

EVROPSKÁ SECESE: EKONOMICKÁ INTEGRACE NA CESTĚ K POLITICKÉ DESINTEGRACI?¹

Hana Lipovská

Shrnutí

Evropské vlády čelí od počátku 90. let dvěma protichůdným tlakům. InSTITUTE Evropské unie přicházejí s požadavkem stále těsnější ekonomické integrace. Jednotlivé regiony naopak volají po stále větší politické desintegraci. Rok 2014 přinesl čtyři zásadní referenda o nezávislosti regionů na Ukrajině, v Itálii, Skotsku a Španělsku. Tato vlna secesních hnutí i obava z šíření secesní nákazy ve státech s latentními autonomními tendencemi obrátila pozornost akademických ekonomů od studia integrace k výzkumu desintegrace. V této konzultaci se proto věnujeme přehledu literatury zabývající se politicko-ekonomickými aspekty secesních tendencí v evropské integraci. O secesi usilují zejména nejvyspělejší regiony národních států. V prostředí ekonomických bariér proto právo na secesi není Pareto-optimální. Ekonomická integrace však malým státům poskytuje výhody velkého vnitřního trhu a zároveň snižuje náklady secese pro mateřské země. Ucelený přehled slouží jako podklad pro navazující aplikace politické ekonomie konfliktu na soudobé secesní tlaky.

Klíčová slova: autonomní hnutí, ekonomická integrace, politická ekonomie konfliktu, právo na sebeurčení, secese, separatismus.

Abstract

EUROPEAN SECESSION: ECONOMIC INTEGRATION ON THE ROAD TO THE POLITICAL DESINTEGRATION?

European national governments have faced since 90s two contradictory pressures. While European Union requires ever closer economic integration, individual regions have called for increasing political disintegration. In 2014 four crucial referendums on the independence of regions in Ukraine, Italy, Scotland and Spain were held. This wave of secession movement and the fear of contagion to states with latent autonomous tendencies turned attention from the integration studies to the research of disintegration. This consultation deals with the literature review of the political-economic aspects of secession tendencies in European integration. Secession spreads especially among the most developed regions of nation states. In an environment of economic barriers the right to secession is therefore not Pareto-optimal. Economic integration of small states, however, provides the benefits of the single market and reduces costs for the secession of the mother country. Comprehensive survey serves as

1 Konzultace vznikla v rámci projektu Hospodářská politika v EU a ČR III (MUNI/A/0915/2015).

a basis for future research of the political economy of conflict in the contemporary secession pressures.

Keywords: Autonomous movements, economic integration, political economy of conflict, self-determination right, secession, separatism.

JEL Classification: F15, F52, H77

Úvod

Poslední dekáda 20. století a počátek 21. století se pojí se dvěma na první pohled protichůdnými trendy. Na jedné straně dochází ke stále těsnější integraci ekonomické, měnové i politické. Evropská unie se z původní Šestky z roku 1958 rozrostla na unii 28 evropských států, ve kterých v roce 2015 žilo téměř 70 % Evropanů. V rámci Evropské měnové unie používá společnou měnu 19 členských států EU a dalších 6 nečlenských evropských zemí. Na straně druhé znamenal rok 2014 počátek nových secesních a separatistických hnutí vedoucích k politické desintegraci Evropy. Ukrajinská krize vyústila 16. března 2014 v Krymské referendum, ve kterém se většina obyvatelstva vyslovila pro připojení Krymu k Ruské federaci (Walter et al. 2014). V právně nezávazném referendu se pro odtržení od Itálie vyslovili obyvatelé Benátska (region Veneto, Crepaz 2016), v září téhož roku se konalo referendum o nezávislosti Skotska na Velké Británii a v listopadu neformální referendum o nezávislosti Katalánska na Španělsku (Dvořáková, Ferrarová 2014). Jako secese svého druhu může být vnímán i odchod Velké Británie z Evropské unie, který vytvořil inflexní bod v dosavadním evropském integračním trendu. Podle Bieriho jsou klíčovým faktorem vzestupu separatistických hnutí v dnešní integrované Evropské unii především dozvuky ekonomické krize i krize důvěry. Nová moderní forma separatismu, představovaná úspěchem separatistických politických stran vládoucích se Skotsku, Katalánsku, Baskicku či Valonsku, nemusí vést v blízké budoucnosti nutně ke změně státních hranic. Jejich význam však v důsledku evropské integrace značně poklesl (Bieri 2014). K těmto tradičním secesním regionům je podle Zipfela (2015) nutno řadit i separatistické tendence ve španělském Baskicku a Navaře, italském Jižním Tyrolsku či belgickém Vlámku.

Přestože k znovuoobnovení zájmu o secesi v Evropě došlo až v posledních třech letech, secesní a separatistické tlaky mají v Evropě dlouho tradici. Vaubel (2013) zmiňuje, že většina evropských zemí vznikla odtržením od mateřského státu: Švýcarsko (1291), Švédsko (1523), Nizozemí (1579), Řecko (1827), Belgie (1831), Norsko (1905), Finsko² (1917), Irsko (1922), Island (1944), Estonsko, Litva a Lotyšsko (1990), Slovinsko, Chorvatsko a Makedonie (1991), Bosna a Hercegovina (1992) a Černá Hora (2006) vděčí za svoji existenci secesi.³ Přestože existuje v současné Evropě téměř 40 secesních hnutí

2 Finsko se oddělilo od Ruska na základě výnosu „lidového komisaře pro národnosti o právu na sebeurčení“, kterým získaly již v roce 1917 všechny národy právo na odtržení od Ruska. Vzhledem k dalšímu vývoji je jistě pozoruhodné, že oním lidovým komisařem, a tedy autorem výnosu, byl J. V. Stalin (Johnson 2014).

3 Podle Doylea (2010) vděčí secesi za svoji existenci zhruba polovina všech existujících států. Připomeňme si, že území České republiky bylo během uplynulého století předmětem tří odlišných secesí. Československá republika vznikla v roce 1918 rozpadem Rakouska-Uherska. Násilnou secesí bylo obsazení Sudet v roce 1938 (přestože porušilo – mimo jiné – Woodovo kritérium

(viz např. Lipovská 2015), představují změny hranic v praxi nákladný a zdoluhavý proces. K překreslování hranic proto dochází především v době, kdy se mění hranice mnoha států zároveň, nejčastěji tedy na konci válek (Alesina et al. 2000).

Secesi *sui generis* tedy byl rozpad Rakouska-Uherska v roce 1918. Během studené války byla naopak důležitá integrita státních celků, k secesi v západní Evropě proto nedocházelo (Rodríguez-Pose, Stermšek 2014). V komunistických státech byla secese omezena totalitární kontrolou (Wood 1981), k relativně nízkým tlakům na secesi v těchto zemích přispěla podle Dorffa federální forma státního zřízení, která omezovala nacionalismus a potlačovala etnická pnutí (Dorff 1994). V 60. a 70. letech byla proto předmětem studia především nadnárodní společenstva. Humanitní vědci nebyli připraveni na explozi dezintegrace (ibidem). K novému překreslování hranic i k nové vlně secesi proto došlo až s pádem železné opony. V 90. letech proběhla desintegrace Sovětského svazu, Jugoslávie i Československa, v řadě dalších zemí získala velkou podporu hnutí pro regionální autonomii či dokonce nezávislostní hnutí (například regiony španělské, francouzské či italské). Na druhé straně zároveň docházelo ke znovusjednocení Němecek a počátku politické integrace Evropské unie (Alesina, Spolaore 1997, Graziosi 1997, Rodríguez-Pose, Stermšek 2014 či Staal 2010). Během šesti let od roku 1990 do roku 1996 tak v důsledku přechodu střední a východní Evropy k demokratickým státním zřízením vzniklo 20 nových států (Bolton 1996). Vliv na rychlý vznik nových států měla nejen demokratizace postkomunistických ekonomik, ale též ukončení sovětské vojenské hrozby (Alesina, Spolaore 1997).

Secesní tlaky posledních desetiletí potvrzují sendvičovou hypotézu, podle které v současné Evropě čelí národní vlády riziku uvíznutí mezi požadavky vlády nadnárodní (unijní) na straně jedné a vlád regionálních na straně druhé (Stagerescu 2009).

Literatuře, která se zabývá secesí, dominují především teoretické modely a odhady potenciálních ekonomických dopadů secese (Rodríguez-Pose, Stermšek 2014). Secese je často studována jen prostřednictvím dílčích případových studií, například již Speir (1994) upozorňoval na nedostatek dat o secesních regionech, který brání provádění ekonometrických testů. Každá země a každé secesní hnutí je navíc unikátní (Young 1994), necitlivá kvantifikace proto může vést k zavádějícím závěrům.

Současný vývoj secesních tlaků vede ke vzniku řady publikací zabývajících se politickými, právními, mezinárodními i etickými aspekty evropské desintegrace. K předním publikacím patří především Doyle et al. (2010), Berholz a Vaubel (2014), v českém prostředí pak Rosůlek (2014) a Cabada (2009).

Toto pojetí odpovídá tradičnímu vnímání secese prizmatem romantického nacionalismu. Teoretické práce proto zdůrazňovaly roli historických kořenů, společného jazyka, náboženství a kultury (Rodríguez-Pose, Stermšek 2014). V současnosti však převládá hledisko ekonomického nacionalismu (ibidem), podle kterého je nutné srovnávat ekonomické přínosy a náklady secese. Soudobé práce proto používají aparát teorie veřejné volby a teorie klubů, studují vliv fiskální autonomie

(Wood 1981), podle kterého oddělení teritoria nesmí poškodit možnost vojenské obrany původního státu). Obsazení Sudet sice nevedlo ke vzniku nového státu, nicméně splňuje znaky secese. Vznik samostatné České republiky v roce 1993 je řadou autorů považován za secesi (např. Perreault 2000), nicméně některé analýzy poukazují na skutečnost, že se jednalo o rozdělení státu po vzájemné domluvě vrcholných představitelů, nikoli o typickou secesi (například Vaubel 2013).

a decentralizace, zabývají se mezinárodními obchodními toky, modely optimálních států, a především vlivem ekonomické integrace na moderní politickou desintegraci.

V této konzultaci se proto věnujeme přehledu literatury zabývající se politiko-ekonomickými aspekty secesních tendencí v evropské integraci. V první části textu stručně vymezíme secesi vzhledem k separatismu, uvedeme její příčiny a důsledky. Druhá kapitola je věnována Paretově efektivnosti secese a jejím důsledkům pro právo na sebeurčení. Ve třetí části je analyzován vztah mezi velikostí ekonomiky, ekonomickou integrací a secesními tlaky.

Znalost základních paradigmat etického, právního i ekonomického přístupu k problému secese poskytuje teoretický podklad pro aplikování politické ekonomie konfliktu na soudobé desintegrační tlaky. Aparát politické ekonomie konfliktu umožní analyzovat motivaci separatistických hnutí a zjistit, zda je jejich cílem plné osamostatnění, či pouze větší míra decentralizace v rámci stávajících národních států.

1. Secese a separatismus

V této kapitole uvedeme definici a cíle secese, odlišíme secesi od separatismu a uvedeme přehled základních příčin secese. Precizní vymezení secese je nutné zejména z důvodu existence řady autonomních, nesecesních, hnutí či politických vyjednávání o typu státního zřízení. Ne každé separatistické skupiny požadují secesi. Pro hlubší analýzu politických her a akcí politických podnikatelů je proto nutné vnímat jemnou hranici mezi oběma typy desintegračních požadavků.

Termín secese je často zaměňován s termínem separatismus. Přestože jsou oba pojmy obsahově velmi blízké, separatismus je, jak upozorňuje Wood (1981), méně přesný termín než secese. Jako separatismus lze dle Wooda označit již snahu o větší regionální autonomii či federalizaci. Separatismus však také evokuje hnutí, která se při svém boji za svobodu uchylují k násilí či teroristickým akcím (v současnosti např. termín „proruští separatisté“, „radikální baskičtí separatisté“ nebo „islámští separatisté“). Naopak termín „secese“⁴, v češtině méně používaný, podle Doylea často evokuje mírumilovnou snahu o legitimní oddělení od existujícího státu (Doyle 2010). Podobně jako revoluce, emigrace nebo občanské nepokoje i secese je způsobem odmítnutí autority státu. Buchanan (1991) ve své práci zabývající se etikou a morálními rozměry secese však dokládá, že (na rozdíl od revoluce) secese nemá za cíl svrhnout existující vládu ani neusiluje o fundamentální změny ústavního pořádku v rámci existujícího státu. To je cílem spíše autonomních hnutí. Cílem secese je naopak omezení pravomocí existujícího státu tak, aby se jeho autorita na určité teritorium nevztahovala. Podle Wooda (1981) je pak cílem secese formální odtržení od existujícího státu za účelem získání nezávislosti.

Masová emigrace (např. židovský exodus z arabských zemí) sice omezuje obdobně jako secese svrchovanost státu nad určitou skupinou obyvatelstva, nezahrnuje však požadavky na teritorium (Buchanan 1991). Secese tak nepředstavuje vnější exit (exodus) jako emigrace, nýbrž exit vnitřní. Koncepti vnitřního (interního) exitu zavádějí Buchanan

4 Slovo „secese“ má původ v latině, kde značilo dočasnou migraci plebejců, kteří odcházeli z Říma na protest proti křivdám činěných patriciji (Doyle 2010). Dnešní význam získala secese podle Doylea až během 19. století, kdy se začal klást důraz na hranice národního státu. Ještě v té době však secese značila častěji odtržení od církve než od státu nebo politické unie (ibidem).

a Faith (1987) po vzoru Tieboutova modelu volby nohama. Interní exit vede k vytvoření nové komunity, která svým obyvatelům poskytuje veřejné statky místo původní vlády mateřské země.

Od 90. let 20. století začíná být secese chápána jako politický rozvod (Doyle 2010 nebo Buchanan 1991b), užitečná je také paralela mezi teorií integrace firem a teorií politické a ekonomické integrace národů (Bolton 1996).

Buchanan (1991) člení secesi následujícím způsobem na

- individuální a skupinovou
- menšinovou a většinovou
- centrální a periferní
- národní a lokální

Secese je vždy výsledkem působení několika faktorů. Doyle (2010) ukazuje, že základním principem secese byl často nacionalismus. Proti tomuto tradičnímu pojetí secese se však staví Mises (2004), který poukazuje na případ Švýcarska. Mezi typické secesní impulzy patří podmínky

- geografické včetně topografie a příslušnosti k světovému regionu⁵;
- sociální, zahrnující například vnitroskupinové antipatie a konflikty;
- etnické, kulturní a náboženské;
- psychologické⁶;
- historické⁷;
- politické, včetně role takzvaných politických podnikatelů⁸;
- ekonomické, zahrnující boje o suroviny, schopnost čelit krizím i fiskální transfery mezi regiony;

-
- 5 Mises (2004) hovoří o tzv. problému koridorů, kdy v neliberálních státech nelze vést například železniční koridor vlastněný jedním národem střídavě přes území několika národů. Ve světě etatistů a intervencionistů je proto podle Misesa nutným požadavkem geografická respektive ekonomická celistvost teritoria. Jako představitel rakouské školy však Mises vzápětí dodává, že liberál problému koridorů nečelí, neboť ve světě liberála neexistují cla, ani omezení pohybu osob, zvířat a zboží. V nespojitém státu existují dodatečné náklady na správu země (Alesina, Spolaore 1997), nákladné je i vojenské zajištění celistvosti takovýchto států (například problém americké Havaje v roce 1941 či britských Falkland v roce 1982).
 - 6 Úspěšní secesní vůdci získávají významné místo v historii nového státu. Doyle (2010) poznamenává, že po „otcích zakladatelích“ se pojmenovávají města, hory a státní svátky, zatímco neúspěšní separatisté jsou jako zrádci a rebelové popraveni pro varování ostatním. Připomeňme si, že mezi úspěšné secesní lídry patřil například George Washington, Tomáš Garrigue Masaryk či Gyulla Andrassy.
 - 7 Boj španělských menšin za nezávislost je podle Bieriho (2014) poznamenán potlačováním menšin během frankismu, obdobně Vlámové usilují o nezávislost i v důsledku dlouhodobé dominanci Valonů.
 - 8 Podle Wooda (1981) je role lídrů stěžejní. Takzvaní secesionističtí podnikatelé soustřeďují svoji energii na získání podpory veřejnosti prostřednictvím propagandy či demonstrací. Secesní hnutí se mohou často vyvinout v politické strany (např. Skotská národní strana, Liga Severu, Nová vlámská aliance nebo Demokratická konvergence Katalánska), které usilují o podporu v demokratických volbách. Úlohu charismatických lídrů při mírové, rychlé secesi akcentuje také Young (1994).

(Wood 1981, Lustick a kol. 2004, Doyle 2010, Bierie 2014, Staal 2010). Secese mohou vyvolat i tlumit⁹ také zahraniční intervence, vliv má globalizace a ekonomická integrace (viz kapitola 3).

2. Pareto-efektivita secese a právo na sebeurčení

Významné místo v literatuře věnované secesi zaujímá etický problém práva na sebeurčení. Mají jednotlivé národy právo založit si vlastní nezávislý stát? Jakou formou lze rozhodovat o odtržení a založení nového státu? Je nutné provádět referendum o nezávislosti v secesním regionu i v původní zemi? Stačí ke schválení vzniku státu pouhá prostá většina nebo je třeba vyžadovat kvorum? Je ke vzniku nového státu nutný souhlas mezinárodní komunity? Smí se secesní region odtrhnout, i když se tak zhorší situace mateřské země?

Tyto a další etické, filosofické a právní otázky lze analyzovat na základě konceptu Pareto-efektivnosti (Vaubel 2013). Situace je Pareto-optimální, pokud si nikdo nemůže polepšit, aniž by si zároveň někdo jiný nepohoršil (srov. Kaldis 2013: 703).

2.1 Právo na sebeurčení

Otázka existence práva na sebeurčení je stěžejní otázkou secesní literatury, která zůstává neustálým zdrojem kontroverzí. Zatímco Buchanan (1991) zastává názor, že právo na secesi je právo omezené, podle Boykina (1998) naopak žádný stát nemá právo zakázat secesi vnitřní legislativou. Obdobně Vaubel považuje secesi za legitimní, jestliže je založena na výsledcích referenda (Vaubel 2013). Vláda, která se rozhodne ignorovat výsledky referenda nebo voleb, které dávají secesionistům jasný mandát, ztrácí podle Wooda (1981) sama legitimitu. Vaubel (2013) uvádí, že právo na secesi je v rovině politické filosofie odvozováno od práva na sebeurčení nebo od práva bránit se nespravedlivému útlaču. Například Nejvyšší soud v Kanadě potvrdil existenci práva na secesi již v roce 1998, omezil je však nutností souhlasu všech ostatních kanadských provincií (ibidem). Naopak ve Španělsku je jakékoli regionální referendum explicitně neústavní, legitimní referenda mohou probíhat pouze na celostátní úrovni (Bieri 2014). Právo na secesi předpokládá řada matematických modelů popisujících secesi (viz např. Buchanan¹⁰, Faith 1987).

Kontroverze vyvolává též otázka, kdo se smí odtrhnout. Podle Buchanana může být secese právem pouze určité skupiny, protože pouze skupina jako celek se může odtrhnout. Boykin (1998) v duchu normativního individualismu argumentuje, že právo na secesi je individuální právo zúčastnit se kolektivních akcí za účelem secese. Taková skupina přitom nemusí být nutně etnicky či kulturně homogenní. Podle Misese ovšem nelze právo

9 Zahraniční vlády mají podle Wooda (1981) tendenci zachovávat statut quo, neboť nechtějí ohrozit své již existující vztahy s centrální vládou původní země. Většina vlád také v té či oné formě čelí domácím autonomním tlakům, uznání zahraniční secese by je tedy stavělo před složitou vnitropolitickou situaci (charakteristická je nízká podpora, kterou vlády čelící domácímu separatismu projevily kosovské snaze o nezávislost). Secesionisté jsou navíc pro tradiční vlády málo předvídatelní a vnášejí do mezinárodních vztahů prvek nestability.

10 Na tomto místě považujeme za vhodné upozornit, že náhodná shoda jmen může vytvářet matoucí představu o právu na secesi. Zatímco profesor filosofie Allen Buchanan (1948 – dosud) se v citovaných pracích vyslovuje proti právu na secesi, jeho jmenovec, nositel Nobelovy ceny za ekonomii, James M. Buchanan (1919–2013) ve svých modelech právo na secesi předpokládá.

na sebeurčení pojímat jako právo národa, nýbrž je nutné pohlížet na ně jako na právo obyvatele každé národní jednotky. Obyvatelé určitého území, nikoli národy jako celek, se rozhodují o preferencích ohledně příslušnosti ke státu (Mises 2004).

Gradstein upozorňuje, že existuje jen málo ústav zaručujících právo na secesi (2004). Jednou z těchto ojedinělých ústav je Ústava Lichtenštejnského knížectví. Podle článku 4 této ústavy¹¹ má každá ze sedmi obcí v knížectví právo na secesi. Pro iniciování secese se přitom musí vyslovit hlasováním alespoň dvoutřetinová většina obyvatelstva té obce, o jejímž odtržení se jedná. Podle Gradsteina (2004) ústavou zaručené právo na secesi chrání v rámci federace menšiny před tyranii většiny, takže zároveň vyvolává poptávku po připojení k federaci. Obdobně Wellman (2010) se vyslovuje pro stanovení určité supermajority při hlasování o secesi, neboť při pouhé prosté většině by se mohlo stát, že na novém území vzniklého státu bude žít proti své vůli až 49 % obyvatel, kteří s odtržením nesouhlasili. Většinové hlasování o secesi je nevhodné také podle Staala (2010), který poukazuje na neefektivnost výsledků většinového hlasování. Demokratizace podle něj vede k neefektivně vysokému počtu zemí, což je determinováno nerovnoměrným rozdělením nákladů a z toho vyplývajících externalit. Hlasování, jak uvádí Staal, má tendenci podhodnocovat preference voličů, kteří separaci nechťejí a pro něž je nevýhodná. Boykin (1998) se oproti tomu domnívá, že by procedurální požadavky na secesi z principu neměly být větší než na jakoukoli jinou změnu ústavy.

Vaubel (2013) postuluje otázku, kdo dohlíží na to, zda jsou podmínky pro secesi splněny. Předpokládá přitom, že by bylo efektivní přesunout tento dohled na mezinárodní úroveň. Mezinárodní právní rámec by umožňoval vynucovat dodržování pravidel secese i zajišťovat dodržování práv menšin v secesních státech či autonomních provinciích.¹²

2.2 Ekonomické důsledky secese

O secesi usilují většinou nejvyspělejší regiony, které jsou čistými plátcí do státního rozpočtu. Zipfel (2015) považuje faktor vyspělosti za přirozený, neboť secese s sebou nese značná rizika, která by si chudší regiony nemohly dovolit podstupovat. Obdobně Munoz a Tormoz (2015) předpokládají, že bohatší regiony budou po secesi disponovat většími zdroji, neboť již nebudou nuceni čelit fiskálními nerovnováhám. Nové státy by tedy měly být schopné poskytovat více veřejných statků, a to – díky vyšší homogenitě preferencí – efektivnějším způsobem. Fiskální transfery přispívají k secesním tlakům i podle Alesiny (2000). Například Fiscal Commission Working Group ve své zprávě o skotské nezávislosti uvádí, že nezávislost je klíčem k plnému využití skotského ekonomického potenciálu. Je proto příznačné, že k rozmachu skotského secesního hnutí začalo docházet v reakci na jom-kipurskou válku v 70. letech, kdy britská vláda na prudký růst cen (skotské) ropy reagovala zákonem, kterým si zakládala nárok na 90 % dodatečného zisku skotských ropných rezerv (Rodríguez-Pose, Stermšek 2014). Obdobně nepřekvapí, že se v době ekonomické krize stalo sloganem katalánského hnutí za nezávislost heslo „Španělsko nás okrádá“ (ibidem). Úspora fiskálních transferů je jedním z mála pozitivních ekonomických dopadů secese, které uvádí Zipfel (2015).

11 Revidované v roce 2003 vládnoucím knížetem Hansem Adamem II. (viz např. Hans Adam II. 2011)

12 Podle Doylea (2010) vnímal internacionalizaci secese již Abraham Lincoln, když v roce 1861 napsal, že secese domácí problémy neřeší, ale pouze dělá z těchto problémů problémy mezinárodní.

Na základě těchto argumentů lze předpokládat, že je secese Pareto-neoptimální. Této neefektivity proto bohaté regiony využívají, když operují s hrozbou secese jako s nástrojem vyjednávání lepších daňových podmínek (Rodríguez-Pose, Stermšek 2014, Boykin 1998, Gradstein 2004, Vaubel 2013).

Z tohoto důvodu se řada autorů vyslovuje proti právu na secesi. Například Berkowitz dle Graziosiho (1997) či Vaubel (2013) předpokládají negativní dopady secese na zbytek země z důvodu výpadku fiskálních transferů. Buchanan se proto domnívá, že by secesionisté měli kompenzovat zbytek státu za ztrátu majetku a investic na secesním území (Boykin 1998). Vaubel (2013) tomuto argumentu oponuje úvahou, že secesní region je pravděpodobně bohatší než zbytek země, proto lze předpokládat, že to byli právě jeho daňoví poplatníci, kdo financovali infrastrukturu ostatních regionů, nikoli naopak.

Jednotlivci-voliči podporují secesi jen tehdy, pokud očekávají osobní zisk. Secesi proto tradičně podporují především příslušníci střední tříd, profesionálové a pracovníci soukromého sektoru a služeb. Jmění těchto skupin totiž většinou nezávisí na centrální vládě na rozdíl od zemědělských a průmyslových dělníků, jejichž práce je častěji závislá na integrovaném národním trhu a úsporách z rozsahu i na státní podpoře (Rodríguez-Pose, Stermšek 2014, Wood 1981, Munoz, Tormos 2015).

Podle Younga lze vhodnost secese poměřovat i na základě změny blahobytu samotného secesního regionu. Pokud region může dosahovat lepšího ekonomického výkonu jakožto suverénní stát než jako součást politické unie, je secese vhodná (Young 1994). Ani při takto sníženém požadavku na efektivnost secese však nemusí být vznik nového státu nutně efektivní. Například v případě secese Jugoslávie byly dle výpočtů Rodríguez-Posea a Stermška (2014) dopady negativní (autoři hovoří o tzv. negativní nezávislostní dividendě). Důvod spatřují především ve válečných nákladech a dopadu mezinárodních sankcí. Vysoké náklady s sebou nese secese zejména tehdy, je-li secesní region vyloučen z politické unie (Stegarescu 2009), tedy pokud mezi novým a původním státem vyrostou bariéry obchodu, pokud si zavede vlastní měnu či vnitřní regulaci (Vaubel 2013). Buchanan (1987) odhaduje, že secese bude nepřiměřeně nákladná především z důvodů vzájemné závislosti mezi obyvateli jednotlivých regionů, ale také kvůli složitému formování vyjednávacích koalic mezi potenciálními členy secesní skupiny.¹³

Zipfel (2015) dále definuje náklady

- Transakční – zdroje nutné pro vybudování infrastruktury, zahraniční reprezentace a institucí nového státu, dělení aktiv či kulturního dědictví, důchodového účtu či ozbrojených složek.
- Fiskální – vyplývající z břemena rozděleného národního dluhu i nutnosti poskytovat veřejné statky, které byly původně poskytovány centrální vládou. Malé státy si navíc půjčují za vyšší úrokové míry než státy velké, neboť jejich dluhopisy nesou vyšší rizikovou prémii v důsledku nižší likvidity (determinované menším trhem).

13 Náklady na vnitřní vyjednávání lze ilustrovat situací v Itálii, Francii a Španělsku. V některých regionech existuje silná podpora pro nezávislá hnutí, nicméně hlasy voličů jsou rozmělněny mezi více malých stran, které v důsledku vzájemné intraregionální konkurence nedisponují dostatečně silným mandátem pro interregionální vyjednávání.

- Nejistoty – jedná se o nejistotu v rozhodování domácností i investorů. V důsledku nejistoty rostou politická a měnová rizika i rizika defaultu, což vede k růstu nákladů na půjčování.
- Narušení mezinárodního obchodu.

Problém secese je v literatuře tradičně diskutován z hlediska filosofie, práva a morálního rozměru. Tento společensko-vědní přístup je však vždy nutně subjektivní a závislý na nastavení normativních parametrů. Historicky se tak liší závěry autorů z Barcelony od závěrů autorů z Madridu (srov. Fuente 2014, López a Roselló 2014 či Ministerio de Economía y Hacienda 2005), nebo studie londýnské od studií skotských (srov. Adam et al. 2013 a Crawford a Bolye 2013). Ekonomický přístup, studující secesi z hlediska pareto-efektivity, oproti tomu umožňuje formulaci pozitivních závěrů.

3. Ekonomická integrace a politická desintegrace

Ve druhé kapitole jsme uvedli, že secese je nákladná, pokud vede ke vzniku bariér, a tedy k menším vnitřním trhům. Velké země však ztrácí svoji výhodu velkého vnitřního trhu, pokud existuje volný obchod. Separace tedy může být efektivní, pokud je spojena s ekonomickou integrací (Alesina a Spolaore 1997). Už Montesquieu v roce 1748 poznamenal: „Pokud je republika malá, je zničena zahraničními mocnostmi; pokud je velká, ničí ji vnitřní nedokonalost“. Gligorov však podle Rodrigueze-Posea a Stermška (2014) připomíná, že malý stát nesmí být zaměňován se slabým státem. Řečí filosofové preferovali malé městské státy, neboť v nich spatřovali suverénní instituce, ve kterých se občané mohou přímo účastnit rozhodovacího procesu. Platon například určil optimální velikost národa na 5 040 rodin (Bolton a kol. 1996). Malé státy umožňují homogenitu preferencí¹⁴ občanů, vystačí si s menším byrokratickým systémem, a tedy vytvářejí nižší politické náklady. Oproti tomu velké státy mají nižší jednotkové náklady na poskytované nerivalitní veřejné statky a efektivnější daňové systémy (Alesina 1997, Rodríguez-Pose, Stermšek 2014).

Výhody úspor z rozsahu, kterým se těší velká ekonomika, a zároveň výhody flexibilního efektivního malého státu mohou být podle některých teoretiků zkombinovány v prostředí ekonomické integrace. Ekonomická integrace vede ceteris paribus k úsporám z rozsahu při poskytování veřejných statků (Bolton 1996), snižuje ekonomické a politické transakční náklady, zvětšuje vnitřní trh a snižuje výnosy z velikosti jurisdikce (Stegarescu 2009). Podle Beckera (1994) může být menší počet obyvatel výhodným aktivem státu především díky dělbě práce v moderním integrovaném světě. Propojení ekonomik v rámci mezinárodního obchodu umožňuje malému státu specializovat se jen na několik málo komodit v nice, která je natolik úzká, že se velkým ekonomikám nevyplácí snažit se je vyplnit. Komodity těchto ekonomik navíc často nečelí bariérám obchodu, neboť velkým ekonomikám nekonkurují. Národní hranice ovšem hrají v zahraničním obchodu roli i při nízkých či nulových bariérách obchodu, neboť vždy existují bariéry implicitní vyplývající z kulturních, jazykových či právních rozdílů nebo odlišných podnikatelských zvyklostí (Alesina a kol. 2000).

14 Malé ekonomiky jsou více homogenní, nedochází v nich proto k tolika střetům zájmů, nicméně i malé státy mohou být vysoce heterogenní (například Rwanda). Naopak Japonsko je příkladem velké ekonomiky, která je relativně homogenní (Alesina 2000).

Od 70. let 20. století pozorujeme souběžně růst desintegračních tlaků a zároveň větší stupeň integrace světové ekonomiky. Veřejný sektor procházel procesem decentralizaci, mezinárodní obchod se naopak integroval v rámci nových obchodních dohod. Evropské hospodářské společenství či Evropské sdružení volného obchodu vedly k hlubší integraci evropských trhů, obchodní dohoda NAFTA¹⁵ integrovala ekonomiku severoamerických států (Stegarescu 2009). Řada studií potvrzuje kladnou korelaci mezi rostoucím počtem států (a tedy jejich menší velikostí) a větší otevřeností obchodu (Alesina a kol. 2000).¹⁶

Závěry studie Alesina a Spolaore (1997) potvrzují, že v prostředí mezinárodní ekonomické integrace je optimální počet států¹⁷ vyšší než ve světě s nižším stupněm mezinárodního obchodu. Program „Evropa regionů“, a především snaha o stále těsnější Unii, tak mohou podporovat evropský separatismus. Pobaltské státy, státy bývalé Jugoslávie či Československo by měly nižší motivaci k rozdělení, pokud by namísto ekonomické integrace se západní Evropou mohly očekávat pouze ekonomickou izolaci (Alesina a Spolaore 1997, Cox 1995). Podobně mohou být současné secesní skupiny úspěšné díky záštitě, kterou jim poskytuje Evropská unie. Princip subsidiarity zakotvený v Maastrichtské smlouvě dává regionům více pravomocí. Malé státy mají navíc při hlasování v evropských institucích významnou váhu (Bieri 2014). Stegarescu (2009) ukazuje, že během uplynulých třiceti let došlo k růstu fiskální decentralizace v zemích OECD a k větší míře daňové autonomie jejich regionů. Význam národních vlád tak v průběhu evropské integrace z hlediska veřejných příjmů a regionů klesá.

Nadnárodní a mezinárodní organizace svoji existencí umožňují úspěch secesních skupin, zároveň se však proti nim staví velmi obezřetně. Organizace spojených národů sice uznává právo na sebeurčení (Buchanan 1991), nikoli však právo na secesi. Nově vzniklý stát přestává být členem OSN a musí formálně podat novou přihlášku (Vaubel 2013). Článek 50 Lisabonské smlouvy sice explicitně zmiňuje možnost opuštění Evropské unie (a tedy umožňuje vnitřní secesi v rámci evropské integrace), vrcholní představitelé Unie se však bez výjimky staví proti secesním hnutím. Vaubel (2013) například uvádí, že podle jedenáctého předsedy Evropské komise Barrosa „region, který provede secesi, automaticky přestává být členem EU“. Obdobně argumentoval i jeho předchůdce Romano Prodi v roce 2004, komisařka Redingová v roce 2012 ve věci Katalánska nebo bývalý předseda Evropské rady Van Rompuy v případě Skotska. Předseda zahraničního výboru Evropského parlamentu Elmar Brok regionální dezintegraci dokonce nazval „otravou Evropy“.

15 Stegarescu (2009) dále uvádí, že vznik NAFTA vedl k akceleraci separatistických tendencí v kanadském Québecu. Právě separatismus této frankofonní provincie patří – spolu s americkou občanskou válkou – k nejstudovanějším případům secese.

16 Alesina a kol. (2000) ukazují, že sjednocování států (respektive nižší tempo vzniku nových menších států) spadá do období, ve kterých docházelo k růstu obchodních bariér. Tak například ke sjednocení Německa došlo po prusko-francouzské válce. Podobně v období zamrznutí mezinárodního obchodu během Velké hospodářské krize přibyl na mapě světa pouze Irák a Saudská Arábie. Počet států začal znovu růst až v liberálním období po druhé světové válce.

17 Optimálním počtem států zde v souladu se závěry Alesiny a Spolaorea (1997) rozumíme takový počet států, při kterém jsou výhody a nevýhody zvolené velikosti státu v rovnováze.

Závěr

Secese, separatismus a autonomní hnutí se v současné Evropě opět stávají aktuálním tématem. Zatímco politické, etnické či právní faktory secese jsou studovány relativně podrobně, dosavadní výzkum v oblasti politické ekonomie se omezuje prakticky výlučně na idealizované modely optimální velikosti státu či modely veřejné volby. Z této konzultace je zřejmé, že naopak existuje značný prostor pro studium secese v rámci politické ekonomie konfliktu.

Rodríguze-Poséa Stermšek (2014) či Young (2013) připomínají, že secese je vždy spojena s konfliktem. Tento konflikt může nabývat v nejzávažnějším případě formy občanské války, která vede ke snižování životní úrovně obou bojujících zemí. Příkladem takového konfliktu je v secesní literatuře hojně studovaná americká občanská válka (např. Buchanan 1991) i soudobá ukrajinská krize. Přestože jsou podle Younga (1994) násilné secese častější než secese mírové, většina secesí nikdy nepřeroste v totální válku (Wood 1981).

I nenásilná secese však s sebou nese prvky konfliktu. Young (1994) upozorňuje, že secese je nevyhnutelně doprovázena ostrými politickými neshodami, které štěpí elity i masy do té míry, že lze proces secese považovat za nezvratný. Rychlá ekonomická i hodnotová divergence obou následnických států prakticky znemožňuje jejich opětovné sjednocení. Patrně jedinou výjimku představuje znovusjednocení Němecek v roce 1990.

V prostředí stále hlubší ekonomické integrace a zároveň stále větších desintegračních tlaků přitom může právě politická ekonomie konfliktu navázat na dosavadní studie Alesiny (1997 a 2000), Buchanana (1987) a Boltona s Rolandem (1996). Takové studie umožní identifikovat faktory stojící za separatistickými tendencemi i detekci regionů s decentralizačním potenciálem. Výsledky práce tak mohou být užitečné pro národní státy a regionální vlády i pro tvorbu regionální politiky Evropské unie.

Z hlediska soudobých secesních tenzí v Katalánsku, Skotsku, Belgii, severní Itálii i dalších, méně výrazných secesních regionech, je podstatné vnímat secesi v kontextu nejen geopolitickém, ale také politicko-filosofickém, právním, kulturním, a především ekonomickém. Na tuto konzultaci proto chceme navázat studiemi z oblasti fiskální decentralizace, teorie her, optimální velikosti státu i teorie veřejné volby.

Literatura

- ADAM, S., JOHNSON, P. and ROANTREE, B. 2013. *Taxing and independent Scotland*. Institute for fiscal studies. 68 p. ISBN: 978-1-909463-25-7.
- ALESINA, A. – SPOLAORE, E. On the Number and Size of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*. 1997, roč. 112, č. 4, s. 1027–1056.
- ALESINA, A. – SPOLAORE, E. – WACZIARG, R. Economic Integration and Political Disintegration. *American Economic Review*. 2000, roč. 90, č. 5, s. 1276–1296.
- BECKER, G. S. Why so many mice are roaring? *Businessweek*. 1994, 6th November.
- BERNHOLZ, P. – VAUBEL, R. *Political Competition and Economic Regulation*. Routledge 2014, 304 s. ISBN 978-1138806825.
- BIERI, M. Separatism in EU. *CSS Analysis in Security Policy*. 2004, č. 160, s. 1–4.
- BOLTON, P. – ROLAND, G. – SPOLAORE, E. Economic theories of the break-up and intergration of nations. *European Economic Review*. 1996, č. 40, s. 697–705.

- BOYKIN, S. The Ethics of Secession. David Gordon, ed. *Secession, State and Liberty*. Transaction Publishers, 1998.
- BUCHANAN, A. Toward a Theory of Secession. *Ethics*. 1991, roč. 101, č. 2, s. 322–342.
- BUCHANAN, A. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Westview Press 1991b, 192 s. ISBN 978-0813311333.
- BUCHANAN, J. M. – FAITH, R. L. Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit. *The American Economic Review*. 1987, roč. 77, č. 5, s. 1023–1031.
- CABADA, L. *Evropa regionů*. Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, 224 s. ISBN 978-80-7380-163-2.
- COX, R. H. – FRANKLAND, E. G. The Federal State and the Breakup of Czechoslovakia: An Institutional Analysis. *Publius*. 1995, roč. 25, č. 1, s. 71–88.
- CRAWFORD, J. and BOLYE, A. 2013. *Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects*. UK Government. 45 p.
- CREPAZ, K. *The Impact of Europeanization on Minority Communities*. Springer 2016, 184 stran. ISBN 9783658121167.
- DORFF, R. H. Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem? *Publius*. 1994, roč. 24, č. 2, s. 99–114.
- DVOŘÁKOVÁ, K. – FERRAROVÁ, M. Separatistické tendence v současné Evropě: Katalánsko, Skotsko a Vlámko na cestě k nezávislosti? *Politologická revue*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 31–62.
- DOYLE, D. H. Union and Secession in the Family of Nations. *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Contemporary Separatist Movements*. University of Georgia Press, 2010. ISBN 9780820337371.
- FUENTE, A. 2014. *Is Catalonia being fiscally mistreated?* Barcelona GSE Working Paper Series. WP no. 766.
- GRADSTEIN, M. Political bargaining in a federation: Buchanan meets Coase. *European Economic Review*. 2004, roč. 48, č. 5, s. 983–999.
- GRAZIOSI, G. R. Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit: Comment. *American Economic Review*. 1997, roč. 97, č. 1, s. 534–538.
- HANS ADAM II. *Stát ve třetím tisíciletí*. 1. vyd. Praha: Grada, 2011, 207 s. ISBN 978-80-247-3652-2.
- JOHNSON, P. *Stalin*. 1. vyd. Barrister & Principal, o. s., 2014, 134 s. ISBN 978-80-7485-006-6.
- KALDIS, B. *Encyclopedia of Philosophy and the Social Sciences*. SAGE Publications, 2013. ISBN 978-14-5227-604-5.
- LIPOVSKÁ, H. European Integration: Road to Secession? Karel Skokan et al. ed. *Sborník příspěvků VIII. Mezinárodní vědecké konference doktorandů a mladých vědeckých pracovníků*. 2015. SUO, s. 150–159. ISBN 978-80-7510-177-8.
- LÓPEZ, G. and ROSSELLÓ, J. 2014. *Fiscal Imbalances in Asymmetric Federal Regimes. The Case of Spain*. CRES-UPF Working Paper #201401–77. 35 p.
- LUSTICK, I. S. – MIODOWNIK, D. – EIDELSON, R. J. Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It? *American Political Science Review*. 2004, roč. 98, č. 2, s. 209–229.
- MISES, L. v. Liberal Foreign Policy. Jürgen G. Backhaus, Detmar Doering, ed. *The Political Economy of Secession: A Source Book*. Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2004. ISBN 3-03823-102-9.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. 2005. *Las Balanzas Fiscales de Las CC.AA. Españolas con las AA. Públicas Centrales*.

- MUNOZ, J. – TORMOS, R. Economic expectations and support for secession in Catalonia: between causality and rationalization. *European Political Science Review*. 2015, roč. 7, č. 2, s. 315–341.
- PERREAULT, N. Czechoslovakia Secession and Formation of a New Partnership. In Lachapelle, G. a Trent, J. E. *Globalization, Governance and Identity: The Emergence of New Partnership*. PUM 2000, 300 s. ISBN 9782760617827.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. – STERMŠEK, M. The economics of secession. Analysing the economic impact of the collapse of the former Yugoslavia. *GEN Working Paper*. 2014.
- ROŠŮLEK, P. *Politický secesionismus & Etické teorie: Allen Buchanan a jeho kritici*. Barrister & Principal 2014, 172 s. ISBN 978-80-7485-037-0.
- SPEIR, J. P. The Economics of Secession: Review. *Southern Economic Journal*. 1994, roč. 60, č. 3, s. 794–795.
- STAAL, K. Incentives for separation and incentives for public good provision. *Public Choice*. 2010, roč. 145, č. 3–4, s. 531–546.
- STEGARESCU, D. The Effects of Economic and Political Integration on Fiscal Decentralization: Evidence from OECD Countries. *The Canadian Journal of Economics*. 2009, roč. 42, č. 2, s. 694–718.
- VAUBEL, R. Secession in the European Union. *Economic Affairs*. 2013, roč. 33, č. 3, s. 288–302.
- WALTER, CH. – UNGERN-STERNBERG, A. v. – ABUSHOV, K. *Self-Determination and Secession in International Law*. OUP Oxford, 2014, 334 s. ISBN 9780191006913.
- WELLMAN, C. H. The Morality of Secession. *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Contemporary Separatist Movements*. University of Georgia Press, 2010. ISBN 9780820337371.
- WOOD, J. R. Secession: A Comparative Analytical Framework. *Canadian Journal of Political Science*. 1981, roč. 14, č. 1, s. 107–134.
- YOUNG, R. A. How Do Peaceful Secessions Happen? *Canadian Journal of Political Science*. 1994, roč. 27, č. 4, s. 773–792.
- YOUNG, R. A. The road to secession: Estimating the costs of independence in advance industrial states. *EUROPP*. 2013. Dostupné on-line: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/12/05/the-road-to-secession-estimating-the-costs-of-independence-in-advanced-industrial-states/>
- ZIPFEL, F. – VETTER, S. Better on their own? *Deutsche Bank Research: EU Monitor, European Intergration*. 2015, s. 1–20. ISSN 1612-0272.