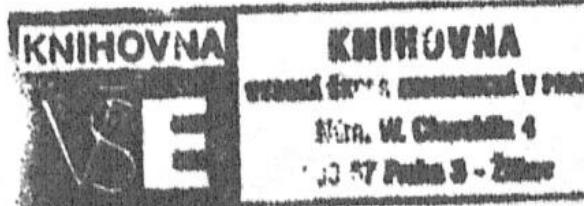


Kontrola hospodářství státního.

Napsal Dr. E. Koerner.

Za posledních čtyř let ozývají se ve všech téměř státech hlasy po účinné kontrole hospodářství státního a stesky na nedostatečné výsledky posavadních kontrolních zařízení. Hlasy a stesky ty nejsou neoprávněny a je na snadě vysvětlení i omluva v poměrech, které způsobila válka. Ne však vysvětlení jediné, neboť již před válkou stejné poznání pronikalo a projevovalo se ve snahách, arci většinou ne příliš úspěšných. Nynější stesky nezůstávají již docela platonické a poválečná tiseň má zde zásluhu, že se problém kontroly, který potud zůstával strnule mimo cesty reformních proudů, dostal poněkud do popředí obecné pozornosti a širšího zájmu. Bude snad zajímati dověděti se o některých podnětech, pokusech a myšlenkách, které, jak se zdá, značiti by mohly nové směry snah o zvýšenou účinnost státní kontroly finanční.

Předeslati je třeba, že kontrola pravidelně svěřena jest orgánům několika, spolupůsobícím a navzájem se doplňujícím. Předem je tu sama administrativa, kde nadřízené orgány svými odbornými odděleními (účtárny) kontrolují účty podřízených orgánů výkonných (pokladen) a i všelikými jinakými opatřeními provádějí dohled nad peněžní manipulací a správným účlováním. Někde však administrativa okupovala obory i kontroly řádu vyššího. Od správy více či méně neodvisle a oddeleně zřízeny bývají ve většině států zvláštní ústřední orgány kontrolní, nazvané — tu účetní dvory, tu účetní komory, u nás — nejvyšší účetní kontrolní úřad. Účetní dvory ve Francii, Belgii, Italii a jiných zemích vykonávají kontrolu účtů důležitějších výkonných orgánů po způsobu soudů. Orgány ty skoro všude mají též úkol, aby připravovaly kontrolu ministerstevských účtů pro parlament, mívají i odborný vrchní dozor nad účetnictvím státním a někde — jako u nás — sestavují samy účetní závěrku státní. Také jiné ještě agendy kontrolní bývají jim přiděleny. Třetím orgánem kontroly jsou ve státech parlamentárně



řízených parlamenty, které povolují rozpočty a schvalují účty státní a jimž ministři za svoji gesci hospodářskou odpovídají.

Ve Francii doba poválečná dovršila zajímavý zápas, který se tam po tří desetiletí vedl o preventivní kontrolu poukazů výdajových. Bez poukazu není platby. Právo poukazovací plyně z moci vládní a za jeho výkon ministr odpovídá parlamentu. Šlo nejprve o opatření proti porušování rozpočtů, později, an poukaz výdaje jest vlastně už jen provedením závazku dříve podstoupeného, i o kontrole právního titulu výdaje samotného, prve než byl titul založen. Zkušenost ukázala, že pouhá zodpovědnost administrativy vůči parlamentu a dodatečná kontrola tohoto nedovede dostatečně brániti státní pokladnu proti neobmezené právomoci ministrů, nezřídka politickými vlivy řízené a na majority parlamentární spoléhající. Účty státní, které účetní dvůr srovnává s výsledky svého soudního zkoumání účtů výkonných orgánů (comptables) a které teprve potom se dostanou do parlamentu, zůstávaly mnohdy 8 až 10 let nevyřizovány, kde mezitím několik vlád, ba i parlamenty se byly vystřídaly a interes byl pominul. Parlamenty kdysi v dobách mládí kontinentálního parlamentarismu — ve Francii za restaurace — mívaly dosti zájmu a horlivosti, aby se zabývaly kontrolou účtů; v pozdějších časech těchto vlastností již nebylo. Parlamenty — přes správný princip — jako kontrolní orgán selhávaly. Při zjevné takto neúčinnosti kontroly dodatečně vznikaly snahy po kontrole preventivní, která by zasahovala již při poukazu výdaje a ještě lépe hned při založení právního titulu jeho, a to jak k ochraně rozpočtu, tak vůbec v zájmu hospodárnosti a šetrnosti. Snahy ty se setkávaly se silnými odpory; šlo o obmezení politické moci, kterou propůjčují resortní fondy. Modus, který tu volili ve Francii, navazoval na tradici a to snad spíše dopomohlo myšlence k úspěchu, než by to byl dovedl nějaký nový princip. Ministr financí býval za dob královských před revolucí nazýván Contrôleur général a, jsa důvěrníkem královým, byl obráncem státní pokladny proti hrabivým velmožům říše, jež král musil poutati ke trůnu tím, že jim svěřoval ministerské a jiné vysoké a výnosné úřady. Mravy se od těch dob polepšily: v našich dobách nejde již o ochranu pokladnic státních proti zíšnosti jednotlivců, ale ovšem proti důsledkům novodobých politických a strannických poměrů v administrativě. Francouzský ministr financí bývá ještě nyní apostrofován jako Contrôleur général a jeho tradiční převahy nad ostatními resorty bylo využito k tomu, že právo nové Contrôle

des dépenses engagées bylo svěřeno finanční správě. Po několikerých pokusech během let byla tato kontrola zákonem z 10. srpna 1922 v plném smyslu svého označení zavedena. — Je třeba podotknouti, že souběžně také parlament se snažíval vykonávati podobnou kontrolu zvláštními komisemi, avšak v praxi pokusy selaly. Jsou arci i ve Francii skeptikové, kteří radí vyčkat, až jak se systém nové kontroly v praxi osvědčí. Nelze neviděti nesrovnanost, která je přece v tom, že se na jedné straně běže ostatním resortům neobmezená moc nakládání s rozpočtovými úvěry, na druhé straně však se propůjčuje supremacie správě finanční, jejíž vlastní gesce a s ní i kontrolní působnost zůstává pak podrobena jen problematické dodatečné kontrole parlamentu. Nemá býti prospěch státu stavěn na pouhou záruku počestnosti a bdělosti jediného člověka. Že ve Francii nová preventivní kontrola nebyla svěřena tamnímu účetnímu dvoru, lze vysvětliti z tradičního nazíráni na tento úřad jako na soudní tribunál nad účty výkonných orgánů.

Jiný neméně zajímavý pokus o sesílení účinnosti kontroly proveden byl v Belgii. Tam zákonem z roku 1921, v roce 1922 již doplněným — ještě před zákonem francouzským — zavedena byla v podstatě táž, byť i provedením mírnější, preventivní kontrola právních jednání k poukazům vedoucích. Stalo se tak přes časovou přednost dle vzoru Francie. V Belgii má však tamní účetní dvůr již odedávna preventivní kontrolu poukazů, byť i jen po stránce legálnosti a budžetárnosti, a proto patrně nový zákon tu neignoriuje úplně účetní dvůr, dávaje mu jisté funkce arci povahy pouhé dodatečné kontroly. Preventivní zkoumání právních titulů výdajů však, tedy podstatnou funkci zavedené novoty, přisvojila si i tu výhradně finanční správa. Pozoruhodný je případ belgický ještě také tím, že právě zde účetní dvůr je volen parlamentem a má tedy konstrukci, která jej činí vlastně orgánem parlamentární kontroly.

Belgický účetní dvůr je, jak již svrchu řečeno, také soudním tribunálem nad účty. Tyto instituce účetního soudnictví mají základ v historickém vývoji a občanstvo vidí v nich zajisté cennou záruku neodvislé kontroly státního hospodářství; avšak potřeba právě soudního vyřizování účtů výkonných, tedy vlastně podřízenějších orgánů hospodářské správy státní jedním z nejvyšších tribunálů státních cizinci je nesnadno pochopitelná. Těžký budou mít asi účetní dvory boj s důsledky rostoucího přívalu účetního

materiálu, který dříve či později musí přesáhnouti výkonnost aparátu. Již před válkou ocitla se v podobné situaci pruská vrchní účetní komora, kde platí též, ač bez formální judikatury, zásada vyřizování — netoliko zkoumání — účtů: když se z ohledu úspornosti nechtělo přistoupiti k rozmnožení personálu, musilo být zavedeno odstupování části účtů administrativní kontrole a pro zbytek zkoumání namátkové.

Ve Francii správa finanční i v jiném vynikajícím směru vykonává kontrolní funkci. Je to její Inspection générale, která byla založena již za prvého císařství ke konání občasných dohlídek ve výkonných úřadech hospodářské správy státu. Instituce ta vyrrostla ve zvláštní elitní sbor odborníků, z nichž bývali vybíráni kandidáti pro nejedno vynikající místo ve finanční službě uvnitř státu i za hranicemi. Dnešní ministr financí býval ještě v roce 1908 prostým inspecteurem.

V Italii účetní dvůr má velmi početný aparát, jímž judiciální svoji funkci může vykonávat dosti bezvadně. Má také obsáhlou kontrolu preventivní, která však nedovedla osvědčiti valnou účinnost, jednak že v praxi se vyvinuly různé způsoby obcházení, jednak že parlamenty horlivou jinak činnost účetního dvora ne dost podporovaly. Nedávno se také již ozval hlas, aby ve jménu žádoucí úspornosti ve správě účetnímu dvoru byla agenda preventivní kontroly odňata. Také bylo usneseno opětné sloučení ministerstev financí a pokladu v jedno ministerstvo financí. I zde, kde nový režim vůbec parliamentarismu nepřeje, zdá se, že proud spěje k oslabení jak parlamentární kontroly, tak ústředního orgánu kontrolního ve prospěch převahy ministra financí.

Nenadsazuji snad, vidím-li ve vylijených zjevech jistý dosti zřetelný nový směr v názorech na kontrolu. Je tu nepochybná snaha, kontrolu zesílit: od krotké dodatečné přechází se k účinnější preventivní; parlamentární kontrola se neosvědčila; není však ani v parlamentech, tím méně ve vládách vůle, aby mezi oběma těmito činiteli vznikl příliš mocný samostatný kontrolní orgán; administrativa, jejíž ústavní moc vůči parlamentu vůbec vzrůstá, ujímá se sama předběžné kontroly své vlastní gesce, přenášejíc ji na finanční správu.

Kontinentální státy se tu snad mimovolně sbližují s anglickým nazíráním a tamním rozdelením mocenských poměrů ústavních. V Anglii převaha finanční správy nad ostatními resorty panuje odedávna. Celý vývoj ústavnosti anglické děl se z finan-

ních potřeb vladařů. Parlamenty byly ovšem vždy dosti silné, aby si hájily právo dozoru nad prostředky, které králi z důchodů národa povolovaly. Tam také pocit zodpovědnosti vlád a dostatečné síly lidového zastoupení je tak zakořeněn, že vládám bývala vždy svěřována bez žárlivé nedůvěry značná moc. V Anglii přes zdánlivě dosti silné postavení kontrolního orgánu ministr financí odpovídá i za kontrolu až do toho momentu, kdy účty se dostanou do parlamentu. Anglický parlament byl snad vždy také proto způsobilejší ke kontrolování, že míval vychovanou oposici, která se ujímala kontrolní funkce, aniž by ztrácela se zřetele interes státu. Arci anglický stálý výbor pro státní účty při své kontrole upadal do detailů a malicherností. Francouzský spisovatel Victor Marcé charakterisoval někdejší kontrolu anglickou slovy: *Beaucoup de confiance avant, beaucoup de contrôle après.* To dnes však již neplatí. Také Anglie neušla účinkům obecného upadání mravů parlamentárních a politických a také v Anglii se počalo stýskati na neúčinnost kontroly a nehospodárnost ve vydaných. V anglických poměrech musilo působiti skoro dojmem bezradnosti, když před rokem veřejné mínění si vynutilo zřízení t. zv. komitétu Geddesova, složeného z neparlamentárníků-odborníků ke zkoumání rozpočtu před tím, nežli rozpočet byl předložen parlamentu. To ovšem bylo — v dějinách Anglie posud neslychané — zasáhnutí do právomoci finanční správy i parlamentu, které u ortodoxních vyznavačů ústavních principů vzbudilo hrůzu. Opatření to nebylo bez úspěchu: mnohé posice rozpočtu musily být redukovány. Zdali se z tohoto pokusu stane trvalá instituce, ukáže snad již letošní rok. V každém případě byl symptomatickým projevem nedůvěry ve stará dotud nedotknutelná zařízení. Objevila se tu forma jakési preventivní kontroly vyššího ještě stupně a zřetelná reakce proti převaze finančního ministra, který by při parlamentární soustavě vládní a úpadku parlamentů vzrostl na činitele s finanční omnipotencí.

Nové státy, které po válce vznikly, neopomenuly zabývat se záhy též problémem vhodného systému kontroly finančního hospodářství. V prvém záchratu dobré vůle, ale také prvém chватu, začalo se stavět poněkud shora: tvořily se nejprve ústřední instituce a bylo zapomínáno, že systém kontrolní jest složitější. V Polsku byla hned na počátku roku 1919 zřízena nejvyšší státní kontrolní izba, podřízená náčelníku státu, s rozsáhlými právy; avšak nedlouho na to byla provedena novelisace, která původní pravomoc

izby už obmezuje, snad důsledkem obavy, aby nebyla utvořena instituce oproti správě příliš mocná. V Rakousku také byl zřízen nový účetní dvůr; nastala však později změna ústavy, podle níž má být účetní dvůr nově organisován. Návrh organizačního zákona uvázl však ve výboru. Také zde se ukazují tendenze nové instituce nevalně příznivé, jakkoli zákon rakouský se obmezuje na ryzí kontrolu dodatečnou, proti níž ani vlády ani politické strany nejevívají přílišné citlivosti. Zajímavý je rakouský projekt tím, že konstruuje nový účetní dvůr jako instituci parlamentem volenou a jemu podřízenou. Také u nás se otázka kontroly hned v roce 1919 počala řešit. Byl zřízen nejvyšší účetní kontrolní úřad jako instituce samostatná a od ministerstev neodvislá. Předseda je zodpověden parlamentu a má tam i práva a povinnosti jako ministr. Může se účastnit schůzí ministerských rad, arci jen s hlasem poradním. Také má úřad v jistých směrech zejména na ochranu budžetu preventivní kontrolu a to s právem kritiky i ekonomické stránky věci. Má též kontrolu státního dluhu. Zkušenosti z provádění těchto funkcí, z nichž některé jsou v podobných institucích úplně nové, budou zajisté zajímavým příspěvkem pro posouzení vhodné organizace kontroly i účinnosti prostředků kontrolních. Bohužel o zásadní stránce novot v zákoně zavedených tvůrci jeho úplně pomlčeli. Až na sporou poznámku ve zprávě výborové ani tvůrci pozdější ústavní listiny kontrolní instituce, tehdy již stávající, si nepovšimli.

Vývoj v organizaci kontroly nemá v našem věku asi valných výhlídek. Ve starých státech bude zápasiti s konservatismem tradic a principů, v nových s odpory mládí proti poutu a formě. Také politické a společenské problémů a hospodářská tíseň dnešní doby dlouho budou aktuálnějšími úkoly dne, nežli potřeby pořádku a kázně ve vnitru státní domácnosti. V takových časech a poměrech nezbývá nežli věnovati nehlučnou péči tomu, aby nedostatečná třebas zařízení byla zejména po stránce osobní zdokonalována a prostředků k provádění kontroly vzdělaným a zkušeným personálem i proti odporu s taktem a rozhodností užíváno, současně pak zjednáváno porozumění pro vzájemné úkoly, které, byť mnohdy stavěly administrativu a kontrolu proti sobě, směřují přece ke společnému prospěchu státu.