

Materiál 5

Teorie veřejných statků a externalit

1.1 Typy statků v ekonomice

Pojem statek je jednou z východiskových kategorií v ekonomické teorii. Rozsah a struktura statků závisí na charakteru a úrovni vyspělosti civilizace.

Na základě všeobecně přijímané definice je statek chápán jako prostředek, který uspokojuje lidské potřeby. Musí mít svoji užitnou hodnotu, tj. vlastnosti vedoucí k jejich uspokojení. Nabývají fyzické podoby (potraviny), ale také potřeba může být uspokojena přímo nějakou aktivitou (léčení). Proto statek je i základním momentem sloužící z ekonomického hlediska k udržení existence ekonomických subjektů a je chápán jako základní prvek tvorby blahobytu.¹

Jestliže společnost přijímá myšlenku, že hospodářství má sloužit k uspokojování potřeb členů společnosti, vstupuje do ekonomického zájmu i proces rozdělování statků mezi jednotlivé sociální skupiny i členy.

Obecně můžeme členit statky podle několika kritérií:²

- Z hlediska množství rozeznáváme statky volné a vzácné. Pod volnými statky rozumíme statky, které jsou v daném prostoru a čase dostatečně rozšířené, takže je může každý člen společnosti v onom prostoru a čase libovolně spotřebovávat. Vzácné statky jsou naopak takové, které nejsou schopny uspokojit potřeby, a proto je nutno vynakládat náklady na jejich získávání.
- Z hlediska fyzické podoby rozeznáváme statky materiální a nehmotné. V tržním systému jsou označeny jako zboží a služby. Mezi nehmotné statky je nutno zařadit i

¹ Teorie statků je zde podána ve zjednodušené podobě. Problém statků je i problémem společenských vztahů, vyspělosti společnosti a specifik pracovního a reprodukčního procesu. Blíže viz HEGEL, G. W. F. *Fenomenologie ducha*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1960; MARX, K. *Ekonomicko filozofické rukopisy z roku 1844*. Praha: Svoboda, 1978; SOBOTKA, M. *Člověk a práce v německé klasické filosofii*. Praha: NPL, 1964. V těchto pracích lze nalézt základy pro pochopení složitosti tvorby statků a tím i tvorby celé společensko-ekonomické struktury. To však zde není předmětem výkladu. Je však nutné čtenáře textu upozornit na tyto souvislosti.

² K problematice statků viz základní práce k teorii ekonomie. Dále např. SCHILLER, B. R. *Mikroekonomie*. Brno: Computer Press, 1994; WOLL, A. *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*. München: Verlag Franz Vahlen, 12. Auflage, 1996; Týž, *Wirtschaftslexikon*. München - Wien, R. Oldenburg Verlag, 1993. Speciálně k veřejným statkům viz HOLCOMBE, R. G. *A Theory of the theory of public goods*. <http://www.mises.org/journals/rae/pdf/rae10-1-1.pda>; často používaná práce MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. VARADZIN, F., V. BECK a J. BEČICA. *Ekonomika veřejného sektoru*. Havířov: VŠSS, 2013.

tzv. ideální statky jako patenty, ochranné značky apod. Každý z těchto typů statků má svá specifika z důvodů výroby skladování, požadavků na infrastrukturu atd.

Další členění statků je na základě způsobu užití v čase. To se samozřejmě odráží v jejich pohybu, fyzickém a morálním opotřebení a s tím spjatých pohybech hodnototvorných procesů. Uvedené členění lze přiblížit na schématu č. 1:

SCHÉMA 1: STATKY PODLE ČASU A UŽITÍ

	investiční statky	spotřební statky
dlouhodobé statky	investice (stroje, budovy atd.)	zboží dlouhodobé spotřeby (ledničky, pračky aj.)
krátkodobé statky	výrobní spotřeba (PHM, suroviny atd.)	Krátkodobé spotřební statky (potravin, nápoje atd.)

Podle způsobu reakce na změny v oblasti poptávky rozeznáváme statky cenově a důchodově elastické či neelastické. Díky těmto vlastnostem se projevují různě ve fungování tržních procesů na změny. Mají různou míru reakce v závislosti na množství spotřebovaného zboží na pohybu cen či důchodů. U běžného zboží při růstu ceny či snížení důchodu spotřebované množství klesá, ale existují i výjimky.

Méněcenné statky jsou i takové, kdy s růstem důchodu klesá jejich spotřeba a lze si dokonce představit tzv. Giffenův statek, tj. případ, kdy s poklesem ceny klesá jeho spotřeba a naopak. Jde o tzv. kladnou cenovou elasticitu. Obdobně můžeme poukazovat na existenci tzv. luxusních (Veblenových) statků. Zde při růstu ceny roste jejich spotřeba. Jde o statky reprezentativní, které jsou pořizovány jako symbol příslušnosti k určité sociální skupině. Jejich spotřeba je závislá na velikosti skupiny zákazníků, tj. na rozdělování.

Podle vztahu mezi statky, hovoříme o substitučních statcích, tj. případu, kdy spotřeba jednoho statku snižuje spotřebu druhého statku a o komplementech. V tomto případě spotřeba jednoho statku vyvolává růst spotřeby druhého statku.

Z hlediska poptávkových preferencí dělíme statky na homogenní a heterogenní. U homogenních statků spotřebitel nerozeznává výrazný rozdíl v kvalitě a hodnotí je podle ceny. (voda, elektřina). Naopak u heterogenních statků jde o momenty, jako je ochranná známka, výroba, rozdílnost forem (standardní či luxusní provedení) atp.

Statky podle možnosti prostorového pohybu členíme na nemovitosti a movité statky. Nemovité statky jsou pevně vázané na prostor, mají svoji přesnou lokalizaci. Jejich ekonomické využití znamená svázání hospodářské aktivity s určitým prostorem. Movité statky lze relativně

snadno oddělit od prostorové determinace a jejich pohyb je určen ekonomickými i sociálními faktory. Svoji roli zde sehrávají transakční náklady na přemístění.

Z hlediska mezinárodní převoditelnosti členíme statky na obchodovatelné a neobchodovatelné. Neobchodovatelné statky jsou takové, které z důvodu vysokých transportních či transakčních nákladů či jiných specifík nevstupují na mezinárodní trhy zboží a služeb.

Z hlediska rozvoje teorie informací vzniklo i další členění statků. Kritériem je v takovém případě schopnost ekonomického subjektu rozpoznat možné asymetrie informací mezi nabízejícím a poptávajícím. Jde o tzv. přezkoumatelné statky, kdy se s nimi může spotřebitel předem seznámit (knihy, CD atd.), zkušenostní statky, kdy na základě předchozí zkušenosti si může spotřebitel vytvořit úsudek o poskytovaném statku (holič, kavárna atd.) a důvěryhodné statky, tj. takové, které vyžadují vysokou míru důvěry, neboť poptávající se musí spolehnout na tvrzení výrobce, na právní normy, o stochastická tvrzení (lékařské ošetření, poradenství).

Ze společenského hlediska můžeme členit statky na prospěšné a zbytné statky. V prvním případě jde např. o zdravotní pomůcky, sport aj. Ve druhém případě se jedná o takové statky, jako jsou různé módní výstřelky či zdraví neprospívající statky. S tím souvisí i pojetí tzv. meritorních statků (sociálně významných statků). Termín meritorní statek zavedl do ekonomie R. Musgrave (1910-2007).³ Název pochází z latiny (meritum = zásluha), které společnost považuje za potřebné distribuovat svým členům bez ohledu na jejich individuální přínos pro její fungování. Meritorní statek lze chápat jako statek, který by byl v tržním hospodářství nedostatečně vyráběn a spotřebován. To je způsobeno dvěma hlavními důvody:

1. Spotřeba meritorního statku vytváří efekt pozitivní externality. Dochází k rozdílu mezi soukromým a veřejným efektem, tj. veřejné zvýšení blahobytu je větší než soukromé. Jelikož však spotřebitelé při konzumaci meritorního statku berou v úvahu pouze soukromé výhody, znamená to, že existuje nedostatečná spotřeba (a tedy nedostatečná výroba než společenské optimum). Jako příklad lze uvést požadavky na úklid v okolí soukromých domů a kvalitu bydlení.
2. Jednotlivci jsou nedokonalí, jsou zaměřeni na krátkodobou maximalizaci užitečnosti a málo kdy uvažují o dlouhodobých výhodách konzumace meritorního statku. Proto taktéž dochází k nedostatečné spotřebě. S tím souvisí i přijímání iracionálních rozhodnutí při pořizování těchto statků a jejich povinné zavedení (bezpečnostní pásy, dětské sedačky atp.).
3. Vnímání časových preferencí, kdy budoucí stav není chápán jako stejně či více důležitý než současný (povinné pojištění vozidel, důchodové pojištění atp.).

Mezi příklady meritorních statků, které jsou zvýhodněny, lze pro různé země z důvodů sociokulturních a ekonomických specifík řadit knihy, různé druhy kulturních statků, podpory pro děti, výhody pro náboženské rituály apod. Jejich rozsah a struktura vyplývá z ideových

³ MUSGRAVE, R. A. *Multiple Theory of Budget Determination*. Finanzarchiv 17, 1957, s. 333–343.

představ o společnosti, jejich funkcích, vztahu k jedinci a samozřejmě i od ekonomických zdrojů, které má dotyčná společnost k dispozici. Taktéž se zde prolíná problém zásluhovosti a humanity, problematika motivace či selhání trhu aj.

Konečně existuje i rozčlenění statků na základě vylučitelnosti a rivality. Pokud vytvoříme z těchto pojmů elementární matici, získáme následující typy statků:

SCHÉMA 2: STATKY PODLE VYLUČITELNOSTI A RIVALITY

	rivalita = 0	rivalita = 1
vylučitelnost = 0	veřejné statky	společné (smíšené) statky
vylučitelnost = 1	klubové statky	soukromé statky

Pod veřejnými statky rozumíme takové, které spotřebou jednoho subjektu nevylučují ze spotřeby jiný subjekt, a nikomu jejich spotřeba nesnižuje užitek takového statku. Jde zde např. o veřejné osvětlení, protipovodňová opatření atd. Jejich dopad na všechny členy společnosti je stejný. Proto jsou zde nulové mezní náklady. U společných (smíšených) statků jde o surovinové bohatství, dopravní cesty ve městě apod. Jsou zpravidla nerivalitní a vylučitelnost ze spotřeby by vyžadovala vysoké náklady. Taktéž zde platí, že existují nenulové mezní náklady na dodatečného spotřebitele. Klubové statky jsou např. soukromá televize, golfový klub či soukromá škola. Spotřebováváme je jako členové určité komunity, do níž vstoupíme na základě splnění nějakých předpokladů. Jsou tudíž nerivalitní pro vymezenou skupinu uživatelů. Soukromé statky spotřebovávají subjekty s vyloučením a nezávisle na jiných subjektech - viz např. oblečení. I zde, z hlediska fungování hospodářského mechanismu, musíme rozlišovat jejich zvláštnosti v reprodukčním pohybu. Jde o to, že část soukromých statků mohou poskytovat veřejné instituce např. potraviny, některé soukromé statky jsou spjaty s externalitami, které působí na jiné subjekty (hluk, zastínění atp.) a některé soukromé statky mají charakter smíšených soukromých statků, kde externalita je součástí statku viz rybník, letiště atd.

Nutnost těchto členění statků není pouze akademická záležitost, ale také vyplývá z průběhu reprodukčního procesu. Jestliže se díváme na hospodářství v jeho konkrétní různorodosti, vidíme složitý vnitřně diferencovaný proces, jehož příčina je do značné míry dána právě charakterem produkovaných a spotřebovávaných statků. Od těchto rozdílů můžeme abstrahovat v případě vyššího stupně teoretického zobrazení, nikoliv však v konkrétních analýzách.

1.2 Veřejné statky

Jestliže nyní budeme interpretovat ekonomiku jako vědu o výběru variant, pak je zřejmé, že kalkulace nákladů a výnosů při zachování principu minimaxu je u soukromých statků řešitelná

bez větších problémů. Náklady nese výrobce a kompenzuje je cenou, obdobně spotřebitel kalkuluje vztah ceny a užitku. U veřejných statků však toto neplatí. Vezměme si za příklad výše uvedená protipovodňová opatření. Všichni žijící v chráněném teritoriu užívají tento statek, ale kdo je má vybudovat a provozovat? Jestliže technicky neexistuje možnost někoho vyloučit za neplacení jako např. u klubových statků (rozvod elektrické energie...), pak je nutno hradit tyto statky z veřejných prostředků a prohlásit je za veřejné statky - bez ohledu na to, kdo je buduje či provozuje. Fenomén černého pasažéra (spotřebovávám statky, aniž se podílím na jejich úhradě) vede k deformaci běžného směnného vztahu mezi úhradou nákladů a spotřebou. Pokud by totiž došlo k zavedení tržních vztahů do oblasti veřejných statků, zvítězila by pravděpodobně racionální reakce spotřebitelů s omezeným důchodem. U veřejných statků by každý čekal, až je zaplatí někdo jiný a výsledkem by bylo nedostatečné množství nekvalitních veřejných statků.

Typickým příkladem může být školství jako veřejný statek. Čekání na různé dary a příspěvky od soukromých dárců vede ve svém důsledku ke zhoršování materiálně technické i personální situace, neboť „proč bych měl za něco platit, pokud to mohu užít zdarma“. Proto při preferenci individuálního rozhodování dochází k nedostatečné produkci veřejných statků. Z uvedeného důvodu je nutné, aby společnost definovala množství a standardy těchto veřejných statků. Tato skutečnost je jedním z momentů vysvětlujících nutnost existence státních zásahů do ekonomiky.

S tím souvisí problém smíšených či společných statků. Jde totiž o to, že v reálné ekonomice není příliš čistých veřejných statků, ale existuje různý stupeň vylučitelnosti a rivality. Podívejme se např. na veřejnoprávní televizi či rozhlasové vysílání. To nemusí být všude a ve stejné kvalitě zachytitelné. Z hlediska rivality je typickým příkladem dopravní infrastruktura. Kolektivní statky jsou subjektům poptávky potencionálně přístupné, ale z hlediska provozovatele může dojít k jistým omezením.

Kolektivní statky umožňují všem společenským vrstvám se spolupodílet na užitku statku. Mají především sociální funkci a jejich bezplatné či částečné zpoplatnění užívání vede k celkovému zvýšení blahobytu ve společnosti, neboť zlepšuje situaci hlavně sociálně slabších. Kolektivní forma má smysl u řady prospěšných statků.

Nevýhodou kolektivních statků je možnost vzniku nerovnováhy v procesu přivlastňování. Jde o to, že může dojít k „přetížení“ nedostatkových zdrojů vzhledem k nesprávně stanovené ceně u spotřebitelů. Toto přílišné rozšíření může vést k tržním deformacím, a tím k poruchám fungování hospodářství.

S nárůstem internacionalizace ekonomického života se začíná užívat i termín globální veřejné statky. Jde o statky, které nejsou ohraničeny státními hranicemi a zároveň nikdo nemůže žádné subjekty vyloučit ze spotřeby ani snížit užitek z jejich spotřeby u jiných subjektů. V této souvislosti se hovoří o přírodním prostředí, stabilitě klimatu, finančních trzích, míře bezpečnosti atd.

Uvedený koncept je rozpracován orgány OSN. Existuje snaha podpořit rozvoj globálních veřejných statků. Předpokládá se, že asi 30 % oficiální rozvojové pomoci by mělo jít na uvedený účet. Avšak objevuje se i skepse nad tímto konceptem, hlavně v USA.

Existuje také koncepce meziregionálních (mezinárodních) veřejných statků. Jde o statky přesahující hranice jednotlivých států a jejich fungování, někdy je existence závislá i na koordinaci těchto států.

V další úrovni se hovoří o celostátních společenských statcích, jako je bezpečnost, základní školství, systém justičních orgánů apod. Jde o veřejné statky, které jsou spotřebovávány příslušníky daného státu. Zde stát sehrává svou nezastupitelnou roli, bez jeho záruk není možné zajistit nabídku těchto statků.

Svou roli hraje i nabídka lokálních veřejných statků (region, město, obec). Jde o veřejné statky spotřebovávané v rámci definované části státního území. Uvedené statky jako veřejné osvětlení, ochrana zdrojů pitné vody, kulturní statky aj. natolik určují ekonomické formy života v regionu, že je nelze ignorovat bez závažnějších důsledků.

Zabezpečování veřejných statků v sobě zahrnuje i specifickou efektivní alokaci zdrojů. Jde zde o skutečnost, aby s minimálními náklady byla zabezpečena optimální výše těchto statků pro spotřebitele. Musíme vzít v úvahu, že pro chování spotřebitelů na trhu soukromých statků platí následný fakt. Celkový čistý užitek je nejvyšší v momentu rovnosti mezních nákladů a mezní užitečnosti. Jinak řečeno, pokud by spotřebitelé zvýšili svoji spotřebu při daných cenách, dodatečný účinek by byl nižší než přírůstek nákladů. Opačná situace by nastala v případě snížení spotřebovávaného množství.

U veřejného statku je situace odlišná. Protože oba spotřebovávají stejné množství statků a rovnováha vzniká součtem mezních užiteků a mezních nákladů. Rozdíl je v tom, že u jedinců nastává z hlediska jiných mezních nákladů.

Znamená to, že v případě soukromých statků platí subjekty A a B stejnou cenu, ale nakupují různé množství podle velikosti důchodů. V případě veřejných statků subjekty A a B nakupují stejné množství za různou cenu. Ve velkém množství individuí to znamená existenci nutnosti politického procesu, aby řídicí orgány zjistili výši preference spotřebitelů. Jedině tak může vláda určit rozsah veřejných statků a musí získat dostatek finančních zdrojů k úhradě těchto statků.

Prostřednictvím politického procesu zabezpečuje společnost rozsah zdanění, a tím i výdajů na veřejné statky. K nastolení ekonomické efektivnosti v procesu hlasování však musí být zaručena souvztažnost mezi daňovými a výdajovými rozhodnutími. Cena tak musí být odvozena jak od nákladů společnosti jako celku, tak od podílu jednotlivců, kteří budou na úhrady přispívat. Proto není z ekonomického hlediska příliš šťastná praxe oddělování daňových a výdajových rozhodnutí.

Politické procesy také vstupují do pojetí veřejných statků. Současný svět je zasažen řadou krizových jevů, které se odehrávají v různých rovinách sociálního bytí člověka. Ve společnosti

jsou patrné ekonomické krize zasahující jak sféru reálné, tak monetární ekonomiky, zákon nerovnoměrného vývoje mění postavení národních ekonomik ve světovém hospodářství. Zároveň dochází k nebezpečné sociální diferenciaci světa i uvnitř sociálních systémů zemí.

S těmito změnami přináší technologický pokrok další tlak na strukturu společenského uspořádání, sociální otřesy vedou až ke vzniku válečných konfliktů, a to jak v podobě různých povstání, tak v podobě občanských válek přibližujících možnost hrozby celosvětového konfliktu. Sociálně politické konflikty se odehrávají již v novém prostředí - internet, změna infrastruktury, nové technologie atp.

PRO ZÁJEMCE

Průběh krizí je přitom v jednotlivých oblastech světového ekonomického systému modifikován svébytnými specifickými kulturními normami jednotlivých kultur. Pozorujeme tak jiné reakce v oblasti Latinské Ameriky, Afriky, Asie, Evropy, Severní Ameriky a Austrálie. Samozřejmě i zde jsou kontinenty vnitřně diferencovány, viz např. muslimský či hinduistický svět, Rusko a Evropa apod.

Jak empirie ukazuje, neexistuje zároveň jednoduchá kauzalita a synchronie mezi ekonomickými, politickými, sociálními a kulturními procesy. Každý z nich se v určité době odráží v jednotlivých oblastech s různou silou a dopady. Proto je velmi složité se shodnout na universálně přijatelných receptech, které by pomohli světu se pohybovat v optimální trajektorii.

Pokud se díváme na vývoj ekonomického myšlení v širším kontextu proměn sociálně filosofického myšlení, vidíme, že se mění některé standardně vnímané postuláty. Běžný přístup k interpretaci je zpravidla formován na základě předpokladů jednotlivých škol ekonomického myšlení a správnost či nesprávnost názorů je dána jejich přijetím nebo odmítnutím.

Takto chápána logika přístupu je pochopitelná. Ve vědě se však občas projevuje potřeba nejenom změny jednotlivých předpokladů a tím rozpracování dalších variant, ale narůstá snaha o prosazení nového paradigmatu. V ekonomickém myšlení se tato potřeba v posledním období stává neustále aktuálnější.

Jde např. o souvislosti se zápornými úrokovými sazbami, teze, že úrok je odměna za zřeknutí se spotřeby, nebo že s poklesem mzdy klesá nezaměstnanost apod. Ekonomický vývoj posledních let začal vytvářet i řadu problémů ve standardním pojetí veřejných statků. Ukazuje se, že některá tvrzení přestávají odpovídat realitě a je nutno přistoupit k jejich nové interpretaci. Stačí si položit otázku - je např. bezpečnost nedělitelným statkem? V dobách národních států a jejich masových armád jistě. Ale jak označit situaci, kdy jsou konceptuálně budovány profesionální ozbrojené síly pro zásah mimo území státu a přitom je zřejmé, že nemohou ubránit teritorium státu. A to neuvažujeme o soukromých "bezpečnostních agenturách" působících v oblasti vojenských operací, které se stávají závažným faktorem současných konfliktů.

Jedním z elementárních nástrojů, který dle našeho názoru může pomoci, je vyjasňování myšlenkového kategoriálního aparátu, pomocí něhož současný svět popisujeme a snažíme se

ho pochopit. Jedním z nástrojů pro lepší pochopení současného světa je použití sofistikovanějších kategorií. Tento důvod vedl k tomu, že řada autorů se přiklání k rozčlenění kategorie veřejné a kolektivní statky na statky lokální, regionální, státní, mezistátní a globální.

Každý z těchto typů statků má svá specifika vyplývající nejen z rozsahu jejich působení, ale také způsobu financování organizace správy. Z důvodu rozsahového omezení se zde nebudeme zabírat podrobněji všemi těmito dílčími normami. Proto centrem pozornosti bude pouze jedna kategorie, která se snaží poukázat na postupující internacionalizační a globalizační tendence - globální (mezinárodní) veřejné statky.

1.3 Veřejné statky v rámci ekonomického systému

Z hlediska ekonomického myšlení lze nalézt kořeny představy o nutnosti existence statků, které nepřináší zisk, ale jsou nutné pro život společenství, již v práci jednoho ze zakladatelů klasické politické ekonomie D. Huma.⁴ Systematické zkoumání veřejných statků na základě soudobé standardní ekonomie je spjato s příspěvkem P. A. Samuelsona.

Používá ještě termíny "collective consumption goods" a "private consumption goods" a definuje zde podmínku efektivity ekonomiky, kdy se mezní míra substituce musí rovnat mezní míře produkčních možností veřejných statků.⁵ V podstatě dochází k tomu, že přerozdělení důchodů státem při existenci "neviditelné ruky trhu" může vést k růstu celkového blahobytu.

Podle pozdějších Samuelsonových myšlenek, přes problémy společenského blahobytu, je možno vytvořit požadovanou konfiguraci indifferenčních křivek, které by odrážely funkci blahobytu.⁶ Ve své klasické práci Economics Samuelson přechází již z pojetí „kolektivních spotřebních statků“ na veřejné statky definované rivalitou a vylučitelností. (Samuelson, P. A. a W. P. Nordhaus. 2010, s. 37-38).⁷ Z hlediska tradičního pojetí to znamená, že subjekt, který spotřebovává veřejný statek, nezmenšuje užitek pro jiný subjekt a zároveň je nevylučuje ze spotřeby tohoto statku (např. veřejné osvětlení, ochrana veřejného pořádku atd.).

⁴ Jde o práci z roku 1739 *The Treatise of Human Nature*. Publikoval zde své názory na nutnost celistvého chápání pohybu společnosti i při užití jednotlivých analytických metod viz HUME, D. *Sočinění v 2 tomach*. Moskva: Mysl, 1968. Tom 1 "Traktat o čelovečeskoj prirode".

⁵ Pod mezní mírou substituce rozumí Samuelson pro tento případ situaci, kolika jednotek soukromých statků se subjekt vzdá, aby za to obdržel jednotku veřejného statku. V případě mezní míry produkčních schopností jsou zde chápány mezní náklady veřejných statků vyjádřené v jednotkách soukromých statků. Celková spotřeba je pak suma spotřeby soukromých spotřebních statků X_1, \dots, X_n a společných spotřebních statků X_{1+n}, \dots, X_{n+m} . Viz SAMUELSON, P. A. *The pure Theory of public Expenditures*. The Review of Economics a Statistics. Vol 36, No 4., s. 387-389.

⁶ Blíže k popisu tohoto problému viz SELIGMEN, B. B. *Main currents in modern economies. Economic thought since 1870*. Ruský překlad - 1968. *Osnovnyje tečenija sovremeunoj ekonomičeskoj mysli*. Moskva: Progres, s. 278-279.

⁷ Ke standardnímu popisu veřejných statků viz MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, kap. 4 a kap. 5. K charakteristice vlastností veřejných statků viz *Der Wert öffentlicher Güter. Bericht der "Kommision öffentliche Güter" der Heinrich - Böll - Stiftung*. Band 15 der Schriftenreihe Wirtschaft und Sozial. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2015.

Vylučitelnost (nevylučitelnost) je spjata s různými podmínkami vyjádřených vlastnickými právy. Ta jsou důsledkem různých příčin, které vyplývají z ekonomických, normativních, technických a institucionálních příčin. Vzhledem k tomu, že vlastnická práva tvoří sociální strukturu a vyrůstají z ní, je možno ji měnit politickými rozhodnutími. Rivalita (nerivalita) znamená, že spotřeba statku zmenšuje užitek jiného subjektu ze spotřeby a nerivalita je základním znakem čistých veřejných statků. Soukromé statky jsou protikladem, panuje zde jak vylučitelnost, tak i rivalita. Pro klubové statky platí, že rivalita je rovna nule, ale pro nečleny platí vylučitelnost, např. placení, zakódované televizní vysílání. Pro neúplné veřejné statky (commons)⁸ platí nevylučitelnost a rivalita.

Při stanovení charakteristik veřejných statků a jejich fungování v rámci ekonomického systému nelze opominout, že jsou nositelem fenoménu černého pasažéra (free riders). Jinak řečeno, na základě nevylučitelnosti zde dochází ke snaze jednotlivých subjektů neplatit náklady na tyto statky. Proto lze souhlasit i s pojetím opravňující nutnosti použití netržní síly (daně) k úhradě nákladů.⁹ Důvodem je ekonomická racionalita, neboť při soukromé úhradě by došlo ke zmenšení produkce veřejných statků a tím i ke snížení blahobytu společnosti.

Proto můžeme považovat veřejné statky v moderní společnosti za "druhou přírodu" lidské existence, která je součástí kvality života člověka (silnice, osvětlení, správní a sociální infrastruktura atd.). Poskytování veřejných statků je dáno charakterem společnosti, množstvím a strukturou zdrojů, které má k dispozici a samozřejmě nástroji a formami přerozdělování vytvořeného produktu.

Idea laciného státu disponujícího malými prostředky umožňuje pouze řešení omezeného okruhu problémů. Jak naznačuje řada studií¹⁰, nerovnost v důsledku neregulování současného tržního mechanismu vede k omezování celkového blahobytu. Pro udržení sociální snesitelnosti situace je podíl veřejných statků nenahraditelný. Proto také dochází k legitimizaci státu a jeho zásahů do chodu hospodářství.

Z hlediska fungování ekonomického systému zavádění trhu v řadě oblastí má pozitivní dopad pouze tehdy, když úspory nákladů jsou větší než pokles všeobecného blahobytu z důvodu nižšího poskytování veřejných statků. Dodatečné kompenzace udržují celkový užitek ve společnosti, který nesmí být menší než úspora nákladů (zdravotnictví, pošta, sport atd.).

⁸ Původ termínu commons je ukotven v anglické historii. Původně označoval společné užívání půdy venkovskou společností (pastviny, napajedla aj.). Později byl tento termín přenesen na statky, kdy se jedná o teoretickou nevylučitelnost doplněnou o snížení užítku využitím jiných subjektů (přeplněná dálnice, školy aj.). V českých zemích se společné vlastnictví transformovalo do podoby „obecného vlastnictví“. Terminologicky se pro commons používá spíše termín „smíšené (omezené) statky.“ To však přesně nevystihuje obsah omezení veřejných statků. Šlo by použít i termín neúplné veřejné statky.

⁹ Vysvětlení uvedeného přístupu viz SCHILLER, B. R. *Mikroekonomie*. Brno: ComputerPress, 2004, s. 70-71. Na problém free riders již upozornil M. Olson. Viz OLSON, M. *The Logic of Collective action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965. Většinová teorie vychází z předpokladu, že každý jednotlivec přispívá na produkci veřejných statků jen do té míry, do jaké má pro něj soukromý užitek. Blíže viz HLAVÁČEK, J. a kol. *Mikroekonomie soudržnosti se společenstvím*. Praha: nakl. Karolinum, 1999, s. 118-120.

¹⁰ Mimo časopiseckých článků základní informace ve studiích v českém jazyce viz PIKETTY, T. *Kapitál v 21. století*. Praha: Euromedia Group, k.s., 2015; KELLER, J. *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Slon, 2011; ATKINSON, A. B. *Ekonomika nerovnosti*. Brno: BIZZ Books, 2016.

Ukazuje se, že „Trickle Down Effect“¹¹, tj. efekt prosakování, který měl vést k růstu bohatství středních a nízkopříjmových skupin, se nepotvrdil.¹² Stejně diskutabilní jsou představy, že privatizace veřejných služeb povede k růstu efektivity a rentability. Přitom krize z let 2007-2009 zvýšila míru sociálních nejistot, ve svém důsledku upevnila postavení monetárních institucí na úkor nemonetárního sektoru. Případ USA v koronavirové epidemii zcela rozmetl představy o vyšší efektivitě soukromého zdravotního systému oproti veřejnému. Prakticky všude byla situace zvládána na základě veřejných zásahů.

Nestabilita je natolik zásadní, že dochází k erozi postavení států ve světovém ekonomickém systému. Nejde přitom pouze o tzv. „zhroucené státy“ či vysoce zadlužené země, ale o možné dopady diskutovaných smluv, které jsou ve stádiu uzavírání či schvalování (TTIP, TTP, TISA).¹³ Jejich odmítnutí prezidentem D. Trumpem je pokusem o udržení postavení USA a je otázkou, zdali totéž mohou udělat menší státy vystavené daleko tvrdšímu tlaku nadnárodních společností. Obdobně pozorovatelné státně monopolní zásahy jsou pozorovatelné v mezinárodních tržních vztazích (USA kontra Čína).

Samostatným problémem veřejných statků je jejich oceňování. Jestliže statky prochází trhem, pak na základě jeho zákonitostí vznikají společenské vztahy mezi výrobcí, výrobci a spotřebiteli a mezi spotřebiteli. Hodnototvorné a cenotvorné procesy jsou pak odrazem historicky vzniklých podmínek existence společnosti. Problémem veřejných (smíšených a klubových) statků je ve skutečnosti to, že procházejí zvláštními mechanismy tvorby nabídky, poptávky i spotřeby. Procesy jejich financování (daně, poplatky) a struktura poptávky a nabídky nemusí být v souladu s projevenými individuálními preferencemi, problémy přizpůsobování struktur prostřednictvím mechanismu veřejné volby zpravidla nedosahují rychlosti a efektivity jako tržní mechanismus. Tyto typy statků se liší i faktory ovlivňující změny poptávky. Tím je vyvolána i značná metodologická diferenciací v přístupech k řešení oceňování.¹⁴

¹¹ Efekt prosakování je představou, že díky stimulaci nabídky pomocí snižování daní vzroste bohatství nejvyšších příjmových skupin. Ty na základě dodatečné stimulace poptávky po zboží a službách dále stimulují ekonomiku. Tím "prosáknou" bohatství k nízkopříjmovým skupinám při rychlejším růstu ekonomiky bez zásahu státu. Zakladatelem této teorie byl G. Simmel, německý sociolog, který tvrdil, že nižší třídy napodobují vyšší a tím dochází "ke stékání" inovací a životního stylu směrem dolů. Navazuje tím i na dříve zmíněného Veblena.

¹² Blíže viz *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the USA 2011*. Washington DC: US Government Printing Office, 2012. Zde oficiálně publikované údaje jasně ukazují, že po zavedení Reaganových daňových úspor v polovině 80. let došlo k poklesu podílu všech pentilových skupin na HDP s výjimkou nejvyšší příjmové skupiny. Viz Table A-Z, s. 40.

¹³ Zajímavé je, že tyto smlouvy vznikají mimo WTO a její systémy GATT a GATS. Z publikovaných "zlomků" se zdá, že společným jmenovatelem je snaha o oslabení role státu jako subjektu světového hospodářství. Viz *Trade in Services Agreement (TISA)*. Financial Services Annex Wikileaks release. June 19, 2014. <https://wikileaks.org/tisa-financial/Wiki-Leaks-sekret-tisa-financial-annex.pdf>; *Transatlantic Trade Investment Partnership*. ec.europa.eu/tradepolicy/infocus/ttip; *Transpacific Partnership*. tpp.mfat.govt.nz/text. Navíc je zřetelné, že i soudobá státní politika je pod vlivem nadnárodních společností a vyšších sociálních vrstev. Viz GILENS, M. a B. I. PAGE. *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizen*. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_-testing_theories_of_american_politics.doc.pdf.

¹⁴ Diskuse o zmíněných problémech by si vyžádala značný rozsah, proto na ní zde autor rezignuje. Základní úvod viz ČECHURA, L. a kol. *Veřejné statky v zemědělství (produkce, ocenění a podpora)*. Praha: Professional Publishing, 2016, kap. 3. Oceňování veřejných statků.

1.4 Veřejné statky ve vývoji společenské struktury

Jedním z momentů, který je nutno revidovat v chápání převažující teorie, je ignorace vztahu mezi veřejnými statky a sociální strukturou společnosti. Pokud přijmeme skutečnost, že se veřejné statky účastní reprodukčního procesu, pak musíme definovat jejich postavení v procesu výroby, rozdělování, směny a spotřeby. Veřejné statky vstupují do všech fází tohoto procesu. Jsou produkovány nejenom veřejnoprávními subjekty, ale také soukromými firmami. Nerivalita veřejných statků platí pro jejich spotřebu, nikoliv pro producenty - viz např. soupeření pozemních sil a letectva v řadě zemí, které kromě vojenských úvah v sobě ukrývá i problematiku zadávání veřejných zakázek. Taktéž se veřejné statky střetávají se soukromými statky (policie proti soukromým bezpečnostním agenturám, veřejnoprávní zdravotnické zařízení oproti soukromému fungujícímu mimo systém veřejného zdravotního pojištění).

Proces rozdělování je z jedné strany procesem odnímání (darování) části důchodů od ekonomických subjektů a jejich transferu pomocí státu a dalších veřejnoprávních organizací. Vztahy v procesu směny mají zde většinou charakter přidělení podle potřeb či získání na základě regulačních opatření - viz např. hasičský záchranný systém, veřejnoprávní vysílání, systém veřejných knihoven. U veřejných statků nejde pouze o ovlivňování, ale často jde o podmínění chodu celého reprodukčního procesu (vzdělání, právní systém atp.).

Konkrétní formy, v nichž pozorujeme tento proces, jsou důsledkem dělby práce. Na ní je postavena společenská struktura. Je tvořena jednotlivci i skupinami sjednocenými do společenských vrstev a tříd. Jejich společenská aktivita je vždy provázena vzájemnými střety vyvolanými různorodostí zájmů. Zpravidla neexistuje všeobecný souhlas v takto diferencované společnosti, avšak přes veškerou odlišnost se vzájemně podmiňují a určují tak svoji existenci (žáci - učitelé, zaměstnanci - zaměstnavatelé atd.). Společenská struktura tak drží pohromadě celý složitý mechanismus vzájemných kontaktů.

Není však neměnná a vyvíjí se na základě změn dělby práce. Tím se mění i potřeby ve společnosti. Proto nelze považovat veřejné statky za neměnné, a to jak z hlediska struktury, tak rozsahu. Platí tedy teze, že se změnou společnosti se mění rozsah a obsah veřejných statků. Přitom v ekonomické literatuře je častý názor, že „pro národní hospodářství s vysokou produkční schopností je charakteristická zvýšená spotřeba veřejných statků a nemonetárních důchodů“. (WOLL, A., 1996, s. 460). Jinak řečeno, ekonomická vyspělost znamená větší rozdělování a větší tlak na spotřebu veřejných statků.¹⁵

Proměnu postavení veřejných statků si plně uvědomíme sledováním vývoje zdravotnictví, vzdělávání, infrastruktury či veřejného prostoru. Toto studium není pouze důležité z hlediska akademického poznání, ale umožňuje pochopit změny v oblasti veřejnoprávního vysílání televize, rozhlasu i internetu. Tím dochází ke zvýšení sociální dynamiky, diskutujeme o výběru

¹⁵ Někdy se v této souvislosti hovoří o Wagnerově zákonu. Adolf Wagner (1835-1917) jako představitel mladší historické školy zformuloval závěr o rychlejším růstu vládních výdajů než celkové produkce. Bývá také považován za zakladatele teorie smíšené ekonomiky, neboť v jeho pojetí se hospodářství skládá ze dvou sektorů - soukromého a státního. Viz PRIBRAM, K. *Geschichte des ökonomischen Denkens I*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, s. 441-445.

variant, hledáním nových kvalit lidské existence atp. Nyní je pravděpodobně nejvíce charakteristická změna v postavení a dynamice základního výzkumu. Jeho poznatky jsou součástí veřejného statku, který umožňuje dynamicky rozvinout aplikovaný výzkum, jehož charakter je spíše soukromý. Proto si je nutno uvědomit nástup kosmických technologií (systém Galileo) a komplexní technologické změny související s tzv. revolucí 4.0. To vše povede ke změnám v dělbě práce, sociální struktuře a rozsahu a struktuře veřejných statků. Národní hospodářství vyspělých zemí proto očekává další vlnu změn ve výrobě, rozdělování, směně a spotřebě soukromých a veřejných statků.

1.5 Stát a veřejné statky

Díky svému přístupu se „zakladatel“ ekonomie A. Smith při analýze národního hospodářství nevyhnul roli státu a jeho vlivu na to, co dnes nazýváme veřejným statkem. Na rozdíl od dnešních autorů celý proces vysvětluje poněkud cynicky a přímočaře. „Všude kde je velký majetek, tak je také velká nerovnost. Na jednoho boháče musí připadat alespoň 500 chudších a hojnost, v níž žije hrstka lidí, předpokládá bídu tisíců.... Jedině pod ochranou veřejného úředníka může majitel onoho cenného jmění... v noci klidně spát.... získání cenného a rozsáhlého majetku nutně proto vyžaduje zřízení veřejné správy.“ (SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. II.* 1958, s. 281-282). Na dalších místech žádá A. Smith stát, aby naplňoval roli v oblasti obrany, justice, podpory infrastruktury a také vzdělání. (SMITH, A. c.d., 1958, 283). Soudobí autoři pro charakterizování vzniku veřejných statků zdůrazňují spíše funkční vymezení veřejných staveb a potřeby státu jako takového.¹⁶

Aniž budeme hlouběji analyzovat problém státu, lze říci, že jakákoliv organizace naplňující roli prosazování zájmů nějaké skupiny provádí určité korekce ve prospěch řídicí struktury této organizace. Přitom musíme předpokládat schopnost řídicí struktury organizace vysvětlit „osobní zájmy“ jejich představitelů jako součást společných zájmů. Z toho pak vyplývá, že konkrétní formulace programu je vždy výsledkem „integrace“ zájmů skupiny a představitelů řídicí struktury. Uvedené tvrzení má značný význam pro kategoriální pochopení veřejných statků, neboť ovlivňuje představy o výrobě a rozdělování veřejných statků.¹⁷

V první řadě zde vzniká problém tvorby kolektivního jednání a kolektivního zájmu. Z hlediska individuálního jednání na základě nákladově užitkové kalkulace se o teoretické zobecnění pokusili J. Buchanan a G. Tullock. Obdobně se M. Olson snažil osvětlit rozhodovací logiku ve velkých a malých kolektivech.¹⁸ V ekonomickém myšlení však není jednotný názor

¹⁶ Blíže viz TULLOCK, G. *Obsčestvennyje blaga. Pereraspredelenije i poisk renty.* Moskva: Izdatelstvo institutu Gajdara, 2005.

¹⁷ Je nutné poznamenat, že ne všechny veřejné statky jsou záležitostí státu. Blíže viz VARIAN, H. R. *Mikroekonomie. Moderní přístup.* Praha: Victoria Publishing, 1995; MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi.* Praha: Management Press, 1994.

¹⁸ Blíže viz STURM, R. *Politische Wirtschaftslehre. Opladen: Leshe + Budrich,* 1995, s. 45-49; GREGOR, M. *Nová politická ekonomie.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, pro otázky rozhodování struktur a polického trhu.

na tento metodologický individualismus¹⁹ a dokonce i A. Smith nepojímal člověka v dnešním individualisticko-liberálním pojetí.²⁰

Problém individualistické metodologie spočívá v odmítnutí existence společenského zájmu. Reálně podle ní existuje pouze součet individuálních zájmů a v jejich soupeření je optimalizován blahobyt. V neoklasické teorii blahobytu jsou pak vymezeny tři koncepce - paternalistická koncepce, koncepce nemožnosti srovnání blahobytu a koncepce nesourodého blahobytu. V prvním případě stát či jiný paternalistický orgán rozděluje statky, a tak určuje blahobyt. Při tom se řídí neekonomickými kritérii. Druhý případ vychází z etických soudů jednotlivců a lze jej formalizovat pomocí Bergsonovi funkce společenského blahobytu individuálního typu. Třetí případ vychází ze situace, kdy je uplatněno paretovské kritérium optimalizace.²¹

U řady autorů však existují vážné pochybnosti o racionalitě individua. V zásadě lze souhlasit s tím, že „sociální uskupení jsou hlavními rozhodovacími jednotkami, které často vytvářejí kontext, v jehož rámci jsou přijímány individuální rozhodnutí". (ETZIONI, A. Morální dimenze ekonomiky. Praha: Victoria publishing, 1995, s. 158)

Přijmeme-li uvedené tvrzení, pak stát přestává být protikladem individua, kterého obírá daněmi a stává se vnitřní, minimálně stejně racionální součástí reprodukčního mechanismu. Jeho schopnost vyhodnocovat informace a tím ovlivňovat výrobu a rozdělování je minimálně na stejné úrovni jako samostatný ekonomický subjekt.

Koncept objektivně idealistického nazírání, založený Platónem až po vrchol u Hegela a jimi ovlivněných autorů, chápe stát jako ontologickou nutnost individuálního bytí. Smyslem tohoto bytí jsou pak společenské (státní, národní) zájmy, které jsou lépe či hůře naplněny bytím jedince. Smyslem existence člověka je naplnění požadované dokonalosti, která se stává kritériem poměrování člověka.

V rámci dialekticko-materialistického pojetí K. Marxe je člověk průsečíkem společenských vztahů. Je chápán jako aktivní produkt své činnosti, sám sebe tvořící v praktickém jednání a na základě vztahu člověk - příroda vytváří společenské a individuální bytí.²² Stát je považován za společenskou strukturu vznikající jako moment organizačního zabezpečení života společnosti. Není zde chápán jako neměnná kategorie, změna obsahu a funkcí je důsledkem technicko-organizačního vývoje a s ním spjaté sociální struktury. Je důsledkem i východiskem panujících vlastnických vztahů.

¹⁹ Základní vymezení metodologického individualismu a kolektivismu viz LOUŽEK, M. *Spor o metodu mezi rakouskou školou a německou historickou školou*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2001, s. 192-196.

²⁰ Blíže viz BRÜHLMAIER, D. *Rechts – und Staatslehre von A. Smith und die Interessen Theorie der Verfassung*. Berlin: Bunker&Humbolt, 1987.

²¹ Blíže viz DE V. GRAAFF, J. *Teorie ekonomie blahobytu*. Bratislava: Alfa, 1970, s. 24.

²² K tomuto pojetí blíže viz VARADZIN, F. a O. BŘEZINOVÁ. *Hledání ve světě ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2003.

Výroba a rozdělování veřejných statků je v řadě teorií branná jako jedna z funkcí státu. Daně v této koncepci lze přijímat jako zvláštní platbu za veřejné statky. Stát tak zastává roli ekonomického centra pro nabídku veřejných statků, což jej staví před řešení mnoha problémů. Jedná se o definování vztahu soukromého a veřejného vlastnictví, problému konkurence na nedokonalých trzích veřejných statků, vztahu mezi centrem a jinými veřejnoprávními orgány atp. Velmi silně se tyto postoje prosazují u sociálně významných statků, které lze taktéž zařadit mezi veřejné statky.

Sociálně významné statky jsou většinou teorií považovány za součást veřejných statků. Tento termín rozšiřuje a upřesňuje pojetí veřejných statků. Jde o statky natolik významné (so meritourious), že jsou spojovány se státem a jeho aktivitami, aby byl zaručen přístup všem lidem (zdravotní péče, kulturní statky atp.) bez ohledu na jejich důchody a panující vlastnické vztahy. I když se často vlastnostmi odlišují od veřejných statků, jsou těsně spjaty s logikou veřejného financování. Společensky významné statky jsou tak důsledkem sociální konstrukce společnosti.

1.6 Globální veřejné statky

Jedním z momentů řešení narůstající nestability světa je uvědomění si existence globálních veřejných statků a jejich cílevědomé zabezpečení. Nejde o spásitelný nástroj s universální platností, ale jejich definování a cílevědomý rozvoj s velkou pravděpodobností mohou vytvořit prostor pro řešení řady problémů komplikujících rozvoj naší civilizace.

Pod globálními veřejnými statky rozumíme statky, jejichž užitek (působení) není omezen na jednu zemi.²³ Mají stejné vlastnosti nevylučitelnosti a nerivalitativity jako čisté veřejné statky. Mezi ně lze počítat čisté přírodní prostředí, stabilitu klimatu, mír a bezpečnost, ochranu před epidemiemi, mezinárodní právo, přepravní prostory (moře, vzduch, kosmos), kyberprostor atp. V tomto pojetí také vydělujeme společné (commons) statky, které mají částečnou nebo úplnou rivalitu.

Global commons je teoretický pojem pro statky všeobecně přístupné, avšak omezené. To vede k tomu, že se stávají předmětem konkurenčního boje. Nejčastěji je tento termín vztahován k přírodním zdrojům planety, které se nacházejí mimo kontrolu jednotlivých států a jsou jimi společně využívány. Jde např. o říční toky společně užívané státy, závlahová zařízení, využívání zdrojů moří aj.

Tak mohou existovat mezinárodní klubové statky. V rámci mezinárodního ekonomického systému vzniknou statky sloužící členům tohoto klubu. Jako příklad lze uvést budování společného systému EU Galileo, systémy obchodních preferencí, systémy opatření umožňující mezinárodní pohyby osob atp.

²³ Termín globální je zde použit jako zastřešující pojem, zahrnující procesy odehrávající se na mezinárodní, mnohonárodní, nadnárodní i globální úrovni.

Pojetí globálních veřejných statků se rodilo ve druhé polovině 20. století²⁴ a navazovalo na starší myšlenkové tradice zabývající se společným vlastnictvím. Centrem rozpracování této koncepce se stalo OSN.²⁵ Představy byly silně ovlivněny i problematikou přírodních zdrojů. Současnou koncepci globálních veřejných statků představili v ucelené podobě UNDP Inge Kaul, Isabele Grunberg a Marc A. Stern.²⁶

Z hlediska ekonomické teorie je rozhodující vlastnosti veřejných statků externí efekt, tj. důsledky existence těchto statků působí na více účastníků. V případě pozitivního efektu není důvod tento dopad omezovat či vylučovat některé subjekty.

Obecně je můžeme klasifikovat při použití výše zmíněných principů, viz Tabulka č. 1.



TABULKA 1: KLASIFIKACE GLOBÁLNÍCH VEŘEJNÝCH STATKŮ

Rozsah působení	Čisté veřejné statky	Smišené veřejné statky	Klubové statky	Společné statky
A Přeshraniční	Ochrana lesů a prevence Ochrana a čištění vodních toků	Říční vodní cesty, silnice Místní parky	Elektrické rozvodné sítě Informační sítě Smlouvy o vzájemné obraně	Zdravotní služby Technická pomoc Internetové připojení
B Přeshraniční	Ochrana mokřadů Ochrana čištění jezer Ochrana před toxickými látkami	Redukování kyselých dešťů Ochrana zdrojů ryb	Národní parky Závlahové systémy Jezera	Mezinárodní pomoc Živelné katastrofy Boj proti drogám
A Regionální	Kontrola nemocí zvířat Ochrana proti povodním Předpověď počasí	Regionální parky Léčba endemických onemocnění	Zóny volného obchodu Společný trh Lodní linky Udržování finanční stability	Regionální obraně společenství Společné vojenské síly
B Regionální	Snížení emisí Ochrana lesů	Snížení emisí organických sloučenin Zemědělský výzkum	Nadnárodní přírodní parky Korálové útesy	Kulturní bariéry Biologický průzkum

²⁴ Mezi zakladatele tohoto pojetí patří hlavně M. A. Stern. Viz STERN, A. *Design principles for global commons. Natural Resources and emerging technologies.* Science, New Series, Vol 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), p. 1243-1248.

²⁵ Viz *The World Conversations Strategy. Living Conversation for Sustainable Development.* Gland: IUCN - UNEP - WWF, 1980. Zde je součástí výkladu kapitola 18, The Global Commons.

²⁶ Viz kolektivní práce *Global public Goods. International Cooperation in the 21st Century.* New York: OUP, 1999.

A Globální	<p>Ochrana proti znečištění oceánů</p> <p>Monitorovací stanice</p> <p>Mezinárodní soudy</p>	<p>Přidělování vysílacích pásem</p> <p>Přidělování satelitních transpozic</p> <p>Poštovní služby</p> <p>Zneužívání antibiotik</p>	<p>Vzdušné koridory</p> <p>Internet</p> <p>Lodní linky</p> <p>Finanční stabilita</p>	<p>Zahraniční pomoc orientovaná globálně</p> <p>Společné rezervy</p> <p>Ochrana proti drogám</p>
B Globální	<p>Ochrana proti ozonovým dírám</p> <p>Prevence klimatických změn</p> <p>Ochrana proti nemocem z ozáření</p> <p>Tvorba znalostí</p>	<p>Zneužívání antibiotik</p> <p>Udržitelnost oceánského rybolovu</p> <p>Ochrana Antarktidy</p>	<p>Mezinárodní orbitální stanice</p>	<p>Ochrana tropických pralesů</p> <p>Kosmické programy</p> <p>OSN</p> <p>Snižování chudoby</p>

Zdroj: *Public goods for economic development*. Wiena: UNIPO, 2008, p. 14

Základním problémem u globálních veřejných statků je způsob jejich financování. V menší míře se to projevuje u společných a klubových statků. Vznikají zpravidla dohodou (NATO, OSN atd.). Většina čistých globálních veřejných statků nemá zabezpečen mechanismus úhrady nákladů. Projevuje se zde jejich obecný princip - každý stát čeká, že náklady ponese jiní. Pro pochopení si stačí prostudovat historii setkání v Kjotu, Rio de Janeiru, Paříži atd. Přitom je však jasné, že se jedná o jeden z centrálních bodů racionální zahraniční politiky.²⁷

Pokud se podíváme na integrační procesy a globální veřejné statky, nejprve si musíme vyjasnit pojetí vlastní integrace. Z našeho hlediska je základem integračních procesů skutečnost internacionalizace produkčních sil. Jinak řečeno, národní ekonomiky se stávají příliš těsnými a nejsou schopny v celém rozsahu obsáhnout reprodukční proces.²⁸ Tomu samozřejmě odpovídají i změny v rovině politických, kulturních a vědeckých organizací, které vyrůstají ze struktury ekonomiky a zároveň na ně zpětně působí.

Jestliže jsou veřejné statky chápány jako standardní součást hospodářského života země, pak proces internacionalizace nutně zvýrazňuje nutnost internacionálního chápání veřejných statků. Integrace nemůže být interpretována pouze jako vzájemně výhodná spolupráce, ale musí být

²⁷ Blíže k problematice podstaty a fungování globálních veřejných statků viz MARTENS, J. a R. HAIN. *Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2002; VOJE, J. *Global commons. Der Schutz globaler öffentlicher Güter als Herausforderung der deutschen Sicherheitspolitik*. Konrad Adenauer Stiftung 12, 2013. <http://www.kal.wf/de/33.36410>; DABROWSKI, M. a A. RADZIWIŁ. *International Public goods for economic development: The case of postcommunist transition*. Warszawa: Center for social and economic research, 2005.

²⁸ Blíže viz VARADZIN, F. *Mezinárodní ekonomie. Teorie světového hospodářství*. Praha: Professional Publishing, 2013, kap. 7. Integrační procesy ve světovém hospodářství.

také vytvářena jako instituce zabezpečující financování a zvládající organizování veřejných statků v rámci geografického regionu integrace.

Je otázkou pojetí a konkrétních forem, jakým způsobem mají být tyto mezinárodní veřejné statky naplněny a financovány. Nemělo by však dojít k tomu, že potřebné funkcionální zabezpečení bude ignorováno. Pak integračnímu uskupení hrozí, že nebude naplněn jeho potenciál nebo v krajním případě narušení potřeb rozvoje zemí, které se účastní integračního procesu. Jako příklad si můžeme uvést klubový statek bezcelní pohyb zboží v rámci EU. Z hlediska ekonomické teorie je zde nabízen veřejný klubový statek, který umožňuje producentům využívat výhod 400 milionového trhu místo omezeného domácího trhu.

Autor těchto řádků není ani politolog ani právník, a proto se vědomě zřídka úvah o způsobu organizační výstavby institucí zabezpečující veřejné statky v integračním uskupení. Má jedinou poznámku v tomto smyslu. Není-li přesně definována obsahová a funkční náplň, platí Senecovo „Kdo nezná přístav, do kterého se chce plavit, tomu není žádný vítr příznivý“.²⁹

Z hlediska financování lze přistoupit k následujícím metodám:

1. Internalizace externích efektů, a to na základě tržních přístupů nebo systémem mezinárodních daní, odvodů a poplatků. Jde např. o zavádění obchodovatelných certifikátů na určité kvantitativní množství látek znečišťujících přírodní prostředí. Zavedení mezinárodních daní (např. Tobinova daň na finanční transakce) je předmětem dlouhodobých diskuzí. Doposud jsou výsledky nulové obdobně jako u navrhované Mezinárodní daňové organizace na konferenci v Monterrey. Stejný výsledek mají i návrhy na nucené odvody ve prospěch globálních commons (letecká doprava, ochrana světových moří).
2. Zdroje z veřejných institucí přichází buď z národních rozpočtů, nebo se jedná o prostředky mezinárodních organizací. V prvním případě jde např. o financování opatření proti epidemiím ze zdrojů národních ministerstev, poskytování rozvojové pomoci spjaté s podmínkami umožňující udržet či rozvíjet globální public goods. Některé státy zakládají pro tyto účely speciální fondy (Fond Francais pour l'Environnement Mondial). Ve druhém případě se jedná o OSN a systém jejich organizací, které jsou s touto institucí spjaty. Také jde o další veřejnoprávní organizace či soukromé organizace. Např. v USA koncem 90. let 20. století bylo 47 tisíc soukromých nadací s majetkem ve výši 385 mld. US dolarů (Martens, J. a R. Hain. *Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2002, s. 20) Do této kategorie odchází i značná část rozpočtu EU.

1.7 Externality

První náznaky formování konceptu externalit můžeme zaznamenat u britského ekonoma a sociologa H. Sidgwicka (1838-1900), který se mimo jiné zabýval vlivem ekonomických aspektů dobrých pracovních podmínek. Pravděpodobně jako první vyslovil myšlenku o

²⁹ „Ignoranti duem Port umpetat nullus suus Ventus est“. Epistulae ad Lucillumne 71.3.

existenci vedlejších nákladů a výnosů. Svým vystoupením silně ovlivnil Arthura C. Pigoua, který tento koncept formalizoval v rámci rozpracované teorie blahobytu ve své práci *The Economics of Welfare* z roku 1920. Vlastní termín externalita použil v ekonomii P. Samuelson.

V ekonomickém myšlení posledních desetiletích je externalitám věnována značná pozornost v rámci pojetí veřejné ekonomie. Tomu odpovídají i různě vymezené definice.³⁰ Např. J. E. Meade považuje externalitu za událost, která přinese značný užitek (nebo ztrátu) těm, kteří se neúčastní rozhodování, což přímo nebo nepřímo vede k určitým důsledkům. P. M. Jackson a C. V. Brown chápou vznik externality tak, že výrobní nebo spotřební aktivita vede k přímému působení na výrobu nebo užitkovou funkci jiných subjektů.

V nejširším pojetí lze externalitu chápat jako přenos nějakého účinku na subjekty, které se neúčastní bezprostředních ekonomických aktivit v rámci tržních vztahů, přesto však pocítují jejich důsledky. Tyto důsledky pro ně mohou být prospěšné (pozitivní externality) nebo záporné (negativní externality). Jde tedy o to, že subjekty v rámci tržního mechanismu sledují své cíle a jejich jednání ovlivňuje stav ostatních.

Externality jsou výhody (nevýhody) vznikající v průběhu fungování tržního mechanismu, a přitom zasahují subjekty, které nejsou přímými aktéry sledovaných tržních vztahů. Pokud by neexistovaly, pak by se mezní výnosy a náklady společnosti rovnaly mezním výnosům a nákladům soukromých subjektů. To však v realitě neplatí, neboť řada aktivit zabezpečující tržní mechanismus a umožňující jeho činnost probíhá mimo jeho „kontrolu“. Jsou to momenty spjaté s podstatou a fungováním člověka jako biosociálního tvora (vnitřní rodinný život, vzdělávání a výchova, sociální organizace spjatá s hodnotami atd.). Zároveň existuje potřeba koordinační role správních, kulturních, justičních a dalších aktivit, které nemohou být založeny na „dobrovolném chtění či nechtění“ subjektu, ale na plnění povinností a zodpovědnosti, např. vůči výchově dětí, bezpečnosti, schopnosti komunikovat mezi jednotlivými členy společnosti na bázi přijatých kulturních standardů apod. Tržní mechanismus přitom řadu těchto potřebných vazeb nezajistí a nepostihuje.

Pojetí pozitivních externalit je z ekonomického hlediska chápáno jako zvýšení produkce statků a její užitečnosti při stejných či nižších nákladech pro subjekt, který je dotčen externalitou. Např. firma postaví cestu ke svému areálu a využívají ji i jiné subjekty. Oproti tomu negativní externality znamenají snížení produktu, jeho užitečnosti či zvýšení nákladů jiných subjektů na udržení předchozího stavu. Příkladem nám může sloužit znečištění vodních zdrojů.

Externality můžeme rozdělit do čtyř skupin.

³⁰ Blíže k vývoji názorů viz ČECHURA, L., Z. ŽÁKOVÁ KROUPOVÁ, M. HAVLÍKOVÁ, P. HÁLOVÁ a M. MALÝ. *Veřejné statky v zemědělství (produkce, ocenění a podpora)*. Praha: Professional Publishing, 2016, kapitola 2.1. Externality; MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a J. STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, kapitola 2.14. Externality.

1. Externality mezi firmami (výsadba ovocných sadů a zvýšení produkce medu, těžba surovin a snížení možnosti rozvoje bytové výstavby aj.),
2. Externality mezi firmami a domácnostmi (rozvoj firmy zvýší úroveň zdravotního zabezpečení v jejím sídle, výroba zatíží obyvatele hlukem atp.),
3. Spotřeba domácností a firmy (díky své poloze na rušné ulici restaurace šetří náklady na reklamu, rozvoj rezidenčního bydlení vede k nákladově nevýhodnému přemístění firmy atd.),
4. Externality mezi spotřebiteli (kultivace soukromého pozemku vede ke zvýšení atraktivity bydlení pro ostatní, problémoví obyvatelé znehodnotí bydlení ostatním domácnostem v určité čtvrti).

Podle formy projevu lze externality členit na finanční a technologické. Podstatou peněžních externalit jsou změny cen a zisků, které dopadají na nezúčastněné subjekty při neměnných technologických možnostech produkce a spotřeby. Např. nízkonákladová letecká společnost či zvýšená poptávka po vepřovém masu se projeví ve změně cen v jiné zemi. Peněžní externality se promítají do nabídky i poptávky, takže přímo nevyvolávají selhání trhu. Vedou však k politickým diskusím o jejich oprávnění a v řadě případů vyvolávají v život přímé zásahy veřejné správy.

Technologické externality vedou k přímému selhání trhu, neboť vedou k neoptimálnímu využívání zdrojů a vyrobených statků. Zároveň pozitivní technologické externality zejména základní výzkum, školství a kreativní kultura často vedou k násobnému výnosu a uspokojení potřeb, což plně opravňuje veřejné výdaje. Tyto externality působí na rozvoj tvůrčích sil člověka a společnosti. V řadě případů není plátcem externích nákladů uživatelem pozitivních technologických důsledků, takže do úvah o jejich úhradě se musí zohlednit i stanovisko subjektů nesoucích tyto náklady.

Základním ekonomickým problémem externalit je skutečnost, že ti, kteří způsobují negativní externality v rámci tržního mechanismu, nekalkulují s jejich úhradou. Musí se tak hledat mechanismus k jejich regulaci, jinak hrozí vysoké celospolečenské náklady vedoucí ke značnému snížení uspokojení potřeb subjektů i společnosti. Řešení mohou být jak veřejná, tak soukromá. V prvním případě je rozhodujícím prvkem veřejný orgán, který disponuje mocí k prosazení jím deklarovaného řešení. V druhém případě se jedná o snahu zapojit do řešení externalit subjekty na základě přijatých pravidel. Veřejné orgány zde vystupují v pozici strážce pravidel.

Nejměkčí způsob je vytváření morálního tlaku a pomocí systematické výchovy ve společnosti vytvořit prostředí uvědomělého a etického jednání vedoucího k přijatelnému řešení. Jde např. o zavádění cílevědomé environmentální výchovy, dobrovolné přijetí určitých norem sociálního jednání atp. Jiným způsobem je zavádění Pigouovy daně vedoucí k částečnému nebo úplnému srovnání soukromých a společenských nákladů. Taktéž lze zavádět Pigouovy dotace pro stimulování pozitivních externalit. Jejich obecným problémem je způsob kalkulace, kdy různé metody vedou k rozdílným výsledkům o výši škody či stupni uspokojení potřeb.

V rámci intervence mohou být voleny zákazy, omezení, povolování licencí na produkci škodliviny či provozování určitých externalit ve státních organizacích. Hlavní rolí veřejných organizací je řešit externalitu, které trh nemůže vůbec řešit a mají přesah do rovin sociálně politického života celé společnosti.

Soukromé řešení externalit vychází z následných přístupů.

1. Uspořádání vlastnických práv. Problém je v tom, že pokud subjekty nemusí plně nést důsledky svého jednání a zároveň neexistuje konkrétní vlastník (tj. existuje kolektivní vlastnictví) nebo se vlastník nedostatečně stará, může být negativní externalita vyřešena přidělením či prodejem vlastnických práv. Tato práva pak konkrétnímu subjektu dávají možnost zodpovědně spravovat svěřený majetek. Konkrétní právnická či fyzická osoba se pak snaží o realizaci těchto nabytých práv.
2. Soukromé vyjednávání vedoucí k soukromé dohodě. Tento způsob je účinný, pokud se jedná o malý okruh dotčených subjektů a velmi dobře lze určit reálné postižené externalitou. Pokud lze nalézt přijatelné odškodnění pro obě strany, dojde k efektivnímu řešení externality (Coaseho teorém).³¹ Pro jeho naplnění je nutné splnění tří podmínek:
 - oba subjekty jsou ve vzájemných ekonomických vztazích,
 - oba subjekty jsou soukromoprávní,
 - transakční náklady na vyjednávání jsou téměř nulové.
3. Pravidla odpovědnosti a společenský postih znamená řešení sporů před soudem na základě zodpovědnosti za způsobené škody. Jeho uplatňování je však mnohdy problematické (vysoké finanční a časové náklady, různost soudních verdiktů a s tím spjaté riziko neúspěchu, nerovné podmínky pro velké a malé ekonomické subjekty atp.).

Zvláštním způsobem řešení externalit je jejich internalizace. Je tím chápána změna externích účinků na interní (latinsky internus - vnitřní). Jde o snahu nastavit podmínky tak, aby v nějaké formě došlo ke sjednocení subjektů souvisejících s externalitou. Jestliže nějak sjednotíme firmu poškozující vodní zdroj s firmou, která je využívá, stane se tento problém vnitřní a bude snaha ho minimalizovat. Tento přístup však není vždy možný, neboť takto vytvořený celek ztrácí svůj smysl. Je možné si představit sjednocení podniků hospodařících na lesní půdě a s vodou, ale jiné kombinace by nemusely vést k žádoucímu efektu.

³¹ Nazván podle britského ekonomu R. Coaseho (1910-2013), který získal Nobelovu cenu za rozpracování teorie transakčních nákladů.