

## Materiál 2

# Vývoj ekonomického myšlení v oblasti veřejné ekonomiky

### 1.1 Stát a společnost ve starověku a antice

Problém existence veřejného hospodaření, tj. státu včetně jiných veřejných struktur (církve a samospráva) a jejich působení v ekonomickém životě, se objevil již v samotném formování prvotních státních společností. Dnes můžeme pozorovat takové jevy jako je palácové a chrámové hospodaření v mezopotámských civilizacích<sup>1</sup> i jiných starověkých kulturách. Tato hospodářství vznikala vedle obecného a soukromého vlastnictví, které mělo podobu rodového či individuálního vlastnictví. Nešlo zde pouze o půdu a prostředky hospodaření, ale i o celou infrastrukturu - závlahové zařízení, písarské školy, archivy státu atp. S tím souvisela i daňová soustava, která vycházela z vlastnictví či držby půdy. Měla zpravidla naturální formu (1/10 až 1/3 sklizně) či pracovní povinnost. Významnou částí u velkých říší byly příjmy z tributů, tj. odvody od závislých či polozávislých států. S dalším rozvojem se začínají objevovat platby v kovech (stříbro). Z počátku formování veřejných instituce často vyskytovaly pronájmy výběrů daní a odpovědnost připadala na královské (chrámové) úředníky.

Tyto momenty fungování civilizace se odrážely ve formulaci zákonů. Zde můžeme pozorovat jejich ideovou základnu, hlavně v preambulích a deklarativních úvodech. Zde po proklamacích k „osvobození“ od dlužního otroctví, omezování moci státní správy, odpuštění či snižování daňového zatížení atp., můžeme ukazovat na směry ovlivňování státu reálných sociálních a ekonomických procesů za účelem zachování společenské rovnováhy. Z těchto nám známých zákoníků, z nichž nejproslulejší je Kodex krále Chammurapiho, zjišťujeme poměrně silnou míru vlivu „neviditelné ruky státu“ na život tehdejší společnosti.

Poměrně ucelenější představy o roli společnosti a státu nacházíme v antické literatuře. Jako příklad můžeme poukázat na Xenofónova současníka Platóna. Ten ve své Ústavě<sup>2</sup> chápe stát jako podmínku pro život člověka a pro fungování pospolitého života. Jeho ideální stát s komunistickými prvky je prostoupen ideou řádu, který určuje regulační pravidla zasahující i do ekonomické sféry. To svým způsobem navazovalo na předchozí skutečnosti s krizí řecké polis, kdy přichází řada reformátorů, kteří se snaží nově uspořádat společenské řízení.<sup>3</sup> Přitom

---

<sup>1</sup> „Úloha chrámu při shromažďování a opětovném rozdělování zboží vytvořila potřebu existence zcela nové třídy specialistů, totiž správy. Hospodářství se stalo tak složité, že bylo zapotřebí účetních postupů .... To vyžadovalo schopnosti lidí znalých práce s nástroji a postupy byrokracie.“ (VAN DE MIEROOP, M. *Dějiny starověkého Blízkého východu, okolo 3000-323 př. Kr.* Praha: Academia, 2010, s. 38) Obdobně je možné poukázat na krále Entemena (cca. 2430 p. n. l.) a jeho veřejné stávky a provádění vědomých sociálních reforem (KLÍMA, J. *Lidé Mezopotámie.* Praha: Orbis, 1976, s. 201) a jiné příklady existence veřejného sektoru.

<sup>2</sup> Platón, *Ústava.* Praha: OIKOYMENH, 2001.

<sup>3</sup> Z rozsáhle literatury viz FREL, J. *Od tyranů k Sokratovi. Malý český Plutarch.* Praha: Mladá Fronta, 1969; OLIVA, P. *Sparta a její sociální problémy.* Praha: Academia, 1971.

nezůstávalo pouze při sociálních reformách, ale např. u Solona vidíme reformu měny, zavedení nového systému měř a vah, změnu struktury státní správy a justice. Hlubší pochopení pro tento styl myšlení lze získat studiem asi nejstaršího systémového ekonomického výkladu uvedeného problému v Xenofónově spisu „O státních příjmech“.<sup>4</sup> Práce byla napsána na základě snahy o rekonstrukci zničeného hospodaření Athén po prohře ve válce se spojenci (357-358 p. n. l.). Hovoří zde o nutnosti státních investic do infrastruktury (přístav, skladiště, ubytovací zařízení) a o prospěšnosti podnikání státu v oblasti lodní dopravy a těžby surovin. Také uvažuje v duchu doby o nákupu státních otroků, kteří budou pracovat ve prospěch a blahobyt občanů. Zároveň hájí nutnost udržovat mír pro růst blahobytu.

Můžeme zde nalézt i jiné přístupy, viz např. Aristotelův<sup>5</sup> přístup k interpretaci role státu, která však nikde nebyla popřena. Důvodem byla skutečnost, že v řecké Polis a přeneseno i do římské reality nebylo možné představit si občana bez sounáležitosti s obcí. Individualistické pojetí klasické a neoklasické metodologie bylo i pro středověkého člověka něčím mimo jeho existenci. Spjatost s ostatními členy společenství byla součástí jeho názorového ukotvení.

Přechod mezi antickým a středověkým myšlením o veřejných záležitostech byl komplikovaný. Významný teolog křesťanství Aurelius Augustinus<sup>6</sup> rozeznává boží a pozemský stát, kdy tyto pojmy nemají vždy stejný význam. Boží stát je sociálně hierarchizovaný církevní fenomén - nebeská obec vyvolených, kdežto pozemský svět je společnost zatracených ďábelských bytostí. Pozemský stát je násilná instituce, reagující na hříšnou lidskou přirozenost, který není budován na principu spravedlnosti. Na lidské dějiny pak nazírá jako na kolísání mezi oběma státy. Dějinnou periodizaci odvozuje od Bible. Na rozdíl od Platóna není Obec božím státem filosofů, ale teokratickou společností, jejímž smyslem je spasit křesťany na tomto světě. Toto pojetí se později odrazilo na sporech mezi světskou a církevní strukturou, které postupovalo vývojem křesťanské civilizace. V různých podobách se táhl i novověkem, viz např. spor o podstatě indiánů jako bytostí, kdy církev uznávala pokřtěné indiány za členy koloniálního společenství, což naprosto nevyhovovalo konkvistádorům a zájmům okamžitých zisků španělského státu.<sup>7</sup>

## 1.2 Stát a společnost ve středověku

U vrcholného křesťanského myslitele Tomáše Akvinského je cíl života obsažen „ve „věčném zákonu“, který obsahuje boží vůli a úmysl osvětě, jež ani jeho vůle nemůže měnit, a který se vzhledem k člověku stává zákonem přirozeným a jest postupně vyjádřen v jeho rozumu. Podle něho jsou lidé povinni zachovávat svůj život, znáti pravdu o Bohu a žítí ve společnosti“.<sup>8</sup> Společenské vazby středověkých obyvatel byly dány jejich materiálně

<sup>4</sup> Publikováno v češtině In: XENOFÓN, *Řecké dějiny*. Praha: Svoboda, 1982, s. 313-327.

<sup>5</sup> ARISTOTELES. *Athénská ústava*. Praha: Baset, Arista, 2004. Zde se empirickým popisem a historickými vsuvkami snaží zachytit logiku fungování veřejné správy.

<sup>6</sup> Viz AURELIUS AUGUSTINUS. *O obci boží I, II*. Praha: Karolinum, 2009.

<sup>7</sup> Viz spis církevního hodnostáře Bartolomea de Las Casas z roku 1552 pro Karla V. (DE LAS CASAS, B. *O zemích indijských pustošení a vylidňování zpráva nejstručnější*. Praha: Lidová demokracie, 1954) Poslední významnou kapitolou sporu je pravděpodobně likvidace „jezuitského státu“ v Paraguayi.

<sup>8</sup> HÖFFDING, H. a J. KRÁL. *Přehledné dějiny filosofie*. Praha: Nakladatel František Strnad, 1941, s. 84.

technickými a přírodními podmínkami. Systém byl uspořádán nejenom horizontálními, ale i vertikálními vazbami, které určovaly jeho společenské bytí.<sup>9</sup> Přitom podle Tomáše Akvinského „Společnost obsahuje, tvoří a zachovává všechny lidské obory; ona uskutečňuje nejvyšší zdokonalení lidského druhu. Proto její blaho, jako blaho druhu, má přednost před blahem jedince.“<sup>10</sup>

Ideově tehdejší evropská společnost nebyla orientována na maximalizaci užítku jedince. Ne že by k tomu řada z nich nesměřovala, ale bylo to považováno za nežádoucí, neboť základem ideového naplnění života byl život duchovní, často doprovázen askezí. Hodnota hmotných statků je v tomto pojetí kladnou pouze ve smyslu užití k vyšším cílům. Vztah společnosti a jednotlivce je u Tomáše Akvinského řešen jako dialektická vazba, kdy jedinec nemůže existovat bez společnosti a společnost bez jedince. Společnost existuje v tomto pojetí jako entita starající se o své členy, a proto zajišťuje obecné blaho svých členů.<sup>11</sup>

Tento moment výkladu pak tvořil ideový základ, kdy vláda byla z boží vůle chápána jako prostředek ochrany členů společnosti včetně těch nejslabších. Díky tomu byla středověká církev také pojímána také jako součást sociální politiky „božího“ státu. Je zřejmé, že ideálně pojatý stát byl často v kontrastu s realitou. Ta spíše připomínala Hobbesovo „Bella omnia contra omnes“, ale na druhé straně řada obětavých jedinců v organizačních strukturách tehdejší společnosti tyto morálně mravní imperativy vyplývající z náboženského pojetí instituce ctila, a tím napomáhala k udržení chodu celé společnosti, byť nezabránila negativním jevům. Je nutno si uvědomit, že církev jako sociální organizace v sobě nesla všechny rozpory tehdejší společnosti<sup>12</sup>, ale ke svému fungování musela udržovat značnou míru ideové semknutosti, jinak by se rozpadla. Proto věroučné spory, které do značné míry odrážely reálné problémy společnosti, byť ne vždy jim dnes dokážeme porozumět pro obsahové posuny slov, odlišnou symboliku, nesprávnou interpretaci analogií a alegorií atp. Na druhou stranu pozorujeme vědomé naplňování celé řady funkcí a aktivit církevními organizacemi, které dnes ztotožňujeme se státem jako garantem veřejných statků (školství, zdravotnictví, knihovnictví atd.).

V evropském kulturním obsahu tak došlo ve středověku ke značnému splynutí státních a církevních institucí, a tudíž jejich myšlenkové koncepce taktéž splývaly, byť ona dvojakost státu božího a pozemského zůstávala a neustále prolínala dějiny a probíhala jako spor mezi světskou a duchovní mocí. Taktéž existují myšlenkové rozdíly mezi soudobým a tehdeším použitím celé řady kategorií, takže např. v řadě našich používaných pojmů z oblasti veřejných statků v té době nemá smysl. Jeden z vynikajících znalců středověku to zachytil slovy z hlediska užití jazyka „Latina však vznikla ve zcela jiné epoše, význam slov užívaných ve starověku a středověku se měnil, zatímco jazyk sám zůstával stejný jako dříve... Latina zastiňovala jejich

<sup>9</sup> Blíže viz PETRÁŇNOVI, L. a J. *Rolník v evropské tradiční kultuře*. Praha: Set Out, 2000.

<sup>10</sup> BÍLÝ, J. *Homo oeconomicus evropského feudalismu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014, s. 286.

<sup>11</sup> K tomuto pojetí viz Bílý, J. c.d. s. 296-302.

<sup>12</sup> Zikmund Winter v té souvislosti píše, že „Například veřejní notáři u nás rovněž tak jako v Itálii sedali za svými stolky v chrámech, kaplích a v ambitech provozující svoje písařské a právnické řemeslo. Řád Olomoucký z roku 1318 zakazuje kněžím, aby skládali a psali žhářům paličské listy výhružné“. (WINTER, Z. *Život církevní v Čechách II*. Praha: Nákladem české akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1896, s. 899)

znakům kvalitativní přelom ve vývoji světa...“<sup>13</sup> Jako příklad si můžeme uvést samosprávu. V českých zemích v královských městech do husitských dob byl nejvyšším představitelem rychtář, což byl původně „locator civitatis“, pak nájemce (výběřčí) královských daní a králův zástupce. Jeho základní aktivity směřovaly k naplňování práva. Přitom jeho důchody plynuly z různých privilegií získaných od panovníka (soudní pokuty, příjmy z cel a ungeltů, krámů, aj.).

Vlastní správu vykonávali konšelé (consules), kteří byli voleni, ale dosazování do úřadu nebylo jednotné. V průběhu roku se konšelé střídali v purkmistrovské funkci, která vznikla jako protiváha k rychtárovi. Purkmistr spravoval městskou pečeť a působil v oblasti nastolování práva v obci. Konšelé a purkmistr měli právo dostávat od obce důchod. Důležitým úřadem byl písař, přičemž pražský nejvyšší písař se nazýval kancléřem. Počty písařů se lišily podle velikosti města a počtu jazyků (latina, čeština, němčina). Mnohdy byl písařský úřad spojen s učitelstvím na městské škole, neboť učitel byl pomocným písařem. Nejdůležitější postavení měl primas (primátor), tj. první konšel, který zodpovídal za hospodaření města. Konšelé měli k dispozici placené úředníky, což byly placené osoby vybírající berně, dodávající obsílky k soudu a vykonávající další administrativní úkony. Šlo také o rychtářovy pacholky, pomocné a jiné osoby.<sup>14</sup> Z hlediska pojetí termínu samospráva vidíme, že do husitských válek vstupuje rychtář jako „orgán pána města, staví se brzy vedle něho i zástupce městské samosprávy, kteří se v průběhu doby podílejí stále častěji na rozhodování v městských záležitostech“.<sup>15</sup>

Města přitom nebyla pouze producentem veřejných statků (správa, justice, ochrana), ale měla také svou vlastní ekonomickou dimenzi v podobě mílového práva, tj. omezování ekonomických aktivit v oblastech přilehajících k městu, příkázaného směru cest pro kupce a práva skladu, tj. povinnost nabídnout místním obchodníkům své zboží. Hospodářská politika s nárstem ekonomické síly vedla k nabývání městy a měšťany statku na venkově. Města se tak přeměňují na jádra, která do svého reprodukčního procesu začínají připojovat okolní teritoria. Tato komplexní aktivita znamená nárůst potřeby nového přístupu k ekonomické teorii. Ta již nemůže obsahovat morálně mravní přístupy, ale musí reagovat na praktické potřeby ekonomiky.

### 1.3 Stát a společnost v novověku

Nástupem renesance od 14. století v italských městských republikách se aktivně začínají rozvíjet ekonomické aktivity spjaté nejenom s výrobou (textil, sklo, železné výrobky atd.), ale i obchod, doprava, bankovníctví, školství aj. Potřeby rozvoje ekonomiky se začaly stávat běžnou součástí státních aktivit. Přeměna naturální ekonomiky v peněžní začala zdůrazňovat problematiku finanční správy (daně a výdaje), výstavbu infrastruktury (silnice, přístavy, pevnosti), vznikají profesionální státní orgány (armáda, správní úřady), a tím se proměňuje celý chod společnosti.

<sup>13</sup> GUREVIČ, A. J. *Kategorie středověké kultury*. Praha: Mladá Fronta, 1978, s.100.

<sup>14</sup> Popis struktury viz WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst. Život veřejný v XV. a XVI. věku. I*. Praha: Nákladem matice české, 1890, kniha IV. Úřady a obce.

<sup>15</sup> KEJŘ, J. *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998, s. 235.

Odrazem tohoto procesu je zrod merkantilismu, tj. systému ekonomického myšlení, který vychází z názorů kupců a finančníků, tj. prvních sociálních skupin, které se specializovaně zabývají ekonomickými aktivitami. Uvnitř tohoto prvního identifikovatelného směru ekonomického myšlení lze již rozeznat dvojí přístup. Tam, kde byla tato změna lidských postojů a názorů vyvolána růstem síly měšťanských vrstev (italské městské republiky, benátská a flanderská města, obchodní centra jako Londýn či některá hanzovní města), vidíme tendenci omezit vliv státu na ekonomický vývoj, neboť „vrchnost“ byla chápána jako spotřebitel zdrojů a ochránce „starého pořádku“. Na druhé straně lze pozorovat, že řada vládců si uvědomuje nutnost změn, a tak můžeme hovořit o de Sulym, později Colbertovy jako představitelů vědomých reforem ve Francii, o pruských státních reformách v 17. a 18. století atd.

Systematické uspořádání názorů na roli společenského sektoru v národním hospodářství je však spojena se zvláštní větví merkantilismu - kameralismem. Problém byl i v tom, že střední Evropa byla těžce postižena konflikty 16. až 18. století. Šlo o náboženské války, války s Osmanskou říší, dynastické spory mezi Habsburky a ostatními rody o hegemonii v Evropském prostoru. Díky zvláštnostem historického vývoje zde existovalo obrovské množství států a státek (více jak 300) a díky poptávce po potravinách v relativně rychle rostoucích ekonomikách Francie, Nizozemí a Anglie se zde upravilo postavení majitelů půdy - šlechty. Vzniká zde tzv. druhé nevolnictví, a to vše vede ke zpevnění feudálně klerikálního charakteru států. Svou roli sehrálo i učení J. Bodina (1530-1596). Jde obzvláště o jeho práci *Methodus ad facilem historiarum cognitionem*, která vychází z představy, že Bůh, který dal zákony světu i člověku při jeho stvoření, není zodpovědný za jednání podle principu dobra a zla. Člověk je nadán svobodnou vůlí a sám musí hledat pod tlakem okolností smysl svého jednání. Dějiny Bodinově metodě vyjevují boží zákony, ale také určují cíle, které má stát v určité dějinné etapě sledovat. V tomto smyslu je přirozené právo a státní zřízení osnovou, avšak politika, v aristotelovském pojetí jako věda o soužití člověka a státu, modifikuje tyto základní principy společnosti. Existuje zde vliv přírodních faktorů, rasy, způsobů kulturního soužití a další momenty společenského bytí. Historicko-filozofická metoda na základě komparace umožňuje ve svém důsledku poznat přirozený božský princip a jednotlivé specifické formy vzniklé v určité dějinné situaci.

Bodinovo pojetí zasáhlo nejenom právní disciplínu, ale odůvodňovalo určitý typ pohledu na fungování státní správy. Zásadní posun v tomto pojetí byl fakt, že plně nekonvenovalo s principy římského práva. Ve střeoevropském pojetí již nešlo o univerzální principy a doporučení, ale o opatření respektující dobu a okolnosti. V Bodinově pojetí není stát pouhý souhrn rodin, ale jde o ekonomickou jednotku a začíná odlišovat panovníky jako funkce státu a jako konkrétní osoby. Tím je vytvořen základ k oddělení majetku státu (veřejný) a osobního majetku panovníka, který má stejný charakter jako jiné soukromé majetky.

Díky těmto myšlenkám je v německé oblasti připravena půda pro působení osob pocházejících ze státního sektoru. Objevují se tak první práce zabývající se vztahem státu ke společnosti a fungování správného aparátu.<sup>16</sup>

Předchůdci německých kameralistů se objevili koncem 15. století v Itálii. (Johanes Betrachus - *Tractatus de gabelis, tributis et vectigalibus* (1489), Petras de Antibolus - *Tractatus munerum* (1493) Jednalo se spíše o příručky objasňující základní problémy daní. První představitelé kameralistů vycházeli z aristotelovskey pojaté politiky. Velmi významně aristotelovské pojetí státu ovlivnil Christian Thomasius (1655-1728). Přestože nebyl ateista, snažil se jako jeden z prvních ve střední Evropě vysvětlit právní a filozofické myšlení nezávisle na náboženství.

Podle Thomasia nemá věda hodnotu sama o sobě, ale její smysl je v tom, že dává postupy umožňující řešit problémy. Proto úkolem politiky není teoreticky vytvořit co nejlepší model státu, ale...

Proto řada myslitelů ovlivněna Thomasiem dává kameralismu praktický charakter. Je to vidět i v dílech nejznámějších merkantilních kameralistů von Bechera, von Hörnigka a von Schrödera. Uvedený přístup také ovlivňuje von Pufendorffa, který koncipuje přirozené právo a společnost nezávisle na náboženských principech. Konceptně vychází z dalších myslitelů státoprávního pojetí Grotia a Hobbesa. Filozoficky přijímá přístupy Spinozy a Leibnitze.

V nejširším slova smyslu je kameralistika chápána jako věda o státním řízení místních orgánů a podniků veřejnoprávního charakteru. Kamerální vědy tak zahrnovaly veřejné účetnictví, teorii řízení ekonomických a sociálních subjektů, právo a zásady hospodářské politiky. Taktéž se používal termín *Policeywissenschaft* jako souhrn pro tyto znalosti. (*Policey* - veřejný, společenský.

Kameralistika se tak začala formovat jako nauka o státní ekonomice, chodu státní správy a problematice správy aktiv. Zároveň se začala formovat skupiny tzv. kamerálních věd. První katedry s kamerálním pojetím založil pruský král Fridrich Wilhelm I. v Halle an der Saale v dnešním Sasku a Frankfurtu nad Odrou (1727) s názvem *Cameralia Oeconomica und Policeywissenschaft*). Kameralistika se tak začala formovat jako nauka o státní ekonomice, chodu státní správy a problematice správy aktiv. Zároveň se začala formovat skupiny tzv. kamerálních věd. Jedním z významných představitelů byl Johann Friedrich von Pfeiffer (1717-1787), který byl teoretikem absolutistické ekonomiky založené na rozhodující roli státu pro fungování národního hospodářství.

Značné rozšíření absolutistických představ v německé oblasti Svaté říše římské bylo dáno hlavně důsledky Třicetileté války. Tehdy poklesl počet obyvatel, ústí řek, které kontrolovalo Nizozemí a Švédsko, a tím poklesl i zahraniční obchod Německa. Neexistoval jednotný trh, neboť celé území bylo značně rozdrobené. Svatá říše římská měla 166 světských států, 68

<sup>16</sup> K této problematice blíže viz NIELSEN, H. *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1911.

církevních států a existovalo více jak 100 říšských měst. (viz *Teritorium in Heiligen Römischen Reich*. In: de.wikipedia.org/wiki, kategorie: Teritorium-in-Heiligen-romischen-Reich) Všechna tato teritoria měla různý stupeň suverenity a svou státní správu, kterou potřebovala saturovat vzdělanými úředníky. Zároveň působil i „demonstrační efekt“ Pruska.

Praktické kroky „velkého kurfürsta“ Friedrich Wilhelma, kterými začal lákat vypuzené hugenoty z Francie, hlavně Potsdamský edikt (1685) ve kterém zaručil toleranci kalvinismu vedle převažujícího evangelického luteránského vyznání, osvobození od cel a daní a subvence na zřízení jejich podniků, vedly k hospodářskému rozkvětu Pruska a Braniborska. Tomu předcházelo i přijetí židů vyhnaných z Habsburské monarchie (1671). Von Pfeiffer zobecnil tyto zkušenosti i poznatky z osobních aktivit v řadě prací, které začal publikovat od roku 1768. (Hlavní práce *Lehrbegriff sämmtlicher oeconomischer und Cameralwissenschaften* 4 díly po roce 1770) Jeho práce mají spíše empirický charakter a jsou hodnoceny jako typický produkt kameralistického myšlení. Možná právě proto našly široké uplatnění, neboť řešily konkrétní problémy chodu ekonomiky (Blíže viz *Von Pfeiffer. Allgemeine Deutsche Biografie*. Leipzig: Oveus - Philipp, 1887, s. 641-642)

Druhým významným autorem byl Johann Heinrich Gottlob von Justi (1720-1770). Ten po studiích na univerzitách ve Wittenberku, Jeně a Lipsku zahájil svou kariéru u pruské armády jako plukovní ubytovatel (štábně týlová funkce). Po další praxi v Sasku-Eisenachu získal profesuru kameralistiky na nově založené Tereziánské akademii ve Vídni. Později přešel profesuru rétoriky. Úzce spolupracoval s tereziánským reformátorem Friedrichem Wilhelmem von Haugwitzem. Po neúspěchu s těžbou stříbra se rozloučil s Habsburskou monarchií a našel uplatnění jako přednášející na univerzitě v Göttingenu. Později znovu přešel do pruských služeb, ale jeho praktické působení skončilo katastrofou, a to nejen z důvodů korupce. Po zatčení v Küstrinu zde zemřel.

Jeho práce byly zaměřeny na reformy větších územních celků Svaté říše římské. Chtěl dosáhnout toho, aby se říše stala vojenskou a ekonomickou protiváhou tehdejších velmocí Francie a Anglie. Při koncipování svých postojů bral v úvahu práce francouzských autorů jako Fenlon, Sain Pierre, d'Argenson a Montesquieu. Díky tomu preferoval soukromé vlastnictví a omezení monarchistické vlády. Avšak vláda musí prosazovat a koordinovat potřebné reformy a podporovat sociální opatření pro růst obyvatelstva. Zároveň jí dává prostor v regulaci zahraničního obchodu, aby byl zabezpečen růst produktivních sil. Obzvláště požadoval odstranění akcízu, tj. specifických poplatků na potraviny. Prostředky na realizaci cílů má vláda získat reformou daňové správy, tj. zrušit spotřební daně a zvýšit zdanění osobních příjmů. Za důležité pro rozvoj hospodářství považoval zemědělství a hornictví, které mělo působit antiimportně. Jeho přístupem byla silně ovlivněna i ruská carevna Kateřina Veliká (Blíže viz *Johann Heinrich Gottlob von Justi, Allgemeine Deutsche Biografie*. Leipzig: Jetzer - Kähler, 1881, s. 747-753)

V habsburských zemích byl významnou osobností kamerálních věd Joseph von Sonnenfels (1732-1817). Pocházel z rodiny brandenburského zemského rabína. Jeho otec se jmenoval Valter Lipman Perin, konvertoval ke katolicismu ve Vídni, a tím získal nové příjmení. Roku 1746 byl nobilitován jako svobodný pán von Sonnenfels. Jeho syn Joseph von Sonnenfels

narozený na Moravě vystudoval práva a pracoval pro dalšího významného tereziánského činitele hraběte Hastiga. Joseph von Sonnenfels byl roku 1763 jmenován profesorem pro Policey- und Kameralwissenschaften na Vídeňské univerzitě. Patřil mezi významné zastánce osvícenství a byl také svobodným zednářem. V roce 1779 byl jmenován Marií Terezií dvorním radou při Tajné české a rakouské dvorní kanceláři.

Osobností, která měla značný vliv na formování prostředí, v němž tvořil Sonnenfels, byl Christian Wolff (1679-1754). Jednalo se o významného právníka, filozofa osvícenství a také profesora matematiky, který svým vlivem přesáhl německé hranice. Byl členem několika královských učených společností včetně Petrohradské akademie věd. Ve svém nacionalismu vycházel z Tomáše Akvinského a preferoval i Leibnitzeho myšlenky. V habsburských zemích jeho názory šířila prvně učená společnost v monarchii Societas eruditorum incognitorum in terris Austriacis v prvním vědeckém časopise Monatliche Auszüge.

Z hlediska pojetí státu a veřejných aktivit se Wolff přidržel obdobných postojů jako Aristoteles. Prohlašuje však ekonomii jako základ politiky. Jednou z důležitých je tak tvorba blahobytu občanů státu. Přijímá samozřejmě tézi, že smysl lidského života jde za rámec uspokojení potřeb, a proto i stát se musí starat o morálku občanů.

Dochází tak k myšlence regulativního státu, který bude mimo jiné určovat úrokové sazby. Chce také uzákonit pracovní dobu a výši mezd. Důvodem je mu omezená racionalita člověka, v jejímž důsledku lidé nedokážou rozpoznat své skutečné zájmy.

Hlavní směr činnosti tohoto rodáka z Mikulova je velmi obtížné uvést, neboť se účastnil na řadě tereziánských a josefiánských reforem. Jeho aktivity lze vystopovat v užívání spisovného německého jazyka, zasahoval do divadel, aktivně působil v právním narovnání postavení židů, jeho jiné aktivity jsou spjaty s upevňováním postavení policie atd. Obzvlášť je ceněn jeho příspěvek k reformě justice - zrušení mučení (1776) a za Josefa II., inspirace ke komplexní právní a soudní reformě. Joseph von Sonnenfels nebyl originálním myslitelem ve smyslu tvorby nových konceptů, ale ve svých dílech podával v jednoduchých formulacích myšlenky řady osobností - Turgota, Montesquieho, Rousseaua, Locka a dalších. Mezi jeho významné zdroje patřily i práce von Justiho. Mezi jeho kameralistické práce patřily hlavně *Leitfaden in den Handlungswissenschaften un in der Policeywissenschaft* (1776) a třídílná učebnice *Grundsätze der Policey-, Handlungs - und Finanzwissenschaft* (1765-1776).

V jeho pracích je pozorovatelný kameralistický přístup. V politické vědě spíše preferoval blahobyt státu a formulace pravidel jednání. Z ideového hlediska byl zastánce absolutismu, který měl být zmírňován filantropickými přístupy. Proto byl oblíben jak Marií Terezií, tak i Josefem II. Hned po vydání I. dílu jeho učebnice mu byl výrazně zvýšen profesorský plat a po II. dílu kromě vyššího platového stupně získal titul vládního rady. Mimo odbornou aktivitu se zaobíral i krásnou literaturou a udržoval styky s řadou autorů (J. W. Goethe, G. E. Lessing a další).



Sonnenfels významně ovlivnil i celkovou situaci v oblasti myšlenkového kvasu v českých zemích, a to prostřednictvím svého žáka Josefa Ignáce Bučka (Butschek). Formování ekonomického myšlení v Zemích koruny české je odrazem celé situace ve střeoevropském prostoru. Důvodem je příslušnost ke Svaté říši římské a fakt, že tyto země spadaly do Habsburského soustátí. Situaci navíc zkomplikovala skutečnost, že po obnoveném zřízení zemském odešla značná část intelektuálů v čele s J. A. Komenským a přirozený proces se zde obnovil až po mnoho desetiletí.

Vlastní ekonomické spisy nebo spisy s ekonomickou tematikou se zde objevovaly již v 16. století. Jedná se např. o proslulý spis olomouckého biskupa Dubravia *De pisonis (O rybnících)* nebo učení pro hospodáře od Jana Brtvína z Ploškovice či o správě statků Mikuláše Černobyly. Oba spisy vyšly společně u Veleslavína v roce 1587 pod názvem *Hospodář*. V 17. století byly rozšířeny „*Instrukce Friedlandská*“ od Adama Chvala Kunáše z Machovic (1628), práce hospodářského správce u dozorce jezuitských statků „*Oculus domini*“ jezuita Kryštofa Fischera, která byla z latiny (1680) přeložena do němčiny (1690) a do češtiny jezuitou Janem Barnerem pod názvem „*Knihy hospodářské*“. Další vývoj v českých zemích je spjat s nástupem merkantilistů (P. H. Morgenthaler, F. Š. Malinský z Maliv), kteří podobně jako Becker, Hörnigk a Schröder požadovali aktivní státní politiku a veřejnou podporu pro výstavbu vlastních produkčních kapacit a státní infrastruktury.<sup>17</sup> Mimo obecné úvahy se objevily i specializované práce k dopravní infrastruktuře (strahovský opat Kryšpín Fuk z Hradiště, bývalý kupec a pozdější vysoký úředník českého místodržitelství Gerhard Leux z Luxensteina). Nejznámější z nich byl asi Jan Kryštof Bořek (1664-1730), vysoký úředník českého místodržitelství, který mimo jiné požadoval, aby stát převzal do své správy výstavbu a údržbu dopravní komunikací. Zároveň odmítal soukromé mýtné, neboť to zvyšovalo náklady na rozvoj ekonomiky.

Teprve nástup tereziánských reforem přinesl velký popud pro rozvoj ekonomického myšlení v českých zemích. Pod vlivem těchto reforem se začalo měnit celé duchovní prostředí konstituované rekatolismem po 30. leté válce.<sup>18</sup> Zároveň dochází k proměně správního aparátu, náboženských organizací, práva, armády, školství atd.<sup>19</sup>

Osobností, která nejvíce reprezentovala nástup nové doby, byl Karel Jindřich Seibt (1735-1806). Byl to rodák z Horní Lužice, studoval humaniora<sup>20</sup> v Kosmonosech a filozofii a právo v Praze. Jako dvacetiletý odešel do Lipska, kde jej vzdělávala řada výborných pedagogů. Sám Seibt si osvojil tyto schopnosti a po návratu do Prahy začal bezplatně přednášet. Prostředky k živobytí získával jako sekretář arcibiskupské konzistoře. Po zrušení jezuitského řádu se stal ředitelem filozofického studia a gymnázií (1775). Názorově vycházel z utilitarismu, nepovažoval zbohatnutí za hřích, v dnešních kategoriích bychom jej nazvali zastáncem „sociálního kapitalismu“, tj. zlepšování postavení individua na základě využití společenských

<sup>17</sup> Blíže viz KLÍMA, A. *Manufakturní období v Čechách*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1955, subkapitola II. 1., Merkantilismus v Habsburské monarchii.

<sup>18</sup> K této přeměně viz WINTER, E. *Josefinismus a jeho dějiny. Příspěvky k duchovním dějinám Čech a Moravy 1740-1848*. Praha: Nakladatelství Jelinek, 1945.

<sup>19</sup> Blíže viz Kol. autorů. *Počátky českého národního obrození*. Praha: Academia, 1990.

<sup>20</sup> Studium humaniora byl nižší stupeň vzdělání než studium superiora. Tento systém byl zaveden původně jezuita, přičemž nejnižší stupeň studia byl inferiora.

vazeb. Stát pojímá jako výsledek organizace občanů. Ve *Von der Einflusse der Erziehung auf die Glückseligkeit des Staates* tvrdí „Obecná blaženost státu není nic jiného než individuální blaženost občanů.“ (SLAVÍK, B. *Od Dobnera k Dobrovskému*. Praha: Vyšehrad, 1975, s. 44) Měl však řadu konfliktů s Vídeňským dvorem, hlavně kvůli povolování zakázaných knih, Marie Terezie jej však nakonec podržela.

Seibt byl totiž „hlavou“ nerakouské německé kultury, kam patřily osobnosti jako S. Rautenstrauch a F. K. Kresl, kteří později zaujímali významné postavení v rakouském správním aparátu. Protiváhu nerakouské orientace tvořila skupina, která se soustředila kolem Společnosti pro orb a svobodu řemesla. Scházeli se u šlechtických rodů Nosticů a Fürstenbergů. Patřil mezi ně J. Dobrovský a F. A. Pelcl a krátkou chvíli vydávali i časopis *Prager gelehrte Nachrichten* (1771-1772). Řada odborníků v oblasti přírodních věd jako Jan Křtitel Boháč (1724-1768), Ignác Born (1742-1791) se dotýkala některých ekonomických otázek. Boháč se pokoušel popsat vztah mezi zemědělstvím a průmyslem a Born viděl hlavní příčinu zaostalosti v nedostatku vzdělání obyvatelstva a aplikaci vědeckého poznání. Role společnosti je v jeho pojetí v provedení institucionální reformy se zaměřením na rozvoj vědy.

Čistým kamerálním ekonomem mezi nimi byl Josef Buček (1741-1831). Narodil se v Příboře v rodině soukeníka. Po studiích filozofie v Olomouci a právu ve Vídni se stal důstojníkem habsburské armády a díky tomu poznal značnou část monarchie i Německa. Jako žák Sonnenfelse přijal jeho pojetí triárního systému politických věd (policejní, obchodní a finanční), což uplatnil ve své činnosti jako profesor politických a kamerálních věd na nové založené katedře v rámci filozofické fakulty Univerzity Karlovy. Profesuru získal na základě Sonnenfelsova vlivu a dalších čtyřicet let zde přenášel. Roku 1784 byla tato výuka přenesena na právnickou fakultu. Zároveň se Buček podílel na činnosti Vlastenecké hospodářské společnosti, a když byla v roce 1776 na filozofické fakultě zřízena první katedra zemědělských věd, byl i zde jmenován profesorem. Ta byla zrušena roku 1781. Jeho nejdůležitější spisy byly *Versuch über die Absichten der Landesregierung bei Leitung der Landwirtschaft* (1768), *Grundriss der Forstwirtschaft* (1778), *Abhandlung von der Polizei*. Také vydal spis o finančnictví *Geschichte und Betrachtungen über das böhmische alle und neue Finanzwesen* (1790).

Byl přívržencem přirozeného práva a propagoval nutnost zásahu státu v zemědělství (zemědělskou reformu). Odchoval si i svého nástupce Václava Gustava Kopetze (1781-1857). Tento rodák z Chodové Plané však již postupně přecházel z kameralismu na klasickou ekonomii a jeho hlavním ideovým inspirátorem byl K. H. Rau (1792-1870). Přinesl však do českých zemí A. Smitha a další klasické ekonomy. Mezi osobnosti, které tvořily částečně v kameralistické tradici, ale již se v jejich díle objevovaly zárodky klasických teorií, můžeme zařadit Jiřího Františka Augusta Buquoye.<sup>21</sup> Byl to polyhistor, který žil na zděděných statcích a jeho nejvýznamnější ekonomická práce byla *Die Theorie der Nationalwissenschaft nech einem neuen Plan und mehreren eigenen Ansichten dargestellt* (Lipsko, 1815). Práce má dvě části, první je věnována produkčním technologiím a výpočtům, druhá se věnuje popisu průběhu

<sup>21</sup> Mimo ekonomii měl řadu vynálezů v oblasti sklářství, založil jednu z prvních přírodních rezervací na našem území - Žofínskou a Hojnovický prales (1838).

praktické činnosti. K ní napsal ještě tři dodatky, v nichž se zabýval mimo jiné problematikou ekonomických institucí státu, zdaněním a technologiemi.

Zajímavé z pohledu veřejné ekonomiky je skutečnost, že jeho strýc hrabě Jan Buquoy (1741-1803), po kterém zdědil majetek, zavedl na svém panství jako první všeobecný školský systém a sociální ústav. Díky tomu jej Josef II. povolal do Vídně, aby monarchii pomohl zavádět podobné sociální ústavy. To byl zárodek systematické sociální péče, která se rozvinula až v pozdějších letech.

První teoretický směr ekonomického myšlení - merkantilismus měl dvě větve. Skupina autorů z vyspělých zemí prosazovala roli státu spíše v regulativní formě zahraničního obchodu a institucionální podobě soukromého podnikání. V některých praktických systémech (Colbert) vedla podpora ekonomiky ke vzniku státních firem a státem řízeného sektoru.

Druhý směr merkantilismu - kameralismus vyšel z praktické potřeby správy státu, tj. nutnost řešit daňové problémy, právní otázky, sociální problémy, budovat armádu, policii atd. Vzniká tak systém kamerálních věd, který je určen pro výchovu státních úředníků v tehdejší rozdrobené střední Evropě a Itálii. Můžeme zde zaznamenat řadu myšlenek, které jsou dnes součástí veřejné ekonomiky, ale díky multidisciplinarnosti zde chybí teoretické zobecnění.

## **1.4 Problémy veřejné ekonomie v období klasických a postklasických ekonomických směrů ekonomického myšlení**

Nástup klasické politické ekonomie počínaje W. Pettym až po J. S. Milla sebou přináší nejenom princip pracovní teorie hodnoty, tj. změna myšlenkového paradigmatu, ale také celou přestavbu myšlenkových kategorií ekonomie. Centrum pozornosti je upřeno na podmínky procesu tvorby statků a ekonomie se snaží nalézt faktory, které určují rozsah produkce, jejich efektivnost, optimalitu využívání atp. Stát v tomto pojetí nevstupuje do výroby, ale je faktorem mimoekonomického přinucení, což se projevuje v jeho podílu na přerozdělování vytvořeného produktu. Ekonomie jako vědní disciplína začíná vytlačovat ze svého zorného pole sociální, politické, kulturně historické determinanty. V některých pojetích se začíná stavět - minimálně mezi společenskými vědami - do imperiálního postavení vůči nim. Pokud se podíváme na práce tří čelních představitelů klasického ekonomického myšlení, pak zjistíme, že nejméně pozornosti společenskému charakteru ekonomických aktivit věnoval D. Ricardo. V jeho pojetí je rozhodující reprodukční proces, tj. základem pohledu je tvorba statků, ale to již není patrné u A. Smítha ani u J. S. Milla.

Adam Smith věnoval celou třetí knihu nestejnému růstu blahobytu v různých zemích a zde naznačuje souvislost právního a sociálního systému s rozvojem hospodářství. Obdobně v paté knize pojednává o výdajích na veřejné statky a veřejné zařízení, kde mimo jiné kromě rozpočtové problematiky řeší i vztah ekonomických procesů jak ve vztahu ke státu, tak i obcí a dalším veřejnoprávním subjektům. (SMITH, A. *Pojednání o podstatě a úvodu bohatství*

*národů*. Praha: SNPL, 1958, I., II.) Obdobně pátá kniha J. S. Milla je systematicky věnována státu a veřejnému sektoru, jeho ochraně a regulační roli. Centrální pozornost je věnována zdanění a státnímu zadlužení. Z hlediska role státu rozlišuje Mill dva typy zásahů. První typ zásahu spočívá ve snaze stanovit „svobodné aktivitě určité koleje“. Druhý způsob intervence do ekonomiky je, když má poradenskou a vzdělávací činnost. Mimo to stát potřebuje mít zaměstnance působící ve směru dosažení obecních zájmů a cílů. A tak stát určuje podmínky pro učitele, aby mohli vzdělávat, může jako nástroje zřídit státní banky nebo jiné podniky.<sup>22</sup>

Obdobně u dalších ekonomů 19. století většinou docházelo k preferenci individuálních aktivit, problém společenských podmínek nebyl příliš akceptován, neboť určité determinanty byly chápány jako něco samozřejmého, co fungovalo, i když se od toho abstrahovalo. Takže většina teoretiků chápala, že doprava má vliv, ale výklad realizace byl od toho oproštěn. Stejným přístupem byly interpretovány i jiné problémy jako je otázka vlivu na ekonomiku zdravotnictví, školství atd. Výjimkou v nastoupeném trendu byla historická škola. Jestliže klasická a postklasická ekonomie sociální, kulturní a politickou sféru postavila mimo své zkoumání a neekonomické instituce a organizace chápala jako dodatečné, tj. druhotné vstupující do proběhlých procesů, pak historická škola vycházela z analýzy vývoje ve všech sférách a tyto výsledky se pokoušela integrovat do komplexnější podoby. Empirické poznání reality se v jejím pojetí stávalo základem představ a fungování ekonomického mechanismu. V tomto smyslu navázala na kameralismus a byla přímým zdrojem pro vznik institucionalismu.

Tyto odlišné postupy vyvolaly tzv. „Methodenstreit“, tj. spor o metodu výstavby ekonomických disciplín. Není zde našim účelem podrobnější popis tohoto sporu<sup>23</sup>, ale je nutno podotknout, že přes „vítězství“ abstraktivní deduktivní metody i v dnešní době existuje kritika odtržené řady ekonomických teoretických disciplín a jejich závěrů od reality.

Výjimku zde tvoří marxismus, jehož logicko-historická metoda je založena na vnitřně rozporné celistvosti lidské aktivity, která je historicky proměnná a odráží konkrétní podmínky jeho existence. „Náboženství, rodina, stát, právo, morálka, věda, umění atd. jsou jen zvláštní způsoby výroby a podléhají jejímu obecnímu zákonu.... Člověk jakožto subjekt je jak výsledkem, tak východiskem pohybu (a že musí být tímto východiskem, v tom právě tkví dějinná nutnost soukromého vlastnictví). Je tedy společenský charakter všeobecným charakterem celého pohybu, tak jako společnost sama produkuje člověka jako člověka, je jím sama produkována.“ (MARX, K. *Ekonomicko-filozofické rukopisy z roku 1844*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1978, s. 78-79) Chápe jednotlivce jako součást společnosti, bio sociálního tvora, který ve své lidské rovině je specifickým souhrnem společenských vztahů.

Proto přináší představu, že instituce a společenské organizace jsou na jedné straně předpokladem, který determinuje chování člověka, na druhé straně jsou tyto instituce

<sup>22</sup> Blíže viz MILL, J. S. *Grundsätze der politischen Ökonomie mit eigenem ihrer Anwendungen auf die Socialphilosophie. Zweiter Band*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1921, s. 678-680. Mezi další Millovy myšlenky patří i téze, že v určitých podmínkách mohou být i individuální požadavky pouze společenskou aktivitou a také, že někdy není možné prosadit platbu za použití statku individuem např. maják.

<sup>23</sup> Blíže viz. LOUŽEK, M. *Spor o metodu mezi rakouskou školou a německou historickou školou*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Nakladatelství Karolinum, 2001.

výsledkem jeho potřeb a aktivit. V marxismu jde tak o dialektický vztah mezi člověkem a institucemi a organizacemi. Jinak řečeno „Určitá výroba tedy určuje určitou spotřebu, rozdělování, směnu, určité vzájemné vztahy těchto různých momentů... Dochází k vzájemnému působení mezi různými momenty. Tak je tomu u každého organického celku.“ (MARX, K. *Ke kritice politické ekonomie*. Praha: SNPL, 1953, s. 169-170) Výsledkem tohoto pojetí byla představa, že veřejná ekonomika je součástí ekonomického mechanismu, která funguje v jejím rámci. Rozvíjí se na základě historicky daných potřeb a možností společnosti. Byla podřízena deklarovaným společenským účelům, rozvíjela se v pozdější socialistické praxi na základě úvah politického centra a plánovacích orgánů. Relativně malou výjimku tvořily náboženské instituce a organizace a některé zájmové spolky.

V převažujícím směru ekonomického myšlení mělo zásadní vliv na rozvoj idejí v oblasti veřejné ekonomiky vystoupení L. Walrase (1834-1910). Tím, že rozpracoval teorii mezní užitečnosti ve spise *Éléments d'économie Politique Pure I* (1874), *II* (1877) a rozpracoval podobu všeobecné ekonomické rovnováhy, vytvořil základ pro individualistický přístup k ekonomickému mechanismu. Sám ještě vydal dva sborníky *Études d'économie sociale* (1896) a *Études d'économie politique appliquée* (1898). Jeho sociální představy byly značně nekonvenční - např. zrušení všech přímých a nepřímých daní a zavedení jediného příjmu státu na základě nacionalizace půdy. Jeho hlavní přínos byl v použití matematického modelování stavu společnosti.

Mikroekonomické pojetí rozpracované do systému ovlivnilo i A. Marshalla. Ten rozvinul racionalitu lidského chování ve smyslu individualistické metodologie, i když sám preferoval spíše organické biologické pojetí. Je znám jeho výrok „Mekka ekonomie je častěji v biologii než v mechanice.“ (PRIBRAM, K. *Geschichte des ökonomischen Denkens. Erster Band*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, s. 589) Jeho proslulé *Principles of Economics* (1890) dominovaly v anglosaském myšlenkovém světě do 30. let 20. století. Zde publikované pojetí veřejných rozpočtů jako základ a hlavní prostor veřejné ekonomiky pak dodnes převažuje ve Spojených státech. Přitom celý problém je vyložen v tradici pozitivní ekonomie.

Dalším britským ekonomem, který poznamenal myšlení o veřejném sektoru byl A. C. Pigou (1877-1959). Tento ekonom tvořil v určité míře protiklad k A. Marshallovi svým normativním pojetí výkladu ekonomických procesů, ale proto doplňoval komplexněji anglosaské pojetí ekonomie. Jeho hlavní práce *The Economics of Welfare* (1920) navazuje na starší práci *Wealth and Welfare* (1912), a díky nim je Pigou považován za zakladatele pojetí státu blahobytu. Přináší také koncept tzv. Piguovy daně, tj. zdanění negativních externalit (náhrady za pozitivní externality). Byl veden snahou, aby se tyto procesy promítly do rozhodování ekonomických subjektů. Kromě externalit teoreticky objasnil progresivní zdanění na základě klesající mezní užitečnosti důchodu a jako první použil pojem životní kvality.

Marshallovsko-piguovské pojetí převládalo v anglosaském světě do konce 50. let, avšak paralelně s tímto směrem se rozvíjela italská a švédská škola. Mezi zakladatele italské školy můžeme počítat Antonia de Vitiho de Marca (1858-1943), Uga Mazzola (1863-1899) a další ekonomy. Na rozdíl od anglosaského pojetí, které chápalo veřejné finance jako jednu z rolí státu, italská škola preferovala veřejné finance jako samostatný předmět, který si zaslouží

vlastní metody hodnocení a analýzy. De Viti de Marko byl svou metodologií neoklasik a liberál, považoval stát za subjekt národního hospodářství, který se snaží vyrábět „kolektivně“ spotřebovávané zboží za minimální cenu. Daně interpretoval jako platbu za cenu veřejných statků. Jeho argumentace vycházela z téze, že státní fiskální činnost musí být považována za racionální kolektivní rozhodování. James Buchanan jej proto považuje za předchůdce teorie veřejné volby.

Zajímavé pohledy přinesl i předčasně zemřelý Ugo Mazzola, který učil na Pařížské univerzitě. Činnost vlády a fungování tržního mechanismu považoval za odlišné, ale ve své podstatě shodné, neboť v obou případech jde o naplnění blahobytu. Byl ovlivněn De Viti De Markem, a proto stát chápal jako „družstevní firmu“, kde jsou účastní členové na jeho správě a která poskytuje služby a účtuje si daně. Zároveň je považován za prvního ekonoma, který analyzoval problém veřejných statků,

Opomenout samozřejmě nelze ani asi nejznámějšího italského ekonoma V. Pareta (1848-1923). Tento Walrasův nástupce v Lausanne je znám mimo jiné svým definováním optima zdrojů v ekonomice, pracemi v oblasti rozdělování (princip 20:80) a další řadou neotřelých myšlenek. Díky svým sociologickým studiím dospěl k závěrům, že to musí být stát, který zavede systém do ekonomiky, a proto podporoval jeho silné pojetí a sepjetí s řadou organizací řídicí společnost. Tato tradice pak zesílila v italském syndikalisticko korporativním fašismu. Zde je celé hospodářství členěno v podobě jakýchsi modernizovaných cechů, které koordinují svou činnost pomocí státu.<sup>24</sup>

Švédská škola zahrnuje celou plejádu ekonomů, z nichž z hlediska veřejné ekonomiky je za potřebí zdůraznit přínos dvou osobností – Johana Gustava Knuta Wicksella (1851-1926) a Erika Roberta Lindahla (1891-1960). Obecně můžeme říci, že přístup švédské školy vedl k integrovanému pojetí strany příjmů i výdajů, tj. ke vztahu kdy rozpočet začínáme chápat jako jednotu stran. Příjem není otázkou daní a výdaje nejsou problémem politiky, ale jedná se o vnitřně propojený proces, který je součástí národohospodářského vývoje.

Knut Wicksell po studiích na univerzitě v Uppsale se přesunul do Londýna, kde se věnoval klasické ekonomii a po studiu taktéž pobyl na základě stipendia ve Vídni. Zde absolvoval přednášky Carla Mengera. Názorově vyspěl v přesvědčivého ateistu a byl přes svůj neoklasický výklad považován za socialistu. Jeho pojetí národohospodářských procesů bylo velmi vlivné až do publikování Keynesovy Obecné teorii zaměstnanosti, úroků a peněz. Mimo otázky makroekonomie významně přispěl k problematice veřejné ekonomiky, kdy prosazoval „zásadu jednomyslnosti“ jako kritérium politiky. Mezi jeho významné práce v této oblasti patří Progresivní zdanění příjmů a bohatství (1894), O novém principu spravedlivého zdanění (1896). Svými analýzami ovlivnil Jamese Buchanana a Gordona Tullocka.

Erik Lindahl působil jako profesor ekonomie v Uppsale a později byl prezidentem mezinárodní ekonomické asociace. Jeho myšlenky uvedli do anglosaského světa John Hicks a Fridrich Hayek. Jeho teoretický vliv se odrazil hlavně v pojetí dynamické rovnováhy a teorií

<sup>24</sup> Blíže viz KAPRAS, J. *Fašismus*. Praha: Nakladatel L. Mazač, 1936, kde se rozebírá celý teoretický systém italského fašistického státu.

kapitálů. Teorii veřejné ekonomiky ovlivnil koncepcí stanovení ceny veřejných statků ve spisu *Die Gerechtigkeit der Besteuerung* (Spravedlnost zdanění, 1919). Důležité bylo i jeho rozpracování principu spravedlivého zdanění. Základní myšlenka je založena na tom, že za veřejné statky se má platit na principu mezní užitečnosti. Optimální úroveň veřejného statku je pak dána ochotou zaplatit za jednu jednotku zboží, celkově pro všechny jednotlivce částku rovnou mezním nákladům za poskytnutá tohoto statku. Wicksillův vliv se odrazil v tom, že převzal pojetí konsenzuálního rozhodování. Pro různost preference konsenzus vyžaduje, aby každý jednotlivec platil různou daň. Pokud je daňový náklad jedince roven mezním výhodám získaným úrovní uspokojení potřeb, je každá osoba lépe zajištěna poskytováním veřejných statků a může proto souhlasit.

Věřejná ekonomika druhé poloviny 20. století byla hlavně pod vlivem R. A. Musgraveho (1910-2007) a P. Samuelsona (1915-2009) a tudíž se v přístupu začaly odrážet keynesiánské vlivy a vlivy neoklasické syntézy. Robert Musgrave byl německý emigrant, který od roku 1933 působil v USA, neboť získal stipendium po ukončení studií v Heidelbergu u známého ekonoma a sociologa Maxe Webera. Vystudoval zde Harvardovu univerzitu a začal učit ekonomii. Do války pracoval ve Federálním rezervním systému a pak učil na řadě univerzit - Princeton, John Hopkins a Michigan. Pracoval také jako poradce J. F. Kennedyho a Lyndona B. Johnsona. Zabýval se hlavně veřejnou ekonomikou, byl autorem pojmu „meritorní zboží“ a analyzoval tržní selhání. Jeho kniha *Theory of Public Finance* (1959) vyšla také v češtině. Bylo přeloženo její 5. vydání (*Teorie veřejných financí*). Tato práce v sobě kombinuje přístup tradičních teorií německých finančních odborníků s anglosaskými teoriemi trhu a je ovlivněna téžemi J. M. Keynesa. Můžeme říci, že získala uznání na celém světě.

Paul Anthony Samuelson bývá někdy nazýván otcem moderní ekonomie a někteří ho považují za nejvýznamnějšího ekonoma 20. století. Jeho dlouhý život v akademické sféře započal v 16 letech studiem na Chicagské univerzitě za Velké hospodářské krize, PhD získal na Harvardu a začal učit Massachusettském technologickém institutu (MIT) ve 25 letech. Zastával i řadu významných společenských funkcí - poradce prezidentů, předsedal ekonomickým sdružením a spolkům. Jeho základní práce *Foundation of Economic Analysis* (1947) a celosvětová učebnice *Economics* mu zajistila jedno z předních míst v dějinách ekonomie. Z hlediska pojetí veřejné ekonomie je významnou prací *The Pure Theory of Public Expenditure* (1954). Jeho přínosem bylo hlavně vytvoření základů pro teorii poptávky po veřejných statcích.

Významnou součástí veřejné ekonomie je teorie veřejné volby. Její kořeny souvisí na jedné straně s vývojem teorie státu blahobytu, kdy se nutně objevuje otázka, zda stát dokáže nejen svými nástroji, ale také rozhodováním zajistit dosažení optima blahobytu. Již ve 30. letech se objevuje práce amerického ekonoma Abrahama Bergsona (1914-2003) *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economic* (1938). Příspěvek byl věnován sociální práci z hlediska individualistické metodologie. Zde z hlediska marginalismu vymezil podmínky pro ekonomickou efektivitu na základě ordinalistického přístupu. Tím dokázal, že není nutno používat kardinální srovnávání subjektů, a přitom nedejde ke ztrátě významu chování subjektů.

Na jeho úvahy navázal další z výrazných osobností, nositel Nobelovy ceny Keneth Arrow (1921-2017). Tento potomek rumunských židů po zkušenostech s Velkou hospodářskou krizí měl levicové postoje, i když patřil mezi významné neoklasiky. Vzdělání získal na Columbijské univerzitě a působil také na Chicagské univerzitě. Později přednášel na Stanfordské a Harvardské univerzitě. Zajímavé je, že dalších pět jeho studentů získalo Nobelovu cenu. V oblasti veřejné ekonomiky přinesl K. Arrow významné téze již v doktorské práci *Social Choice and Individual Value* (1951). Již zde publikoval tzv. „teorém nemožnosti“ zvaný také jako Arrowův teorém. Jeho pojetí vychází z definování racionální jedince, který je schopen uspořádat preference. Ty mají konzistentní charakter (preferuji-li A před B, nemohu zároveň B před A) a tranzitivní charakter (preference A před B, B před C znamená preferenci A před C). Arrow dokázal, že ve společnosti to automaticky neplatí, a tudíž z individuálních preferencí automaticky nevyplývá společný či společenský výběr. Musí nastoupit určité mocenské vztahy, které nastolí reálný stav, tudíž z individuálního výběru nejsme schopni vysvětlit rozhodování skupiny. Později Robert Paul Wolf ve své práci *In Defence of Anarchism* (1970) domyslel důsledky pro metodologii politické filozofie, kdy vítězem se stává návrh podle pořadí.

Pro pochopení veřejné volby nemůže zůstat stranou pozornosti směr myšlení související s tvorbou modelů tržního hospodářství socialismu. Jeho počátky lze pozorovat ve 30. a 40. letech 20. století. Souvisí se snahou ukázat, jak může stát při zachování tržního mechanismu distribuovat statky stejně efektivně, ne-li efektivněji než soukromé tržní subjekty. Rozvoj tohoto myšlení pak přinesl nástupem laboristů po 2. světové válce (Clement Attlee ve Velké Británii značné změny ve veřejném sektoru – zavedení bezplatné lékařské péče, podpora v bydlení, Zákon o národním pojištění atd.) Obdobná změna postojů k veřejnému sektoru, ale na jiných principech se odehrála v Německu.

V německém ekonomickém myšlení mělo pojetí kolektivních potřeb a kolektivních statků silnou pozici na základě předchozí kamentalistické tradice. Řada prací přitom přináší zajímavé postřehy, které dodnes ekonomická teorie ne vždy plně ocenila. V teoretickém myšlení lze poukázat na přínos L. H. von Jakoba (1759-1827), který z filozofie přešel až ve čtyřiceti letech k ekonomii, a který na základě J. B. Saye uvažoval o státním hospodaření jako o veřejné spotřebě, ale kladl ji na úroveň soukromohospodářských aktivit. Ztráta společnosti z důvodu zdanění pak musí být vynahrazena vrůstem prospěchu ze spotřeby financované státem. Za nejdůležitější moment považuje zásadu šetrnosti při veřejném hospodaření a veřejné je pouze to, co vyplývá z povahy a charakteru občanské společnosti. Bylo by možné rozebírat další plejádu ekonomů jako G. Hufeland (1760-1817), K. H. Rau (1792-1870), Lorenz von Stein (1815-1890), A. Wagner (1835-1917) atd.

Pro bohatost myšlení stačí jenom poukázat na východiska členění ekonomiky u jednoho z významných představitelů německé historické školy A. Wagnera. Rozlišuje jednotlivá hospodářství, tj. jednotky vedené jednotnou představou fyzických či právních subjektů a ty člení na individuální, rodinné, právnícké soukromé osoby (spolky, družstva, společné vlastnictví), veřejné osoby (obce, stát a jiné veřejné organizace) a dále je člení na soukromé, založené na osobním (ziskovém zájmu) a obecné, sledující obecně hospodářské principy.



Protikladem jednotlivých hospodářství je národní hospodářství, v němž neexistuje jednotná vůle (s výjimkou centrálně řízených ekonomik). To označuje za organické, respektive sociální pojetí národního hospodářství. Tato soustava se pohybuje na základě psychologických motivů. Fungování systému je pak založeno na dobrovolném nebo nuceném principu. Řešení vidí v koncepci Steinovy správní nauky jako dědičky merkantilistické *Polizeiwissenschaft*.

Rozsáhlé dědictví německých ekonomů se promítlo do amerického institucionalismu a ovlivnilo i vývoj ekonomické myšlení ve 20. století v Německu.<sup>25</sup>

---

Zde vzniká koncepce sociálně tržního hospodářství na základě odporu vůči nacistickému řízení ekonomiky státními zakázkami a plány (zde hlavně zbrojní plány). Walter Eucken, Wilhelm Röpke a praktický ekonom Ludwig Erhard patří do plejády německých ekonomů, kteří vypracovali zásady politiky řádu a procesní politiky při respektování morálně etických principů křesťanského pojetí zodpovědnosti.<sup>26</sup> Tím otevřeli prostor o zodpovědnosti firem za sociální postavení zaměstnanců, a to nejenom ve smyslu vzniku organizace, ale i institucionálním (mzda, sociální dávky atp.). Později pod vlivem propojení s bismarkovskou tradicí intervenujícího státu a propojení s levicovými postoji německé sociální demokracie, vzniká německý sociální model, který měl konkurenty v „severském modelu“. Celkový nárůst významu sociální institucí a organizací, školství, zdravotnictví aj. byl zároveň důsledkem ekonomickým strukturálních změn souvisejících s růstem délky a produktivity práce. Tím se zvýraznila role byrokracie jako složky řídicí a koordinující fungování těchto odvětví. Proto se zvýšil i zájem o způsob rozhodování v tomto veřejnoprávním sektoru.

To se odrazilo i v zájmu práce Williama A. Niskanena (1933-2011) týkající se fungování byrokracie. Nejznámější jsou *The Peculiar Economics of Bureaucracy* (1968), *Bureaucrats and Politicians* (1978) a *Bureaucracy And Public Economics* (1996). Tento americký ekonom byl typický libertarián (dlouholetý předseda CATO institutu) a jeden ze zakladatelů ekonomického programu R. Regana. Na základě neoklasické metodologie analyzoval obraz chování byrokracie, přičemž ji odmítl chápat jako zájmově neutrální s tím, že má zájem na maximalizaci rozpočtových prostředků. Z toho mu vyšlo, že byrokracie má zájem na vytváření většího množství veřejných statků, než je sociální optimum. Vytvořil tak model byrokracie a vládnutí, jejich cílů a dotkl se souvztažnosti mezi byrokracií a praktickými sponzory.

Pokus o celkovou syntézu teorie veřejné volby je spjat hlavně se jmény Jamese McGilla Buchanana a Gordona Tullocka. Jejich práce *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962) vedla k udělení Nobelovy ceny. J. M. Buchanan (1919-2013) taktéž patřil mezi libertariány CATO institutu a působil jako profesor v George Mason University a University of Virginia, kde položil základy Virginské školy politické ekonomie, která se s ním přemístila do George Mason University. Virginská škola velmi úzce spolupracuje s rakouskou školou, neboť obecně upřednostňují volný trh. Avšak jejich přístup nepreferuje

<sup>25</sup> Blíže viz VYBRAL, V. *Německá teorie státního hospodářství*. Praha - Brno: Nakladatelství Orbis, 1937.

<sup>26</sup> Blíže viz EUCKEN, W. *Zásady hospodářského řádu*. Praha: Liberální institut, 2004, obzvlášť kap. XIX.

dokonalost tržního mechanismu, nevěří, že politické trhy mají automatické sklony k efektivnosti.

Gordon Tullock (1922-2014) se kromě otázek hlasování a rozhodování věnoval také problematice „dobývání renty“. V jeho modelu je popisován problém snahy subjektů o dosažení lepších výnosů z veřejných prostředků za poskytované statky státu, než je možnost dosažení na trhu. Významnou osobností, která ovlivnila veřejnou ekonomii, byl Mancur Olson (1932-1998). Nikdy nepatřil k Virginské škole, vystudoval Státní univerzitu v Severní Dakotě a PhD získal na Harvardu a působil na Princetonské a Marylandské univerzitě. Do teorie veřejné ekonomiky se zapsal prací *The Logic of Collective Actions: Public Goods and the Theory of Groups* (1965) a tyto myšlenky rozpracoval v knize *The Rise and Decline of Nations* (1982).

Provedl zde analýzu stimulů lidí k chování ve skupinách, proč se prosazují a společné zájmy. Základní vysvětlení vidí v tom, že organizovaná menší skupiny mohou snadněji jednat na základě snahy o naplnění společného cíle. Velké skupiny, pokud nejsou organizovány a jedinci v nich dostatečně motivováni, většinou své cíle nenaplní. Taktéž metodologicky přiřadil aktivity společenských organizací (odborné, profesní komory a různé další spolky) k veřejným statkům, byť speciálního charakteru.

Jeho koncepce vychází z předpokladu, že altruismus znamená potřebu toho, aby se i ostatní těšili z dobra (např. ochrana přírody). V tomto ohledu preference jedince v sobě obsahují i kolektivní užitek z veřejného statku. Nedochozí zde ke klesající mezní míře substituce mezi dvojicí statků či dvojicí dosahovaných cílů.

Je potřebné si také uvědomit, že rozhodovací proces ve veřejné ekonomice probíhá v několika hierarchicky uspořádaných rovinách. Tato uspořádání jsou důsledkem konkrétních určení jako rozloha, fyzikálně geografické determinanty, kulturní formy bytí atp. Vznikl tak problém teorie fiskálního federalismu. Významně se do formulování problémů zapsal Wallace E. Oates svými pracemi *The Political Economy of Fiscal Federalism* (1977) a *Fiscal Federalism* (5. vydání, 2011). Tyto práce jsou dodnes považovány za klasické z hlediska zkoumání mnohoúrovňového působení vlády.

Byla jim zformulována teorie decentralizace na základě existence lokálních veřejných statků. Při zdůvodnění předností místních vládních orgánů uvažuje hlavně vzdálenost centrálních orgánů od místních a tím větší efektivnost při rozhodování. Taktéž místní orgány dokáží lépe identifikovat lokální potřeby obyvatel.

Pro objasnění lokace ekonomických agentů se častou používá Tieboutova hypotéza<sup>27</sup>, která předpokládá že, pokud nabízejí obce různé „koše veřejných statků“ za různé ceny, pak si lidé vybírají působiště podle svých preferencí. Toto „hlasování nohama“ nebývá však obecně přijímané, neboť neuvažuje např. o nákladech, mezilidských vztazích atp. Je nutno podotknout, že jedním z ideových zdrojů fiskálního federalismu je tzv. princip subsidiarity. Již Aristoteles

<sup>27</sup> Britský ekonom tuto teorii publikoval v 50. letech viz TIEBOUT, C. *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, 1956, s. 416-424.

a Tomáš Akvinský prosazovali potřebu rozhodování co nejvíce přiblížit nejnižším správním jednotkám.

Subsidiaris významově z latiny znamená pomocný, podpůrný. Principem subsidiarity rozumíme politickou zásadu, kdy rozhodování se má týkat co nejnižšího správního subjektu, který může uvedený problém vyřešit.

Jako vědomý organizační princip byl poprvé uplatněn v kalvínské koncepci společných věcí. Na synodě v Emdenu v roce 1571 při formulaci nového církevního řádu odmítli kalvinisté centralistický, katolický model a v roce 1603 byl Johannesem Althusiusem (*Politia Methodice digesta*) doporučen jako princip státního uspořádání. Později v 19. století našel uplatnění za určitých okolností i v katolické církvi. Jeho uplatnění má různé formy - existují více centralizované systémy i decentralizované, přičemž míra decentralizace je dána místními a historickými podmínkami.

V současné době patří mezi nejvlivnější osobnosti Joseph Eugene Stiglitz (1943) Tento americký [americký keynesiánský ekonom](#) nositel [Nobelovy ceny za ekonomii](#) (2001- spolu s [George Akerlofem](#) a [Michael Spencem](#)) získanou za „za analýzu trhů s asymetrickými informacemi“ Studoval na Amherst College a [Massachusetts Institute of Technology](#), kde získal doktorát. Učil na univerzitách v [Cambridge](#), [Yale](#), Duke, [Stanford](#), [Oxford](#) a Winston. Nyní působí jako profesor [na Kolumbijské univerzitě](#) a je členem řady institucí. Získal i jiná ocenění. Pracoval také jako předseda [Rady ekonomických poradců](#) pro prezidenta [Spojených států](#) (1995-1997) a také ve funkci [hlavního](#) ekonoma Světové banky (1997-2000).

Joseph Stiglitz je známý jako tvrdý kritik neomezeného trhu, [monetarismu](#) a neoklasické školy ekonomiky obecně, stejně jako [neoliberálního](#) chápání [globalizace](#), politiky [MMF](#) vůči rozvojovým zemím a liberálních reforem. Na počátku své kariery v letech 1965-1966 pracoval Stiglitz na výzkumu na [Chicagské univerzitě](#) pod vedením [Hirofumi Uzawy](#). V té době se jeho výzkum zaměřil na problémy ekonomického růstu, inovací a přerozdělování příjmů.

V oblasti veřejné ekonomiky publikoval významné práce *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton, 1980 (dotisk 1988, 2000) a spolu s A. B. Atkinsonem práci [Lectures on public economics](#). London New York: McGraw-Hill Book Co, 1980. První práce byla přeložena do českého jazyka<sup>28</sup> a měla tak vliv na formování postojů v této vědní disciplíně i u nás.

Ekonomické myšlení o problémech veřejné ekonomiky v českých zemích má jednu specifickou osobnost, která zaujala, ale téměř neovlivnila v podobě následovníků myšlenkový vývoj v českém státě - Bernarda Bolzana (1781-1848).<sup>29</sup> Rodem, jak naznačuje jeho příjmení, pochází Bolzano z tohoto severoitalského města. Jeho otec provozující obchod se v Praze usadil

<sup>28</sup> STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997.

<sup>29</sup> Blíže viz SEIDLEROVÁ, I. *Politické a sociální názory Bernarda Bolzana*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1963.

v roce 1767. Matka Cecílie Mauerová byla dcerou pražského obchodníka se železářským zbožím. V Praze mladý Bolzano navštěvoval pianistické gymnázium a po jeho ukončení v roce 1796 si prohluboval znalosti matematiky a logiky v tříleté filozofické přípravce. Následně navštěvoval přednášky z matematiky, a to zejména Františka Josefa Gerstnera. Přes obrovský zájem o matematiku se nakonec rozhodl pro kněžskou kariéru a stal se univerzitním kazatelem v kostele sv. Salvatora. Zároveň zastával místo profesora filozofie náboženství. V roce 1819 byl pro jeho reformátorské názory suspendován. Uchýlil se do ústraní a žil u svých přátel v Radiči a později v Těchobuzi a Liběchově. V letech 1841-1848 pracoval pro Královskou českou společnost nauk jako sekretář.

Matematicky patřil mezi výjimečné zjevy. V matematické analýze začal uplatňovat rigoróznost a jeho přínos objevil a rozvinul o 50 let později K. Weierstrasse. Kromě matematických prací napsal také filozofické a náboženské práce. Z hlediska ekonomie sepsal jeden spis, který je výsledkem jeho úvah o společnosti - *O nejlepším státě* neboli myšlenky přítele lidstva o nejučelnějším uspořádání společnosti. Tato práce vznikala během psaní jeho nejvýznamnějšího spisu v oblasti teorie vědy a logiky *Vědosloví*. Byla věnována Anne Hoffmannové. Totiž po karlovarských usneseních německého spolku o potírání „demagogických rejdů“ (1819) se 5 let táhl církevní proces s Bolzanem. Byl zastaven až na zákrok Josefa Dobrovského, který pohrozil hlavnímu žalobci, císařovu zповědníkovi Frintovi, že využije veškerého svého vědeckého vlivu k rozšíření této záležitosti v zahraničí. Bolzano v té době poskytl klid k práci rodině Hoffmannových na svém statku v Těchobuzi.

Spis *O nejlepším státě* byl napsán jako utopie o fungování společnosti a Bolzano původně pomýšlel na jeho vydání, ale v roce 1848 jej zakázal zveřejnit. Takže v tištěné podobě vyšla po 100 letech, německy v roce 1932 a česky v roce 1934. Přesto však víme, že byl tento spis znám a řada autorů o něm psala.<sup>30</sup> Z hlediska myšlenkových kořenů ekonomické teorie byl samouk, dokonce tehdy známá Buquoyova práce *Die Theorie der Nationalwirtschaft* zůstala v jeho rozsáhlé knihovně nerozřezaná. Byl však ovlivněn francouzskými utopisty Saint Simonem, Etienem Cabotem, reformátorem Pruska von Steinem a dalšími.

Jeho utopický socialismus a komunismus ho vede k jinému pojetí veřejného sektoru než si v 19. století v českých zemích, kdo představoval. Například navrhoval zrušení soukromého vlastnictví domů a bytů a jejich nahrazení obecním vlastnictvím, přičemž nájemné by se odvozovalo od nákladů na pořízení a údržbu. Základ správy viděl v obci, požadoval vytvoření institucionální vědy jako struktury placení ze státních peněz a zdaňování by mělo být pouze na osoby s nadprůměrnými příjmy<sup>31</sup>. Jeho žáci a přátelé např. J. Hoffmann, R. Zimmermann, K. Liebleinová a další se snažili jeho sociálně ekonomické myšlenky propagovat i po jeho úmrtí. Tak v letech 1849-1852 vyšlo několik set jeho exhort<sup>32</sup> a další ještě vyšly v roce 1884.

<sup>30</sup> Viz např. BRAF, A. *Politické vědy v Čechách na sklonku věku osmnáctého a v první polovině devatenáctého*. Tiskem ALOISA WIESNERA v Praze Nákladem České Akademie 1909; HORÁČEK, V. *Bolzanův nejlepší stát*. V Praze: Nákladem vlastním, 1907.

<sup>31</sup> Blíže viz BOLZANO, B. *O nejlepším státě*. Praha: Mladá fronta, 1981.

<sup>32</sup> Exhorta nemá v české řeči ekvivalent. Vznikla z latinského „exhortatio“ - kázání a z německého „Erbauungsrede“ - nabádání, rozkazování, podněcování. Asi nejlepší příklad je vzdělávací řeč. Výběr

Bolzanův vliv na další vývoj v myšlení v českých zemích nebyl příliš velký, neboť jeho pojetí bylo do značné míry odmítáno a autor sám nikde nehovořil, jak dosáhnout „nejlepšího státu“. Avšak díky svému výborně logicky fungujícímu mozku vytvořil inspirující obraz, který nutí k zamyšlení i dnes. Následná generace českých ekonomů se víceméně snažila přenést výsledky ekonomického bádání do českých poměrů, a tudíž přijímala postoje klasické ekonomie a rakouské školy.

Základní práci v oblasti hospodaření státu a obcí napsal v roce 1887 (druhé vydání 1892) Josef Kaizl (1854-1901). Tento doktor práv působil jako soukromý docent pražské univerzity. Vyučoval zde národní hospodářství a finanční vědy. Působil také jako ministr financí v Thunově vládě.

Ideově byl ovlivněn německou historickou školou (A. Schäffle) se kterou se seznámil úzce jako stipendista na univerzitě ve Štrasburku a subjektivně psychologickým přístupem rakouské školy. Jako první autor vydal ucelenou učebnici ekonomie v češtině.<sup>33</sup> Svým zaměřením se řadil mezi tzv. „katedrové socialisty“. To se odrazilo i jeho pojetí státu. Viděl centrum jeho aktivit v sociální hospodářské politice. Samozřejmě se uvedený aktivní přístup státu a obcí odrazil i v jeho pojetí veřejných financí. V této oblasti publikoval zásadní práci, která se snažila o systémový výklad financí z pohledu veřejných subjektů.<sup>34</sup>

Kniha I. pojednává o „hospodaření veřejném a finanční vědě“ a jsou zde vymezeny obce a jejich hospodářství, politická ekonomie a státní vědy, majetek obcí a jejich rozpočtování. (Kaizl J. Finanční věda. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892, s. 3-74) Zabývá se zde souhrnnými a společenskými potřebami, a dokonce formuluje zárodek teorie „černého pasažéra“. „Než by i tam, kde bylo by lze ponechati opatření takovýchto potřeb soukromému počínu, svědčíva činnost státní (obecní) okolnost, že by ukojení skrze nějakou soukromou skupinu občanů na soukromé a zvláštní náklady jejich, způsobilo zároveň ukojení potřeby té i pro občany, kteří ke skupině a nákladům jejich nepřistoupili: např. zařízení osvětlovací, odvodňovací, zdravotnická aj.“ (Kaizl J. c.d., s. 9-10) Tato Kaizlova práce se stala základní učebnicí přístupu k problematice veřejného sektoru i za První republiky. Avšak tehdy převzal vůdčí roli Karel Engliš (1880-1961).

Byl vůdčí osobností tzv. „brněnské školy“ kam patřila řada ekonomů První republiky. (V. Chytil, V. Vybral, J. Lovenstein a další). V roce 1919 se stal rektorem Masarykovy univerzity, dále působil jako ministr financí a guvernér Československé národní banky. Od roku 1939 byl profesorem na UK v Praze. V roce 1947 se stal jejím rektorem. V poměrech po roce 1948 byl odstraněn od významnějších společenských funkcí. Jeho stěžejní práce byla Soustava národního hospodářství (1938).

---

z Bolzanových exhort viz BOLZANO, B. *Exhorty*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008. Celkem je známo 577 Bolzanových exhort.

<sup>33</sup> Viz KAIZL, J. *Národní hospodářství*. Praha: Nákladem J. Fořta a soudr., 1883.

<sup>34</sup> Viz KAIZL, J. *Finanční věda*. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892. Ta se členila na části Kniha 1. *Hospodářství veřejné a finanční věda*; Kniha 2. *Druhy a vývoj financí*; Kniha 3. *Důchody výrobní*; Kniha 4. *Poplatky - Všeobecná teorie daní*.

Pro teorii veřejné ekonomiky jsou významné jeho práce z roku 1929 *Finanční věda* a později vyšlé *Teorie státního hospodářství* i *Malá finanční věda* (1932) se staly novým přínosem pro koncepci veřejné ekonomy v ČSR.<sup>35</sup> V *Teorii státního hospodářství* se Engliš snaží aplikovat svou teleologickou koncepci ekonomiky na fungování státu. Teleologii, tj. účelovost je mu východiskem, odmítá kauzální a normativní výklad systému státního hospodářství. Své pojetí definuje: „Tyto komplexy jednání, kterým říkáme hospodářství, ať už se tato hospodářství zkoumají izolovaně (hospodářství individuální, hospodářství státní) anebo ve svých vzájemných vztazích (směna). Tyto komplexy jednání, kterým říkáme hospodářství, chce teleologická teorie pochopiti jako jednotné soustavy... Teleologie přistupuje k danému komplexu jednání svou formálně logickou výzbrojí. Přestavuje si ho jako chtěný a jako soustavu prostředků a účelů.“ (ENGLIŠ, K. *Theorie státního hospodářství*. Praha: F. Topič, 1932, s. 71-72) Prvky systému jsou Englišem vztahovány k účelu, který plní. Základem je mu celý systém hospodaření a veřejná ekonomika určena účelem vyplývající potřeb hospodářského mechanismu.

Jiné pojetí blízké sociální demokracii přináší Josef Macek (1897-1972). Vystudoval právo na Karlově univerzitě, přičemž ekonomické přednášky absolvoval u A. Bráfa a J. Grubera. Od roku 1907 byl členem sociální demokracie a úzce spolupracoval a F. Modráčkem. Po válce v roce 1949 emigroval do Německa a z něho přes [Francii](#) a Kanadu do [USA](#). Poté přednášel na univerzitě v [Pittsburghu](#), kde se stal v roce 1953 profesorem.

V meziválečném období byl hlavním ideovým odpůrcem K. Engliše. Přinesl jiné pojetí ve své *Sociální ekonomice*. Zde hlavně v kapitole IX. Veřejné podnikání chápe roli veřejných podniků jako neziskových. „Od soukromého podniku liší se veřejný podnik důrazem, který z pravidla klade na „službu veřejnosti“ na rozdíl od zisku.“ (MACEK, J. *Sociální ekonomika: kurs národního hospodářství*. Praha: Česká grafická unie a.s., 1948, s. 106) Přitom pod podniky rozumí celý komplex ústavů, tj. škol, nemocnic, pohřebních ústavů a souhrnně používá termín veřejné svazky. Jejich činnost vymezuje takto: „Pole působnosti pro podnikání veřejných svazků bývá určováno větou, co soukromé osoby podnikat nemohou, nechtějí nebo v zájmu vcelku nesmějí.“ (MACEK, J. c.d., s. 107)

Hlavní problém vidí v nutnosti čelit korupci a libovůli, neboť včetně veřejné správy vzniká možnost ovlivňovat jejich aktivity ve prospěch určitých jedinců a skupin. Jisté řešení vidí ve smíšených společnostech zkombinovaným soukromým a veřejným vlastnictvím.

Ekonomická teorie po roce 1948 nevydělovala problém veřejné ekonomiky jako zvláštní sféru ekonomického myšlení. Bylo to dáno změnou vlastnických vztahů a přechodem z obecního zřízení na správní systém národních výborů. Z hlediska vlastnických vztahů existovalo soukromé vlastnictví (pro proces vlastnění výrobních prostředků jako např. půda), osobní vlastnictví (vlastnictví věci nepoužívaných k podnikání), kolektivní vlastnictví (výrobní a nevýrobní družstevnictví) a společenské vlastnictví reprezentované státem a nižšími stupni správy - krajské, okresní, městské a místní národní výbory. Majetek jim nepatřil, měli ho pouze

<sup>35</sup> ENGLIŠ, K. *Finanční věda. Nástin teorie hospodářství veřejných statků*. Praha: František Borový, 1929; ENGLIŠ, K. *Theorie státního hospodářství*. Praha: F. Topič, 1932; ENGLIŠ, K. *Malá finanční věda*. Praha: František Borový, 1932.

ve správě (viz např. národní podniky oproti státním podnikům, kde stát je vlastník). O rozsahu poskytování veřejných statků rozhodovaly orgány, ale jejich velikost v daném období byla určena na základě pětiletých plánů, které se rozpracovávaly na všech úrovních. Existoval systém plánovaných dokumentů od prognóz, koncepcí rozvoje programů rozvoje, technickoekonomických studií, dlouhodobému vývoji, směrnic pro sestavování plánů až po vlastní národohospodářský plán. Ten měl normativní, zdůvodňující a tabulkovou část.<sup>36</sup> Z hlediska teoreticko-ekonomických představ plán zabezpečoval komplexní rozvoj zdola nahoru ovšem korigovaný celkovou velikostí zdrojů a potřebami proporcionalitami shora dolů. Celkový cíl směřování byl ovšem určen koncepcí centra.

Výhodou zde byla plošnost řešení, dodržení minimálních standardů pro celé území a soustředění zdrojů na vytyčené problémy. Nevýhodou bylo schopnost urychleně reagovat na změnu podmínek, neboť vše se pohybovalo v dlouhodobých horizontech a problém dokonalosti informací. Centrum ne vždy pracovalo se stejně kvalitními informacemi, a pokud se dopustilo chyby pak zpravidla s následky pro celou ekonomiku. Také vznikaly mnohdy problémy mezi hodnotovým a naturálním vyjádřením úkolu plánu a kvalitu neposuzoval spotřebitel, ale zadavatel úkolu plánu, což ne vždy vedlo ke spokojenosti občanů.

Některé tyto problémy se pokoušeli řešit ekonomové jako Ota Šik<sup>37</sup> s tím, že se pokusili definovat produktivní jednotky jako relativně samostatné a tím nastolit tržní socialismus jako změnu hospodářského mechanismu. Jako základní problém viděli v byrokratickém charakteru, který se tímto snažili potlačit. Šik sám se později stal nositelem tzv. třetí cesty jako řešení rozporu mezi kapitalismem a socialismem.<sup>38</sup>

Po roce 1989 se objevuje řada prací, které metodologicky vycházejí ze standardních koncepcí anglosaského světa a západní Evropy. Z nich je asi nejvýznamnější přínos Yvonne Streckové (1934-2006). Její výjimečnost spočívá i v tom, že měla nejenom teoretické znalosti, ale také je uplatnila v praxi jako náměstkyně ministra vnitra pro reformu státní správy. Její nejvýznamnější prací byla *Veřejné ekonomie pro školu i praxi* (1998). Touto učebnicí založila jakýsi primární standard pojetí veřejné ekonomie v ČR. Taktéž pomáhala budovat Ekonomicko-správní fakultu v Brně, kde dodnes pracují její následníci. Jako spoluautor je uveden i Ivan Malý.

<sup>36</sup> Blíže viz ROZSYPAL, K. a kol. *Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování*. Praha: SNTL/ALFA, 1978.

<sup>37</sup> Viz např. ŠIK, O. *Ekonomika, zájmy, politika*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1962; ŠIK, O. *K problematice socialistických zbožních vztahů*. Praha: Nakladatelství CSAV, 1965.

<sup>38</sup> K jiným pracím týkajících se podmínek kvality života za socialismu viz např. SELUCKÝ, R. *Ekonomie a život*. Praha: NPL, 1962, který řeší tuto problematiku prizmatem úspor času. Či práce MISAR, M. *Terciární sektor*. Praha: Svoboda 1981, kde se objevuje pokus včlenit kvartérní sektor do sociální ekonomiky. ŠIK, O. *Der dritte Weg - Die marxistisch-leninistische Theorie und die moderne Industriegesellschaft*. Hamburg, 1972.