

Rovnováha finanční.

§1. Finanční trojshoda.

Vrchní všeobecné pravidlo finančního hospodářství jest zabezpečiti úhradu všem potřebám řádně schváleným nebo i bez předchozího schválení nutně a neodvratně nastávajícím, což se popularněji vyjadřuje jako požadavek, aby výdaje s příjmy se kryly.

Shody této potřeby ve smyslu trojím; musí býti :

1. shodou číselnou nebo kvantitní tj. celková summa úhrad musí se shodovati s celkovou sumou potřeb (jinak by vzršel neukrytý 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, aby potřebné příjmy byly také po ruce, když se výdaj příslušný státi má.

Základní podmínkou zachování shody ve všech třech 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 provedeního kontrolyje a 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 na spolupůsobení zákonodárných sborů, jejichž kritika celého hospodářství státního nalézá předně v rozpočtu a konečném účtu bezpečnou 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 jednorozčinných). Obsahuje sumy, jež potřebné budou v té periodě ke zaplacení 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 uhradením jich a to podmínkou tím důležitější, čím větší jest rozsah

jednotlivého veřejného hospodářství. Dopouští úsudek ne pouze o výdajích, nýbrž též o vzájemném poměru jednotlivých kategorií jejich a činí teprve možným úsudek, pokud hledíc k nyníjší výši a k možnému ještě zvýšení po uhrazení nutných a neodkladných výdajů lze promyslet i na výdaje sice určité, ale odkladné. Ukazují dále, želi přiměřeně upraven, nejen výnosy jednotlivých pramenů příjmů, nýbrž i náklad s jejich opatřením spojený (rovn. o rozpočtu hrubém a čistém). Jest s jedné strany instrukcí pro orgány správní, s druhé strany však základem pro kontrolu jejich a pro jejich odpovědnost ve věci výdajů vykonaných v jejich oborech. Želi tato odpovědnost dostatečně vydatná, jest rozpočet hradbou proti nehošpodářství. Konečně po stránce formální jest základem pro rozčlankování účtu státního (zemského atd.).

V nyníjších 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 téměř hospodářství veřejném více rozpočtů a pokladen mívala. Jednotou rozpočtu a pokladny rozumívá se tolik, že všechno výdaj a příjem finanč. hospodářství státního z pravidla o jediný rozpočet se opírá a aspoň účetnický ústřední pokladnou prochází.

V dobách dřívějších znamenáme především ve státech

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 útvarech, které skládaly se z více článků, a více druhdy samostatných států, jako bylo na př. v říši rakouské až do té doby, kdy absolutní vládě podařilo se sjednotiti 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 přiřazány, což se i tím vysvětluje, že se chystala pro nové úkoly i nové prameny příjmů povolovat a zřízena zvláštní správa pro ně. Tento způsob vyvinul se v Anglii a odstraněn kprve povolnou „konsolidací“ pokladen. (Přoky podobného zřízení ještě do nedávna byly v českém rozpočtu zemském, který se dělil podle jednotlivých „fondů“, jako jsou: „domestikální“ a.t.d., což nyní již odstraněno).

Avšak i v novějších veřejných hospodářstvích objevují se výjimkově zvláštní rozpočty a po případě i zvláštní pokladny

pro ně. To jsou případy:

1. Při fondech věnovaných zvláštními úřady veřejnoprávními neb nadacemi třetích osob jistému zvláštnímu účelu.
(Zvláštní rozpočet normálního školního fondu v Čechách). Velmi bohatý jest obor takovýchto fondů zvláště ve finanční hospodářství obecních (zvl. fondy chudinské a j. v.).

2. Při mimořádných účelích povahy přechodné, jako jsou: amortisace jistých dluhů (např. železničních: Bádensko), pro likvidaci válečných nákladů (Francie po r. 1871.) nebo pro jisté opravy (oprava pevností a válečného materiálu po válce francouzsko-něm. 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. Při jistých trvalých účelích, jestliže to zvláštní povahou jejich jest odůvodněno (státní tiskárna, fondy pensijní pro invalidy, námořské a j. ve Francii, pro něž existuje tzv. budget des services rattachés au budget).

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

Pokud jde o mimořádné dočasné účely, nedá se rejtm. nic namítnouti 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 sdělová). a nebo rozpočet nákladů kařizovacích od provozovacích, což nyní zavedeno v Rakousku, kdež tzv. rozpočet investiční sestavuje se a projednává i zvláště vedle rozpočtu řádného.

§ 3. Vlastnosti rozpočtů moderních.

K pravé platnosti, a to nejen politické, nýbrž právě též veřejno-hospodářské, přišel rozpočet teprve v ústavním státě novověkém. Dálo se ovšem i druhy pokusy o rozpočty ve státech absolutistických; vznikající 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 jednou periodu finanční, která by pro každou další znova se měnil, nýbrž o jakési všeobecné vodítko na delší řadu let. Ten ráz měl n. p. již Šeckerův „Compte rendu au roi“ (účet králi podaný), jenž měl vlastně sloužiti za podklad k uhrazení výdání v mezích příjmů pravidelných na známi jsoucích. V nové době i absolutističtí státoři sdělovají 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 obcí, třeba pro posléz dočtení nebylo vždy toho

ustáleného práva rozpočtového, jako je nalézáme v hospodářstvích státních (u nás i zemských), kde rozpočet jest podkladem odpovědnosti vládní. Však právě aby jím býti mohl, musí jednak iustojí rozpočtu samostatného býti zcela učištěno a v platnosti býti určitá pravidla, kteráž buď povšechným předpisem stálým nebo určitými formulami každý rozpočet provádějícími (finančním zákonem) jsou vyčíslena. Rozpočet, který má býti skutečným podkladem odpovědnosti a zárukou hospodárnosti, musí býti:

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

Ad 1. Rozpočet hrubý.

Opatření příjmů spojeno bývá s nákladem při rozličných druhích jejich nestejným. Rovněž pak mnohé ústavy a úřady veřejné, konající povinnosti své, při tom bezprostředně nalézají příjmy (tax, poplatků at.d.).

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 tzv. rozpočet čistý, ve kterém se jednotlivé druhy příjmů uváděly již po stránce nákladů spojených s jimi opatřením, takže výdaje jednotlivých odvětví služby státní již po stránce příjmů, kterých ona bezprostředně nabývala.

Takový základ dobré finanční správy a přesné kontroly jest rozpočet hrubý nezbytný, neboť důležitá jest zejména znáti těch nákladů při správě příjmů, aby byl možný úsudek o poměru nákladů k výnosu, o kterémžto úsudku pak opravné snahy opírali se mohou. Kromě toho nepodává rozpočet čistý nikdy dostatečného základu pro náležitou kontrolu hospodářství financí.

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

Pro hospodářství nějakého absolutního státu lze arci dosíci i pomocí rozpočtu čistého téhož výsledku jako pomocí hrubého, když se ve výkladech k rozpočtu podrobná čísla uvedou a když počít

konečný kontrolu ve smyslu udaním učiní možnou. Ale ve státní ústavním, kde se o povolené sumy rozpočtových položek opírá zodpovědnost vlády, nestačí naprosto rozpočet čistý, musí být substancem hlasování rozpočet hrubý upravený dle zásad odstavce následujícího.

Ad 2. Zásada specialisování rozpočtu.

Specialisováním rozpočtu rozumí se podrobné rozvedení jednotlivých druhů příjmů podle pramenů a jednotlivých výdajů dle jejich vlastních účelů.

U příjmů poskytuje již rozdílná povaha jejich zcela určitá dělitka (na př. jednotlivé kategorie daní, poplatků a t. d.); i u výdajů může však míra podrobnosti být rozličná. Může se rozpočet výdajů obměřit na skrovný počet položek, uvádějících jen úhrnkové obnosy, požadované pro jednotlivá základní odvětví správy. (na př. pro celý obor jednotlivých ministerií). Avšak může se i dále specifikovati dle hlavních odborů správy, podřízených každému jednotlivému ministeriu i třeba jejich dalších pododdělení (nebo REPUBLIKÁNA
MINISTERSTVA
SOC. PÉČE teritoriálních skupin, tak že každý hlavní odstavec rozpočtu (kapitola) rozpadá se ve více titulův a ty po případě v paragrafy, eventuálně subparagrafy a pokud se rozpočet ústavně využívá, učiní se výdaj pro každé takové pododdělení předmětem zvláštního usnesení.

Jistá mez pro specialisování omů jest ovšem nezbytná. Potřebí jest totiž při tomto specialisování náležitě hranice, aby nice hospodár-
né nakládání vyjadí státními a zodpovědnost správy za ně byly
možny, ale aby zároveň s druhé strany zachována byla administra-
tivě (vládě) jistá míra volnosti, podle povahy věci jí naprosto ne-
zbytná. Novější rozpočty hranice této setří, ač naproti starším zá-
sadám specialisování mnohem dokonaleji provádějí. (Nov. rozděle-
ní rakonských rozpočtů cislajtan. dle kapitol, titulův a paragrafů).

Ad 3. Záповěd' virementů.

Jamo uvedené specialisování na podkladě rozpočtování
hrubého může se státi podkladem vládní zodpovědnosti jen, když
se k tomu spolu pojí výslovná záповěd' převodů neboli Nov. vire-
mentů. Rozumí se pak slovem „virement“ použití (převod) pří-
jmů z oddělení rozpočtového (kapitoly, titulu, paragrafu), které se
ukázalo býti nadbytečně nadaným, na oddělení (titul, kapitolu,
paragraf) nedostatečně nadané. Tím rozsáhlejší jest možnost
virementů, tím více podkopává se duch hospodárnosti, ješto svá-
dí k imyplným pořadavkům nadbytečného nadání jistých
položek, aby se získaly přebytky k volné dispozici. Proto se vire-
menty mezi jednotlivými položkami rozpočtu zapovídají (nov. rak.
zákon financí, každoročně rozpočet provádějíci. Tím není řečeno,

že by vláda, když se ukáže nezbytnost, nemohla na jednotlivých
účet vydati více, než povoleno. Avšak může to učiniti jen s risi-
kem odpovědnosti za to překročení. Stejnou měrou jest vázána
tam, kde povolená položka jest přebytkovou, nevdati lehkováž-
ně více.

Následkem záповědi (virementu) převodové arčit jest, že se
pak hojnější měrou vyskytují tzv. úvěry dodatečné (credits sup-
plémentaires), tj. dodatky k rozpočtu pro obory na první ráz nedo-
statečně nadané neb tzv. úvěry mimořádné (credits extraordi-
naires) pro události nenadálé; sbojím hospodářský výřanam přes-
ného rozpočtu podrobného se stíasá. Avšak to alo jest v jistých me-
zích nevyhnutelno a dá se aspoň zmenšiti, když se doba mezi počát-
kem finanční periody a restavením i povolením rozpočtu co mož-
ná zkrátá 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, máli se zlo dodatečných a mimořádných úvěrů zame-
ziti. Proto zejména větší státy doby novější mají finanční
periody jednorocní.

§ 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 dluhů, pense, jisté druhy služebního), na každoročním povolování parlamentem nezávislé, jež měčini se předmětem schvalovací debatty principální, njobz pouze v příčině přiměřenosti číselné výše od vlá-
dy, — kdežto ostatní výsouv jen codo čísla na povolání závislymi, njobz i codo účelu samého. Jež většina příjmů jsou příjmy pev-
né, stanovené obecně platnými zákony a předmětem parlamen-
tárního povolání jsou tedy jen jisté skupiny příjmů (zejm. sazba
taxi income-tax.).

Ústavních názorech pevniny stálo se aspoň zásadně při absolutním právu povolovacím, tj. právu povoliti či nepovoliti všechny příjmy a všechno vydání, zásadě vyvinuté revolucí francouzskou jako důsledek tzv. suverenity národa. T-
rvák oprávněné odepření celého rozpočtu jest věcně i právně ne-
možností, ježto zahrnuje v sobě i odepření výdajů, které jsou
nezbytnou podmínkou spořádání existence státní (vybavování
zoudu, správy bezpečnosti atd. atd.) v dosavadním rozsahu.

jakož i takových výdajů, které se zakládají na nabytých právech soukromých (úroky a splátky věřitelům atd.). Znamenalo by vlastně efektivně nastavení funkce pošty, telegrafu, státních železnic atd.

K objasnění pravé podstaty této otázky třeba jest mítí na zřeteli pravou povahu rozpočtu. Rozpočet, tak jako mnohé jiné opatření v moderním státě, jest 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 právě věcně opatřením správním, které jen pro výjímavost svou sděluje se v podobě zákona (sv. otak zv. zákonech formálních a contra. t. zv. zákonů materiálních) neb aspoň vyhledává povolení zastupitelstva lidu (na př. sněmu zemského) a schválení kanovníkova. Rozpočet jest věcně jen správním opatřením, které s jedné strany opírá se o platné trvalé zákony, jimiž jest organizováno celí ústrojí správy státní, s druhé strany o všechny trvalé zákony a instituce, na kterých zakládá se platný finanční systém (n. př. zákony o daních, poplatcích atd.).

Stojí-li se zásadně na neobmezeném právu parlamentu k povolování rozpočtu, tedy se tím zároveň vyslovuje, že opatřením učiněným na krátkou dobu jednoho období správního může se zrušiti platnost všech trvalých zákonných základů veřejné

správy a systému finančního nebo že na včasném právním stanovění 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 netváti na neobmezeném povolovacím právu, položití jemu spíše ústavní cestou jisté meze, za to arci vykonávati je tím přísněji při části povolovacímu právu naprosto vyhrazení. Hlasování při položkách první skupiny týče se pak jen výše položek, nikoli však zásadního přivolení nebo odepření.

Kde jest ústavní život dosti silný, dostatečným způsobem 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. Probož výdaje a příjmy povolené pro určitou periodu finanční v této periodě vždy úplně se nerealizují, výbrě z části

až v nastávající, tedy potřebí jest ustanovit hranice časové, do kterých v budoucí periodě finanční účtují se ještě na účet periody nynější ony příjmy a výdaje, které povoleny bývají pro nynější rok běžný, a prv v budoucím budou realizovány. To jest zvláště důležité při velkých položkách zařizovacích výdajů, kterých vyčerpání ^{přesně} v mezích roku finančního se nedá předpokládati.

Orgány běžného účetnictví jsou při všech instancích vydávajících a přijímajících, při čemž z důvodu prospěšnosti odděluje se správa pokladni od správy účetní aspoň ve vyšších instancích.

Všecko vedení účtů sbíhá se na konec u nejvyššího účtárny, jejíž úkolem není toliko zkoumati účetnickou správnost, nýbrž i okolnost, zdali se výdaje v mezích rozpočtu udržely. Výsledek tohoto zkoumání předkládá se parlamentu a činí basis pro konečné schválení účtů neboli absolutorium.

B Shoda kvantitní.

§6. Deficit a jeho spůsoby.

Číselná shoda výdajů 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 opatření uhrazení.

I. Deficitem neboli schodkem pořechně rozumí se kvantitativní neshoda výdajův a příjmů vůbec, způsobená nedostatkem příjmů. Jestli neshoda tato vskutkem v ten způsob nastane, že v konkrétním případě není vůbec po ruce příjmův, aby se výdaje uhradily, vznikne deficit pokladniční. Zameriti jej předvídavou opatrností patří ku hlavním úkolům rozpočtového hospodářství a tento deficit se na myšlích ani nemívá, když jest řeč o deficitu ve smyslu finančněhospodářském.

II. Za hospodářství rozpočtového poji se totiž otázky nejvýznamnější povahy i nejdůležitější úkoly finanční politiky ke jinému pojmu deficitu. V technickém smyslu slova rozumí se totiž ve finančně hospodářstvích vyňších vyvinutých států „deficitem“ onen deficit, který vzniká, když k uhrazení povolených výdajův nedostatečnými 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 (tj. při dosavadní míře daně gruntovní, domovní atd. předepsané již ve příslušných zákonech sdání gruntovní, domovní atd.)

Vysvítá-li takovýto deficit již v rozpočtu, musí se s

s vyřízením rozpočtu zároveň zabezpečiti uhrazení jeho buď
řádnými příjmy (daně) nebo mimořádnými (n. př. půjčka) podle
toho právě, který způsob svou věcnou povahou je vhodný. To
stává se pak zvláštními ustanoveními tzv. finančního zákona
rozpočet provádějícího a na účelem provedení jeho zneseního.

(Tedy ustanovením míry, jakou se má ta neb ona daň, na př. dů-
chodová, vybírat, event. do jaké míry jest dovoleno užití zápisů.)

Sam o sobě deficit takový není ještě příznakem zlého stavu
financí; stává se jím jenom, nelze-li k uhrazení řádných výdajů
(provizorních i zařizovacích) opatřiti řádné příjmy dostatečné.

Tento deficit tedy, tzv. deficit v oboru potřeb řádných (Deficit in
der ordentlichen Gebahrung - Gebahrungsdeficit), zván jest od Wagnera
vlastním neboli pravým deficitem. V každém okamžiku totiž
finanční hospodářství má toho dbáti, aby podmínky trvalého po-
řádku v něm byly zachovány, což však není, když zejména vý-
daje trvalé, s pravidelnou periodičností se vracejí nebo uhraditi
příjmy, jež z trvalého pramene s pravidelnou periodičností se
vracejí.

Naproti deficitu v oboru řádných potřeb stojí pak deficit
v oboru potřeb mimořádných (Deficit in der ausserordentlichen
Gebahrung), nestačí-li řádné příjmy podle platného finanční. systé-
mu a na základě dosavadní vjemů na mimoř. výdaje.

Zde pak nastává otázka, sluší-li i tento deficit uhraditi zvýšenými řádnými příjmy (na př. zvýšenými neb novými daněmi) či lze-li bez národohospodářských nebezpečí uvítati mimořádných (n. př. půjček).

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. Tak nastane potřeba výpomoci mimořádnými finančními prostředky až do definitivního ustanovení rozpočtu pro příští periodu finanční. Nejobvyčejnější jest výpomoc pomocí tzv. přechodního dluhu, jenž pak se shladí buď ze řádných příjmů budoucí finanční periody nebo uzavřením trvalé zápisčky (tzv. konsolidací), ačli nebze výpomoci nahodilými pokladničními přebytky (předpokládajíc ústavní ospravedlnění).

IV. Rozemává se konečně deficit akutní od chronického. O akutním se mluví, dostavili-li se náhle buď následkem vzrostu výdajů, jimž příjmy nestačí, nebo naopak náhlým úbytkem příjmů; může již v rozpočtu se ukázati následkem zkušenosti předchozího správního roku nebo nepředvídaně uprostřed periody finanční. Chronickým jest deficit, vleče-li se bez nápravy nadou let od jedné finanční periody ke druhé. Z pravidla rozumí se však chronickým deficitem jen

deficit objevující se pravidelně v oboru potřeb řádných. A ten jest nejpovážlivějším.

Z toho, co uvedeno, vyplývá, že tzv. rovnováha finanční (Finanzgleichgewicht) docílena jest jen tehdy, když jest k uhrazení řádných příjmů zabezpečen dostatek příjmů řádných. Avšak je-li tu skutek nepochybná rovnováha finanční, to nelzei rozsumovati jediné na základě jednotlivého rozpočtu resp. na základě účtu 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. Zda-li bude zabezpečena měrou více méně trvalou, to závisí - jak patmo-na tom, je-li celý platný systém finanční schopen, aby ji pojistil, tj., 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. (S. níže o shodě kvantitní.) Není-li to zabezpečeno a nelze-li snížit řádných výdajů, aby se toho docílilo, nastane potřeba opravy finančního systému, zejm. oprava daní a poplatků.

§ 7. Oprostředcích k zabezpečení shody kvantitní.

Docíliti stálou shodu kvantitní nebylo by nesnadno, kdy-

by výdaje finančního ho. podáváním vůbec aneb aspoň řádně vraceby se rok od roku sumou stejnou. Ule ještě tomu tak není a přece třeba jest aspoň pro řádné výdaje, ovšem pak i ~~eventuálně~~ pro mimořádné provozovací (nov. níže!) zabezpečiti pravidelné utváření řádnými příjmy, tedy nezbytno jest postarati se již raným upravením finanční soustavy, aby naproti měnivě vší výdaji řečených bylo lze bez obtíží učiti jistých druhů příjmů dosti průběžných, aby podle potřeby vyšší výnosy poskytl. Jinými slovy: každá finanční soustava, která v sobě samé má nésti záruku zachování rovnováhy finanční, musí mítí nějaký dosti expansivní pramen příjmů, aby snadno mohlo se vyhověti vzrostu potřeby nastávajícímu od jednoho správního období ke druhému. Takovými články finančních soustav mohou býti jen určité druhy daní, zejm. tzv. daně důchodové (nov. nauku o daních).

Protože nesmáje spojené s docílením shody kvantitní tím jsou menší, čím méně značně jsou odchylky od pravidelného stavu, bude sporádaná správa finanční toho dbáti, aby značné takové odchylky od pravidelného stavu zamerovala a to především tím, že zejm. značně mimořádné výdaje v čas předvidá a na více správních období rozdělí. Velmi podstatně působí se dále k větší stejnoměrnosti, když se procentuálním zařazením vzniká jistých událostí zameruje, které by pak měly tím

větší mimořádné výdaje za účelem represe na následek. Řádné výdaje tím rostou, ale značně mimořádné se zamezují. (Trojnásobný 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 mává těžké nesnáze, tedy se po případech, aby se okamžitě kvantitativní shody docílilo, užívá tzv. příjčky přechodné, na krátký čas uzavřené, kteráž se potom z řádných příjmů budoucích období splatí.

Takovou operací docíluje se téhož výsledku, jako když se mimořádné výdaje na více správních období rozdělí, aby se ze řádných příjmů uhradil.

§ O shodě kvalitní (drukové).

§ 8. Finanční principy úhradové.

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

I. Zda-li a které činnosti hospodářství veřejných lze činiti zdrojem příjmů a do jaké míry? neboli jinak řeči o to, které se sluší co do stránky finanční spravovat činnosti od státu, zemi atd. provozované, aby to bylo v souhlasu s účelem dotčené činnosti a její veřejnoprávní a národohospodářskou povahou.

II. V oněch případech, kde činnost nějaká sama příjmů nenesí, nýbrž kde se náklady její spravují z pravšechných (= pro speciální druh výdajů o robě neuvčerých.) příjmů hospodářství veřejných, není libovolný druh těchto příjmů stejně vhodným prostředkem. Hlavní kontroverse této otázky se týkající panuje ve příčině toho, zdali sluší vřiti daně či státního dluhu k zapravení potřeb mimořádných.

§ 9. Dvoji hlavní skupina příslušných činností.

Pokud jde o principy v předešlém § ad I. dotčené, sluší opět rozrznávat dvoji skupinu činností:

1. Činnosti, jejichž význačným znamením jest vztah k účelům finančním. Předmětem jejich jest zpravidla výroba statků hmotných; provozují se, abz příjmy daly, nebo proto, že je poskytují, nikoliv proto, že by toho účel státu sám vyřadoval (na př. výroba tabáku, soli, obilí, dříví atd.; naproti tomu např.

pošta, telegraf a.t.d.). Kdyby příjmy nepotřtytovaly, odpadla by příčina provozovati je.

Právní základ činnosti sem spadajících může býti dvojný: 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 jejích; a na tomto rozdílu zakládá se dvojný rozdílný princip správy v tomto oboru:

a princip soukromopodnikatelský.

b zásada finančního monopolu neboli finanční regalů.

Ad a. Zásada soukromopodnikatelská vládne při správě všech podniků, které provozovati 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 dosáhnou.

Ad b. Zásada monopolu finančního, jež k platnosti se přivádí z pravidla toliko v hospodářství státu, ne však v hospodářstvích samospráv, uskutečňuje se, když stát realizuje sobě nějaké podnikání, protože se tím chce zabezpečiti monopolistické stanovení cen a tedy větší zisk, než by dosáhnou býti za soutěže s podniky vlastníků soukromých. Účelem

pak jest podrobiti spotřebitele příslušných výrobků takovýmto způsobem dani.

2. Skupina v myšlénkách poměrech hospodářství veřejných nepoměrně obsáhlejší zahrnuje činnosti, jež provozuje stát (země, okres, obec) sloužící tím jistým úkolům správy veřejné mimo-
finanční, tak že finanční stránka při tom jen potud se sledá-
 vá, pokud to dopouští vztah těch činností k danému účelu
správy veřejné, aby se staly do určité míry zdrojem příjmů;
finanční stránka tedy jest účelu tomuto podřízena. Převážná
 část činnosti, o které tu jde, náleží k nezbytným atributům stá-
 tu i podstatným prvkům svrchovanosti (jako např. správa soudní);
 jiné aspoň z rozhodných prospěchových důvodů státu neb samo-
 správním svakim jsou vyhrazeny (mince, pošta a mn.j.);
 z některých pak sice ani provozování hospodářů soukromými
 vyloučeno není, ale veřejní hospodáři nepodstupují je z příčin
finančních, nýbrž proto, že tím dokonaleji chtějí vyhovět zá-
 jmům veřejným (železnice).

Zásady správné hledíc ke stránce finanční v tomto
 oboru jsou :

a Zásada podniku veřejného (Lax: 'Princip der öffentli-
 chen Unternehmung') -

b Zásada poplatková (Gebührenprinzip) neb zásada

ústavu veřejného (Sax: Princip der öffentl. Anstalt.);

C- zásada čistého výdaje státního (Princip der reinen Staatsausgabe) neb zásada veřejného statku užitného (Sax: Princip der öffentl. Nutzgutes).

Qda. Charakteristické znaky toho, co nazýváme podnikem veřejným, jsou, že stát (po případě některý politický útvar samostatný, dotýká-li se ukojení určitých soukromých potřeb zároveň s jakékoliv stránkou i důležitosti veřejných, buď sám jako podnikatel s ukojení těch potřeb pečuje v mezích této veřejné důležitosti daných, užívaje při tom forem podniků soukromých, nebo přenechává péči tu sice podnikatelství soukromým, ale podrobuje řízení i správu příslušných podniků přemým pravidlům, pokud toho vyhledává právě ta „veřejná důležitost“ („Delegovaný podnik veřejný“ dle Saxa).

Nebude tudíž, pokud běží o stránku výnosovou, u tzv. podniků veřejných z pravidla momentem v první řadě rozhodným podnikatelská čili přímá výnosnost, nýbrž výnosnost tzv. národohospodářská neboli nepřímá, tj. obecný užitek těchto podniků zračící se v jejich účincích národohospodářských, kulturních a politických. Tato obecná důležitost vede k obměrní výtěžkové snahy v ten způsob, že veřejný podnik, stanoví-li se na výkon své, nevyhledává své výšky jejich, která dosahitelná

nejvyšší čistý zisk zabezpečuje, nýbrž tu, která lex zásadního vyloučení podnikatelského zisku zabezpečuje největší užitečnost veřejnohospodářskou či národohospodářskou, proto po případě nelhá se ani dočasně provozování se ztrátou, jestliže nedostatek podnikatelské výnosnosti vyváží se obecným prospěchem plynoucím z provozování dotčeného podniku.

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

Od b. — Jinak jest při ústavách a výkonech spravovaných dle zásady poplatkové. Jejich obecná důležitost uznává se za tak značnou a na váhu padající, že veřejný hospodář říká se zásadně a naprosto snahy docílit z nich jakéhokoliv podnikatelského zisku, a však protože vedle obecného jejich účinku buď zvláštní prospěchy uživatelů vystupují nebo protože jednotlivci měrou nerovnou k takovým výkonom (zvláště represivním, např. soudnímu zatrocování) podnik zavadávají, tedy ukládají se těmto osobám podle míry.

užívání neb zavlažných podniků zvláštní příspěvky tak vyměřené, aby se z nich uhradil po případě i celý náklad oněch ústavů neb odvětví výkonů. Ovšem na mnoze jenom uhrazení částečného nákladu se požaduje (rovn. níže o poplatcích), zbytek 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 příjmů finančních hospodářství, kamž náležejí:

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

β. vůbec všechny příjmy mimořádné.

Plně platí tato zásada předně o všech státních činnostech, při kterých rozdílnost speciálních prospěchů pro jednotlivé třídy nebo jednotlivce buď vůbec na jevo nevystupuje nebo postihnouti se nedá, pak o takových výdajích, které se prostě zakládají na povinnosti sociální (chudinství) neb na nabytých právech osob třetích (úroky státního dluhu). K tomu konečně přidruží se výkony, při nichž sice zvláštní prospěchy uživatelů již se od-
stínují, ale obecná prospěšnost dotyčných výkonů pokládá se za

tak závažnou, že se od uživatelů zvláštní příspěvky ani k částečné náhradě nákladů nepočadují (např. zrušení školního při školách obecních). —

Ohraničiti jednou pro vždy, tedy absolutně, konkrétné obory platnosti každé z uvedených tří zásad jest nemožno; mož. 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 podniků veřejného k upra- vení 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 pro- spěchům uživatelů, jež při rozšířenější a hojnější a na všechny vrstvy společenské stejnoměrně se rozdělovajícím užívání váhy porbývají.

§ 10. Volba různých způsobů úhrad povšechných

(ad § 8. II.)

K uhrazení výdajů řádných sloužiti mohou správně toliko příjmy řádné; proto nezbytno jest, vzrůstají-li řádné výdaje, při- spůsobiti se tomuto 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 soukromopodnikatelských 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 porahou těchto podniků jest vyloučeno, jakmile byly náhrady za jejich užívání (na př. tarify železniční) zásadně správně vyměřeny.

Tinak jest, ukáze-li se, že byly na př. vyměřeny níže, nežli jest oprávněno (např. 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 mimoř. výdajů vůbec; mohou jím býti i příjmy řádné (daně). Voboru mimoř. příjmů jest nad to povříti 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 tzv. papírových peněz (rozumí se, že jin do jisté, nezbytné míry) rovněž na případ války. Prodej soukromohospodářských pramenů příjmových, na pr. státních domain, lze schváliti vůbec jin za výminek zcela zvláštních, objevá tedy vlastně pro odpověď na otázku, jakými druhy příjmů výdaj mimořádný uhraditi sluší, jenom alternativa mezi daní a zápujčkou.

Mluví-li se o uhrazení mimořádn. výdajů rozmnoženým příjmem z daní, nemyslí se nutně na bezprostřední uhrazení celého toho výdajů daněmi právě v tom momentu, když ten výdaj nastává. Můžet se požadavkem tomu vyhověti, i když se dotčený výdaj uhradí zcela neb z části krátkodobou zápujčkou, tzv. dluhem přechodním 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 (daní nebo zápujčka) dotýká se tedy zápujčky na trvalo uzavřené, kterou když výdaj nějaký uhradíme, poukazujeme jej vlastně na uhrazení z řádných příjmů dlouhé, z předu ani neurčené řady let budoucích.

Na rozřešení otázky dosud na mnoze sporné, sluší-li k uhrazení mimořádných výdajů přednost dáti daní či zápujčce trvalé, v konkrétním případě vždy mívají účinek momenty

obecně politické a zvláště momenty finančně technické. Vpříčině posléz uvedení zejména poměrná snadnost, s jakou se zápisjéky opatřují — naproti obtížným průtahům a někdy nejistým výsledkům každého zvýšení starých neb zavedení nových daní — bývala příčinou, že praxis sáhala raději k zápisjéckým.

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

a k účelu mimořádn. výdajů; tedy především, je-li výdaj zavázovací (k soukromohospodářskému neb veřejnohospod. uložení kapitálu) či provozovací (kamž náleží i mimoř. výdaj v užším smyslu Wagnerově). S toho stanoviska, uč ne dle tétož roztržidění, k účelu přibližují novější spisovatelé Dietzel, Wagner, Laspagres, Nasse;

b. k účinkům, které má jednak zvýšení daní vůbec nebo jednotlivých druhů jejích a jednak uzavření půjček na produkci, na kapitalisaci, na běžné ukopení potřeb v národě a na rozdělení důchodu v něm.

S tohoto obojího stanoviska hledí věda v nové době i kol jmenovaný, řešiti. Starší nauka rozhodovala se příliš absolutně pro jeden nebo druhý způsob, aniž všech uvedených momentů v úvahu brala, zejm. opomíjela úvahu o účelu výdajů. O těch věcech však podrobně pojednati lze teprve, až povaha příslušných druhů

příjmů dokonaleji se pozná.

§ 11. D. O shodě časové.

Neshoda mezi výdaji a příjmy vznikající v určitém okamžiku teliko 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 zabránuje se tím, že se dirigují potřebné zásoby v čas na místa, kde výdaje vzejdou, což usnadňuje se pravidelným a včasným odváděním přebytků jednotlivých z pokladen příjmovacích 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 dotčený státi se má. Zde pomáhá se tzv. dluhem přechodným (nov. níže).

