Státní finanční soustava.

V důvodové zprávě připojené ke státnímu rozpočtu na rok 1927 zpracoval jsem po prvé též státní příjmy nejen podle kapitol, nýbrž podle národohospodářských hledisk. Zpracování toto jest proto velmi důležité, poněvadž národnímu hospodářství záleží sice v první řadě na rozsahu veřejného břemene (arci též na jeho upotřebení), avšak není mu lhostejna metoda, jakou se odčerpávají prostředky k veřejným účelům z výnosu národní práce a z národního důchodu. Finanční politika nesmí ulpěti na elementární zásadě finanční rovnováhy a spokojiti se s tím, že není schodku. Ani se stanoviska měny nestačí se spokojiti pouze s dosažením finanční rovnováhy, poněvadž záleží na tom, jakým útiskem výroby a spotřeby jest tato rovnováha vykoupena. Nezáleží tedy jen na finanční rovnováze, nýbrž i na rozsahu veřejného rozpočtu a veřejného břemene. Při rozboru příjmu běží však ještě o něco dalšího, ačkoliv tento rozbor poskytuje též hodnotné hledisko i pro posouzení rozsahu veřejného břemene, protože se ukáže, k jakým metodám třeba sáhnouti, aby se finanční rovnováha udržela.

Přes otázku finanční rovnováhy, neboli t. zv. kvantitní shody, zajímá se finanční věda též o otázku struktury příjmu, mluvíc o t. zv. kvalitní shodě, ale při tom rozlišuje mezi příjmy řádnými a mimořádnými, učíc, že řádné výdaje mají býti uhrazeny příjmy řádnými a že mimořádnými příjmy smějí býti uhrazeny pouze výdaje mimořádné. Ačkoliv je v theorii o to veliký spor, co jest rozuměti řádnými a co mimořádnými příjmy a výdaji (viz můj článek o tom v poslední ročence brněnské právnické fakulty), nechci upírati této thesi oprávněnosti, ale to je hledisko ryze finanční. Chceme-li však finanční systém určitého státu hodnotiti též národohospodářsky, nevystačíme s ním. Mimofinančně lze hodnotiti finanční systém buď

hospodářsky nebo sociálně. V prvém ohledu padá na váhu vliv finančního systému na produktivitu země, v druhém na zatížení důchodů různé výše daňovým systémem, čili jinými slovy, běží v prvním případě o posouzení únosnosti subjektivní. Rozpočtová čísla nedávají podkladu k sociálnímu hodnocení finančního systému, poněvadž z nich nelze zjistiti zatížení důchodů různé výše. Zejména rozlišování daní přímých a nepřímých, které věda v této souvislosti provádí, nemá ceny, poněvadž nelze z čísla žádné daně věděti, kolik po dokonaném přesunovacím procesu na který důchod dolehne, nehledě k tomu, že při důchodech stejné výše velmi mnoho záleží na výběru spotřeby. Bylo by tedy nutno spíše vycházeti ze spotřebního hospodářství, abychom dospěli k orientaci o subjektivním zatížení daňovým systémem. Naproti tomu lze při rozboru rozpočtových čísel příjmových nalézti opěrné body k posouzení únosnosti objektivní. Hledisk může býti mnoho, poněvadž problém objektivní únosnosti jest skoro u každé daně jinak postaven. Zdaňuji-li kapitálový výnos společností veřejně účtujících, ptám se po kapitálové funkci výrobě na podnikání, a únosnost jest dána tím, že tato funkce nesmí býti zdaněním podlomena. Zdaňuji-li cukr daní spotřební, musím (se stanoviska věcné únosnosti) se tázati, jaký vliv bude míti toto umělé zdražení výrobních nákladů na cenu, a poněvadž každé ceně odpovídá určitá spotřeba, tedy též na odbyt a rozsah výroby, v důsledku na rentabilitu atd. Od hodnocení jednotlivé daně lze dospěti k hodnocení celého daňového a finančního systému jako celku. Toto celkové hodnocení musí se pak zjevně díti podle národohospodářské konstrukce státu, neboť jest jasno, že podle této konstrukce může každému státu svědčiti po případě soustava jiná.

Běží tedy nyní o to, nalézti závažné hodnotné hledisko k posouzení našeho finančního systému se zřetelem ke zvláštní naší národohospodářské struktuře státní. Pro náš stát jest charakteristická a význačná povaha vývozní, a jest tedy nasnadě otázka, do jaké míry jest naše finanční soustava tomu přizpůsobena. Pro vývozní stát jest měnově i výrobně životní otázkou soutěživost s cizinou. Nuže, pod tento zorný úhel byly postaveny státní příjmy. Výsledky jsou neobyčejně zajímavé.

Důvodová zpráva přináší především tuto hrubou strukturu příjmovou:

	Kč	Ze 100 Kč připadá na příjmy vedle uvedené
A. Příjmy soukromohospodářské.		
Výnos státních podniků	1.190,818.597	12·25
B. Příjmy veřejnohospodářské.		
a) Daně a dávky . Kč 5.897.864.500		60·65
b) Cla . . . . . „ 1.050,000.000		10·80
c) Kolky a právní poplatky . . . . „ 843,366.150		8·67
d) Ostatní správní příjmy . . . . . „ 741.865.238		7·63
Úhrn veřejnohospodářských příjmů	8.533,095.888	87·75
C. Celkový úhrn	9.723,914.485	100·00

Uvážíme-li však, že ve výnosu podniků jest obsažena tabáková režie a státní loterie, které samotny přinášejí 1100 mil. čistého výnosu, je zřejmo, že výnos státních podniků jest pro úhradu státní administrace skoro bezvýznamný. To je tím, že jednak výnosy jsou malé, jednak že jsou pohlcovány investicemi. Uvážíme-li však dále, že tabákový monopol jest jen formou spotřební daně, shledáme, že vlastně sedm desetin celého státního břemene jest odkázáno na daně, zbytek uhrazují cla, kolky a poplatky. Přicházím nyní k rozboru vlastního daňového systému, bez tabákového monopolu.

Ve zmíněné důvodové zprávě rozdělil jsem státní daně ve tři skupiny, a to:

	Mil. Kč	%
I. Daň důchodová a daně výnosové	1976	33·51
II. Daně spotřební	1735	29·41
III. Daně obchodové	2187	37·08
	5898	100·—

Rozlišení obou posledních skupin vyžaduje vysvětlení. Nazývám daněmi obchodovými ty, které zatěžují produkt v jakékoli formě před jeho dokončením, a daněmi spotřebními ty, které ho zatěžují po dokončení. Do prvé skupiny patří daň z obratu, dopravy, uhlí, vodní síly atd., do druhé daň z cukru, lihu, piva atd. Na první pohled se zdá býti rozdíl pouze mechanickým a technickým, ukáže se však, že je právě se stano-

viska hospodářské konstrukce exportního státu velmi závažným. Postihuje-li daň produkt před jeho dokončením, zůstává trvalou složkou výrobního nákladu a soutěžním činitelem, a to bez ohledu na to, je-li produkt spotřeben v zemi anebo vyvážen za hranice. U daní spotřebních, postihujících produkt po jeho dokončení, je tomu jinak, poněvadž při vývozu odpadá daň na hranicích a při dovozu naskakuje. Daně obchodové zatěžují produkt i do ciziny, a nemá-li cizina obdobných daní, nezatěžují ho při dovozu. Daně obchodové jsou a daně spotřební nejsou soutěžním činitelem s cizinou. Tím méně jsou daně výnosové s důchodovou soutěžním činitelem s cizinou, postihujíce teprve hotový výsledek soutěže. Nejsou ovšem pro výnosnost a soutěž úplně irrelevantní, poněvadž se dotýkají podnikavosti a kapitalisace, připlývání nebo odplývání kapitálu a technické výzbroje výroby. Avšak vývozní výroba jest především interesována na skupině daní obchodových, a pokud jest vývozem charakterisována národohospodářská povaha našeho státu, jest zde soustředěn zájem obecný.

Skupina daní obchodových jest největší, zaujímajíc dvě pětiny všech státních daní. Při tom však třeba upozorniti na to, že jsou do tohoto počtu zahrnuty státní daně jen potud, pokud zůstávají k disposici státní správě, takže zůstává mimo počet podíl samosprávných svazků na státních daních a dávkách. Daň z obratu na příklad jest tak mezi obchodovými daněmi obsažena pouze 60%, poněvadž 40% připadá samosprávě. Bylo by tedy vlastně třeba shrnouti státní a samosprávné budgety v jeden veřejný budget a rozebrati nejen státní, nýbrž celý veřejný finanční systém v republice. První náběh k tomu jsem provedl letos, sebrav k projednání státního rozpočtu data o výdajích samosprávy od obcí až k zemím podle rozpočtů na rok 1926, ale data o příjmech jsou velmi nejednotná a neupotřebitelná. Potřeba takového celkového rozboru veřejného finančního systému v republice je však patrna z toho, že naše samospráva vydává 5800 milionů Kč ročně, t. j. 54% výdajů státních, takže veřejné břemeno, doléhající u nás na výrobu a spotřebu, není jen 9700 milionů Kč výdajů státních, nýbrž $15^1/_2$ miliardy výdajů veřejných. Vzhledem k tomu, že právě na dani z obratu je vybudována, třeba provisorně, sanace samosprávných svazků, jest zřejmo, že i finance samo-

správné obsahují značnou kvotu daní obchodových ve svém systému.

Národohospodářská konstrukce našeho státu jako státu vývozního by žádala, aby daně obchodové v hořejším smyslu byly co možná nejméně zastoupeny, vskutku tvoří skupinu největší. A v tom je právě největší vada našeho finančního systému, který je ve zjevném rozporu s národohospodářskou konstrukcí státu. Tato okolnost jest současně ukazovatelem tíživosti veřejného budgetu, je rozpjat tak, že není možno odčiniti této skupiny daňové té doby. A přece se tak musí v zájmu našeho vývozu státi.

Obchodové daně však působí na vývoz ještě i jiným směrem nepřímo nepříznivě, a to tím, že znemožňují odčinění obecné celní ochrany. Při bezcelnosti (vyjma cel odpovídajících daním spotřebním) začly by obchodové daně býti soutěžním činitelem i pro průmysl pracující pro domácí spotřebu, jenže tentokráte při dovozu ze zemí bez takovýchto daní. Octnula by se v krisi výroba celá, a tak jest celní ochrana potud nutná, pokud nejsou odčiněny řečené obchodové daně.

Musí-li se finanční systém přizpůsobiti národohospodářské struktuře země, podává jeho rozbor současně směrnici naší finanční politiky do budoucna a pro nejbližší dobu. Daně z uhlí pro výrobu, z obratu a z dopravy musí býti odčiněny na minimum. Na náhlou další miliardovou restrikci státního rozpočtu není pomyšlení. Vtěsnání státních výdajů do čísla 9700 milionů se stalo s krajním tlakem. Není-li možná restrikce, jest nutná bezpodmínečně stabilisace, je třeba zastaviti každé další rozpínání veřejných rozpočtů na řadu let. Novým důležitým výdajům v rozpočtu neobsaženým musí ustoupiti výdaje méně důležité v rozpočtu obsažené. Tato these musí platiti jako finančně-politický zákon pro nejbližší dobu.

Nebude-li rozpočet dále rozpínán a novými úkoly zatěžován, tedy bude absolutně i relativně přímo i nepřímo klesati. Relativně proto, poněvadž vůči nezměněnému rozpočtu bude dorůstati a pokračovati hospodářský život, což se projeví samočinným vzestupem důchodu výnosu, spotřeby atd. a tudíž i samočinným vzestupem všech státních příjmů, takže bude možno z přebytku odčiňovati břemeno daňové a samozřejmě v první řadě ono, které brzdí naši produkci a náš vývoz. Absolutně bude klesati rozpočet proto, poněvadž, nebudeme-li

dělati žádných nových dluhů, bude se státní dluh samočinně amortisovati a bude klesati jeho služba. V rozpočtu na rok 1927, v němž jest určeno pro službu dluhu státního $2^1/_2$ miliardy, jest obsaženo 600 milionů na splátky a amortisaci dluhu. Této splátce odpovídá ročně asi 50 milionů úrokové služby, takže během 10 let by setrvání na této linii znamenalo pokles dluhu o 6 miliard a pokles úrokové služby o 500 milionů. Dluh státní jest obsažen v rozpočtu téměř už úplně a jest vykázán číslem 35 miliard. Zbývá ještě převzíti menší položky předválečného rakousko-uherského dluhu a vypořádati dluh italský a francouzský, avšak tato definitivní úprava nepřekročí žádným způsobem jedné miliardy, takže se celkem dostáváme ke stabilisaci svého dluhu. Nepočítám zatím s t. zv. osvobozovacím příspěvkem ani s úpravou náhrady za převzaté statky, která sice není ještě rozřešena, avšak jsem přesvědčen, že nemůžeme z tohoto titulu býti znovu zatíženi, poněvadž bychom takového zatížení sotva snesli. Nelze v této souvislosti nepodotknouti, že státní dluh se stal důsledkem měnové deflace tíživější, a to jednak následkem zhodnocení dluhu předválečného, jednak následkem nových dluhů, které vznikly v době deflační finanční krise. Na státní dluh přispívají též podniky, a to částkou 429 milionů, kdežto zbytek nese státní pokladna. I dluh podniků znamená pro ně zatížení a zdražení režie, což se týká především a hlavně železnic. Příspěvek státní administrace na státní dluh činí 21% veškerých administrativních výdajů. Leč i jinak má konstrukce rozpočtová a konstrukce státního hospodářství v sobě řadu prvků zaručujících povlovné opadávání rozsahu rozpočtu. Způsob financování podniků, spočívající v tom, že se jím umožňuje provádění investic bez úroku, arci za současného obmezování investičního tempa, zaručuje do budoucna povlovné zlepšování jich výnosnosti, takže přestávají býti nebezpečím pro finanční správu a do budoucna slibují buď finanční správě výnos anebo lepší či levnější opatření své funkce. Platový systém znamená sice zprvu podstatné zvýšení státních výdajů, avšak jest ve své podstatě nejen stabilisováním rozpočtu platů státních zaměstnanců, nýbrž současně instrumentem pro ekonomisaci platovou ve veřejné správě, poněvadž povznáší princip zásluhy nad princip potřeby. Lze očekávati, že v průběhu 10 let bude znamenati úsporu aspoň půl miliardy oproti dnešnímu stavu. Různé poválečné úkoly budou opadávati přiroze-

ným během věcí, což se týká především péče o válečné poškozence, jež je zastoupena v rozpočtu půl miliardou. Do deseti let lze i zde počítati s poklesem přibližně na polovici. Ke stabilisaci přihlíženo bylo i v administrativních stavbách cizích, kde byly soustředěny do ministerstva veř. prací a limitovány částkou čtvrt miliardy. I zde bude možno po vybudování nejnaléhavějších státních staveb postupně restringovati. Konečně mám na mysli ještě jednu metodu, která umožní snížení daňových sazeb, a to jest pořádek administrativní a intensita ve vybírání daní. Kdyby byla daň z obratu placena důsledně a poctivě, mohli bychom bez újmy jejího výnosu snížiti sazby na polovinu. Nepoctivé zkracování při placení daně působí vůči poplatníkům poctivým škodlivě ve dvojím směru. Jednak tím, že daň se stává činitelem soutěžním a nástrojem nekalé soutěže, jednak tím, že potřeba určitého celkového výnosu zvyšuje sazbu, a tak jest poctivý poplatník bit dvakráte. Jest proto v zájmu poplatníků poctivých, aby administrace byla důsledná a přísná. I při berní reformě, při níž se snižují daňové sazby, jsem pln naděje, že bude možno intensivní administrací dohoniti schodek, plynoucí ze snížení sazeb. Poslední snížení daně z uhlí a oživení vývozu uhlí z toho vyplynuvší jsou ukázkou a contrario, jak brzdivě působí obchodové daně na výrobu a vývoz.

Co platí o správě státní, platí mutatis mutandis také o rozpočtu a finančním systému naší samosprávy. Zde arci dojde k jisté stabilisaci po berní reformě tím, že budou limitovány přirážky k výnosovým daním a že jsou limitovány prameny, ze kterých se může dostati nižším samosprávným svazkům příspěvků z t. zv. vyrovnávacích fondů pro doplnění jich příjmů. Poněvadž nebude příjmů jiných, nezbude než stabilisovati a restringovati samosprávné výdaje. Ovšem úprava finančního hospodářství samosprávných svazků u příležitosti berní reformy jest provisoriem. Není možno před politickým a věcným vyřešením kompetence politického složení a konstrukce upraviti ani definitivně finančního systému samosprávy. Stále ještě nevíme definitivně, na čem jsme ohledně žup a zemí a tudíž ani ohledně toho, co zbývá obcím. Než fakt údělového hospodářství, na kterém jest dnes vybudována sanace samosprávy, jest dokladem jejího provisoria, poněvadž údělové hospodářství jest v rozporu s myšlenkou autonomie. Autonomie není jen vládou, nýbrž i svéodpovědností, kdežto při údělu nese odpovědnost stát a

parlament, ale disposici údělem má svazek, který této odpovědnosti nenese. Má-li právě daň z obratu, která jest pilířem sanace samosprávných svazků, zmizeti z definitivního finančního veřejného systému, musí do doby, než bude odstraněna, býti finanční soustava samosprávná postavena na nový a trvalý základ.

Počítám v nejlepším případě se lhůtou deseti let, do které by bylo možno tento plán uskutečniti. Jakkoliv tedy dnešní finanční systém jest v rozporu s národohospodářskou konstrukcí státu, obsahuje v sobě státní hospodářství a rozpočet celou řadu prvků, které mohou samočinně vésti k poklesu veřejného břemene a k jeho přebudování ve směru, jak toho národohospodářská struktura země vyžaduje.

Karel Engliš.

Myšlenky o aktivní obchodní bilanci československé.

II.

Obchodní bilance s hlediska naší výroby.

Jsou-li dosavadní šetření o obchodní bilanci a stálosti měny potěšitelná, jsou nepříznivá, pokračujeme-li v nich s hlediska výroby. Tu se ukazuje, že jsme ještě pod jiným tlakem, zvláště u Ameriky neobyčejně zřejmým, pod tlakem nutnosti zaměstnati výrobní aparát, příliš velký pro naše potřeby, v poměru k Americe a západní Evropě tak skrovné. Tento výrobní aparát, jejž ostatní chudší státy by nejraději chtěly ze země vydupati, stává se pro nás zdrojem rozpaků a nutnosti přikročiti k řešení velkého problému vývozu také s jiného stanoviska, než se stanoviska uhájení platební bilance a měny, jež dosud v době budování republiky jedině rozhodovalo. Chceme-li pokračovati v dosavadním vývoji zesilování Československa, chceme-li zameziti úpadek hospodářského a politického mocenského postavení státu, omezení svého průmyslu, pak musíme svoji hospodářskou politiku vybudovati na zcela novém základě. Období zápasu o platební bilanci a měnu jest úspěšně vykonaná práce. Stojíme však v novém období, období vývozu