pa, kot nadaljuje poročilo, ni prispevalo k poenotenju različnih pravnih, ekonomskih in družbenih tradicij znotraj OECD.

Guillén (1999, str. 18) s pomočjo šestih indikatorjev⁷⁸ analizira stopnjo konvergence med različnimi modeli vladanja podjetjem in zaključuje, da globalizacija vzpodbuja podjetja in države k raznolikosti in uporabi različnih pristopov konkurence. Zbliževanje ovrača s tremi argumenti, ki se nanašajo na pravni, institucionalni in politični vidik vladanja podjetjem. Prvič, sistemi vladanja podjetjem so globoko zakoreninjeni v regulativno tradicijo na področju bančne, delovne, davčne in konkurenčne zakonodaje, ki se v bližnji prihodnosti ne bo pomembno spremenila. (Guillén, 1999, str. 11) Pravni sistemi so kompleksen splet zakonodaje z različnih področij, ki zahteva uvajanje sprememb v paketu za vsa področja, postopno spreminjanje in prilagajanje posameznih področij pa je zelo omejeno.⁷⁹ Drugi Guillénov argument je, da so sistemi vladanja podjetjem vgrajeni v ostale institucionalne dogovore, ki neposredno vplivajo na tekmovanje podjetij v globalnem gospodarstvu. Tretji argument govori o raznolikosti sistemov političnega odločanja, zaradi katere je poenotenje med državami malo verjetno.

Pauly in Reich (1997, str. 10) v naslednji raziskavi spremljata spremembe v vladanju podjetjem, pri čemer analizirata obnašanje vodilnih transnacionalnih podjetij iz različnih držav z namenom ugotoviti, ali se je njihovo delovanje v preteklih nekaj letih zblížalo. Analizirata štiri elemente (Pauly, Reich, 1997, str. 5): razlike v lastniški strukturi, odnose med bankami in podjetji, cilje podjetja, po katerih se vrednoti uspešnost managerja, in sistem nadzora nad upravljanjem. V primerjavo vključujeta tri sisteme – ameriškega, nemškega in japonskega. Lastniška struktura prikaže prvo razhajanje. V zgodnjih devetdesetih je bilo v ZDA 90 odstotkov glasovalnih deležev v javno kotiranih podjetjih v lasti gospodinjev, pokojninskih skladov in vzajemnih skladov. Na Japonskem je bil ta delež blizu 30 in v Nemčiji približno 15 odstotkov. Nasprotno so imele banke v lasti manj kot en odstotek delnic v ZDA, a skoraj 10 odstotkov v Nemčiji in 25 odstotkov na Japonskem. Nefinančne institucije so si lastile skupno 25 odstotkov japonskega in 40 odstotkov nemškega kapitala, medtem ko je bil njihov delež v ZDA zanemarljiv. Ravno tako se ohranjajo manj očitne razlike v naravi odnosov med bankami in podjetji. V ZDA banke transnacionalnim podjetjem večinoma zagotavljajo sekundarno financiranje, upravljajo z njihovim denarjem, jim svetujejo in ponujajo druge finančne storitve. Ameriška podjetja zmanjšujejo svojo odvisnost od bančnega financiranja in dolgoročne investicije financirajo pretežno iz zadržanih dobičkov ali na kapitalskih trgih. V nasprotju s tem v Nemčiji in na Japonskem banke usmerjajo delovanje ključnih panog. Medtem ko je delež bančnega financiranja od začetka osemdesetih do sredine devetdesetih let predstavljal med 25 in 35 odstotkov v ZDA, je ta delež na Japonskem in v Nemčiji vztrajal na visokih 60 do 70 odstotkov.

Nadaljnje razlike se ohranjajo pri postavljanju strateških ciljev podjetij. Japonske transnacionalke se usmerjajo k doseganju in povečevanju tržnega deleža, ameriška podjetja pa bolj v kratkoročno maksimizacijo vrednosti delnice. Končno se ohranja razlika na področju podjetniškega nadzora. Na Japonskem je nadzorna funkcija razdrobljena med posojilodajalce, potrošnike, dobavitelje ter poslovne partnerje in celo majhne lastniške povezave lahko pomembno vplivajo na odnose med podjetji. V intervjujih z japonskimi managerji sta Pauly in Reich naletela na vrsto sogovornikov, ki so poudarjali pomen lastniške povezanosti med podjetji in nevarnost izobčenja tistih, ki bi si drznila kršiti pravila vzajemnega lastništva. Vzorednice z japonskim lahko najdemo v nemškem sistemu. Še posebej pri največjih transnacionalnih podjetjih in v času krize je vloga vodilnih bank kritičnega pomena. Kljub obsežnim razpravam na temo

⁷⁸ V raziskavi se Guillén opira na naslednje indikatorje: (1) raven neposrednih tujih investicij podjetij, ki so pod vplivom različnih sistemov vladanja podjetjem v matičnih državah, (2) upravljavska vloga institucionalnih investitorjev, (3) delež kapitala, ki ga imajo posamezne skupine lastnikov, (4) prisotnost dolgoročnih vzpodbud za nagrajevanje vodilnih kadrov, (5) pogostost sovražnih prevzemov in (6) ravnovesje med dolžniškimi in lastniškimi viri financiranja v nefinančnem sektorju. (Guillén, 1999, str. 11)

⁷⁹ V praksi to pomeni, da se je ameriški model vladanja podjetjem oblikoval na temelju specifične pravne in zakonodajne tradicije, ki omejuje delovanje bančnega sektorja, daje prednost pravicam managerjev pred pravicami delavcev, vpeljuje davek na dividende, ki izvirajo iz vzajemnega lastništva podjetij, in postavlja ostre omejitve pri povezovanju podjetij znotraj iste panoge. Na Japonskem in v Nemčiji drugačen pravni red podpira formalni odnos med lastniki in managerji, vzpostavlja tesno sodelovanje med finančnimi institucijami in podjetji ter med podjetji samimi.

upadanja pomena bank pri vodenju srednjih in malih podjetij dejstva kažejo, da je pri upravljanju velikih transnacionalnih podjetij njihova vloga še vedno odločilna.

Pauly in Reich ugotavljata, da se podjetja še naprej sistematično razhajajo v sistemih upravljanja in finančne strukture, v pristopih k raziskavam in razvoju in pri lociranju temeljnih raziskav, pri tujih investicijah in sistemu trgovanja znotraj podjetij. Trajne razlike v nacionalnih institucijah in različno ideološko ozadje še vedno oblikujejo in usmerjajo ključne odločitve podjetij. Na trgih držav triade ne prihaja do zblíževanja in mehanizmi trga niso nadomestili političnih mehanizmov vodenja in pogajanj med državami.

O'Sullivan (1999, str. 5) navaja nadaljnje argumente proti zblíževanju sistemov vladanja podjetjem in potrjuje, da globalizacija na nacionalne sisteme vpliva posredno preko institucionalnih dogovorov. Obnašanje podjetij in njihova uspešnost se bosta tako še naprej razlikovali v skladu z institucionalno podlago, iz katere bosta izhajali. O'Sullivanova med drugim navaja Guilléna, ki zavrača zblíževanje sistemov, a nasprotuje njegovim argumentom. Medtem ko Guillén zaključuje, da razen manjših izjem ni opaziti sprememb v strukturi lastništva, nagrajevanju managerjev in prevzemno združitvenih aktivnostih, O'Sullivanova nasprotno opaža pomembne premike na teh področjih v preteklih nekaj letih v vodilnih svetovnih gospodarstvih.

K prihodnjemu zblíževanju različnih sistemov bo pripomoglo še nekaj dejavnikov, med njimi povezovanje finančnih trgov na mednarodni ravni. Povezovanje med borzami vrednostnih papirjev⁸⁰ izboljšuje nadzor nad upravljanjem podjetij, zmanjšuje obseg pravil in prispeva k poenotenju prakse na področju upravljanja. Globalizacija in temeljne spremembe ekonomskih struktur ter poslovne prakse prisiljujejo države, da pretehtajo, kako lahko podjetniško pravo prispeva h gospodarski rasti in povečevanju konkurenčnosti podjetij. (OECD, 2000a, str. 18) Glede na potencialne koristi zblíževanja se oblikujejo tudi mednarodni mehanizmi za koordinacijo vladanja podjetjem.

4.5.3 Mednarodna koordinacija mehanizmov vladanja podjetjem

Z globalizacijo podjetniškega sektorja dobivajo transnacionalna podjetja možnosti za razvoj in optimizacijo poslovanja s povezovanjem in širjenjem na mednarodne trge. Obenem je potrebno zagotoviti uravnotežen razvoj in koristi od globalizacije tudi za deležnike teh podjetij, česar ni mogoče doseči z razpršenimi interesi deležnikov. Zato je predvsem v zadnjem desetletju prišlo do povezovanja deležnikov v interesne skupine na mednarodni ravni, ki pomenijo protiutež povezovanju podjetij in vzpostavljajo novo raven nadzora. Ta nadzor je mehkejše narave in za podjetja večinoma ni obvezujoč. Izraža se v obliki poenotenja institucionalne sheme na ravni mednarodnih organizacij, kot so OECD in druge. OECD je leta 1999 sprejela načela vladanja podjetjem⁸¹, ki so zgled ostalim interesnim skupinam pri pripravi kodeksov in usmeritev in so povzeta v Okviru 4.2 na strani 76.

Načela naj bi pomagala vladam članic in nečlanic OECD pri vrednotenju in prilagajanju zakonodaje, institucij in ureditve vladanja podjetjem ter podajala usmeritve za delovanje borz vrednostnih papirjev, investitorjev, podjetij in drugih skupin, ki so vpletene v vladanje podjetjem. Načela usmerjajo delovanje podjetij v borzni kotaciji, a so uporabna tudi za druga zasebna in javna podjetja. Pomenijo skupno osnovo za razvijanje prakse dobrega upravljanja.

Skladnost delovanja podjetij z načeli dobrega upravljanja je vse bolj pomemben dejavnik pri sprejemanju investicijskih odločitev. Mednarodni kapitalski tokovi podjetjem zagotavljajo dostop do širšega kroga investitorjev in če želijo države v polni meri izkoristiti njihove koristi ter pritegniti dolgoročni kapital, morajo

⁸⁰ V preteklih letih je prišlo do vrste povezav. Med večjimi lahko omenimo naveze Deutsche Börse-London Stock Exchange, Paris Bourse-Brussels Stock Exchange-Amsterdam Stock Exchange in Nasdaq-Osaka Stock Exchange.

⁸¹ OECD Principles of Corporate Governance. OECD Ad Hoc Task Force on Corporate Governance.

biti dogovori o vladanju podjetjem kredibilni in jasno interpretirani tudi izven meja posamezne države. Tudi če se podjetja primarno ne zanašajo na tuje vire kapitala, je skladnost vladanja podjetjem z dobro prakso podlaga za večje zaupanje domačih investorjev in lahko zniža stroške kapitala ter podjetjem zagotavlja stabilnejše vire financiranja. (OECD Principles of Corporate Governance, 1999, str. 3)

Okvir 4.2: Načela OECD za vladanje podjetjem.

- a. **Pravice delničarjev.** *Pravila vladanja podjetjem morajo zavarovati pravice delničarjev.*
- b. **Enaka obravnava delničarjev.** *Pravila vladanja podjetjem morajo zagotoviti enakovredno obravnavo vseh delničarjev, vključno z manjšinskimi in tujimi delničarji. Vsi delničarji morajo imeti možnost učinkovitega uveljavljanja nadomestila ali odškodnine v primeru kršitve njihovih pravic.*
- c. **Vloga deležnikov pri vladanju podjetjem.** *Vladanje podjetjem mora priznavati pravice deležnikov, ki so opredeljene v zakonodaji, in vzpodbujati aktivno sodelovanje med podjetji in deležniki pri ustvarjanju bogastva, delovnih mest in dolgoročne finančne stabilnosti podjetij.*
- d. **Razkritja in transparentnost.** *Vladanje podjetjem mora zagotoviti, da podjetja pravočasno in točno razkrivajo vse materialno poslovanje, vključno s finančno situacijo, uspešnostjo poslovanja, lastništvom in upravljanjem podjetja.*
- e. **Odgovornosti nadzornega telesa.** *Pravila vladanja podjetjem morajo zagotoviti strateške usmeritve za vodenje podjetja, učinkovito nadzorovanje managementa s strani nadzornega telesa in odgovornost nadzornega telesa podjetju in lastnikom.*

Vir: OECD Principles of Corporate Governance, 1999, str. 5-10.

Na upravljanje in odločitvene procese v podjetjih vpliva vrsta dejavnikov, ki so pomembni za njihovo dolgoročno uspešnost, vendar se zgoraj navedena načela OECD osredotočajo le na probleme ločevanja lastniške in nadzorne funkcije. Drugi vidiki upravljanja so širše obravnavani v okviru drugih instrumentov upravljanja, med katerimi lahko izpostavimo OECD Usmeritve multinacionalnim podjetjem (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)⁸², ki so priporočila vlad transnacionalnim podjetjem, ki tako ali drugače delujejo v 33 državah, ki sprejemajo Usmeritve. Usmeritve pomagajo zagotoviti skladnost med delovanjem transnacionalnih podjetij, političnim delovanjem držav in družbenimi pričakovanji ostalih interesnih skupin. So edini celoviti mednarodno sprejeti kodeksi delovanja za transnacionalna podjetja in pokrivajo širok spekter problemov s področja poslovne etike. Gradijo na predpostavki, da mednarodno priznana načela lahko pripomorejo k preprečevanju nesporazumov in k izgradnji zaupanja in predvidljivosti med podjetniškim sektorjem, delavci, vlado in celotno družbo. (OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2001, str. 57) Tako kot načela so tudi usmeritve prostovoljne narave, vlade, ki jih sprejmejo, pa se zavežejo, da bodo prispevale k njihovi promociji in povečevanju njihovega vpliva znotraj in izven njihovega ozemlja.

Poleg OECD se vrsta drugih interesnih skupin in organizacij zavzema za uveljavljanje načel vladanja podjetjem. Med mednarodnimi usmeritvami vladanja podjetjem lahko omenimo Caux Principles for Business iz leta 1994, Global Reporting Initiative iz leta 1999, Global Sullivan Principles iz leta 1999, Principles for Global Corporate Responsibility – Benchmarks iz leta 1998, Social Accountability 8000 iz leta 1998 in UN Global Compact iz leta 1999. (OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2001, str. 60) Kot je razvidno iz letnic, gre za razmeroma novo obliko mednarodnega dogovarjanja o načinu delovanja podjetij v njihovem okolju. Podjetja uporabljajo te globalne instrumente kot usmeritve za razumevanje svojih odgovornosti in za oblikovanje formalne zavezanosti – pogosto v obliki kodeksov delovanja – na različnih področjih svojega delovanja. Kot je pokazala raziskava pri OECD, ima večina velikih transnacionalnih podjetij take kodekse.

Zaključimo lahko, da v nasprotju z globalizacijsko tezo na področju vladanja podjetjem ne prihaja do pomembnega zblíževanja različnih modelov vladanja, za kar lahko iščemo razloge v različni institucionalni

⁸² Usmeritve OECD so zbrane v desetih točkah in jih mogoče najti na spletni strani OECD [URL: <http://www.oecd.org>].

strukturi posameznih sistemov, ki jo je težko spreminjati. Na mednarodni ravni se je pojavilo več poskusov usmerjanja delovanja podjetij, med katerimi so najvplivnejša načela in usmeritve OECD. Prostovoljna narava teh usmeritev zaenkrat ne zagotavlja, da bi imela pomembnejšo vlogo pri poenotenju pravil vladanja podjetjem na širši mednarodni ravni, so pa lahko koristna pomoč tistim podjetjem, ki se odločijo za vzpostavitev lastnega kodeksa delovanja.

5 VLOGA IN MOČ NACIONALNE DRŽAVE

V uvodu magistrskega dela smo postavili tri teze, ki govorijo o spreminjanju vloge nacionalne države v procesih globalizacije. V nadaljevanju bomo kritično ovrednotili posamezne teze in zaključili, da je proces globalizacije vse prej kot zunanji in da so nacionalne države ključen gonilni dejavnik tega procesa. Nadalje bomo delno zavrgli tezo o zmanjševanju moči države na osnovi dejstva, da je danes nacionalna država in raven njenega ekonomskega poseganja na vrhuncu ter da trenutno ni pomembnih indikatorjev, da so procesi globalizacije pomembno spremenili njeno relativno moč. Po drugi strani pa ne moremo dokončno zavrniti teze, da je institucija nacionalne države v prihodnosti ogrožena, saj smo pričali pojavu nekaterih konkurenčnih institucionalnih oblik, katerih prihodnja vloga še ni dorečena in jasna.

5.1 Globalizacija – zunanji ali notranji proces

Prva v uvodu postavljena teza govori o tem, da je nacionalna država podvržena zunanjemu procesu globalizacije, ki vodi v prerazdeljevanje vlog od države k drugim igralcem. Država je tako nemočen element pod vplivom tehnoloških sprememb in ekonomskega povezovanja in se prilagaja dogajanju v zunanjem okolju. V nadaljevanju bomo kritično prevrednotili to tezo skozi dejstva, predstavljena v preteklih poglavjih.

Proces globalizacije je vzpodbujen s tehnološkimi inovacijami, niso pa te tudi aktivni nosilec razvoja. Kot je razvidno iz pregleda vplivnih igralcev v globalnem okolju, so mednarodne organizacije vse bolj pomemben nosilec sprememb. Govorimo o vladnih organizacijah, kot so OECD, WTO, IMF in Svetovna banka. OECD je ključna pobudnica mednarodnega povezovanja, obenem pa je pod njenim okriljem široko raziskovalno telo, ki usmerja in nadzoruje raziskave na področju globalizacije. Predstavlja neke vrste elitizem močnih razvitih držav, ki so se med seboj povezale z namenom, da s svojo skupno gospodarsko premočjo ustvarijo svet, v katerem po svoji meri opredeljujejo pravila.

Mednarodne organizacije pospešujejo procese globalizacije in po svoji načelni usmerjenosti delujejo v dobro svetovnega gospodarskega sistema. Tako se povečuje blaginja na svetovni ravni, četudi imajo posamezne interesne skupine na kratek ali srednji rok zaradi takih pravil igre več stroškov kot koristi. Običajno so majhne, manj razvite in šibke države tiste, ki morajo spoštovati postavljena pravila igre, če naj bodo v prihodnje deležna podpore in pomoči s strani pokroviteljskih mednarodnih organizacij in s strani drugih držav. Svetovno gospodarstvo uravnava peščica gospodarsko močnih držav z nekaj ključnimi odločitvenimi centri, medtem ko ostali igralci (pa naj bodo to države, podjetja ali druge organizacije) sprejemajo usmeritve in se jim podreajo, če ne želijo biti kaznovani z izključitvijo.

Globalizacija je predvsem povzročila, da ena sama država ne more več biti pomembna za svetovno gospodarstvo, če ni vključena v kompromisne dogovore ostalih držav. S tega vidika so tako gospodarsko močne kot gospodarsko šibke države prisiljene v sodelovanje z ostalimi. Pomembna razlika je v tem, da gospodarsko močne države, ki lahko vplivajo na vsebino kompromisa, lažje uveljavljajo svoje interese. Za male države brez vpliva je enostavno še najmanj slabo, da sodelujejo; osama je zanje še mnogo bolj škodljiva od popolnega prilagajanja pravilom.

Mednarodne organizacije so instrument v rokah dominantnih držav in predstavljajo nekakšen navidezno demokratičen vmesnik med odločevalci in ostalimi. Ta vmesnik je potreben, če naj sistem daje vtis pravičnosti, demokratičnosti in možnosti soodločanja za ostale partnerje v dogovoru. Ta vmesnik je koristen tudi za dominantne države, saj združuje povratne informacije iz ostalih virov in jih postavlja kot protiutež dominantnim državam. S tem se te države lahko zavedajo, kdaj so šle tako daleč, da bi lahko z vsiljevanjem svojih odločitev sprožile upor širših razsežnosti. Na te prevladujoče države lahko gledamo kot na prijazne vladarje, ki nam priporočajo svoje vrednote in nas prepričujejo, da je tisto, kar je najboljše zanje, najboljše za cel svet. Po drugi strani se postavlja vprašanje, ali ne bodo nekoč v prihodnosti njihovi interesi postali temeljno nasprotni interesom ostalih, njihovo vsiljevanje pa škodljivo za ostale države.⁸³ Trditve, da so države podvržene zunanjemu procesu globalizacije, torej ne moremo zavrniti v celoti – za večino držav z omejeno gospodarsko in politično močjo je globalizacija dejansko zunanji proces. To pa nikakor ne velja za omejeno skupino gospodarsko in politično prevladujočih držav, z ZDA na čelu, ki vlečejo niti globalizacije v skladu s svojimi interesi.

Tudi Beck (1999, str. 26) priznava aktivno vlogo politikov pri pospeševanju procesa globalizacije, a meni, da bo globalizacija sčasoma vzela vajeti v svoje roke in omejila države pri sprejemanju odločitev. Politiki se ne zavedajo, da to dolgoročno pomeni upad moči nacionalne države in končno tudi njihovo zmanjšano moč pri upravljanju gospodarstev.

Na podlagi ugotovljenih dejstev so države še vedno tisti igralci, ki s svojimi odločitvami lahko pomembno vplivajo na oblikovanje ekonomske politike. Če govorimo o asimetriji moči, bi bilo bolj pomembno izpostaviti asimetrijo moči med posameznimi nacionalnimi državami, kot pa med javnim in zasebnim sektorjem. Tudi če govorimo o konvergenci procesov v globalnem gospodarstvu, je ta v manjši meri posledica izenačevanja zaradi pritiskov podjetij in v večji meri posledica usmerjenih interesov gospodarsko najmočnejših držav, ki sledijo svojim interesom in jih uveljavljajo kot splošna pravila za delovanje vseh držav.

Dominacija posamezne države ali omejene skupine držav pa v svetovnem gospodarstvu ni nič novega. Prav tako bi težko rekli, da je globalizacija omogočila najmočnejšim državam, da so še povečevale svoj vpliv. Globalizacija namreč ni nek zunanji proces v zunanjem okolju, ki se je oblikoval v skladu z zakonitostmi liberalnega gospodarstva, pač pa je notranji in predvsem politični proces v okviru svetovnega gospodarskega sistema, ki ga s svojimi odločitvami pospešujejo in preoblikujejo prav vlade najmočnejših držav, mu dirigirajo tempo in vsebino ter ga krojijo v skladu s svojimi interesi.

5.2 Zmanjševanje ekonomske vloge in moči nacionalne države

Druga v uvodu postavljena teza predpostavlja, da prerazdeljevanje vlog zmanjšuje celovito ekonomsko vlogo nacionalne države v nacionalnem gospodarstvu in zmanjšuje ekonomsko moč države v odnosu do drugih igralcev nacionalnega in svetovnega gospodarstva. Država torej ni več sposobna obvladovati zastavljenih ciljev, saj njena moč za obvladovanje okolja upada oziroma se prenaša na druge interesne skupine. V nadaljevanju bomo na podlagi predstavljenih dejstev o globalizaciji in vodenju ekonomske politike to tezo prevrednotili.

5.2.1 Vodenje makroekonomske politike

Lipsey (1999, str. 92) ugotavlja, da je zaradi informacijsko-telekomunikacijske revolucije prišlo do upadanja državne moči na določenih področjih. Visoko razvite komunikacije in velikanski obseg kratkoročnega kapitala v rokah transnacionalnih podjetij državam onemogočajo, da bi nadzorovale gibanje kapitala na

⁸³ *Iraška kriza v začetku leta 2003 in konfliktni interesi med dominantnimi ZDA in nekaterimi evropskimi državami znotraj Združenih narodov bi lahko kazali na potencialno nevarnost izkoriščanja dominantnosti ZDA v obstoječem svetovnem sistemu.*

primer s sistemom fiksnih tečajev. Viri, ki so podlaga za ustvarjanje konkurenčne prednosti, so mobilni in zato jih države težko obvladujejo. Po drugi strani so države na določenih področjih pridobile na moči; informacijska tehnologija je na primer omogočila učinkovitejše zbiranje in obdelavo informacij o posamezniku. O upadu moči Lipsey govori predvsem na področju makroekonomske politike, na primer na področju monetarnega uravnavanja in fiskalne politike.

Na področju **monetarne politike** je velik obseg finančnih tokov in blagovne menjave onemogočil monetarno neodvisnost. Odprta gospodarstva, ki želijo ohraniti finančno ravnovesje, so prisiljena uporabljati politiko drsečega deviznega tečaja ter prilagajati obrestno mero tistim na svetovni ravni. Finančna odprtost obenem pomeni nevarnost, da bodo uvozila tudi negativne impulze iz svoje okolice, na primer finančno krizo. Soodvisnost, ki je posledica velike povezanosti, zagotavlja, da tržni mehanizmi uravnavajo finančne razmere v nacionalnem gospodarstvu.

Podpora nacionalnim državam pri vodenju monetarne politike, pa tudi pri uravnavanju drugih povezanih gospodarskih agregatov, v taki ali drugačni obliki vodijo mednarodne monetarne institucije, med katerima sta ključni Mednarodni denarni sklad (IMF) in Svetovna banka (WB). Njuna vloga je zagotoviti transparentnost mednarodnega monetarnega sistema in finančno disciplino posameznih držav. S političnim poseganjem v delovanje posameznih držav le-tem jemljejo avtonomijo odločanja, pri čemer so njihove usmeritve z vidika dejansko doseženih rezultatov pogosto vprašljive.

Vodenje **fiskalne politike** nacionalne države je danes ogroženo zaradi močnih vzvodov davčne konkurence, ki na dolgi rok prisiljuje države v zniževanje povprečne davčne stopnje ter v usihanje davčnih prihodkov. Davčna konkurenca izvira iz parcialnih interesov nekaterih držav, da bi vsaj na kratek rok pritegnile mobilne produktivne resurse (kapital) in s tem ustvarile določene parcialne koristi. Taka konkurenca s pritiskom na davčne sisteme drugih držav znižuje povprečno davčno stopnjo po eni strani, hkrati pa preusmerja obdavčenje k manj mobilnim produktivnim resursom (delo). Ključni posledici sta nižji razpoložljivi dohodek države in poglobljeno socialno neravnovesje med kapitalom in delom.

Mednarodna koordinacija na davčnem področju se odvija v okviru IMF, pa tudi preko drugih institucij. Ključni ukrepi se usmerjajo v odpravljanje davčnih rajev, izmenjavo informacij o davčnih zavezancih, dogovore na področju transference cen in mednarodno koordinacijo davčne politike. V okviru te lahko omenimo prizadevanja IMF za vpeljavo minimalne davčne stopnje na gibljivi kapital na mednarodni ravni. Cilj mednarodne koordinacije je utrditi vzpostavljene mehanizme fiskalne politike v nacionalnih državah in zagotoviti določeno stopnjo neodvisnosti posamezne nacionalne države pri vodenju fiskalne politike.

Učinkovitost vodenja **socialne politike** je med vsemi najverjetneje najbolj ogrožena. Po eni strani se povečuje potreba po državni intervenciji, saj je delovna sila čedalje slabše organizirana (tudi zaradi stratifikacije delovne sile) in se mora plačna politika vse bolj prilagajati drugim vidikom mikroekonomskega uravnavanja gospodarstva. Po drugi strani se zmanjšuje sposobnost države za učinkovito koordinacijo, saj so mehanizmi redistribucije omejeni, davčna konkurenca znižuje socialne vire, mednarodna konkurenca pa preprečuje obsežno regulacijo trga dela. Pohod neoliberalnih idej ne olajšuje intervencije nacionalnih držav na socialnem področju.

Vrsta mednarodnih organizacij se tako ali drugače vpleta na področje socialne politike. Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad, ki sta vseskozi sledila strogo liberalni politiki na tem področju, sta v zadnjem desetletju le nekoliko bolj začela upoštevati tudi socialne vidike liberalizacije. Mednarodni delavski organizaciji (ILO) ni uspelo narediti koraka naprej od uveljavitve osnovnih delavskih standardov. OECD je v devetdesetih letih sicer spremenila izhodiščno stališče iz začetka osemdesetih, da je socialna politika zaviralni dejavnik gospodarske rasti, in priznala, da usmerjanje socialne potrošnje v določena področja lahko povečuje gospodarsko rast. Po drugi strani je pobuda OECD za ustanovitev Multilateralnega

dogovora o investicijah, ki bi lahko pomenil temelj za oblikovanje svetovnega trga za zdravstveno in socialno varstvo, naletela na odpor nekaterih ključnih članic.

V Tabeli 5.1 so pojasnjeni ključni vplivi, ki določajo vodenje monetarne, fiskalne in socialne politike v nacionalnih državah. Izpostavljene so interesne skupine, ki so prevzele aktivnosti posameznega področja od nacionalne države, opredeljena pa je tudi intenzivnost prenosa aktivnosti. Za vsako področje opisujemo pomen tržnih mehanizmov pri njegovem uravnavanju ter ključne nevarnosti in priložnosti, ki se s tega vidika odpirajo za nacionalno državo.

Tabela 5.1: **Makroekonomska politika pod vplivom globalizacije.**

Vrsta politike	Prenos na druge interesne skupine	Intenzivnost prenosa	Koordinacija s tržnim mehanizmom	Ključne nevarnosti in priložnosti za nacionalno državo
<i>Monetarna politika</i>	Mednarodne organizacije in institucije	Velika	DA, velika	<i>Nevarnosti:</i> Uvoz finančne krize. <i>Priložnosti:</i> niso pomembne.
<i>Fiskalna politika</i>	Mednarodne organizacije in institucije	Zmerna	DA, zmerna	<i>Nevarnosti:</i> Davčna konkurenca → znižanje davčnih prihodkov. <i>Priložnosti:</i> niso pomembne.
<i>Socialna politika</i>	Ga ni	-	NE	<i>Nevarnosti:</i> Poglabljanje konflikta kapital-delo. Nevzdržnost obstoječih sistemov blaginje. <i>Priložnosti:</i> niso pomembne.

Globalizacija temeljno spreminja načine vodenja makroekonomske politike. Tržni mehanizmi so prevzeli vlogo koordinacije predvsem na področju monetarne in deloma fiskalne politike. Na obeh področjih so države odgovorile z vzpostavljanjem mednarodnih institucij, ki koordinirajo delovanje mednarodnih trgov in zagotavljajo stabilnost mednarodnega gospodarskega sistema. Žal se nič podobnega ni zgodilo na področju socialne politike, kjer se neravnovesja poglobljajo in bodo v povezavi z demografskimi spremembami lahko postala destabilizator ekonomskega razvoja. Kjer je torej prišlo do prenosa aktivnosti države na druge interesne skupine, opažamo prenos na višjo raven vladnega odločanja.

Globalno povezovanje zabrisuje tradicionalno ločnico med notranjim in zunanjim okoljem. Odločitve na enem delu sveta vplivajo na druge dele sveta. V posameznih državah skušajo organizirane interesne skupine, ki se počutijo ogrožene zaradi tujih vplivov, politično uravnavati to zunanje delovanje ter vzpodbujajo medvladno sodelovanje v obliki posvetov, sporazumov in koordinirane regulacije. Ne glede na splošno deregulacijo se oblikujejo mednarodni dogovori in institucije, ki uravnavajo mednarodne aktivnosti. Vrsta področij, ki so bila prej tipično v pristojnosti posamezne države, je postavljenih v mednarodno okolje in posamezna država vodi politiko v skladu z zunanjimi pritiski. (McGrew, 1998, str. 311)

V pogojih globalizacije in regionalizacije sodobna kapitalistična država ne more zagotavljati blaginje svojih državljanov brez mednarodnega sodelovanja. Vendar mednarodno povezovanje zmanjšuje učinkovitost nadzora nad vodenjem domače politike in postavlja omejitve pri doseganju posameznih nacionalnih ciljev. (McGrew, 1998, str. 311) Moč mednarodnih dogovorov in institucij poleg tega presega prvotno zastavljena področja, zato relativna moč posamezne države ponovno upade.

Podobno kot so se vzpostavile institucije, ki urejajo trg delovne sile, finančne trge in trge dobrin v razvitih nacionalnih državah, bi bilo potrebno vzpostaviti ustrezne institucije tudi na globalni ravni, ki bi omogočale usklajen gospodarski razvoj posameznih držav z vzpostavljanjem socialnega ravnovesja. Zagovorniki

liberalizacije sicer nasprotujejo regulaciji in se zavzemajo za čim večjo svobodo menjave, zmanjšanje vpletenosti države v nacionalno gospodarstvo in liberalizacijo finančnih trgov. Vendar se tudi oni zavzemajo za vzpostavljanje in utrjevanje institucij in pravil kot sta Svetovna trgovinska organizacija in Multilateralni sporazum o investicijah. Predvsem moramo vedeti, da globalizacija ni zunanji proces, ki bi mu morali fatalistično slediti in se mu podrežati, pač pa notranji proces, ki ga vodijo države, podjetniški in finančni interesi. (Palley, 1999, str. 22)

Drugo vprašanje je, ali je obvladovanje svetovnega gospodarstva sploh mogoče zagotoviti. Konsenzualni postopki odločanja, ki so doslej prevladovali v mednarodnih pogajanjih o katerikoli temi, postajajo vse bolj kompleksni in težje dosegljivi, čim več držav se vanje vključuje. Globalna ureditev gospodarskih in političnih institucij je morda rešitev, ki bi bila sprejemljiva z vidika reševanja problema, vendar je z razpoložljivim političnim sistemom utopična. Njena utopičnost postane vidna, če opazujemo uspešnost trgovinskih pogajanj v okviru Svetovne trgovinske organizacije. Vzporedno z velikimi besedami o globalnem vodenju se mnogo lažje in hitreje vzpostavljajo institucije na nižjih, regionalnih ravneh.

Kot vidimo iz Tabele 5.1, makroekonomska politika ni področje, ki bi ga država v prihodnje lahko popolnoma obvladovala. Zaradi povezanosti ekonomskih sistemov se pojavljajo nevarnosti uvoza finančnih kriz ter pritiskov k zniževanju davčnih stopenj in socialnega standarda. Še posebej na socialnem področju je zaradi nemoči države in pomanjkanja koordinacije na mednarodni ravni grožnja socialne nestabilnosti pomembna in pričakujemo lahko poglobljanje konflikta med kapitalom in delom ter stratifikacijo delovne sile. Socialna politika bo v prihodnje gotovo eden največjih izzivov, s katerimi se bo nacionalna država morala soočiti.

5.2.2 Vodenje mikroekonomske politike

V poglavju o mikroekonomski politiki smo izpostavili pet področij, ki so tesno povezana s procesom globalizacije: trgovinsko in konkurenčno politiko, politiko tujih investicij, vzpodbujanje podjetniških grozdov in vladanje podjetjem. Področje **trgovinske politike** je najbolj liberalizirano od vseh mikroekonomskih področij. Trgovinske povezave med državami so vzpostavljene tako na globalni kot regionalni ravneh, trgovinska pogajanja znotraj teh povezav po so močan vzvod liberalizacije menjave. Po drugi svetovni vojni so se trgovinska pogajanja odvijala v okviru GATT in kasneje v okviru WTO, ki danes vključuje večino gospodarsko pomembnih držav. Liberalizacija se je izognila nekaterim strateško pomembnim področjem, kot so kmetijstvo in javne storitve, a je kljub temu dosegla visoko raven. Na pomenu pridobivajo tudi regionalne trgovinske povezave.

Z vključevanjem v mednarodne povezave iz z liberalizacijo tokov blaga so možnosti za samostojno uravnavanje teh tokov s strani posamezne države vse manjše. Protekcionizem z namenom varovanja nerazvitih ali strateških panog je omejen, kar manj razvite države ovira pri tem, da bi te panoge pripeljale do ustrezne stopnje zrelosti. Razlike med razvitimi in nerazvitimi se ne zmanjšujejo, prevlada in moč razvitih držav pa se utrjuje. Večje države v trgovinskih pogajanjih lažje uveljavljajo interese, pri čemer niso nujno najbolj odprte.

Omejevanje protekcionističnih ukrepov podvrže posamezne panoge mednarodni konkurenci, kar je lahko zanje usodno, če niso dosegle ustrezne ravni konkurenčnosti. Država z liberalizacijo ogrozi obstoj posameznih panog in postane odvisna od uvoza za ta področja. To je značilno za panoge, kjer ekonomije obsega vodijo v konsolidacijo, katere rezultat je le nekaj konkurentov na svetovni ravni. Največja nevarnost za posamezno državo je izguba strateških panog, na primer kmetijstva. Po drugi strani imajo države priložnost, da s selektivno industrijsko politiko vlagajo v posamezne panoge in razvijajo primerjalno prednost. To dolgoročno povečuje konkurenčnost nacionalnega gospodarstva, če je le proces odpiranja dovolj postopen in dopušča ohranjanje panog v razvoju.

Konkurenčna politika po svoji vsebini dopolnjuje trgovinsko politiko pri zagotavljanju tržnih mehanizmov; trgovinska politika uravnava delovanje posameznih držav, medtem ko konkurenčna politika neposredno ureja delovanje podjetij. V nasprotju s trgovinsko politiko ne moremo trditi, da je področje konkurenčne politike zelo liberalizirano. Ravno nasprotno, zблиževanje konkurenčne politike je omejeno in še vedno pod močnim nadzorom posameznih držav, pri čemer se manj kot polovica vseh držav poslužuje instrumentov konkurenčne politike. Zbliževanje je večinoma dvostransko, na multilateralni ravni pa v okviru OECD in WTO, a je zelo omejeno. Eden izmed razlogov za to so omejene potencialne koristi, ki bi jih nadaljnje zблиževanje posameznim državam lahko prineslo. Te koristi so še najbolj otipljive na področjih, povezanih s trgovino, kjer je zблиževanje tudi najbolj opazno. Dokler države ne bodo začutile večje potrebe po koordinaciji konkurenčne politike, ne moremo pričakovati pomembnejših mednarodnih dogovorov.

Konkurenčna politika je še vedno področje, kjer nacionalna država samostojno opredeljuje pravila igre. To ni najbolj ugodno za transnacionalna podjetja, ki morajo usklajevati različna pravila v različnih državah in imajo pri tem precejšnje administrativne stroške. Nadaljnje povečevanje teh stroškov je največja nevarnost na tem področju, saj bi administrativne ovire lahko preprečile posameznim podjetjem vstop na posamezne trge, kar je seveda v nasprotju s cilji konkurenčne politike. Obstaja nevarnost, da bodo države po eni strani težile k trgovinskemu odpiranju, po drugi strani pa uveljavljale bolj subtilne in manj nadzorovane instrumente konkurenčne politike za preprečevanje vstopa tujih podjetij.

Investicijska politika je naslednje področje, ki je pomembno podvrženo procesu globalizacije. Liberalizacija NTI je bila v zadnjega pol stoletja pomembna, čeprav vzvodi mednarodne koordinacije niso sledili naraščanju njihovega obsega. Države večinoma pospešujejo NTI, še posebej ko gre za pridobivanje tujega kapitala. Ukrepi držav so na tem področju številni in večinoma prepuščeni presoji posameznih držav, ki lahko z aktivno investicijsko politiko prispevajo k povečevanju blaginje.

Poseganje države je na tem področju torej močno, ukrepi investicijske politike pa se spreminjajo od ukrepov prve in druge generacije, ki so usmerjeni v odpiranje trgov in pritegovanje investicij na generalni ravni, k ukrepom tretje generacije, ki poskušajo ciljati posamezne panoge in podjetja pri pritegovanju tujega kapitala. Potencialna nevarnost je seveda konflikt interesov med posameznimi državami na tem področju. Nekateri avtorji zato menijo, da bi bilo potrebno vzpostaviti učinkovite mednarodne mehanizme koordinacije investicijske politike in razreševanja sporov med posameznimi državami.

Z investicijsko politiko je delno povezano področje **izgradnje grozdov**, ki predstavlja razmeroma novo področje mikroekonomske koordinacije. Države še niso izkoristile možnosti, ki jih politika grozdov ponuja za razvoj gospodarstva in ta politika še ni opredeljena povsod. Ker grozdi v jedru svojega delovanja izkoriščajo pozitivne eksternalije sodelovanja med podjetji in drugimi institucijami, je lahko potencial takega sodelovanja na mednarodni ravni še večji.

Relativna mladost te mikroekonomske politike je najverjetneje razlog, da je mednarodno sodelovanje na tem področju zelo omejeno, neizkoriščen potencial pa velik. Pričakujemo lahko, da bodo države v prihodnje šele usvojile to orodje in da bo nov pomemben vir diferenciacije med državami. Obenem ni pričakovati, da bi državam koordinacija tega področja ušla iz rok in da bi odločanje prešlo na mednarodno raven. Prej bi lahko domnevali, da bo prišlo do delegiranja pristojnosti na tem področju na lokalno raven.

Vladanje podjetjem je eno izmed področij mikroekonomske politike, kjer še vedno obstajajo velike razlike med posameznimi ekonomskimi sistemi in posameznimi državami. Že med razvitimi državami je v preteklosti prišlo do divergentnega razvoja odnosov med državo, kapitalom in delom, tako da lahko govorimo o več sistemih – neoliberalnemu ameriškemu sistemu, nemškemu sistemu socialnega partnerstva z razmeroma veliko močjo organiziranega dela in pomembno vlogo bank pri upravljanju podjetij ter japonskemu sistemu zagotavljanja doživljenjske zaposlitve in tesnih lastniških povezavah med podjetji. Različni sistemi, postavljeni v različno institucionalno okolje, so preprečili zблиževanje sistemov vladanja

podjetjem na globalni ravni, ki bi presegala neobvezujoče usmeritve za delovanje podjetij. Zaradi divergentnega razvoja sistemov v bližnji prihodnosti ne pričakujemo večjih sprememb na tem področju.

Tabela 5.2: **Mikroekonomska politika pod vplivom globalizacije.**

Vrsta politike	Prenos na druge interesne skupine	Intenzivnost prenosa	Koordinacija s tržnim mehanizmom	Ključne nevarnosti in priložnosti za nacionalno državo
<i>Trgovinska politika</i>	Mednarodne organizacije in institucije	Velika	DA, velika	<i>Nevarnosti:</i> Protekcijem posameznih panog je omejen in hitro odpiranje zaprtih trgov lahko ogrozi obstoj nerazvitih panog. <i>Priložnosti:</i> Izkoriščanje primerjalnih prednosti. Povečevanje konkurenčnosti gospodarstva.
<i>Konkurenčna politika</i>	Mednarodne institucije	Majhna	DA, majhna	<i>Nevarnosti:</i> Administrativne ovire za delovanje transnacionalnih podjetij. Ob trgovinskem odpiranju lahko države z manj nadzorovanimi instrumenti konkurenčne politike omejujejo konkurenco. <i>Priložnosti:</i> Vzpostavitev močnejše mednarodne koordinacije, ki omogoča obvladovanje podjetij in njihovo konkurenčno delovanje.
<i>Politika tujih investicij</i>	Mednarodne institucije Regionalne institucije	Majhna Majhna	DA, majhna	<i>Nevarnosti:</i> Spori zaradi konflikta interesov med državami. <i>Priložnosti:</i> Politika tretje generacije z izgradnjo grozdov.
<i>Razvijanje podjetniških grozdov</i>	-	-	NE	<i>Nevarnosti:</i> niso pomembne. <i>Priložnosti:</i> Ustvarjanje in poglobljanje konkurenčne prednosti držav.
<i>Vladanje podjetjem</i>	Mednarodne institucije	Majhna	DA, majhna	<i>Nevarnosti:</i> niso pomembne. <i>Priložnosti:</i> Oblikovanje neodvisne in kreativne politike za usmerjanje delovanja podjetij.

Vzvodi vladanja podjetjem torej ostajajo pod močnim nadzorom države in kljub povezovanju sistemov ohranjajo avtonomijo. Delovanje posameznih obstoječih sistemov namreč še vedno ne kaže na superiornost posameznega izmed njih. Obenem se večina avtorjev strinja, da je mogoč divergenten razvoj institucionalne sheme, še posebej ob opazovanju institucionalne ureditve vladanja podjetjem v ZDA, na Japonskem in v Nemčiji. Vendar smo v zadnjih letih priča vztrajnemu upočasnjevanju rasti na Japonskem in v Nemčiji v primerjavi s sistemom ZDA. Razlike v uspešnosti med tremi sistemi bi bile lahko prvi indikator za različno sposobnost obravnavanja klasičnih problemov gospodarske rasti in razvoja. Pri tem so se sistemi zadnjih trideset let spreminjali, še posebej v ZDA. Sedanji sistem vladanja podjetjem z vsemi svojimi značilnostmi, še posebej pa značilnim izpostavljanjem interesov delničarjev, je namreč razmeroma nov in se je oblikoval v zadnjih dvajsetih letih in v devetdesetih omogočal doseganje izjemnih rezultatov. V primeru hitrega okrevanja ameriškega gospodarstva po upočasnjeni rasti v letih 2001 in 2002 in v primeru nadaljnje stagnacije v Nemčiji in na Japonskem bo potrebno ponovno temeljito prevrednotiti predpostavko

o divergentnosti razvoja institucij vladanja podjetjem.⁸⁴ Celovit vpliv globalizacije na vodenje mikroekonomske politike je povzet v Tabeli 5.2 na strani 83.

Države imajo vzvode mikroekonomske politike še vedno trdno pod svojim nadzorom. Glede na omejene potencialne koristi od zblíževanja danes ne vidimo možnosti, da bi v prihodnjem desetletju prišlo do pomembnih premikov v smeri mednarodne koordinacije na tem področju.

Vodenje mikroekonomske politike je lahko učinkovito na nacionalni ravni in lahko zagotovi doseganje optimalnih ciljev nacionalnega gospodarstva. Nacionalna država bo torej ostala močna, če bo uspela obvladati vzvode mikroekonomske politike, ki prinašajo vrsto priložnosti. Ključni pogoj za izkoriščanje teh priložnosti je obvladovanje ustreznega znanja mikroekonomske koordinacije. Zopet se torej soočamo s podobnim problemom kot na področju makroekonomske politike – vse države svojih priložnosti ne bodo mogle enako izkoristiti, saj razpolagajo z različnim strokovnim znanjem s področja mikroekonomske koordinacije. To pomeni potencialno nevarnost poglobljanja razlik med državami.

Mikroekonomska politika pridobiva na moči kot instrument za upravljanje gospodarstva. S širjenjem znanja na tem področju se odpirajo visoki potenciali za izrabo neustrezno izkoriščenih virov, po drugi strani pa precejšnja nevarnost za uničenje in izgubo virov zaradi neustrezne politike. Države so skratka še bolj trdno poprijele za žezlo mikroekonomskih politik, vprašanje pa je, ali bodo to žezlo znale uporabljati tako, da bodo povečevale blaginjo svojih držav.

5.2.3 Ekonomska vloga in moč nacionalne države

Preden podrobneje analiziramo moč države v odnosu do ostalih interesnih skupin moramo opredeliti pojem moči. Held et al. (1999, str. 19) opredeljujejo moč kot sposobnost družbenih agentov, agencij in institucij, da ohranjajo ali spreminjajo družbene ali fizične okoliščine svojega delovanja. Moč se nanaša na obvladovanje virov, ki so podlaga za to sposobnost, in na obvladovanje sil, ki oblikujejo in vplivajo na njeno izkoriščanje. Moč je vselej relacijska, torej v odnosu do drugih igralcev.

Moč je tudi strukturni pojav, ki jo oblikuje in ki oblikuje družbeno strukturirano in kulturno obarvano obnašanje skupin in delovanje organizacij. Vsaka organizacija ali institucija pogojuje in omejuje delovanje svojih članov. Pravila in viri organizacij ustvarjajo vzorce moči in avtoritete, pri čemer imajo nekateri v organizaciji moč sprejemati odločitve, drugi pa ne; dejansko institucionalizirajo odnos moči med 'vodji' in 'vodenimi' ter 'subjekti' in 'voditelji'. (Held et al., 1999, str. 19) Globalizacija spreminja organizacijo, distribucijo in uporabo moči.

Vlogo in moč nacionalne države v globalnem gospodarstvu lahko analiziramo na vsaj dveh ravneh – na ravni notranjih odnosov med interesnimi skupinami v posamezni državi, ki se nanaša na obvladovanje notranjega okolja, in na ravni zunanjih odnosov posamezne države z interesnimi skupinami izven države, ki se nanaša na obvladovanje zunanjega okolja. V prvem poglavju smo kot notranje interesne skupine opredelili lokalni podjetniški sektor, organizirano delo, nevladne organizacije in lokalne vladne organizacije, če seveda pustimo ob strani samo nacionalno državo. Med zunanje interesne skupine prištevamo multinacionalna in transnacionalna podjetja, mednarodne nevladne organizacije ter medvladne organizacije. Tako notranje kot zunanje interesne skupine vplivajo na sposobnost nacionalne države za obvladovanje notranjega okolja.

⁸⁴ Primer iz Japonske, ki dokazuje, da je mogoče govoriti o spremembah v načinu korporativnega upravljanja podjetij, je preobrazba podjetja Nissan. To podjetje je bilo med prvimi, ki so si v procesu preobrata drznili prekršiti klasična pravila lastniških povezav v okviru sistema keiretsu z odprodajo lastniških deležev v partnerskih podjetjih. (Ghosh, 2002, str. 38) To je pomenilo ostro prekinitev tradicije in Nissanovemu vzoru sledijo tudi druga japonska podjetja.

Ostali nedržavni igralci, ki smo jih izpostavili v modelu svetovnega gospodarstva, pridobivajo na pomenu pri upravljanju nacionalnih gospodarstev. Pri pregledu vodenja makroekonomske in mikroekonomske politike smo videli, da so mednarodne organizacije in institucije še najbolj vplivna izmed teh interesnih skupin in da prevzemajo nekatere ključne vloge mednarodne koordinacije, še posebej na področju makroekonomske politike. Pri tem se ne moremo izogniti opažanju, da mednarodne institucije niso neodvisne in da izražajo kompromis interesov nacionalnih držav samih. Prenos pristojnosti od posameznih nacionalnih držav na mednarodne institucije je torej prisoten, a omejen, poleg tega pa skrbno nadzorovan in koordiniran s strani ključnih svetovnih držav. Mednarodne organizacije in institucije niso tista interesna skupina, ki bi lahko omajala še vedno trdno vodilno vlogo nacionalne države pri vodenju gospodarstva.

Na nekoliko nižji ravni lahko omenimo še regionalne organizacije in institucije, ki delujejo v interesu manjših skupin držav in svojo vlogo pogosto opravljajo bolj učinkovito kot mednarodne institucije. Te v omejenem obsegu prevzemajo posamezne vloge države, a še vedno iniciativa pride s strani posameznih držav.

Nevladne organizacije so druga pomembna interesna skupina, ki je vse bolj številna in se vključuje v odločitvene procese na vseh ravneh. Kljub vsemu v teh procesih ni pomemben dejavnik; deluje predvsem v vlogi svetovalca in informatorja, ki je neke vrste posrednik med posameznikom in državo. O prenosu vlog in moči na nevladne organizacije ne bi mogli govoriti.

V poglavju o globalizaciji smo na več mestih izpostavili relativno ekonomsko moč multinacionalnih in transnacionalnih podjetij, ki s konsolidacijo podjetniškega sektorja postajajo vse bolj vplivna. Velika podjetja so sposobna obvladovati obsežnejše vire od večine nacionalnih držav. Obenem narašča število in proračuni nevladnih organizacij, še posebej na mednarodni ravni. Te organizacije se usmerjajo v povsem specifične interese, ki lahko izvirajo iz zasebnega ali podjetniškega sektorja ter se aktivno vključujejo v procese odločanja na posameznih področjih. Da bi države lažje obvladovale tiste elemente zunanjega okolja, ki neposredno vplivajo na njihovo delovanje, se na vladni ravni vse bolj intenzivno povezujejo v koalicije v okviru mednarodnih organizacij in institucij. Tako obvladovanje od držav zahteva usklajevanje in delegiranje pristojnosti na višjo raven, s čimer so se prisiljene odpovedati nekaterim svojim parcialnim interesom.

Nekaj avtorjev, med njimi predvsem Ohmae, izpostavlja naraščajoč pomen lokalne skupnosti in lokalne vlade pri delovanju gospodarstva. Ohmae (1996, str. 2) postavlja pod vprašaj sposobnost današnje teritorialno usmerjene nacionalne države, da bi zadovoljevala potrebe državljanov v mednarodno povezanem okolju in da bi jim omogočala optimalno vključevanje v gospodarske aktivnosti. Nasprotje med teritorialno organizacijo nacionalne države in globalno organizacijo gospodarstva analizira s štirih vidikov – investicij, proizvodnje, tehnologije in organizacije potrošniških trgov. Na vseh štirih področjih zaznava močno globalno orientacijo, ki je torej geografsko povsem drugačna od teritorialne orientacije nacionalne države. Nacionalna država torej ni več najustreznejši pogajalec, pač pa to postane bolj prilagodljiva regionalna država⁸⁵. Kot pojasnjuje Ohmae (1996, str. 89), so regionalne države ekonomske in ne politične enote, ki niso usmerjene lokalno, ampak globalno. Tuje investicije so zanje dobrodošle, prav tako tuje lastništvo in potrošne dobrine; pravzaprav je dobrodošlo vse, kar omogoča produktivno zaposlovanje delovne sile, izboljšanje kakovosti življenja in dostop do najboljših in najcenejših virov.

Temu navkljub na podlagi danes znanih dejstev ne moremo trditi, da je nacionalna država ogrožena zaradi nesposobnosti obvladovanja ekonomskega sistema na nacionalni ravni. Nezmožnost popolnega nadzora se na določenih področjih sicer nakazuje, a če bo napredovala z današnjim tempom, v naslednjih

⁸⁵ Ohmae precej podrobno definira regionalne države. Morajo biti dovolj velike, da so zanimive za razvoj blagovnih znamk vodilnih proizvajalcev potrošnih dobrin. Obsegale naj bi med 5 in 20 milijonov prebivalcev. Morajo biti dovolj majhne, da imajo njihovi državljani jasen skupen potrošniški interes, vendar dovolj velike za izkoriščanje storitvenih ekonomij – to je komunikacijske infrastrukture, transporta in ostalih podpornih storitev.

desetletjih najverjetneje ne bo prevesila moči od nacionalne države k drugim interesnim skupinam. Bolj relevantna je grožnja socialne in politične nestabilnosti nacionalne države, ki ima le posreden ekonomski izvor. Socialna grožnja se nakazuje v nevdržnosti socialnih sistemov današnjih razvitih držav, ki jih v nadaljnjem razvoju omejujejo demografske okoliščine – upadanje rodnosti, staranje prebivalstva in neravnovesje v pokojninskem sistemu. Politična grožnja se izraža skozi nasilje, ki izvira iz šibkih držav, v katerih institucije nacionalne države v klasičnem smislu ne funkcionirajo. Globalizacija s svojimi mehanizmi pospešuje oba vzvoda – socialnega z davčno konkurenco in političnega s poglobljanjem tokov informacij, blaga in ljudi, ki državljanom šibkih in revnejših držav prinašajo informacije o drugačnem razvitem svetu in postavljajo prikrajšanim množicam v roke orožje mednarodnega nasilja.

Nacionalne države so v odnosu do ostalih interesnih skupin ohranile svojo moč, še vedno pa ostaja relevantno razmerje moči med samimi nacionalnimi državami. Položaj posameznih držav pa se razlikuje in je odvisen od treh dejavnikov: moči oziroma velikosti nacionalne države, ustreznega znanja o upravljanju gospodarstva in od sposobnosti za razreševanje konflikta med kapitalom in delom. Današnji mednarodni sistem pogosto interpretiramo kot uravnotežen in pravičen sistem bolj ali manj enakovrednih držav, ki soglasno odločajo na mednarodni ravni, vendar so vse ključne odločitve sprejete ob podpori najpomembnejših svetovnih igralcev. Mednarodne institucije so tako postale instrument prikrivanja dejanske moči in vpliva hegemonov, ki sprejemajo odločitve s koalicijskim odločanjem peščice prevladujočih držav. Tako navidezno ravnovesje moči v svetovnem gospodarstvu izpostavlja vprašanje, ali bo razvoj dovolj usklajen, da se bomo s postopnim napredovanjem posameznih regij izognili odkritemu odporu proti sistemu, ki se danes kaže le v obliki ekstremističnih terorističnih napadov.

Zaključimo lahko, da je od dileme, ali države danes lahko učinkovito nadzorujejo gospodarske mehanizme z ekonomsko politiko, bolj pomembna dilema, katere države to lahko počnejo in katere ne. Argument raziskovalcev je, da ni temeljno vprašanje, ali je gospodarstvo izven nadzora države, ampak vprašanje, ali določena država ima vsa potrebna sredstva in znanja za upravljanje z gospodarstvom, torej ali upravlja gospodarstvo na pravi način. Pravi način upravljanja pa je zopet politično obarvan in narekovan s strani tistih držav, ki imajo največjo moč.

Bistveno za gospodarski razvoj države v globalnem gospodarstvu je, da ima lahko velike koristi od ekonomsko političnih znanj, ki so podlaga za vodenje prave politike ob pravem času in ki zagotavljajo učinkovito povezovanje posameznih elementov mikro in makroekonomske politike. Prednost imajo razvite države, ki imajo več znanja in izkušenj na ekonomsko političnem področju in torej več možnosti, da je njihov splet ekonomske politike bolj učinkovit od ostalih. Gre torej za poudarjanje koncepta konkurence med posameznimi sistemi, kot ga je izpostavljal že Porter s svojim diamantom konkurenčnosti, in ustrezno znanje ekonomskega upravljanja je ključni pogoj za prosperiteto posamezne države. Lahko bi rekli, da je nesposobnost držav pri upravljanju gospodarstva postala problem ravno zato, ker ima država toliko možnosti za vplivanje na blaginjo svojih državljanov, da je pri upravljanju gospodarstva ključnega pomena.

Tretji ključni dejavnik je vzdrževanje ravnovesja med interesi kapitala in dela, na katerem temelji sodobni sistem produkcije. Pri obravnavi socialne politike smo prišli do zaključka, da sistemi delujejo v smeri dolgoročne redistribucije dohodkov od kapitala k delu, saj se je kapital sposoben bistveno bolje organizirati in bolj enotno nastopati kot delo. Ko govorimo o interesu dela, govorimo o vse bolj razdrobljenih interesih različnih skupin delavcev, ki imajo pogosto malo skupnega. Če smo nekoč lahko govorili o delavcih z različno stopnjo kvalifikacije in o obsežnem razredu industrijskih delavcev, ki jih organizira in obvladuje razmeroma omejena skupina kvalificiranih strokovnjakov, je danes situacija drugačna. Še vedno je krog vodstvenih kadrov ozek in bistveno bolje kot prej nagraden za doseganje ciljev. Imamo precej obsežno skupino specializiranih operativnih delavcev, ki so vse bolj kvalificirani, saj sodobni proizvodni procesi ne zahtevajo več veliko nekvalificiranega dela. Še bolj se povečuje krog specializiranih strokovnih kadrov, ki obvladujejo svoje področje in oskrbujejo podjetja s kakovostno storitvijo, pri čemer zahtevajo tudi ustrezne nagrade. Ta skupina delavcev ne čuti potrebe po iskanju zavetja v organiziranem delu; v odnosu do

delodajalca se pojavlja bolj kot dobavitelj in pogajalski partner, ki se zaveda vrednosti svoje storitve in investicij, ki so potrebne za ohranjanje kakovostnega nivoja storitve.

Sodelujoči na konferenci o prihodnosti nacionalne države do leta 2015 so povzeli tri zaključke (Lahneman, 2000, str. 3). Prvič, enostransko delovanje posamezne nacionalne države bo postalo manj učinkovito spričo vse bolj transnacionalne narave problemov. Drugič, globalizacija in vpliv nedržavnih igralcev bosta prisilila države, da spremenijo način uveljavljanja avtoritete na svojem teritoriju. Države ne bodo več monopolni ponudniki storitev, ampak bodo imeli konkurenco nedržavnih igralcev. Tretjič, povečevanje števila in vpliva nedržavnih igralcev, ki delujejo na mednarodni ravni, in nujnost obravnavanja transnacionalnih problemov bosta vodila v poenotenje standardov sprejemljivega delovanja države. Dejstva ne zanikajo teh opažanj, a tudi ne prikazujejo splošnega upadanja ekonomske vloge nacionalne države. Ravno nasprotno, ekonomska moč države je danes na vrhuncu in država je pokazala sposobnost za prilagajanje novim okoliščinam. Največ izzivov ji povzroča koordinacija makroekonomske politike, kjer je posamezna država izgubila del avtonomije na račun drugih držav, po drugi strani pa izvodi mikroekonomske politike še vedno zagotavljajo veliko možnosti za uravnavanje gospodarstva in pomenijo priložnost za vsako nacionalno državo. Konkurenca med ključnimi igralci svetovnega gospodarstva se še vedno odvija na ravni nacionalnih držav in ne med nacionalnimi državami in ostalimi interesnimi skupinami. To ne podpira naše druge teze o upadanju vloge in moči nacionalne države v odnosu do nedržavnih igralcev.

5.3 Prihodnost nacionalne države

Tretja teza magistrskega dela je, da bo zaradi prerazdeljevanja vlog in moči na ekonomskem področju nacionalna država kot institucija in organizacija doživela tako temeljne spremembe, da ne bo več ustrezala današnji opredelitvi pojma nacionalne države, in je pravzaprav nadgradnja druge teze. V grobem bi lahko to tezo preoblikovali v trditev, da bo prišlo do izumrtja današnje nacionalne države. Tak scenarij si zamišljajo tisti avtorji iz vrst globalistov, ki govorijo o krizi in zatonu nacionalne države.

Postavlja se vprašanje, ali je današnja nacionalna država zaradi vseh navedenih vplivov globalizacije v krizi in kakšne narave je ta kriza. Dunn (1995, str. 11) v svojih opažanjih zaključuje, da absolutne sposobnosti nacionalnih držav vsekakor niso manjše kot v preteklosti, je pa nastal večji prepad med zahtevami, ki se postavljajo pred nacionalno državo, in možnostmi države za zadovoljevanje teh zahtev. Če smo bolj natančni – današnje države so bistveno bolj sposobne od svojih predhodnic kar zadeva oboroževanje, komunikacije, uravnavanje ekonomske politike in druge vidike delovanja, vendar je tu pomembno le, ali te njihove sposobnosti državljani vidijo kot zadostne ali ne. Nadalje je ključno, ali obstajajo alternative instituciji nacionalne države, ki bi lahko prevzele ali nadomestile njeno vlogo.

Prihodnost nacionalne države bomo v tem poglavju opazovali z več vidikov. Najprej se bomo vprašali, kako je globalizacija vplivala na suverenost in avtonomijo nacionalne države. Nato bomo govorili o legitimnosti nacionalne države, nazadnje pa o demokratičnosti kot ključni značilnosti sodobne nacionalne države.

5.3.1 Suverenost in avtonomija nacionalne države

Ko govorimo o avtonomiji nacionalne države, se moramo zavedati, da sodobna nacionalna država ne more biti nikoli povsem avtonomna in izključena iz mednarodnega okolja in je v vsakem primeru pod vplivom njegovih omejitev. Kljub temu vsaka država uživa določeno **stopnjo avtonomije**, ki jo opredelimo kot sposobnost državnih predstavnikov, da uveljavljajo svoje politične preference, pa naj bodo te skladne ali nasprotujoče mednarodnim političnim pritiskom. (Beck, 1999, str. 25) Globalisti predpostavljajo, da v pogojih globalizacije država ni več sposobna voditi neodvisne makroekonomske strategije, tudi če bi bila to njena ambicija. Drugi raziskovalci se manj usmerjajo v makroekonomsko avtonomijo kot tako in bolj v

vprašanje, kako globalizacija vpliva na politične preference politikov, institucionalni proces političnega odločanja in ravnovesje družbeno političnih sil na posameznem političnem področju. Pri obravnavanju teh procesov nadgrajujejo pojem nacionalne avtonomije, ki zajema načine povezovanja institucij, državne strategije in domačih političnih koalicij, s podporo ali nasprotovanjem procesom globalizacije. Globalizacija lahko na nek način celo povečuje državno avtonomijo, predvsem v primerih mednarodnih dogovorov, saj mednarodno sodelovanje pogosto pomaga pri uresničevanju nacionalnih političnih ciljev, ki bi jih bilo sicer težko doseči.

Po drugi strani lahko opazujemo **stopnjo suverenosti** države pri obvladovanju dogajanja znotraj njenega ozemlja. Beck (1999, str. 25) kot stebre suverenosti nacionalne države navaja zbiranje davkov, vzdrževanje javnega reda, zunanjo politiko in vojaško varnost. Nacionalna država je teritorialna država; njena moč je osnovana na nadzoru članov, varovanju meja in opredeljevanju zakonov za določeno območje. Pri tem je suverenost države omejena, kadar so njene politične odločitve podrejene zunanji avtoriteti. Postavlja se torej vprašanje, v kolikšni meri je politično odločanje deljeno med različnimi ravni vodenja – lokalno, nacionalno, regionalno in mednarodno vlado – in v kolikšni meri so ravni v okviru nacionalne države izgubile vpliv na odločanje.

V preteklih nekaj letih je vrsta raziskovalcev zavzela stališče, da globalizacija predstavlja grožnjo suverenosti nacionalne države, ki bo v končni fazi vodila v njen razpad. Reinicke in Witte (1999, str. 4) pri tem ločujeta dve dimenziji suverenosti – prva je zunanja, ki države obravnava kot neodvisne igralce v anarhičnem mednarodnem sistemu, in druga je notranja, ki pomeni najvišjo avtoriteto upravljanja političnega, ekonomskega in socialnega življenja v državi. Zunanja dimenzija suverenosti se nanaša na odnose med državami v mednarodnem sistemu. Ti odnosi se oblikujejo brez posredovanja centralne oblasti. Države so suverene tvorbe in niso zavezane zunanji prevladi moči. Notranja dimenzija suverenosti v nasprotju s tem govori o odnosih med državo in domačo družbo. V skladu z Webrom je država notranji suveren, če ima monopol legitimne moči nad vrsto družbenih aktivnosti, vključno z ekonomskimi, na določenem teritoriju. Ta moč je utelešena v domačih zakonodajnih, izvršnih in političnih strukturah ter načelih, ki usmerjajo vodenje politike.

Ko ocenjujemo vpliv globalizacije na vodenje politike, je koncept zunanje suverenosti manjšega pomena. (Reinicke, Witte, 1999, str. 5) Mednarodne podjetniške mreže predstavljajo izziv za notranjo suverenost, tako da spreminjajo odnose med zasebnim in javnim sektorjem. Organizacijska logika globalizacije podjetja usmerja k združevanju nacionalnih trgov v skupni trg. Kadar podjetje organizira svoje aktivnosti na več teritorijih, se izogne popolnemu nadzoru posamezne države. Mrežna organiziranost podjetniškega sektorja torej postane izziv teritorialni organiziranosti nacionalne države.

Omejitve, ki jih globalizacija postavlja nacionalnim državam, ne pomenijo nujno izgube ali zmanjšanja suverenosti. Vpliv globalizacije na suverenost se pomembno razlikuje med posameznimi državami in posameznimi področji politike, kar je razvidno tudi iz razprave o vodenju ekonomske politike. Države z ustreznim znanjem in ekonomsko močjo še vedno zelo uspešno obvladujejo svoje notranje okolje in globalizacija ne predstavlja pomembnejše grožnje njihovi notranji suverenosti. Zelo relevantna pa je zunanja suverenost, torej odnosi moči med posameznimi državami. Ugotovimo lahko, da globalizacija v najboljšem primeru ne prispeva k izenačevanju razlik med posameznimi nacionalnimi državami.

5.3.2 Nacionalna država in njena politična legitimnost

Nekateri avtorji poleg že navedenih problemov ugotavljajo, da globalizacija prispeva k **upadu avtoritete in legitimnosti** razvite kapitalistične države. Avtoriteta in legitimnost kapitalistične države temeljita na njeni uspešnosti in učinkovitosti in če globalizacija in regionalizacija omejujeta sposobnost in avtonomijo države, zmanjšujeta tudi njeno učinkovitost. Učinkovitost sistema pa je nujna podlaga za avtoriteto in legitimnost države. Zmanjševanje avtonomije za državo pomeni 'grožnjo od zgoraj', medtem ko upadanje avtoritete in

legitimnosti, ki je pravzaprav njena zrcalna slika, pomeni 'grožnja od spodaj'. Globalizacija prispeva k razpadu družbene enotnosti in vzpodbuja politiko identitete in avtonomije, ki je v nasprotju s konceptom integracije gospodarstev. Tako globalisti kot transformacionalisti vidijo problem v upadu avtonomije in legitimnosti, vendar le ta zanje ne pomeni nujno krize razvite kapitalistične države. Z zmanjševanjem legitimnosti pa je pod vprašaj postavljena tudi sama demokratična narava razvite kapitalistične države.

Spruyt (1994, str. 183) obstoj suverene države postavlja pod vprašaj. Mednarodna organizacija ekonomske aktivnosti, migracije in mednarodni terorizem porajajo dvome v nacionalno državo kot najprimernejši sistem obvladovanja teh problemov. Odgovor na vprašanje, ali je propad nacionalne države neizogiben, Spruyt išče z analizo pojava sistema nacionalnih držav. Zgodovinska analiza kaže, da se institucionalne spremembe dogajajo v dveh fazah. V prvi fazi dramatične spremembe v celotnem okolju vodijo k novim političnim koalicijam. Te koalicije dajejo prednost institucionalnim dogovorom, ki so v skladu z njihovimi ideološkimi preferencami in materialnimi interesi. V drugi fazi različni tipi institucij tekmujejo med seboj in določeni dogovori se pokažejo kot bolj uspešni in učinkoviti. Tako je v poznem srednjem veku nacionalna država prevladala kot tedaj najučinkovitejši institucionalni dogovor.

Kot zatrjuje Spruyt (1994, str. 188), je možno, da gre mednarodni sistem skozi preoblikovanje ravno v tem trenutku. Po mnenju nekaterih je nacionalna država v zatonu predvsem zaradi spreminjajoče se narave mednarodnega gospodarstva. V nasprotju s tem drugi menijo, da je ekonomsko dogajanje drugotnega pomena za razumevanje politične strukture mednarodnega sistema – ekonomska soodvisnost je povezana z interesi posamezne države in le ta se lahko od nje kadarkoli ogradi. Tako odpravljanje ekonomske povezanosti je za Spruyta preveč enostavno, saj zaradi velikih sprememb v ekonomskem okolju ni nobenega razloga, da bi sistem držav avtomatsko priznali kot najučinkovitejši institucionalni dogovor.

Ne glede na povedano je do sedaj prišlo do oblikovanja novih institucionalnih dogovorov le v manjši meri. EU se pojavlja kot ena najbolj alternativnih institucionalnih oblik, čeprav interesi posameznih nacionalnih držav pomembno omejujejo njen razvoj. EU je pomembna kot primer, kako lahko pride do procesa institucionalnih sprememb, katerih neposredni cilj je ohranjanje učinkovitosti ekonomskega sistema ter s tem zagotavljanje njegove avtoritete in legitimnosti. Današnje ekonomske razmere v EU ne omogočajo podati dokončnih zaključkov o tem, ali se bo regionalna integracija držav uveljavila v globalnem gospodarstvu bolje kot njene posamezne predhodnice. Če naj se sklicujemo na Ohmae-ja, je to celo v nasprotju z njegovim konceptom regionalnih držav, ki bi v evropskih razmerah morale nastati z dezintegracijo obstoječih nacionalnih držav. Brez dvoma lahko zatrdimo, da bo morebiten uspeh evropske integracije pomembno izhodišče za poglobljanje regionalnih integracij na drugih delih sveta, na primer v severni Ameriki in Aziji.

5.3.3 Globalizacija in demokratični politični sistemi

Ob koncu 20. stoletja so se spričo globalizacije začeli pojavljati dvomi o uspešnosti demokratičnega političnega sistema za reševanje ključnih eksistenčnih problemov nacionalne države. Moderna država neločljivo povezuje koncepte države, ozemlja, naroda, suverenosti, demokracije in legitimnosti. Toda glede na globaliste in transformacionaliste se vse bolj pogloblja prepad med transnacionalnimi vidiki družbenega življenja in teritorialno organizacijo liberalne demokratične vlade. Tako prihaja do razhajanja med strukturo moči, ki je vse bolj mednarodna in univerzalna, ter procesi participacije, predstavnštva, odgovornosti in legitimnosti, ki ostajajo vgrajeni v institucionalne aparate držav. (Held et al., 1999, str. 47; Reinicke, Witte, 1999, str. 7) Omejene s strani globalnih trgov in soočene s problemi, ki zahtevajo rešitve na mednarodni ravni, kot so na primer ekološki problemi, lahko nacionalne države le deloma odločajo o svoji usodi. Kot menijo globalisti, bo država v prihodnje vse manj sposobna usklajevati interese volivcev z možnostmi, ki jih zanje ponuja globalno okolje.

Tudi koncept demosa se spreminja. Konsolidacija odločanja na ravni teritorialne države predpostavlja skupni interes sodelujočih, ki pa je z razprševanjem mednarodnih odnosov vse manj očit. Globalizacija v kompleksnem spletu odnosov in sistemov povezuje usode gospodinjstev, skupnosti in narodov na različnih koncih sveta, tako da dejanskih skupin s skupnim interesom ni več mogoče enostavno opredeliti. (Held et al., 1999, str. 48) Politično združevanje na ravni teritorialne države je torej postavljeno pred resen izziv. To ima pomembne posledice za tradicionalno dojetje konsenza in odgovornosti, ki sta v jedru sodobnega demokratičnega sveta. V globalnem svetu nacionalna država namreč težko prevzema odgovornost za varnost in blaginjo svojih državljanov, če ju ne more obvladovati. Obenem posamezna država s svojimi odločitvami vpliva na blaginjo in varnost na drugih koncih sveta; prihaja do eksternalij na področju uporabe moči, ki segajo preko nacionalnih mehanizmov demokratičnega nadzora in odgovornosti.

Demokracije v razvitih kapitalističnih državah ne določajo le institucije in postopki; določajo jo tudi koncepti aktivnega državljanstva, participacije in skupnih vrednot. Globalizacija preoblikuje družbene in ekonomske razmere, v okviru katerih je mogoče vzpostaviti in ohranjati demokratični sistem. Sedanji občutek nemoči, s katerim se spopada javnost zahodnih držav, izvira iz dejstva, da sta si idealni koncept liberalne demokracije in dejanska organizacija sodobnega družbenega in ekonomskega življenja v temeljnem nasprotju. Strukture družbene in zasebne moči so vse bolj mednarodne. Državljeni in skupnosti se soočajo z obsežno in oddaljeno koncentracijo moči, zato se počutijo vse bolj nemočni v svojem delovanju. Ta občutek še vzpodbuja pretirana kompleksnost javnega mednarodnega odločanja, ki prikriva vire moči in spodkopava nacionalne mehanizme opredeljevanja odgovornosti.

Transformacionalisti in globalisti ekonomsko globalizacijo vidijo kot vir družbene polarizacije v postindustrijskih družbah, ki razkraja socialno solidarnost in vodi v razočaranje nad vzpostavljenimi političnimi modeli. V takih razmerah republikanski ideal, po katerem vsi državljeni prispevajo k oblikovanju vlade in posredno k sprejemanju odločitev, zveni prazno, saj zahteva politične skupnosti, ki nadzorujejo svojo usodo, in državljanje, ki se identificirajo s temi skupnostmi. V pogojih globalizacije sta torej narava demokratičnega državljanstva in uveljavljanje suverenosti ljudstva problematični.

Ena izmed intervencionističnih rešitev je vzpostavitev globalne vlade, ki bi s svojo reprezentativnostjo ustrezala konceptu demokratičnosti, vendar je to v najboljšem primeru zelo dolgoročna ambicija. (Reinicke, Witte, 1999, str. 12) Globalna vlada bi zahtevala ne le operativno, ampak tudi formalno delegiranje pristojnosti in suverenosti ter bi se spopadala s problemi uspešnosti, učinkovitosti in legitimnosti.

Demokratičnost nacionalne države je torej v vse bolj globalnem okolju ogrožena, ni pa jasno opredeljenih alternativ, ki bi jo danes ali v bližnji prihodnosti lahko nadomestile. Demokracija na mednarodni ravni je še bolj zabrisana in težje izvedljiva, medtem ko ni jasnih znakov, da bi lahko delovala bolj učinkovito na regionalni ravni. Povzamemo lahko, da danes zaznavamo upadanje avtonomije nacionalne države pri sprejemanju ekonomsko političnih odločitev, kar še posebej velja za majhne in gospodarsko šibkejše države. Obenem je vprašljiva ustreznost demokratičnih političnih sistemov za obvladovanje izzivov, povezanih z globalizacijo. Vendar to še ne pomeni, da je nacionalna država v zatonu. Kljub vse bolj očitni neustreznosti demokratičnih sistemov za obvladovanje kompleksnega in dinamičnega okolja nacionalne države ne moremo napovedovati konca nacionalne države, saj so alternativni institucionalni sistemi, če o njih sploh lahko govorimo, šele na začetku svojega razvoja.

SKLEP

V magistrskem delu smo ovrednotili tri teze, povezane s spremembami, ki jih globalizacija prinaša sodobni nacionalni državi pri njenem ekonomskem upravljanju. Prvič, nacionalna država je podvržena zunanjemu procesu globalizacije, ki vodi v prerazdeljevanje vlog od države k drugim igralcem. Drugič, to prerazdeljevanje vlog zmanjšuje celovito ekonomsko vlogo nacionalne države v posameznem nacionalnem gospodarstvu in zmanjšuje ekonomsko moč nacionalne države v odnosu do drugih igralcev svetovnega gospodarstva. In tretjič, zaradi prerazdeljevanja vlog in moči na ekonomskem področju bo nacionalna država kot institucija in organizacija doživela tako temeljne spremembe, da ne bo več ustrezala današnji opredelitvi pojma nacionalne države.

Ob analizi procesa globalizacije, ki združuje politične, ekonomske, kulturne in druge vidike poglobljanja soodvisnosti med posameznimi igralci mednarodnega ekonomskega sistema, se je neposredna in posredna vloga nacionalne države pri pospeševanju globalizacijskih procesov izkazala za pomembno, če ne celo ključno. Nacionalne države so vzvod za pospeševanje globalizacije, zato moramo zavrniti tezo o nemoči nacionalne države v mednarodnem ekonomskem okolju. Vendar pri tem ne smemo mimo dejstva, da vse nacionalne države nimajo enakih možnosti za soodločanje v tem procesu in da so razvite in ekonomsko močne države nedvomno v privilegiranem položaju.

Pregled posameznih področij ekonomskega upravljanja pa nam po drugi strani prikazuje, da se možnosti nacionalnih držav na različnih področjih ekonomskega upravljanja kljub temu spreminjajo. Makroekonomskih odločitev posamezne države ne morejo več sprejemati brez koordinacije z ostalimi ekonomsko povezanimi državami in s poglobljanjem soodvisnosti na tem področju se odrekajo popolni suverenosti odločanja. Zopet imajo močnejše države več možnosti za uveljavljanje svojih interesov in za utrjevanje svoje dominantnosti v procesih ekonomskega odločanja, ki se pogosto vrši v okviru mednarodnih institucij. Posamezna nacionalna država ne more več odločati na podlagi konsenza notranjih interesnih skupin, saj se odločitve sprejemajo preko vzvodov mednarodnih organizacij in institucij. Nacionalne države so še vedno ključni odločevalci na področju makroekonomskega upravljanja, vendar se morajo o različnih vidikih upravljanja pogajati s predstavniki drugih nacionalnih držav.

Če je makroekonomsko področje postalo za posamezno nacionalno državo neke vrste omejitev, je mikroekonomsko upravljanje postalo pomemben vzvod za povečevanje konkurenčnosti posamezne nacionalne države v odnosu do drugih držav. Na mikroekonomskem področju je zблиževanje ekonomskih politik in institucij razmeroma šibko, procesi zблиževanja pa so kompleksni, stroškovno zahtevni in ne ponujajo temu primerne potenciala za povečanje blaginje posameznih interesnih skupin. Ko govorimo o konkurenčnih odnosih med posameznimi igralci svetovnega gospodarskega sistema, je še vedno bolj relevantna in prisotna konkurenca med državami samimi, kot pa konkurenca med nacionalno državo ter profitnim in neprofitnim sektorjem gospodarstva na mednarodni ravni. Ustrezna znanja mikroekonomskega upravljanja bodo v prihodnje ključno orodje za povečevanje blaginje, pri čemer bodo še vedno v rokah posameznih držav. Drugo tezo torej deloma lahko potrdimo vsaj kar zadeva makroekonomsko področje, medtem ko jo moramo za mikroekonomsko nedvomno zavrniti.

Dokler ima nacionalna država v rokah vzvode za zagotavljanje blaginje, lahko računa tudi na podporo ostalih notranjih interesnih skupin, torej podjetniškega in neprofitnega sektorja. Notranja podpora obenem zagotavlja legitimnost obstoječega sistema, kar zmanjšuje verjetnost krize sistema. Malo je torej verjetno, da bi nacionalno državo ogrožale njene pomanjklivosti pri zagotavljanju funkcij ekonomskega upravljanja, ki bi ga posamezne notranje interesne skupine zaznavale kot neustrezno. Po drugi strani pa se z razvojem alternativnih sistemov ekonomskega upravljanja oblikuje zunanja grožnja in konkurenca konceptu demokratične nacionalne države. Tu po eni strani izpostavljam Evropsko Unijo na področju povezovanja nacionalnih držav kot alternativo konceptu suverene nacionalne države, po drugi strani pa pojav mestnih

držav z drobljenjem nacionalnih držav. Morebitni uspeh ali neuspeh koncepta regionalne gospodarske unije bo v prihodnjih nekaj desetletjih določil, ali bo sistem nacionalne države dobil pomembnega konkurenta ali ne. Vprašanje o krizi in obstoju sistema nacionalne države bo torej še nekaj časa ostalo odprto, tretje teze pa danes še ne moremo zavreči ali podpreti s konkretnimi dokazi.

Ob koncu se odpirajo nova vprašanja, povezana z globalizacijo in ekonomskim upravljanjem v okviru nacionalne države, ki bi lahko bila predmet nadaljnje in bolj poglobljene obravnave. Izpostavimo lahko predvsem dve – učinkovitost javne uprave in vpliv globalizacije na manj razvite svetovne države. Prvo vprašanje se nanaša na administrativno učinkovitost upravljalnega procesa, ki usmerja države v racionalizacijo javne uprave po eni strani in v delegiranje nekaterih administrativnih nalog na druge bolj učinkovite institucije. Končno bi bilo analizo smiselno razširiti tudi na manj razvite in nerazvite države in oceniti vpliv, ki ga ima globalizacija na njihovo sposobnost za ekonomsko upravljanje gospodarstva.

LITERATURA

1. Anderson Sarah, Cavanagh John: The Rise of Corporate Global Power. Washington: Institute for Policy Studies, 2000. 11 str.
2. Beck Ulrich: Beyond the Nation State. London: New Statesmen, 1999, Volume 128, Issue 4464. Str. 25-27.
3. Calliano Riccardo, Carpano Claudio: National Systems of Technological Innovation, FDI, and Economic Growth: The Case of Ireland. London: Multinational Business Review, Fall 2000. Str. 16.
4. Castles Stephen: Globalization and Migration: Some Pressing Contradictions. Oxford: Blackwell Publishers, International Social Science Journal, 1998, Volume 156. Str. 179-186.
5. Cordell Victor V., Breland Erin: Conflicting Competition Policies in a Globalized Business Environment: Prospects for Cooperation and Convergence. Indiana, PA: Competitiveness Review, 2000, Volume 10, Issue 1. Str. 104-122.
6. Crockett Andrew: How Should Financial Market Regulators Respond to the New Challenges of Global Economic Integration? Predstavljeno na Global Economic Integration: Opportunities and Challenges. A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, 2000. [URL: www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/2000/crockett.pdf].
7. Deacon Bob: Globalization, Social Policy and Social Development at the End of the 1990's: New Economic and Intellectual Conditions Undermine the Future for Equitable Social Welfare. Social Policy for the 21st Century. Sussex: IDS, 1999. 32 str.
8. Dearnorff Alan V.: Nontariff Barriers and Domestic Regulation. University of Michigan. [URL: <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/modules.html#module1>], 06.04.2002.
9. Dicken Peter: Global Shift: Transforming the Global Economy. London: Sage, 1998. 496 str.
10. Dunn John: Contemporary Crisis of the Nation State? Oxford: Blackwell, 1995. 237 str.
11. Dunning John H. ur.: Governments, Globalization, and International Business. Oxford: Oxford University Press, 1999. 518 str.
12. The Economist: Face value: Charles Gassley, class warrior. London: 22.02.2003, Volume 366, Number 8312. Str.68.
13. Foreign Policy: Measuring Globalization. Washington, January/February 2001. [URL: http://foreignpolicy.com/issue_janfeb_2001/atkearney.html], 08.01.2003.
14. Garten Jeffrey: A New Year; a New Agenda. London: The Economist, 04.01.2003, Volume 366, Number 8305. Str. 54-56.
15. Ghosn Carlos: Saving the Business Without Loosing the Company. Boston: Harvard Business Review, January 2002. Str. 37-45.
16. Giron Alicia, Correa Eugenia: Global Financial Markets: Financial Deregulation and Crises. Paris: International Social Science Journal, June 1999, Volume 51, Issue 2. Str. 183-194.
17. Graham Edward M.: Should there be Multilateral Rules on FDI? Dunning John H.: Governments, Globalization, and International Business. Oxford: Oxford University Press, 1999. Str. 481-505.
18. Graham Edward M., ur., Richardson David J., ur.: Global Competition Policy. Washington: Institute for International Economics, 1997. 591 str.
19. Griswold Daniel T.: Free Trade Myth. Washington: The International Economy, 1999, Volume 13, Issue 6. Str. 43-44.
20. Guillén Mauro F.: Corporate Governance and Globalization: Arguments and Evidence against Convergence. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1999. 45 str.

21. Guillén Mauro F.: Corporate Governance and Globalization: Is There Convergence Across Countries? Philadelphia: University of Pennsylvania, 2000. 53 str.
22. Guiraudon Virginie, Lahav Gallaya: A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. Seattle, University of Washington: Comparative Political Studies, March 2000, Volume 33, Issue 2. Str. 163-195.
23. Hahn Robert W.: Competition Policy and the New Economy. Santa Monica, CA: The Milken Institute Review, 2001, 1st quarter. Str. 33-41.
24. Held David et al.: Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Oxford: Polity Press, 1999. 515 str.
25. Helleiner Eric: Post-Globalization: Is the Financial Liberalization Trend Likely to Be Reversed? Boyer Robert ur., Drache Daniel ur.: States against Markets: The Limits of Globalization. London: Routledge, 1996. Str. 193-210.
26. Higgott Richard: Economics, Politics and (International) Political Economy: The Need for a Balanced Diet in an Era of Globalization. Abingdon: New Political Economy, March 1999, Volume 4, Issue 1. Str. 23-36.
27. Jordan Jerry L.: Money, Central Banking, and Monetary Policy in the Global Financial Arena. Oakland: The Independent Review, 2001, Volume 6, Issue 1. Str. 41-57.
28. Kahn George A.: Global Economic Integration: Opportunities and Challenges – A Summary of the Bank's 2000 Symposium. Kansas City: Economic Review – Federal Reserve Bank of Kansas City, 4th quarter 2000. Str. 5-15.
29. Kapstein Ethan B.: A Global Third Way. New York: World Policy Journal, 1998/99, Volume 15, Issue 4. Str. 23-35.
30. Kobrin Stephen J.: The Architecture of Globalization: State Sovereignty in a Networked Global Economy. Dunning John H. ur.: Governments, Globalization, and International Business. Oxford: Oxford University Press, 1999. Str. 146-171.
31. Kolodko Grzegorz W.: Globalization and Transformation: Illusions and Reality. Paris: OECD, 2001, Technical Paper No. 176. 45 str.
32. Kotler Philip et al.: The Marketing of Nations: A Strategic Approach to Building National Wealth. New York: The Free Press, 1997. 451 str.
33. Krut Riva: Globalization and Civil Society: NGO Influence in the International Decision-Making. Geneva: UNRISD, April 1997, Discussion Paper No. 83. 49 str.
34. Lahneman William J.: Conference of the Evolution of the Nation-State Through 2015. Summary of Proceedings. Maryland: University of Maryland, 18.04.2000. 25 str.
35. Lazonick William, O'Sullivan Mary: Corporate Governance and the Innovative Economy: Policy Implications. Fontainebleau: INSEAD, 1998. 9 str.
36. Lipsey Richard G.: Globalization and National Government Policies: An Economist's View. Dunning John H. ur.: Governments, Globalization, and International Business. Oxford: Oxford University Press, 1999. Str. 73-113.
37. McGrew Anthony G.: The Globalisation Debate: Putting the Advanced Capitalist State in its Place. Canterbury, UK: Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations, September 1998, Volume 12, Issue 3. Str. 299-322.
38. Mussa Michael: Factors Driving Global Economic Integration. Speech at a symposium on 'Global Opportunities and Challenges'. Wyoming: August 25, 2000. [URL: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/082500.htm>].
39. Ohmae Kenichi: The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics. London: Harper Collins, 1996. 214 str.

40. Oman Charles P.: Corporate Governance and National Development. OECD Development Centre. Paris: OECD, September 2001, Technical Paper No. 180. 46 str.
41. O'Sullivan Mary: Corporate Governance and Globalization. Fontainebleau: INSEAD Working Paper, 1999. 53 str.
42. Owens Jeffrey: Taxation in the Wired World. Paris: OECD, 2000. 6 str.
43. Palley Thomas I.: The Economics of Globalization: Problems and Policy Responses. Washington: AFL-CIO, 1999. 24 str.
44. Parry Robert T.: Conducting Monetary Policy in a Global Economy. Cleveland: Business Economics, October 1998, Volume 33, Issue 4. Str. 14-19.
45. Pauly Louis W., Reich Simon: National Structures and Multinational Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization. B.k.: AAA, International Organization, 1997. 30 str.
46. Perraton Jonathan, Goldblatt David: The Globalisation of Economic Activity. Sheffield: New Political Economy, Volume 2, Issue 2, July 1997. Str. 257-277.
47. Petras James: NGOs: In the Service of Imperialism. London: Journal of Contemporary Asia, 1999, Volume 29, Issue 4. Str. 429-40.
48. Petrella Riccardo: Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order. Boyer Robert ur., Drache Daniel ur.: States Against Markets: The Limits of Globalization. London: Routledge, 1996. Str. 62-83.
49. Pons Jean-François: European Competition policy in the New Economy, Speech at the International Competition Policy Conference 2001. Oxford: Regulatory Policy Institute, 2001. 10 str.
50. Porter Michael: Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. London: Sage Publications, Economic Development Quarterly, February 2000, Volume 14, Issue 1. Str. 15-34.
51. Reinicke Wolfgang H., Witte Jan Martin: Globalization and Democratic Governance: Global Public Policy and Trisectoral Networks. Lankowski Carl ur.: Governing Beyond the Nation-State: Global Public Policy, Regionalism or Going Local? Washington: AICGS, 1999, AICGS Research Report No. 11. Str. 1-40.
52. Rill James F., Schechter Mark C.: Challenges Presented by Globalization to Competition Policy. Canadian Competition Policy: Preparing for the Future. Toronto, 2001. 13 str.
53. Rotberg Robert I.: The New Nature of Nation-State Failure. Washington: The Washington Quarterly, Summer 2002, Volume 25, Issue 3. Str. 85-96.
54. Rupar Boštjan: Monetarna in fiskalna politika Slovenije od leta 1991 do leta 1998, diplomsko delo. Ljubljana: EF, 1999. 53 str.
55. Sachs Jeffrey: The IMF is a Power Unto Itself. London: The Financial Times, 11.12.1997. [URL:<http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/power.htm>].
56. Scott Thomas J., O'Sullivan Michael: Essential Web Sites to Research the Globalization Process. B.k.: The Social Studies, September/October 2002. Str. 232-236.
57. Senjur Marjan: Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva. Ljubljana: EF, 1995. 502 str.
58. Shapiro Carl: Competition Policy in the Information Economy. Berkeley: University of California, 1999. 19 str.
59. Spruyt Hendrik: The Sovereign State and Its Competitors. Princeton: Princeton University Press, 1994. 288 str.
60. Stiglitz Joseph: The Roaring Nineties. Boston: Atlantic Monthly, October 2002, Volume 290, Issue 3. Str. 75-88.
61. Strašek Sebastjan, Žižmond Egon: Ekonomska politika. Maribor: EPF, 1998. 231 str.

62. Tanzi Vito: Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Termites. Washington: IMF, 2000. 23 str.
63. Tanzi Vito: Globalization and the Future of Social Protection. Washington: IMF, 2000a, IMF Working Paper 00/12. 22 str.
64. Tarzi Shah M.: Financial Globalization and National Macroeconomic Policies: Managerial Challenges to the Nation State. Washington: The Journal of Social, Political, and Economic Studies, 1999, Volume 24, Issue 2. Str. 141-161.
65. Taylor Christopher T.: The Impact of Host Country Government Policy on US Multinational Decisions. Oxford: Blackwell Publishers, 2000. Str. 635-647.
66. Thiessen Gordon: Globalized Financial Markets and Monetary Policy. Ottawa, Ontario: Bank of Canada Review, Summer 1998. Str. 71-77.
67. Thurow Lester C.: Globalization: The Product of a Knowledge-Based Economy. London, Sage Publications: Annals of the American Academy of Political & Social Science, July 2000, Volume 570. Str. 19-31.
68. Tobin James: A Proposal for Monetary Reform. New York: Eastern Economic Association, Eastern Economic Journal, July-October 1978, Volume IV, No. 3-4. Str. 153-159.
69. Watson Matthew: Rethinking Capital Mobility, Re-regulating Financial Markets. Abingdon: New Political Economy, March 1999, Volume 4, Issue 1. Str. 55-75.
70. Weiss Linda: The Myth of the Powerless State. New York: Cornell University Press, 1998. 260 str.
71. Yeates Nicola: Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections. Oxford: Social Policy & Administration, December 1999, Volume 33, Issue 4. Str. 372-393.

VIRI

1. A Critique of IMF: Ravaging the Poor. 1998. [URL: <http://lists.isb.sdnpc.org/pipermail/econo-list-old/1998-November/000975.html>].
2. About the IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/about.htm>], 05.01.2003.
3. Articles of Agreement of the International Monetary Fund. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>], 05.01.2003.
4. A.T. Kearney: Globalization Index 2001, 2002, 2003. [URL: www.atkearney.com/pdf/eng/Rankings_2002_S.pdf], 06.03.2003.
5. DTI: Competition Policy: Overview. DTI. [URL: <http://www.dti.gov.uk/cp/overview.htm>], 05.01.2003.
6. EU: External trade: introduction. [URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r11000.htm>], 06.09.2002.
7. Foreign Policy: Measuring Globalization: Who's Up, Who's Down? 2003. [URL: <http://foreignpolicy.com/wwwboard/g-index.php>].
8. Global Policy Forum: The Declining Cost of Transportation and Communication. [URL: <http://www.globalpolicy.org/globaliz/charts/trnsprt2.htm>], 12.04.2003.
9. IMF World Economic Outlook: Financial Crises: Causes and Indicators. Washington: IMF, May 1998.
10. LSE: Directors Lecture: London School of Economics, 14th November 2001. [URL: www.lse.ac.uk/collections/meetthedirector/pdf/14-Nov-01.pdf].
11. The Merrill Lynch Forum: Discussion With Dr. Francis Fukuyama: Economic Globalization and Culture. New York: Merrill Lynch & Co. Inc., 1997. 9 str. [URL: <http://www.ml.com/woml/forum/global.htm>].
12. OECD: Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. Paris: OECD, 1998. 80 str.

13. OECD Principles of Corporate Governance. OECD Ad Hoc Task Force on Corporate Governance. Paris: OECD, 1999, SG/CG(99)5. 25 str.
14. OECD: Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs. Paris: OECD, 2000. 31 str.
15. OECD: Corporate Governance in OECD Member Countries: Recent Developments and Trends (Revised). Paris: OECD, 2000a. 24 str.
16. OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2001. Focus: Global Instruments for Corporate Responsibility. Annual Report 2001. Paris: OECD, 2001. 141 str.
17. The Final Report of the International Competition Policy Advisory Committee to the Attorney General and Assistant Attorney General for Antitrust. 2000, 300 str.
18. UN: 2001 Report on the World Social Situation. New York: UN, 2001. 277 str.
19. UNCTAD: Report of the Pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in Globalizing World Markets. Geneva: UNCTAD, June 1999. 19 str.
20. UNRISD: New Information and Communication Technologies, Social Development and Cultural Change: Cultural Globalization. Geneva: UNRISD, 1997. 3 str. [URL: <http://www.unrisd.org/engindex/publ/list/dp/dp86/dp86-09.htm>], 05.06.2002.
21. The World Bank Group: About Us. [URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:43912~piPK:36602,00.html>], 09.05.2003.
22. World Investment Report 2001: Promoting Linkages. New York & Geneva: UNCTAD, 2001. 384 str.
23. World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness. New York & Geneva: UNCTAD, 2002. 345 str.
24. World Watch: NGO – Friend or Foe? Washington, D.C.: World Watch, March/April 1999, Volume 12, Issue 2. Str. 2.
25. WTO: Trade, Finance, and Financial Crises. Special Studies 3. Geneva: WTO, 1999. 61 str.
26. WTO: Report (2000) of the Working Group on the Interaction Between Trade and Competition Policy to the General Council. Geneva: WTO, November 2000.