

ROVNOVÁHA FINANČNÍ.

§ 1. FINANČNÍ TROJSHODA.

Vrchní všeobecné pravidlo finančního hospodářství jest zabezpečiti úhradu všem potřebám řádně schváleným aneb i bez předchozího schválení nutně a neodvratně nastávajícím, což se populárněji vyjadřuje jako požadavek, aby výdaje s příjmy se kryly. Shody této potřebí ve smyslu trojím; musí býti

1. shodou číselnou nebo kvantitní, t. j. celková suma úhrad musí se shodovati s celkovou sumou potřeb (jinak by vzešel nekrytý deficit pokladniční);

2. shodou druhovou či kvalitní, které se dosáhne, jestliže se uhradí každý druh potřeb takovým druhem úhrady, který jest povaze toho druhu potřeby přiměřeným;

3. shodou časovou a místní, aby potřebné příjmy byly také po ruce, když se výdaj příslušný státi má a kde se dítí má.

Základní podmínkou zachování shody ve všech třech směrech a vůbec spořádaného průběhu hospodářství finančního jest při vyvinutém hospodářství peněžním účetnický pořádek. Nejprvnější pak požadavek účetnického pořádku jest zase hospodaření pomocí rozpočtu. Správný průchod hospodářství na základě rozpočtu provedeného kontroluje se pak zvláštními orgány, kterým přísluší zkoumati a schváliti účet konečný.

V ústavním státě i zřízení rozpočtu i schválení není toliko v rukou orgánů moci výkonné, nýbrž děje se za spolupůsobení zákonodárných sborů, jejichž kritika celého hospodářství státního nalézá v rozpočtu a konečném účtu bezpečnou důležitou oporu.

A. Rozpočet.

§ 2. POJEM A VÝZNAM ROZPOČTU.

Rozpočet je číselně provedený hospodářský plán pro budoucí periodu správní (v moderních státech, a zvláště ve větších, zpravidla jednorocní). I obsahuje sumy, jež potřebny budou v té periodě k zapravení státních (resp. zemských atd.) nákladů (výdajů, potřeb) s udáním, z jakých pramenů příjmů a jakými sumami se uhradí (uhrazení – Bedeckung).

Veřejnohospodářský význam rozpočtu záleží v tom:

Rozpočet jest podmínkou rovnováhy mezi výdaji a uhrazením jich, a to podmínkou tím důležitější, čím větší jest rozsah jednotlivého veřejného hospodářství. Dopouští úsudek ne pouze o výši výdajů, nýbrž též o vzájemném poměru jednotlivých kategorií jejich a činí teprve možným úsudek, pokud, hledíc k nynější výši a k možnému ještě zvýšení po uhrazení nutných a neodkladných výdajů lze pomýšleti na výdaje sice užitečné, ale odkladné. Ukazuje dále, je-li přiměřeně upraven, nejen výnosy jednotlivých pramenů příjmových, nýbrž i náklad s jejich opatřením spojený (srovn. o rozpočtu hrubém a čistém). Jest s jedné strany instrukcí pro orgány správní, s druhé strany však základem pro kontrolu jejich a pro jejich zodpovědnost ve příčině výdajů, vykonaných v jejich oborech. Je-li tato zodpovědnost dostatečně vydatná, jest rozpočet hradbou proti nehospodářství. Konečně po stránce formální jest základem pro rozčlankování účtu státního (zemského atd.).

V nynějších státech více méně vyvinuta jest jednota rozpočtu a pokladny pro veškeré finanční hospodářství státní. Jest to výsledek politického vývoje, kdežto se právě z politických útvarů starší doby vysvětluje, proč ona v témže hospodářství veřejném více rozpočtů a pokladen mívala. Jednotou rozpočtu a pokladny vyznačuje se tolik, že všecek výdaj a příjem finančního hospodářství státního zpravidla o jediný rozpočet se opírá a aspoň účtárnicky ústřední pokladnou prochází.

V dobách dřívějších znamenáme především ve státě stavovském rozdíl pokladny (komory) panovníkovy a pokladny stavovské, kterážto ustanovena toliko pro správu příjmů, povolených od stavů panovníkovi. Kromě toho pak mnohost pokladen rozuměla se sama sebou ve státních útvech, které skládaly se z více článků, z více

druhdy samostatných států, jako bylo na př. v říši rakouské až do té doby, kdy absolutní vládě podařilo se sjednotit centralisticky správu těchto částí. S centralisací zákonodárství a správy provedena postupně i centralisace celého hospodářství finančního i rozpočtu a pokladny.

Třetí způsob mnohosti pokladen, již druhdy rozšířený, záležel v tom, že pro jednotlivé větve příjmů existoval zcela samostatný právní organismus, anebo že zřízeny pro jednotlivé druhy úkolů a výdajů příslušných zvláštní pokladny, „fondy“, jimž zvláštní druhy příjmů přikázány, což se i tím vysvětluje, že se zhusta pro nové úkoly i nové prameny příjmů povolovaly a zřízena zvláštní správa pro ně. Tento způsob vyvinul se v Anglii a odstraněn teprve pozvolnou „konsolidací“ pokladen. (Stopy podobného zřízení ještě do nedávna byly v českém rozpočtu zemském, který se dělil podle jednotlivých „fondů“, jako jsou: „domestikální“, kázníční, nalezineční atd., což nyní již odstraněno).

Avšak i v největších veřejných hospodářstvích objevují se výjimkou zvláštní rozpočty a po případě i zvláštní pokladny pro ně. To jsou případy:

1. Při fonděch věnovaných zvláštními určeními veřejnoprávními nebo nadacemi třetích osob jistému zvláštnímu úkolu. (Zvláštní rozpočet normálního školního fondu v Čechách.) Velmi bohatý jest obor takovýchto fondů zvláště ve finančních hospodářstvích obecních (zvl. fondy chudinské a j. v.).

2. Při mimořádných účelech povahy přechodné, jako jsou: amortisace jistých dluhů (na př. železničních: Bádensko), pro likvidace válečných nákladů (Francie po roku 1871) nebo pro jisté opravy (oprava pevností a válečného materiálu po válce francouzsko-německé v Německu) nebo pro určité stavby (železnice: Bádensko; parlamentu v Německu, fond pro rozšíření města ve Vídni, utvořený z prodeje pozemků na místě zrušených hradeb).

3. I při jistých trvalých účelech, jestliže to zvláštní povahou jejich jest odůvodněno (státní tiskárna, fondy pensijní pro invalidy, námořské a j. ve Francii, pro něž existuje t. zv. budget des services rattachés au budget).

Do všeobecného rozpočtu státního kladou se pak v obojích případech jen čisté příplatky státní k těm účelům.

Pokud jde o mimořádné dočasné úkoly, nedá se zejména ničeho

namítati proti tomu, aby pro ně byl zvláštní rozpočet. Rovněž pak jest přípustno, aby se formálně oddělil rozpočet výdajů mimořádných od rozpočtu řádného (francouzský rozpočet mimořádný se sdělovává) anebo rozpočet nákladů zařizovacích od provozovacích, což bylo též zavedeno v Rakousku (Biliňským).

§ 3. VLASTNOSTI ROZPOČTŮ MODERNÍCH.

K pravé platnosti, a to nejen politické, nýbrž právě též veřejno-hospodářské, přišel rozpočet teprve v ústavním státě novověkém. Dály se ovšem i druhdy pokusy o rozpočty ve státech absolutistických; vynikající panovníci i státníci z příčin pořádku dbali o to, aby měli správné přehledy pravidelných potřeb a pravidelných příjmů státních, při čemž ani obyčejně nešlo o vlastní hospodářský plán pro jedinou periodu finanční, kterýž by pro každou další znova se měnil, nýbrž o jakési všeobecné vodítko na delší řadu let. Ten ráz měl na př. také ještě Neckerův „Compte rendu au roi“ (účet králi podaný), jenž měl vlasitně sloužiti za podklad k uhrazení vydání v mezích příjmů pravidelných, jež byly nasnadě. V nové době i absolutistické státy sdělávají pravé rozpočty pro každé období správní, tak i Rusko, kdež se k posouzení předkládá „říšské radě“ (poradnímu sboru, složenému z různých hodností).

Avšak docela jiný ráz mají rozpočty ústavních států i samosprávných sborů, třeba pro posléz doříčené nebylo vždy toho ustáleného práva rozpočtového, jak je nalézáme v hospodářstvích státních, kde rozpočet jest podkladem odpovědnosti vládní. Však právě aby jím býti mohl, musí jednak ústrojí rozpočtu samotného býti zcela určitě upraveno a v platnosti býti určitá pravidla, kteráž jsou vyčtena buď povšechným předpisem stálým nebo určitými formulami každý rozpočet provádějícími (finančním zákonem). Rozpočet, který má býti skutečným podkladem odpovědnosti a zárukou hospodárnosti, musí býti:

1. sosenován jako rozpočet hrubý,
2. býti přiměřeně specialisován,
3. musí vzhledem k němu platiti zápočet virementů.

Všecky tyto tři vlastnosti jsou ve vzájemné spojitosti a žádná nesmí scházeti, má-li býti řeči o opravdové odpovědnosti. Jsou zkrátka nezbytnými znaky konstitučního práva rozpočtového.

Ad 1. Rozpočet hrubý.

Opatření příjmů spojeno bývá s nákladem při rozličných druhích jejich nestejným. Rovněž pak mnohé ústavy a úřady veřejné, konajíce povinnosti své, při tom bezprostředně nabývají příjmů (tax, poplatků atd.).

Rozpočet dá se pak upravit tak, že se v něm uvádějí všechny

hrubé výnosy příjmův a rovněž všechny výdaje, kteréhokoli druhu, tedy též ony, jež spojeny jsou s vybíráním těch kterých druhů příjmů; pak mluvíme o rozpočtu hrubém, který uvádí *všechny* příjmy a výdaje, jež se v jednotném hospodářství veřejném průběhem finanční periody objeví. V moderních hospodářstvích finančních nalézáme veskrz formu rozpočtu hrubého, kdežto v dobách dřívějších obvyklý byl t. zv. rozpočet čistý, ve kterém se jednotlivé druhy příjmův uváděly již po srážce nákladů, spojených s jich opatřením, pak výdaje jednotlivých odvětví služby státní již po srážce příjmů, kterých ona bezprostředně nabývala.

Jakožto základ dobré finanční správy jest rozpočet hrubý nezbytný, neboť důležitě jest zejména znáti též náklady při správě příjmů, aby byl možný úsudek o poměru nákladů k výnosu, o kterýžto úsudek pak opravné snahy opírali se mohou. Avšak téhož účelu by se dalo dosáti i rozpočtem čistým, opatřeným všemi doklady číselnými. Leč pak by jen rozpočet čistý byl předmětem povolení (podkladem hlasování) a nepodával by nikdy dostatečného základu pro náležitou kontrolu hospodářství finančního a odpovědnost.

Příklad: Pro nějaké odvětví, které má 10 milionů výdajů celkových, ale očekává asi 2 mil. vlastních příjmů, povolilo by se rozpočtem čistým (po srážce očekávaných 2 mil., které se v rozpočtu samém ani neobjeví) pouze na straně výdajové 8 milionů. Může se nyní státi, že vlastní ony příjmy vzrostou v dotčené periodě finanční na 3 mil. Protože tato rubrika nebyla vůbec v rozpočtu, tedy může se v tom odvětví vydati 11 mil., aniž lze mluvíti o překročení rozpočtu, ježto přece více než povolených 8 milionů všeobecných státních příjmů se v onom odvětví nestránilo.

Ad 2. Zásada specialisování rozpočtu.

Specialisováním rozpočtu rozumí se podrobné rozvedení jednotlivých druhů příjmů podle pramenův i jednotlivých výdajů dle jejich zvláštních účelů.

U příjmů poskytuje již rozdílná povaha jejich zcela určitá dělítka (na př. jednotlivé kategorie daní, poplatkův atd.); i u výdajů může však míra podrobnosti býti rozličná. Můžeť se rozpočet výdajův obmeziti na skrovný počet položek, uvádějících jen celkové

obnosy, požadované pro jednotlivá základní odvětví správy. (Na příklad vždy pro celý obor působnosti jednotlivých ministerií souhrnně.) Avšak může se i dále specifikovati dle hlavních odborů správy, podřízených každému jednotlivému ministeriu, i třeba jejich dalších pododdělení nebo teritoriálních skupin, takže každý hlavní odstavec rozpočtu (kapitola) rozpadá se ve více titulův a ty po příspadě v paragrafy, eventuálně subparagrafy, a pokud se rozpočet ústavně vyřizuje, učiní se výdaj pro každé takové pododdělení předmětem zvláštního usnesení. Teprve ve spojení s tímto specialisováním vysvítá jasně význam rozpočtu hrubého.

Jistá mez pro specialisování ono jest ovšem nezbytna. Nevyhnutelná je totiž pro toto specialisování jistá hranice, aby sice hospodárné nakládání výdaji státními a zodpovědnost správy za ně byly možny, ale aby zároveň s druhé strany zachována byla administrativě (vládě) jistá míra volnosti, podle povahy věcí jí naprosto nezbytná. Novější rozpočty hranice této šetří, ač proti starším zásadu specialisování mnohem dokonaleji provádějí. (Srvn. rozdělení rakouských rozpočtů cislajtánských dle kapitol, titulův a paragrafů.)

Ad 3. Zároveň virementů.

Samo uvedené specialisování na podkladě rozpočtování hrubého může se státi podkladem vládní zodpovědnosti jen, když se k tomu spolu pojí výslovná zároveň převodů neboli t. zv. virementů. Rozumí se pak slovem „virement“ použití (převod) příjmu z oddělení rozpočtového (kapitoly, titulu, paragrafu), které se ukázalo býti nadbytečně nadaným, na oddělení (titul, kapitolu, paragraf) nedostatečně nadané. Čím rozsáhlejší jest možnost virementů, tím více podkopává se duch hospodárnosti, ježto svádí k úmyslným požadavkům nadbytečného nadání jistých položek, aby se získaly přebytky k volné dispozi. Proto se virementy mezi jednotlivými položkami rozpočtu zapovídají (srov. ustanovení rak. zákona finančního, každoročně rozpočet provázejícího). Tím není řečeno, že by vláda, když se ukáže nezbytnost, nemohla na jednotlivý účet vydati více, než povoleno. Avšak může to učiniti jen s risikem odpovědnosti za to překročení. Stejnou měrou jest vázána tam, kde povolená položka jest přebytkou, nevydati lehkovážně více.

Následkem záležitosti převodové (virementů) arcí jest, že se pak

hojnější měrou vyskytují t. zv. úvěry dodatečné (crédits supplémentaires), t. j. dodatky k rozpočtu pro obory na první ráz nedostatečně nadané, nebo t. zv. úvěry mimořádné (crédits extraordinaires) pro události nenadálé; obojím hospodářský význam přesného rozpočtu podrobného se ořísá. Avšak to zlo jest v jistých mezích nevyhnutelno a dá se aspoň zmenšiti, když se doba mezi počátkem finanční periody a sestavením i povolením rozpočtu co možná zkrátí a zásadou se učiní, že po stanoveném rozpočtu žádný výdaj, který jest odkladný, nemá se požadovati aniž povolovati. (V Anglii právo požadovati (navrhovati) nové výdaje po schválení rozpočtu má jen vláda.) I poměrně krátké finanční periody jsou nezbytny, má-li se zlo dodatečných a mimořádných úvěrů zameziti. Proto zejména větší státy doby novější mají finanční periody jednoroční.

§ 4. ÚSTAVNÍ VYŘÍZENÍ ROZPOČTU.

Parlamentární právo povolovací jinak bylo pojímáno dle zřízení anglického a jinak dle řádů kontinentálních. V Anglii rozlišovány jisté výdaje jako zákonně stanovené (zúročení dluhu, pense, jisté druhy služného), na každoročném povolování parlamentem nezávislé, jež nečiní se předmětem schvalovací debaty principiální, nýbrž pouze v příčině přiměřenosti číselné výše od vlády žádané — kdežto ostatní nejsou jen co do čísla na povolení závislémi, nýbrž i co do účelu samého. Též většina příjmů jsou příjmy pevné, stanovené obecně platnými zákony, a předmětem parlamentárního povolení jsou tedy jen jisté skupiny příjmů (zejména sazba t. zv. income-tax).

V ústavních názorech pevniny stálo se aspoň zásadně při absolutním právu povolovacím, to jest právu povoliti či nepovoliti všechny příjmy a všechna vydání, zásadě vyvinuté revolucí francouzskou jako důsledku tak zvané suverenity národa. Avšak opravdové odepření celého rozpočtu jest věcně i právně nemožností, ježto zahrnuje v sobě i odepření výdajů, které jsou nezbytnou podmínkou spořádané existence státní (vydržování soudů, správy bezpečnosti atd.) v dosavadním rozsahu, jakož i takových výdajů, které se zakládají na nabytých právech soukromých (úroky a splátky věřitelům atd.). Znamenalo by vlastně efektivně zastavení funkce pošty, telegrafu, státních železnic, odepření úroků věřitelům atd.

K objasnění pravé podstaty této otázky třeba jest míti na zřeteli pravou povahu rozpočtu. Rozpočet, tak jako mnohé jiné opatření v moderním státě, je tak důležitou věcí, že předkládá se ku schválení zákonodárných sborův a usnáší se o něm ve formě zákona. To však nemění nic na povaze rozpočtu; jeť on právě opatřením správním, které jen pro významnost svou sdělová se v podobě zákona (srov. o t. zv. zákonech formálních a contr. t. zv. zákonů materiálních) nebo aspoň vyhledává povolení zastupitelstva lidu (na př. sněmu zemského) a schválení panovnickova. Rozpočet jest věcně jen správním opatřením, které s jedné strany opírá se o platné trvalé zákony, jimiž jest organisováno celé ústrojí správy státní, s druhé strany o všechny trvalé zákony a instituce, na kterých zakládá se platný finanční systém (na př. zákony o daních, poplatcích atd.).

Stojí-li se zásadně na neobmezeném právu parlamentů k povolování rozpočtů, tedy se tím zároveň vyslovuje, že opatřením, určeným na krátkou dobu jednoho období správního, může se zrušiti platnost všech trvalých zákonných základů veřejné správy a systému finančního, nebo že na včasném právním stanovení rozpočtu závisí každoroční jejich obnova. Proto jest pro spořádaný průběh státní správy a pro zachování potřebné stability veřejného hospodářství nezbytno, konečně pak i parlamentarismu jen prospěšno netrhati na neobmezeném povolovacím právu, položití jemu spíše ústavní cestou jisté meze, zato arci vykonávati je tím přísněji při části povolovacímu právu naprosto vyhrazené. Hlasování při položkách první skupiny týče se pak jen výše položek, nikoli však zásadního přivolení nebo odepření.

Kde jest ústavní život dosti silný, dostačí zajisté obmezení povolovacího práva na obor oněch výdajů a příslušných příjmů, kterými nerušené trvání státního pořádku a života není nezbytně podmíněno. Kde parlamentarismus bezvýjimečně trvá na plném a neobmezeném právu povolovacím, sám tím ke slabosti své se přiznává.

§ 5. PROVEDENÍ ROZPOČTU A JEHO KONTROLA.

Podmínkou hospodářského pořádku a nezbytným doplňkem rozpočtu jest náležitě organisované státní účetnictví a kontrola. Protože výdaje a příjmy povolené pro určitou periodu finanční v této periodě vždy úplně se nerealizují, nýbrž z části až v nastávající, tedy potřebí jest ustanoviti hranice časové, do kterých v budoucí periodě finanční účtují se ještě na účet periody nynější ony příjmy a výdaje, které povoleny byly pro nynější rok běžný, teprve v budoucím budou realizovány. To jest zvláště důležité při velkých položkách zařizovacích výdajů, kterých vyčerpání přesně v mezích roku finančního se nedá předpokládati. U řádných výdajů a příjmů se nyní od tohoto prodlužování „účetního roku“ pouští.

Orgány běžného účetnictví jsou při všech instancích vydávajících a přijímajících, při čemž z důvodů prospěšnosti odděluje se správa pokladní od správy účetní aspoň ve vyšších instancích. Všecko vedení účtů sbíhá se nakonec u nejvyšší účetní, jejímž úkolem není toliko zkoumati účetnickou správnost a doklady, že se pohybovaly v mezích všeobecných předpisů, nýbrž i okolnost, zdali se výdaje udržely v mezích rozpočtu. Výsledek tohoto zkoumání předkládá se parlamentu a činí basis pro konečné schválení účtů neboli absolutorium.

B. Shoda kvantitní.

§ 6. DEFICIT A JEHO ZPŮSOBY.

Číselná shoda výdajův a příjmů jest vrchní podmínkou finančního pořádku, které dosíci lze jedině hospodařením na základě rozpočtu.

Rozumí se pak tím tolik, že pro všechny schválené výdaje rozpočtu nutno jest opatřiti uhrazení.

I. Deficitem neboli schodkem povšechně rozumí se všeliká kvantitní neshoda výdajův a příjmů vůbec, způsobená nedostatkem příjmů. Jestli neshoda tato vsutku v ten způsob nastane, že v konkrétním případě není vůbec po ruce příjmův, aby se výdaje uhradily, vznikne deficit pokladniční. Zamezení jej předvídavou opatrností patří ku hlavním úkolům rozpočtového hospodářství a tento deficit se na mysl ani nemívá, když jest řeč o deficitu ve smyslu finančně hospodářském.

II. Za hospodářství rozpočtového pojí se totiž otázky nejvážnější povahy i nejdůležitější úkoly finanční politiky k jinému pojmu deficitu. V technickém smyslu slova rozumí se totiž ve finančních hospodářstvích nynějších vyvinutých států „deficitem“ onen deficit, který vzniká, když k uhrazení povolených výdajů nedostačnými se ukazují řádné příjmy v tom rozsahu, jakým dle podobnosti k pravdě dojdou na základě platného finančního systému a při dosavadní výměře berní ve všeobecných zákonech o nich ustanovené (t. j. při dosavadní míře daně gruntovní, domovní atd., předepsané již ve příslušných zákonech o dani gruntovní, domovní atd.).

Vysvítá-li takovýto deficit již v rozpočtu, musí se s vyřízením rozpočtu zároveň zabezpečiti uhrazení jeho buď řádnými příjmy (daně) nebo mimořádnými (na př. půjčka) podle toho právé, který způsob věcnou svou povahou je vhodný. To stává se pak zvláštními ustanoveními t. zv. finančního zákona rozpočet provázejícího a za účelem provedení jeho sneseného. (Tedy ustanovením míry, jakou se má ta neb ona daň, na př. důchodová, vybírati, eventuálně do jaké míry jest dovoleno užití zápůjčky.)

Sám o sobě deficit takový není ještě příznakem zlého stavu financí; stává se jím jenom, nelze-li k uhrazení řádných výdajů

(provozovacích i zařizovacích) opatříti řádné příjmy dostatečné. Tento deficit tedy, tak zv. deficit v oboru potřeb řádných (Defizit in der ordentlichen Gebarung — Gebarungsdefizit), zván jest od Wagnera vlastním neboli pravým deficitem. V každém okamžiku totiž finanční hospodářství má toho dbáti, aby podmínky trvalého pořádku v něm byly zachovány, což však není, když zejména výdaje trvalé, s pravidelnou periodičností se vracející, nelze uhraditi příjmy, jež z trvalého pramene s pravidelnou periodičností se vracejí.

Naproti deficitu v oboru řádných potřeb stojí tudíž deficit v oboru potřeb mimořádných (Defizit in der ausserordentlichen Gebarung), nestačí-li řádné příjmy podle platného finančního systému a na základě dosavadní výměry na mimořádné výdaje. Zde pak nastává otázka, sluší-li i tento deficit uhraditi zvýšenými řádnými příjmy (na př. zvýšenými nebo novými daněmi) či lze-li bez národohospodářských nebezpečí užití mimořádných (na př. půjčky).

III. Nebezpečí deficitu pokladničního může se ovšem nepředvídaně dostaviti teprve v průběhu finanční periody, na př. úbytkem jistých příjmů, na které se počítalo nebo počítati dalo při normálních poměrech, nebo neodkladným vydáním nepředvídaným. Pak nastane potřeba výpomoci mimořádnými finančními prostředky až do definitivního ustanovení rozpočtu pro příští periodu finanční. Nejoblíbenější jest výpomoc pomocí tak zv. přechodného dluhu, jež pak se shladí buď ze řádných příjmů budoucí finanční periody nebo uzavřením trvalé zápůjčky (tak zv. konsolidací), ačli nelze výpomoci nahodilými pokladničními přebytky (předpokládajíc ústavní ospravedlnění).

IV. Rozeznává se konečně deficit akutní od chronického. O akutním se mluví, dostaví-li se v rozpočtu náhle buď následkem vzrůstu výdajů, jimž příjmy nestačí, nebo naopak náhlým úbytkem příjmů; již v rozpočtu se ukáže následkem zkušeností předchozího správného roku nebo účinkem nevyhnutelných nových potřeb, kterým na dosavadním základě finančního systému nelze čeliti. Chronickým stává se deficit, vleče-li se bez nápravy řadou let od jedné finanční periody ke druhé. Zpravidla rozumí se však chronickým deficitem jen deficit objevující se pravidelně v oboru potřeb řádných. A ten jest nejpovážlivějším.

Z toho, co uvedeno, vyplývá, že tak zv. rovnováha finanční (Finanzgleichgewicht) docílena jest jen tehdy, když jest k uhrazení řádných příjmů zabezpečen dostatek příjmů řádných. Avšak je-li tu vskutku nepochybná rovnováha finanční, to nesluší rozsuzovati jediné na základě jednotlivého rozpočtu resp. na základě účtů za jediný správní rok. Můžeť nahodile v jednotlivém období správním shoda ta se docíliti, ačkoli pro delší řadu správních roků (finančních period) zabezpečena býti nemusí, a naopak. Zdali bude zabezpečena měrou více méně trvalou, to závisí — jak patrnó — na tom, je-li celý platný systém finanční schopen, aby ji pojistil, t. j. je-li celý finanční systém v celku i v částech tak upraven, aby opatření mimořádných příjmů jen na ty případy bylo obmezeno, kde jest národohospodářsky nezávadné. (Sr. níže o shodě kvalitní.) Není-li to zabezpečeno a nelze-li snížit řádných výdajů, aby se toho docílilo, nastane potřeba opravy finančního systému, zejména opravy daní a poplatků.

§ 7. O PROSTŘEDCÍCH K ZABEZPEČENÍ SHODY KVANTITNÍ.

Docílití stálou shodu kvantitní nebylo by nesnadno, kdyby výdaje finančního hospodářství vůbec anebo aspoň řádné vracely se rok od roku sumou stejnou. Ale ježto tomu tak není a přece třeba jest aspoň pro řádné výdaje, ovšem pak i eventuálně pro mimořádné provozovací (srovn. níže!), zabezpečiti pravidelné uhrazení řádnými příjmy, tedy nezbytno jest postarati se již s a m ý m upravením finanční soustavy, aby naproti měnivé výši výdajů řečených bylo lze bez obtíží užiti jistých druhů příjmů dosti pružných, aby podle potřeby vyšší výnosy poskytly. Jinými slovy: každá finanční soustava, která v sobě samé má nésti záruku zachování rovnováhy finanční, musí míti nějaký dosti expansivní pramen příjmů, aby snadno mohlo se vyhověti vzrůstu potřeby nastávajícímu od jednoho správního období ke druhému. Takovýmto článkem finančních soustav mohou býti jen určité druhy daní, zejména tak zv. daně důchodové (srov. nauku o daních).

Protože nesnáze spojené s docílením shody kvantitní tím jsou menší, čím méně značné jsou odchylky od pravidelného stavu, bude spořádaná správa finanční toho dbáti, aby značné takové odchylky od pravidelného stavu zamezovala a to předem tím, že zejména značné mimořádné výdaje včas předvídá a na více správních období rozdělí. Velmi podstatně působí se dále k větší stejnoměrnosti, když se preventivními zařízeními vznik jistých událostí zamezuje, které by pak měly tím větší mimořádné výdaje za účelem repressy za následek. Řádné výdaje tím rostou, ale značné mimořádné se zamezují. (I vojenský rozpočet dle zásady „Si vis pacem, para bellum“ dle toho principu nyní se upravuje. Dobrá, pravidelná služba zdravotní, aby se zamezily epidemie. Regulace vod, aby se zamezily povodně atd.)

Protože však příliš značné, náhlé zvýšení řádných příjmů mívá též své nesnáze, tedy se po případě, aby se okamžité kvantitní shody docílilo, užije tak zv. půjčky přechodné, na krátký čas uzavřené, kteráž se potom z řádných příjmů budoucích období splatí. Takovou operací dociluje se téhož výsledku, jako když se mimořádný výdaj na více správních období rozdělí, aby se ze řádných příjmů uhradil.

C. O shodě kvalitní (druhové).

§ 8. *FINANČNÍ PRINCIPY ÚHRADOVÉ.*

K základním požadavkům hospodářství veřejných náležit, aby se hradil každý druh výdajů co do druhu i míry takovým způsobem příjmů, který podle povahy předmětu i podle účinků finančních a národohospodářských jest nejvhodnější. — Běží tu o dvojí úkol:

I. Zdali a které činnosti hospodářství veřejných lze činiti zdrojem příjmů a do jaké míry? Neboli jinak: běží o to, kterak sluší co do stránky finanční spravovati činnosti od státu, zemí atd. provozované, aby to bylo v souhlasu s účelem dotčené činnosti a její veřejnoprávní a národohospodářskou povahou.

II. I v oněch případech, kde činnost nějaká sama příjmů nese, nýbrž kde se náklady její zapravují z p o v š e c h n ý c h (pro speciální druh výdajů o sobě neurčených) příjmů hospodářství veřejných, není libovolný druh těchto příjmů stejně vhodným prostředkem. Hlavní kontroverse této otázky se týkající panuje ve příčině toho, zdali sluší užití daně či státního dluhu k zapravení potřeb mimořádných.

§ 9. DVOJÍ HLAVNÍ SKUPINA PŘÍSLUŠNÝCH ČINNOSTÍ.

Pokud jde o principy v předešlém paragrafu ad I. dotčené, sluší opět rozeznávatí dvojí skupinu činností:

1. Činnosti, jejichž význačným znamením jest vztah k účelům finančním. Předmětem jejich jest zpravidla výroba statků hmotných; provozují se, aby příjmy daly, nebo proto, že je poskytují, nikoliv proto, že by toho účel státu sám vyžadoval (na př. výroba tabáku, soli, obilí, dříví atd.; naproti tomu na př. pošta, telegraf atd.). Kdyby příjmů neposkytovaly, odpadla by příčina provozování je.

Právní základ činností sem spadajících může býti dvojitý: buď platí pro ně obecný řád soukromohospodářského obchodu (státní statky rolnické, lesy, doly státní), nebo jsou předmětem výhrady, kterou vylučují se soukromí hospodáři z provozování jejich; a na tomto rozdílu zakládá se dvojitý rozdílný princip správy v tomto oboru:

a) princip soukromopodnikatelský,

b) zásada finančního monopolu neboli finančního regálu.

Ad a). Zásada soukromopodnikatelská vládne při správě všech podniků, které provozování mohou hospodáři veřejní v podstatě dle týchž pravidel hospodářských i právních, jakými při podnicích téhož druhu se řídí hospodáři soukromí, usilující o ono maximum výnosu, jehož v zápolení soutěže dosíci lze.

Ad b). Zásada monopolu finančního, jež k platnosti se přivádí zpravidla toliko v hospodářství státu, ne však v hospodářstvích samosprávy, uskutečňuje se, když stát regalisuje sobě nějaké podnikání, protože si tím chce zabezpečiti monopolistické stanovení cen a tedy větší čistý přebytek (zisk), než by dosíci lze bylo za soutěže s podniky vlastníků soukromých, nebo který by se ještě držel na výši čistých přebytků (zisků) v podnikání soukromém obvyklých. Účelem pak jest podrobiti spotřebitele příslušných výrobků takovýmto způsobem dani.

2. Skupina v nynějších poměrech hospodářství veřejných nepoměrně obsáhlejší zahrnuje činnosti, jež provozuje stát (země, okres, obec), sloužící tím jistým úkolům správy veřejné mimo-finanční, takže finanční stránka při tom jen potud se shledává,

pokud to dopouští vztah těch činností k danému účelu správy veřejné, aby se staly *do určité míry* zdrojem příjmu; finanční stránka tedy jest účelu tomu podřízena. Převážná část činností, o které tu jde, náleží k nezbytným atributům státu i podstatným právům svrchovanosti (jako na př. správa soudní); jiné aspoň z rozhodných prospěchových důvodů státu nebo samosprávným svazkům jsou vyhrazeny (mince, pošta a mn. j.); z některých pak sice ani provozování hospodáři soukromými vyloučeno není, ale veřejní hospodáři nepodstupují je z příčin finančních, nýbrž proto, že tím dokonaleji chtějí vyhověti zájmům veřejným (železnice).

Zásady správné, hledíc ke stránce finanční, v tomto oboru jsou:

a) Zásada podniku veřejného (Sax: Prinzip der öffentlichen Unternehmung).

b) Zásada poplatková (Gebührenprinzip) nebo zásada ústavu veřejného (Sax: Prinzip der öffentlichen Anstalt).

c) Zásada čistého výdaje státního (Prinzip der reinen Staatsausgabe) nebo zásada veřejného statku užitého (Sax: Prinzip des öffentl. Nutzgutes).

Ad a). Charakteristické znaky toho, co nazýváme podnikem veřejným, jsou, že stát (po případě některý politický útvar samosprávný), dotýká-li se ukojení určitých soukromých potřeb zároveň s jakékoliv stránky i důležitostí veřejných, buď sám jako podnikatel o ukojení těch potřeb pečuje v mezích těmi veřejnými důležitostmi daných, užívaje při tom forem podniků soukromých, nebo přenechává péči tu sice podnikatelstvům soukromým, ale podrobuje zřizování i správu příslušných podniků přesným pravidlům, pokud toho vyhledává právě ta „veřejná důležitost“ („Delegovaný podnik veřejný“ dle Saxa).

Nebude tudíž, pokud běží o stránku výnosovou, u tak zv. podniků veřejných zpravidla momentem v první řadě rozhodným podnikatelská čili přímá výnosnost, nýbrž výnosnost tak zv. národohospodářská neboli nepřímá, t. j. obecný užitek těchto podniků zračící se v jejich účincích národohospodářských, kulturních a politických. Tato obecná důležitost vede k obmezení výdělkové snahy v ten způsob, že veřejný podnik, stanově ceny za výkony své, nevyhledává oné výšky jejich, která dosažitelný nejvyšší čistý zisk zabezpečuje, nýbrž tu, která bez zásadného vylou-

čení podnikatelského zisku zabezpečuje největší užitečnost veřejno-hospodářskou čili národohospodářskou; proto po případě neleká se ani dočasného provozování se ziráto, jestliže nedostatek podnikatelské výnosnosti vyváží se obecným prospěchem plynoucím z provozování dotčeného podniku.

Přenechá-li stát zakládání a provozování podniků právě řečených výhradně nebo částečně soukromým podnikatelům, domáhá se stejného účinku tím, že sobě zabezpečuje a vykonává podstatný vliv při zakládání (zejména koncese, stanovení směru a způsobu zřízení dráhy veřejné) i při správě těch podniků, jako na př. předpisem maximálních tarifů pro dopravu a jiné. (Srovn. o drahách železných v „Národohospodářské politice“, pak o bankách cedulových.)

Ad b). Jinak jest při ústavech a výkonech spravovaných dle zásady poplatkové. Jejich obecná důležitost uznává se za tak značnou a na váhu padající, že veřejný hospodář zříká se zásadně a naprosto snahy docílit z nich jakéhokoliv podnikatelského zisku, avšak protože vedle obecného jich užitku buď zvláštní prospěchy uživatelů vystupují nebo protože jednotlivci měrou nestejnou k takovým výkonům (zvláště represivním, na př. soudnímu zakročování) podnět zavdávají, tedy ukládají se těmto osobám podle míry užívání nebo zavdaných podnětů zvláštní příspěvky tak vyměřené, aby se z nich uhradil po případě i celý náklad oněch ústavů neb odvětví výkonů. Ovšem namnoze jenom uhrazení částečného nákladu se požaduje (srovn. níže o poplatcích), ostatek se zapravuje z obecných příjmů hospodářství finančních a odtud správa dle zásady poplatkové počíná přecházeti ve správu dle principu čistého výdaje veřejného.

Ad. c) Správa dle zásady veřejného výdaje má místo při všech činnostech, jejichž náklady se zapravují z obecných úhrad finančních hospodářství, kamž náležejí:

α) z řádných úhrad daně a všechny podnikatelské výnosy (správní přebytky) vlastních soukromohospodářských i veřejných podniků provozovaných od státu, země atd., a pak

β) vůbec všechny úhrady mimořádné.

Plně platí tato zásada předně o všech státních činnostech, při kterých rozdílnost speciálních prospěchů pro jednotlivé třídy nebo jednotlivce buď vůbec najevo nevystupuje nebo postihnouti se

nedá, pak o takových výdajích, které se prostě zakládají na povinnosti sociální (chudinství) nebo na nabytých právech osob třetích (úroky státního dluhu). K tomu konečně přidružují se výkony, při nichž sice zvláštní prospěchy uživatelů již se odstiňují, ale obecná prospěšnost dotyčných výkonů pokládá se za tak závažnou, že se od uživatelů zvláštní příspěvky ani k částečné náhradě nákladů nepožadují (na př. zrušení školného při školách obecných).

Ohraničiti jednou pro vždy, tedy absolutně, konkrétní obory platnosti každé z uvedených tří zásad jest nemožno; možno to jest toliko podle různosti dob a poměrů, při čemž se znamená, že tentýž druh ústavů nebo činností státních spravuje se jednou dle té, podruhé dle oné zásady, i platí tu asi toto pravidlo:

Přechod od správy dle pravidel podniku veřejného k upravení dle zásady poplatkové a po případě až k plnému uhrazení z obecných příjmů veřejných tou měrou jest odůvodněn, jakou obecný užitek nějaké instituce do popředí stoupá naproti zvláštním prospěchům uživatelů, jež při rozšířenějším a hojnějším a na všechny vrstvy společenské stejnoměrně se rozdělujícím užívání váhy pozbývají.

§. 10. VOLBA RŮZNÝCH ZPŮSOBŮV ÚHRAD POVŠECHNÝCH

(ad § 8. II.).

K uhrazení výdajů řádných sloužití mohou správně toliko příjmy řádné; proto nezbytno jest, vzrůstají-li řádné výdaje, přizpůsobiti se tomu povznesením příjmů řádných. Avšak účinné zvýšení příjmů řádných napřed určené a vymezené jest možno toliko u jedné jejich větve, totiž u daní, neboť výnosy vlastních soukromokapitalistických příjmů závisí na poměrech, jež výnosnost příslušných druhů podniků vůbec ovládají — tedy na podmínkách nákladu výrobního, trhu a odbytu. Úmyslné zvýšení výnosu podniků veřejných z příčin finančních samou povahou těchto podniků jest vyloučeno, jakmile byly náhrady za jejich užívání (na př. tarify železniční) zásadně správně vyměřeny. Jinak jest, ukáže-li se, že byly na př. vyměřeny níže, nežli jest oprávněno (na př. ukvapenou reformou tarifovou státních drah).

Podobně vyloučeno jest zvýšení poplatků z příčin pouze finančních, předpokládá-li se, že vyměřeny jsou již podle zásad pro obor ten platných.

Zbývají tedy toliko daně, o jejichž rozmnožení buď zvýšením dosavadních neb zavedením nových v takových případech může býti řeč.

Možnost použití mimořádných úhrad zůstává tedy vůbec obmezena na krytí výdajů mimořádných. Avšak ony nejsou výhradním a jedině vhodným prostředkem k uhrazení mimořádných výdajů vůbec; mohouť jím býti i příjmy řádné (daně). V oboru mimořádných příjmů jest nadto použití některých druhů při racionálním hospodaření obmezeno jen na některé zcela určité případy; tak na př. použití státního pokladu (jako je v Německu) na případ mobilisace a emise t. z. papírových peněz (rozumí se, že jen do jisté míry) rovněž na případ války. Prodej soukromohospodářských pramenů příjmových, na př. státních domén, lze schváliti vůbec jen za výmínek zcela zvláštních; zbývá tedy vlastně pro odpověď na otázku, jakými druhy příjmů výdaj mimořádný uhraditi sluší, jenom alternativa mezi daní a zápůjčkou.

Mluví-li se o uhrazení mimořádného výdaje rozmnoženým pří-

jmem z daní, nemyslí se nutně na bezprostřední uhrazení celého toho výdaje daněmi právě v tom momentu, když ten výdaj nastává. Můžeť se požadavku tomu vyhověti, i když se dotčený výdaj uhradí zcela neb z části krátkodobou zápůjčkou, tak zv. dluhem přechodným neb nezaloženým, jehož splacení se opatří teprve z řádných příjmů, především z daní (po případě ad hoc zvýšených), v pozdějším momentu téže periody finanční nebo v několika nejbližších budoucích. Alternativa naše (daň nebo zápůjčka) dotýká se tedy zápůjčky na trvalo uzavřené, kterouž když výdaj nějaký uhrazujeme, poukazujeme jej vlastně na uhrazení z řádných příjmů dlouhé, zpředu ani neurčené řady let budoucích.

Na rozřešení otázky dosud namnoze sporné, sluší-li k uhrazení mimořádných výdajů přednost dáti daní či zápůjčce trvalé, v konkrétním případě vždy mívají účinek momenty obecně politické a zvláště momenty finančně technické. V příčině posléz uvedené zejména poměrná snadnost, s jakou se zápůjčky opatřují — naproti obtížným průtahům a někdy nejistým výsledkům každého zvýšení starých neb zavedení nových daní — bývala příčinou, že praxis sáhala raději k zápůjčkám.

Rozhoduje-li se otázka tato se stanoviska národohospodářského, které předem věda na zřeteli má, třeba hleděti

a) k účelu mimořádného výdaje; tedy především, je-li výdaj zařizovací (k soukromohospodářskému nebo veřejnohospodářskému uložení kapitálu) či provozovací (kamž náleží i mimořádný výdaj v užším smyslu Wagnerově). S toho stanoviska, ač ne dle téhož rozřídění, k účelu přihlížejí novější spisovatelé Dietzel, Wagner, Laspeyres, Nasse;

b) k účinkům, které má jednak zvýšení daní vůbec nebo jednotlivých druhů jejich a jednak uzavření půjček na produkci, na kapitalisaci, na běžné ukojení potřeb v národě a na rozdělení důchodů v něm.

Z tohoto obojího stanoviska hledí věda v nové době úkol jmenovaný rozřešiti. Starší nauka rozhodovala se příliš absolutně pro jeden nebo druhý způsob, aniž v š e c h uvedených momentů v úvahu brala, zejména opomíjela úvah o účelu výdaje. O těch věcech však podrobně pojednati lze teprve, až povaha příslušných druhů příjmů dokonaleji se pozná.

§ 11. D. O SHODĚ MÍSTNÍ A ČASOVÉ.

Neshoda mezi výdaji a příjmy vznikající v určitém okamžiku toliko z té příčiny, že v momentu, kdy výdaj konati se má, není po ruce příjmů dostatečných, ač není pochyby, že celkem výdaje ukryty býti mohou a budou, může vzejíti buď:

a) na určitém místě, kde se výdaj konati má a kde okamžitě potřebné prostředky k uhrazení jeho nejsou po ruce. Vzniku neshod takových zabraňuje se účinně tím, že se dirigují potřebné zásoby včas na místa, kde výdaje vzejdou, což usnadňuje se pravidelným a včasným odváděním přebytků jednotlivých z pokladen příjmacích do ústředních pokladen a pak pravidelnými výkazy o hotovosti podávanými od jednotlivých pokladen úřadům ústředním;

b) v celém hospodářství finančním tím, že pro jistý značný výdaj není vůbec příjmů dostatečných po ruce v tom momentu, kdy výdaj dotyčný státi se má. Zde pomáhá se t. zv. dluhem přechodným.