

jak správně s vládní strany bylo prohlášeno, nám dává novou základnu pro další hospodářský vývoj, ale nic než tuto základnu, a bylo by těžkým hříchem, kdybychom nyní stejně jako víceméně po devaluaci první složili ruce v klín. Naopak, na této nové základně, nechceme-li zůstat pozadu za jinými státy, musíme se se vším úsilím a ihned starati o rychlou aktivní podporu vývozu ne přímými exportními prémiemi, jež jsme zavrhovali i před devaluací, ale všemi jinými vhodnými prostředky. Opakuji stručně ze svých návrhů:

Musíme postupně uvolnit zahraniční obchod, zlikvidovati devisové řízení, resp. sloučiti je s povolovacím, soustřediti obchodně politické kompetence, korigovati (i když to bude někde bolet), kde to bude třeba, celní tarif (jehož revise bohužel zůstává stále zbožným přáním), jednati s cizími státy, zejména s těmi, jež devaluovaly, o vzájemné uvolnění dovozu a podle potřeby o celní slevy, pokračovati v aktivní smluvní politice jak v nejbližším sousedství, zejména ve střední Evropě, tak i ve vzdálených trzích, zúčastniti se činně, třeba i bez zbytečných ilusí, tedy kriticky, všech pokusů o mezinárodní dohodu měnovou a politickou a pečovati o podporu vývozu, zejména rychlou a pružnou refundací všech obchodových daní, zatěžujících zbytečně a neomluvitelně náš vývoz proti soutěži jiných států, a všemi vhodnými administrativními úlevami a opatřeními, jak je bez velkého úspěchu navrhovaly už před drahnou dobou obchodní a živnostenské komory, průmyslové organizace a Poradní sbor pro otázky hospodářské. To vše nejsou snad sobecké požadavky průmyslu a obchodu, nýbrž prostě příkazy rozumné hospodářské politiky.

Zdeněk FafI.

REFORMA FINANČNÍ SPRÁVY.

Problém reformy finanční správy je již delší dobu předmětem zájmu veřejnosti, a zájem ten se stále stupňuje, jak lze seznati z mnohých se projevů veřejných činitelů a jak ukázalo i projednávání novely k zákonu o přímých daních v parlamentě. Tato okolnost je ovšem potěšitelná, neboť zájem veřejnosti je v demokratickém státě jistě nejmocnější podporou a vodítkem veřejné správy při řešení jejích problémů, neboť je činitelem, který ovlivňuje neb i vynucuje její legislativní iniciativu. Doufejme, že zájem veřejnosti potrvá potud, že usnadní provedení reformního programu, kterého jest již nejvíce třeba, neboť vidíme, že dosud bylo vykonáno velmi málo. Vždyť nebyl ani autoritativně stanoven plán reformy, který je nutným předpokladem jakékoliv akce. To bylo uznáno již ostatně ve starém Rakousku a je nutno přiznati, že nejsme v otázce reformy finanční správy ani tam, kde bylo již před válkou ono. Mělo totiž na svou dobu znamenitý plán reformy ve známém elaborátu prof. dr. Redlicha, vypracovaném na podkladě ankety parlamentní komise pro reformu správy. Jediné popřevratové větší reformy finanční administrativy u nás, totiž odloučení úřadů přímých daní od správy politické, reorganizace finanční stráže, omezení počtu berních úřadů a placení daní šekovým řízením, byly provedeny ještě na podkladě tohoto plánu. Nyní nelze se ovšem naň již odvolávati, ježto pozbyl svého významu změnou státoprávních i hospodářských poměrů.

Nelze tvrditi, že by vina, že s reformou nebylo dosud započato, ležela na finanční správě, neboť tato byla v prvních letech republiky zatížena likvidací válečného hospodářství a budováním hospodářství nového státu. Tyto úkoly byly důležitější nežli řešení problémů ryze administrativních. Finanční správa ztratila ovšem několik let před příchodem nynější krise, kdy hospodářské po-

měry byly již stabilisovány a bylo možno vynaložiti na reformu více prostředků a kdy mohlo býti tudíž s ní započato mnohem snadněji než nyní.

Pozornost veřejnosti byla však tehdy obrácena jinam a nutila finanční správu k jiným úkolům, neboť zájem veřejnosti o stav finanční správy byl vyvolán samozřejmě teprve zvýšeným tlakem berního břemene, způsobeným krizí. Krise rozmnožila také úkoly finanční administrativy, která začíná konečně opravdu tíživě pociťovati nedostatky zastaralého administrativního aparátu. Provádí tudíž drobné reformy, kde je toho nejvýše třeba, avšak bez jakéhokoliv plánu, takže je není možno považovati za části nějaké záměrné reformy celkové.

Příznačné je také, že Komise pro zhospodárnění veřejné správy nemá vypracován soustavný plán reforem, které hodlá v oboru finanční správy prováděti, a spokojuje se s pracemi ad hoc. Tento stav věci svádí k domněnce, že snad není ani zapotřebí reformy od základu, ač na druhé straně její nezbytnost jest veřejností instinktivně pociťována a též finanční správou doznávána. V této chvíli přichází dílo soukromé iniciativy, které analysou dnešního stavu finanční administrativy dospívá ke kořenům její krise a rozbořem jejích úkolů dokazuje nutnost pronikavé reformy a podává k ní soustavný plán. Je to kniha úředníka ministerstva financí V. Vybrala „Reforma finanční správy“.*) Pokusíme se v dalším přihlídnouti k základním problémům reformy finanční správy, jak se nám jeví z tohoto díla, a přičiniti několik poznámek o jejich vzniku a významu v poměru k celkové problematice reformy, jak ji Vybral konstruuje.

Problematika reformy.

Řešení reformní otázky finanční správy získává Vybral, jak již řečeno, kritikou jejího dnešního stavu, provedenou srovnáním s postulovanými úkoly finanční správy. Při stanovení těchto vychází z ideologie státu sociálně-politického (k níž přiřazuje i ideu státu právního). Odtud odvozuje tři měřítka výkonnosti řádné finanční správy: finančně-politické, legislativně-kodifikační a administrativně-hospodářské. Finančně-politické kritérium obsahuje v podstatě požadavek, aby finanční praxe uplatnila do všech důsledků postuláty finanční politiky vtělené do norem finančního práva, tedy aby dosáhla zamýšleného postižení daňových pramenů. Kritérium legislativně-kodifikační formuluje požadavek, aby finanční zákonodárství stanovilo co nejpřesněji práva a povinnosti poplatníků. Sem spadá požadavek unifikace finančního práva, modernisace zastaralých předpisů a přesné formulace norem, zamezující fiskální výstřelky, zákonodárcem nezamýšlené. Kritérium administrativně-hospodářské jest tvořeno postulátem rovnováhy rozpočtové a pokladní.

Řešení reformy daňové soustavy podle hledisek národohospodářských nedoporučuje Vybral spojovati s požadavkem reformy správy, ježto tuto považuje za nutný předpoklad oné, k němuž dlužno tudíž přikročiti dříve.

Pod uvedená hlediska shrnuje pak hlavní vady, které jsou vytýkány naší finanční správě. S hlediska finančně-politického vytýká, že zejména daně přímé a daň z obrátu nejsou schopny postihnouti stejně všechny příjmové prameny, takže některé z nich jsou zdaněny relativně tíživěji a malý výnos těchto daní nutí k zvyšování daní nepřímých. S hlediska legislativně-politického poukazuje zejména na zastaralost a neurčitost předpisů, zaviňující vexace v daňovém řízení, na dualismus finančního práva atd. S hlediska administrativně-politického pak na přítěž značné částky nedoplatků.

Zmíněná tři hlediska slouží mu k rozdělení reformy na etapu malou, střední a velkou, jejichž obsah podrobněji podáme níže.

Za jeden z hlavních přínosů k řešení reformního problému pokládáme, že do problematiky správní reformy zařadil a na prvé místo postavil otázky personální včetně platových. Tyto byly dosud omylem odlučovány od otázek „věcné“

*) Vladimír Vybral: Reforma finanční správy. Politická knihovna, řada I., kniha XXXIII. Vyd. „Orbis“, Praha. Str. 318, cena Kč 48.—.

reformy administrativní a posuzovány jediné s hlediska výdajové položky ve státním rozpočtu. Vybral poukázal na neudržitelnost tohoto stanoviska zhodnocením psychologie zaměstnance, jakožto faktoru, působícího na jeho pracovní kapacitu a zejména na kvalitu jeho výkonu. Tím dostalo se objektivně zadostiučinění názoru zastávanému organisací stavovskými.

Za důležité pokládáme též, že uvážil i význam „kolektivní“ psychologie finanční správy, jež se projevuje tradičním „úsporným“ stanoviskem. Význam tohoto momentu neváhal bych ještě více zdůrazniti. Nejeví se totiž jen v honoreování zaměstnanců a vybavení úřadů, nýbrž namnoze i v apriorním negativním stanovisku k námětům, jež mají za následek nová vydání. Toto zásadně negativní stanovisko mělo ovšem svoje odůvodnění za vlády hospodářského liberalismu, kdy finanční resort byl jen „strážcem pokladů“, avšak neshoduje se často s postavením finančního resortu v sociálně-politickém státě, zejména při stálém postupu řízeného hospodářství, a bylo by je prolomiti i zde. Bylo by ovšem především věcí výchovy zaměstnanectva, aby u něho došla pochopení stále více vystupující změna postavení finančního resortu při řízení státní správy, jevíci se vzrůstající ingerenci v celém oboru národního hospodářství a vyžadující spoluúčast při meritorním řešení dotčených otázek.

Výchova zaměstnanectva bývá, stejně jako platové otázky personální, považována jen za druhořadý problém reformní, ač právě v naší správě finanční hraje zvláště významnou úlohu, jelikož tato nepřevzala z Rakouska personál po všech stránkách kvalitně vyhovující a byla postižena nadto v letech popřevratových odchodem velké části schopných lidí do služeb soukromých. Vybral neváhá pro charakterisování stavu věci citovati výrok Lockhartův, že jen málo Čechů zaujímal v rakouské byrokracii i jen místa druhé řady, a zmiňuje se též o známé hodnotné stupnici, podle níž absolventi právnické fakulty odcházeli podle svých schopností nejprve k advokacii, potom k soudu, k politické službě, dále do speciálních služeb státních (k poště, k železnicím), na konec do soukromé služby obchodní a průmyslové a teprve na posledním místě do služby finanční. Následky projevují se nyní zvláště ve všeobecně uznávaném nedostatku vůdčích talentů, jenž je, jak Vybral správně uvádí, vlastně nedostatkem příležitosti k výchově na vůdčí místa.

Správně pochopená problematika reformy finanční správy vyvrcholuje tudíž podle toho, co zde bylo řečeno, v poznatku, že nelze otázku úpravy řízení a organisace úřadů odlučovati od otázky, jak získati a udržeti kvalitní personál. Reforma může vyjíti toliko od finanční správy samé, veřejnost může býti pouze podporovatelem jejích snah. Prvním úkolem reformy musí býti tudíž regenerace pracovních i morálních kvalit finančních zaměstnanců; zde jest vhodné místo, na kterém jest třeba prolomiti bludný kruh, aby se opatření vynaložená k řešení nynějšího kritického stavu administrativy nemíjela cíle a problémy se nevracely znovu, jako by nebyly řešeny vůbec (Vybral l. c. str. 61).

Nežli přistoupíme k nastínění plánu reformy podle Vybralovy koncepce, pokusíme se podrobněji rozebrati jeho návrh na reformy personální, tvořící, jak řečeno, základní pilíř jeho problematiky, a blíže přihlídnouti k uplatňovaným pracovním metodám, jež možna považovati za jakousi procesuální část reformy.

Reformy personální.

Reformy personální možno rozčleniti ve dvě velké skupiny: jednak na ty, jež se týkají rekonstrukce nynějšího systému platového, jednak na ty, které se zabývají úpravou odborného vzdělání zaměstnanců. Vybral abstrahuje od námětů na všeobecnou reformu personálního systému, aby nezatížil aktuální úkol své studie, a omezuje se tudíž na návrhy, slučitelné se zásadami dnešní personální úpravy.

Než i tyto nejžádoucnější reformy se ukazují jako obtížný úkol, jehož složitost nejlépe dosvědčuje neudržitelnost nynějšího stavu. Největší potíže působí, že ve finanční správě jest nadprůměrné procento mladších úředníků, kteří zastávají namnoze vedoucí a výše systemisovaná místa, ale v důsledku generelních opatření vlády nemohou býti do příslušných platových stupnic povýšeni, nemajíce dostatečný počet služebních let. Tak vzniká nepoměr mezi skutečným služebním výkonem a jeho materiálním honoreováním proti duchu i výslovnému znění platového zákona, od

něhož si zaměstnanci tolik slibovali. Nepoměr ten se ještě zhoršuje nepřijímáním plného počtu sil na místa uvolněná pensionováním. Nápravu lze sjednatí jedině obsazením všech systemisovaných míst a doplněním systemisovaného stavu. Vybral navrhuje důsledné provedení zásady honorování výkonu a zásluhy zavedením funkčních přídavek (přednostenských a referentských) v celém oboru finanční služby. Soudí, že za dnešních kritických poměrů by nebylo třeba jíti ani příliš vysoko při jejich stanovení, nýbrž že by stačila už projevená dobrá vůle.

K personálním reformám nutně náleží i revise systemisace služebních míst, která ve smyslu platového zákona má býti prováděna periodicky každé tři roky, k čemuž ovšem od r. 1930 již nedošlo. Od té doby ocitla se však finanční správa před zmnohonásobeným pensem pracovním, poněvadž hospodářská krize nutila k získávání nových příjmů. Veřejné mínění se právem pozastavuje nad tím, jak je možno zaváděti nové daně, nejsou-li řádně vybírány staré. Důvodem jest zde právě ono zmnohonásobení úkolů, jemuž nenásledoval patřičný reflex v politice personální. Zastavení revise systemisace vyvolalo také značné nerovnosti mezi jednotlivými kategoriemi úřednictva téhož vzdělání. Jde tu zejména o komerční inženýry v revisní službě, kteří jsou touto nepromyšlenou personální politikou zbavováni jakýchkoliv nadějí na průměrnou úřednickou kariéru a vyháněni tak do služeb soukromých, v nichž využívají školení, jehož se jim u finanční správy dostalo.

Za základ reforem, týkajících se odborného vzdělání zaměstnanců, považuje Vybral již reformu vysokoškolského studia. Pokud se týká služby právní považuje za nutné zavéstí finanční právo jako obligátní předmět přednáškový i zkouškový na právnické fakultě. Dokud by nebyla rozřešena otázka reformy státovědeckého studia (při čemž poukazuje na návrhy Englišovy), navrhuje zavedení přijímacích zkoušek pro uchazeče do právní služby, při čemž zkušebním předmětem by byla i teoretická a praktická znalost obchodního účetnictví. Státovědecké studium bylo by rozšířiti o speciální kolegia, resp. kursy z oboru veřejné správní praxe pro uchazeče do státní služby. Pro tuto reformu mluví i důvody historické, neboť postrádáme v nynějším studiu právnickém období t. zv. studia kameralistického, kdysi pro finanční odvětví státní správy obligatorního, jež obsahovalo i studium oborů technologických. Stále vzrůstající potřeba elementu s předvzděláním technickým mluví pro návrh na zřízení instituce správních inženýrů t. j. kategorie s předvzděláním kombinujícím prvky technického a správního rázu. Odtud také plyne zrovnoprávnění kategorie právníků a techniků, a to do té míry, že by v určitých agendách byla přípustná konkurence obou kategorií na vedoucí místa.

Dalším krokem k odborné výchově vysokoškolského úřednictva má býti úprava služby během čekatelské doby a úprava praktické zkoušky. Čekatel by prošel všechna odvětví finanční správy a po třech letech by složil prvou praktickou zkoušku. Nato by v tříletém turnu prošel agendou daní přímých, nepřímých a poplatků a zakončil toto devítiletí druhou praktickou zkouškou u ministerstva financí. Jde tu o obměněné obnovení známého návrhu Körberova. Předpokladem pro připuštění ke druhé zkoušce bylo by absolvování jednoročního kursu na správní akademii, již by bylo po pruském vzoru založiti při právnických fakultách.

Obdobně bylo by upravit i výchovu úřednictva středoškolského. V této souvislosti zmiňuje se Vybral i o reformě studia středoškolského, jak by ji vyžadovaly potřeby veřejné správy. V podstatě navrhuje zkrácení studia na 7 let s následující dvouletou speciální školou veřejné správy.

Zavedení moderních pracovních metod.

Modernisace pracovních metod je ožehavým problémem celé státní správy vůbec. Vybral činí ji bedlivě předmětem své pozornosti a již do malé reformy zařazuje reformu inspekční služby a kontrolně-inspekčních metod a provedení decentralisace finančně-správních kompetencí (jež jest zjednodušením a urychlením pracovního postupu), do střední reformy pak podrobně propracovaný návrh organizace legislativní práce v ústředí a modernisaci předpisů pro vnitřní úřadování finančních úřadů (jednacích řádů).

a) Problém inspekce spočívá právě v modernisaci pracovní metody, nikoliv v nedostatku inspekčně-kontrolních funkcí, jichž jest spíše nadbytek.

Středisko problému jest ve vybudování inspekce ministerské, jejíž úkol má být dodání materiálu, jenž by sloužil za podklad reforem ať zákonodárství, ať administrativního režimu. Počátek řešení bylo by hledati v dobudování t. zv. ústředního inspektorátu, jenž se pro nedostatek personálu omezoval dosud na inspekci daní přímých, rozšířením jeho působnosti též na daně nepřímé včetně cel. Inspekci bylo by tedy rozdělit ve tři oddělení, spojená ev. v odbor. Tato by udržovala styk s odděleními, vykonávajícími agendu věcnou a personální (režijní), aby obnovila porušenou souhru mezi výkonem meritovních a organizačních agend.

Dále bylo by třeba vybudovati inspekční orgány podřízených instancí. Dosavadní zemská inspekce nevyhovuje hlavně pro přílišnou rozsáhlost zemských obvodů. Vybral rozeznává kontrolu formální, jež zkoumá správnost povšechného fungování úřadu (na podkladě zápisů o stavu agendy), a kontrolu materiální, jež přezkoumává správnost a kvalitu jednotlivých rozhodnutí. Tato se vykonává formou aprobace, censurováním spisů a opravným řízením na popud stran. Dosavadní inspekce omezuje se většinou na inspekci formální a postrádá povahy poradní a výchovné. Nápravu vidí Vybral v decentralisaci inspekce do obvodů krajských (v sídlech trestních referátů) a ve svěřeni jí mladším úředníkům, kteří by jednak tuto málo příjemnou práci skutečně prováděli, jednak vystupovali i jako orgány poučení sbírající. Zemská inspekce stala by se organizačním a iniciativním ústředím, stejně inspekci ústřední; efektivní kontrola této vztahovala by se jen na zemské úřady, které dnes vlastně soustavné inspekci nepodléhají. Pravidlem bylo by se vystríhati tendencí k papírovým metodám obšírných písemných relací, jež bylo by nahraditi ústním stykem a metodami konferenčními.

b) Reforma inspekčních metod byla by důležitým předpokladem pro decentralisaci kompetence z úřadů vyšších na nižší. Tato vyžaduje totiž přeorientování resortní psychologie, která u úřadů vyšších je charakterisována úzkostlivostí o správnost výkonu v instanci nižší a u úřadů podřízených hlavně nedostatkem odpovědnosti a obavou před zásahem instance vyšší. Tyto psychologické závady byla by schopna dokonalá inspekce odstraniti.

c) Organizace legislativní činnosti ministerstva financí tvoří samozřejmě jeden z nejdůležitějších článků reformy. Proto Vybral podrobuje důkladné analýze všechny její předpoklady a provádí srovnání s organizací legislativy v západních státech. Přiklání se podle vzoru německého k myšlence legislativního odboru s kompetencí sekce ústřední, jež by dohlížela na chod sekcí administrativních a zároveň byla i střediskem studijním. Sekce by sestávala ze čtyř oddělení: všeobecného, shrnujícího působnost dnešního odboru rozpočtového, měnově-bankovního a úvěrového, oddělení pro daně přímé a poplatky, oddělení pro daně nepřímé, monopoly a cla a oddělení pro legislativu finančně organizační a personální.

d) Modernisace předpisů o vnitřním úřadování je třeba především proto, že jde většinou o předpisy staré více než 60 let, avšak jest potřebí též provést změny v úředním režimu. Platný monokratický úřední režim již nevyhovuje. Expeditivnost úředního projednávání věcí při značném rozsahu agendy vyžaduje přesunutí kompetence a tudíž i odpovědnosti za meritum vyřízení z přednosty na referenty. Přednost zůstal by v zásadě odpovědným jen za formální pořádek úřadování, t. j. za rychlost a úspěšnost vyřizované agendy. Podobná úprava platí již v oboru správy soudní. Předpisy kancelářských řádů jest třeba zmodernisovati vzhledem k pokrokům kancelářské techniky.

Plán reformy.

A. Malá reforma.

1. Důležitost, kterou příkládá Vybral, jak jsme viděli, otázkám personálním, působí, že malou reformu začíná obecnými reformami personálními. O jejich obsahu jsem se zmínil podrobněji již shora.

2. Dalším bodem programu malé reformy jest úprava vydávání normativních výnosů ministerstva a zemských úřadů, v němž dosud panovala značná nejednotnost a zejména nebylo soustavné a periodické redakce normativního materiálu. Vybral navrhuje každoroční

přetřídění normálí, jejich revisi ministerstvem a generální revisi po 5 letech, po níž by byly vydány tiskem v úřední příručce.

3. Řádné vybudování úřadů berních a důchodkových má být též provedeno již v malé reformě. Jsou zde probrány důvody pro a proti sloučení berních správ a berních úřadů, rozřešení tohoto úkolu však se odkazuje až do velké reformy. V malé reformě však by bylo třeba oprostiti berní úřady od vedlejších agend a vybudovati je jako ryzí orgány služby zúčtovací a exekuční v oboru přímých daní a poplatků. Zvláštní pozornost věnuje Vybrál úpravě agendy exekuční a doporučuje její osamostatnění. Rozebírá hlavní obtíže, vadící konsolidaci berních úřadů (daňové nedoplatky, nedostatečná kvalita vyměrování, konstrukce berního roku atd.) a dotýká se úpravy jejich součinnosti se samosprávou; zde navrhuje instituci veřejných obecních tajemníků. Přetíženosti důchodkových kontrolních úřadů navrhuje odpomoci vhodným roztríděním agend mezi důchodkové úřednictvo, pro něž by bylo stanoveno úplné vzdělání středoškolské, a finanční stráž.

4. Dále sem zařazuje reformu inspekční (kontrolní) služby a kontrolně-inspekčních method, o níž jsem se již výše zmínil.

5. Konečně zde nacházíme požadavek decentralisace finančně-správních kompetencí s úřadů vyšších na nižší, již by se zejména uvolnilo ministerstvo pro další činnost legislativní, takže tímto požadavkem malá reforma jaksi vyvrcholuje a organicky se připojuje k reformě střední.

B. Střední (legislativní) reforma.

1. Základním úkolem střední reformy jest utvoření již zmíněného legislativního odboru, jenž má provést unifikaci, kodifikaci a vlastní meritorní reformu platného zákonodárství.

2. V oboru zdanění nepřímého (jež formuluje širěji než zdanění spotřební) staví Vybrál především úkol unifikační a revisi přežitých předpisů starého daňového režimu. Velký úkol kodifikační po vzoru německého dávkového řádu doporučuje vzhledem k našim poměrům rozdělit na reformy parcielní. Kodifikace by měla ovšem za následek i nutnost změny materiálního práva, které by bylo nuceno se přimknouti k jednotné legislativní koncepci formální. Vzhledem k nedávné novelisaci daní z masa ukazuje na konstrukci této daně, v čem spočívá typický režim nepřímého zdanění, jehož zásad by měl dbáti každý zákonodárce. Konečně rozebírá otázku reformy trestního práva nepřímých daní a směrnice finančně-trestní legislativy, při čemž se vyslovuje pro principy soudnictví správního.

4. V oboru legislativní reformy práva poplatkového staví se Vybrál proti oficielnímu reformnímu plánu, jenž (pokud o něm může být vůbec řeč) staví do popředí úkol unifikace a kodifikace formálního práva, ponechávaje stranou unifikaci sazeb a vlastního práva materiálního. Z vývoje zákonodárství dokazuje však Vybrál, že určité kategorie poplatků se vymkly z koncepce pravých poplatků, takže je nutno je znovu samostatně kodifikovati. Šlo by tu o kodifikaci zdanění majetkových převodů, jež by bylo podříditi závadám zdanění přímého a převedení některých poplatků přímo do oboru zdanění přímého, dále o převedení zdanění dopravy mezi daně nepřímé. Podstata reformy spočívá tudíž v reformě práva materiálního, na základě níž lze teprve přistoupiti k reformě práva formálního. V této poukazuje Vybrál zejména na nutnost úpravy oceňování majetkových hodnot.

5. Legislativní reformy v oboru zdanění přímého (včetně daně z obratu a samosprávných financí) musí nejprve odstraniti nedostatečné respektování administrativní stránky daňových konstrukcí a předpisů, aby bylo dosaženo adekvátní povahy mezi konstrukcí daňového systému a nosností správních prostředků. Nejdůležitějšími úkoly reformy materiálního práva jsou reforma daně z obratu, jejíž nesourodá povaha vyžaduje jejího rozdělení mezi zdanění spotřební, celní a výnosové, zdanění kapitálového výnosu u pramene, zjednodušení zdaňování malých poplatníků a reforma samosprávy a samosprávných financí, kde jest třeba revise obecních zřízení a po stránce daňové inkamerace přírážek a zavedení systému údelů.

6. Legislativní reformy v oboru finančního práva organizačního (včetně personálního) zahrnuje především kodifikování organizačních norem v organizačním zákoně a úpravu věcné působnosti finančních úřadů. Sem spadá též neobyčejně naléhavý požadavek valorisace kompetenčně relevantních částek peněžních. V nové úpravě mělo by dojít zejména k uplatnění decentralizační směrnice a k odstranění ministerského centralismu. Podrobnější úpravu této materie bylo by provést vydáním jednacíh a kancelářských řádů, k nimž se přidružují t. zv. řády hospodářské, upravující režijní věci úřední. Konečně sem systematicky spadá kodifikace služebního práva finančního (služební řády), podle směrnice, o nichž již bylo mluveno.

7. Vybral provádí srovnání naší rozpočtové organizace s úpravou rozpočtové správy v západních státech a konstatuje značné rozdíly v našem neprospěch. Odtud dovozuje nutnost kodifikace rozpočtového (finančního) řádu podle zásady soustředění finančně-hospodářských kompetencí v ministerstvu financí, na něž by přešla zejména z nejvyššího finančního kontrolního úřadu kompetence k sestavování účetní státní závěrky. Správnost tohoto přenosu kompetence odůvodňuje Vybral analýsou poslání nejvyššího účetního kontrolního úřadu. Současně navrhuje úpravu organizace rozpočtové správy v ministerstvu financí oddělením sledování běžného hospodaření a úpravou preventivní kontroly formální a meritorní.

C. Velká (reorganizační) reforma.

Úvodem upozorňuje opět Vybral na nutnost vzbuzení regeneračních sil v organismu finanční správy a konfrontuje plán Redlichův s požadavky, vzniklými pozdějším vývojem. V dalším uvádí tyto hlavní úkoly velké reformy.

1. Zřízení okresních a krajských úřadů pro správu daní přímých. Tyto mají být v zásadě rozděleny na dvě kategorie, pro poplatníky malé a velké. Zároveň staví se za požadavek decentralisace revisní služby a uvažuje v této souvislosti o otázce autorisace civilních komerčních inženýrů a o její prospěšnosti pro tuto reformu, zejména s hlediska daňové morálky. Vedení okresních finančních úřadů navrhuje svěřiti úřednictvu bernímu. Rozbíraje známý problém Redlichův, zda voliti velké či malé kraje, přimlouvá se pro zřízení krajských úřadů ve velkých krajích.

2. Reorganisaci správy poplatkové a indirektní řeší odchylným způsobem než kdysi Redlich. Organisaci správy poplatkové navrhuje analogicky správě daní přímých a přiřazením agendy daní nepřímých dochází ke konstrukci jednotného finančního úřadu (krajského), k němuž koncentruje i agendu trestní a krajskou inspekci.

3. Organisaci tohoto krajského finančního úřadu věnuje dále samostatnou kapitolu s hlediska agendy personálně-organizační. Přimlouvá se za decentralisování i této agendy od zemských úřadů, kde se nyní nachází, k úřadům krajským. Tu má se díti také výchova personálu. Zvláštní úpravu navrhuje v sídlech zemských měst, kde mají být vybudovány jednotlivé úřady podle potřeby věcné specialisace, nikoliv specialisace teritoriální, jak jest tomu dosud.

4. V závěru dokresluje obraz reorganisované finanční správy vytčením jejích principů a zásad. Předem jest to princip dvojinstančního postupu s vyloučením ministerstva jako odvolací instance vůbec. Krajské úřady byly by odvolacími úřady z rozhodnutí úřadů okresních, zemské z rozhodnutí úřadů krajských (v první stolici). Ministerstvo by se věnovalo funkcím řídicím, normativním a legislativním. V oboru správy celní, pokud jest dnes soustředěna u zemských finančních úřadů, bylo by posouditi, zda by její výkon nebylo znovu decentralisovati, jak tomu bylo před reformou v r. 1927. Osamostatniti by bylo ústřední správu pozemkového katastru po rakouském vzoru. Provedení reformy znamená rekonstrukci finanční správy ve smyslu ideí čtvrté vývojové fáze státní správy, ovládané ideologií sociálně politickou, již vyvrcholuje vývoj, prošlý fázemi ideologie absolutistické, konstitučně-monarchistické a státně-právní.

Úvahou o poslání finanční správy v moderním státě končí Vybral svoji knihu. Význam její vidí v její ingerenci při řešení otázek hospodářských. Tomuto významu přičítá, že finanční resort jest tak dlouho veden nepolitickými odborníky, v čemž nevidí obavu před nepopulárností resortu, nýbrž obavu před porušením rovnováhy sil při jeho obsazení politikem jedné strany.

Již tato okolnost ukládá finanční správě nutnost zvýšené objektivity při rozhodování. Objektivita není ovšem jen otázkou vůle, nýbrž i znalostí a vědění. Vytýká-li se finanční správě, že nechce viděti vytýkané vady, jest to nutným rubem faktické odborné úrovně úřednictva jako celku. Není pak divu, že ve finančním úřednictvu nachází půdy přesvědčení, že všemi obtížemi jest vinno vlastní poplatnictvo a jeho morálka, důsledky čehož se pak projevují v paušálním posuzování poplatnických poměrů a napjatém poměru k poplatnictvu. S tímto bludným kruhem představ jest třeba súčtovat. Znovu zde vyzdvihuje Vybral, že reformní úsilí musí soustřediti svoji pozornost především na zvýšení kvality personálu.

Jako významné rozšíření myšlenkového obzoru doporučuje dokonalé obeznámení se s finančními poměry hlavně států západoevropských. Pochybuje však, že dostatečných znalostí lze nabýti knižním studiem a doporučuje tudíž exponování finančních úředníků u našich vyslanectví (obdobně jak je tomu pro obor vojenský) za účelem studijní služby.

V závěru poukazuje na nutnost získati hlubší zájem o reformní problém v kruzích politických. Dvůzuje, proč dosud bylo lze se nadíti pouze odsuzující kritiky, nikoliv však opravdového zájmu o odborné problémy. Důvod vidí především v převládající dosud předválečné ideologii politické, která otázky odborné ponechávala na starost jen úzkému kruhu odborných úředníků, domnívaje se, že tím je dostatečně postaráno o zdárné vyřešení příslušných otázek.

Značnou míru viny připisuje též naší současné historii, zejména právní a vědeckým reprezentantům této disciplíny, kteří nevěnují vůbec pozornost moderní historii naší správy, zejména jejímu vývoji od dob josefinských, tradující správní historii rakouskou jediné s hledisek našeho státoprávního boje.

Politici činitelé, nemajíce aktuálních informací ani z vědecké publicistiky, nevěnují se pak valně studiu otázek státní a veřejné správy. Odborníci úředníci jsou ovšem na tom stejně, nemajíce vědecky předpracováno ve svých oborech a jsouce zatíženi běžnou agendou do té míry, že jim nezbývá času k vlastnímu studiu metodou historickou.

Jako jedinou bezpečnou směrnicí doporučuje pak demokratizaci odbornosti, t. j. veřejné projednávání témat, jež byla dosud vyhrazena úzkému kruhu odborníků, zejména problémů veřejné správy, z nichž reforma finanční správy jest jedním z nejdůležitějších. Úspěšné jeho řešení musí býti spoluprací širokého kruhu odborníků úředních, neúředních a politických.

V mezích tohoto článku mohl jsem podati jen povrchní obsah Vybralovy práce, nemoha se zabývat ani jeho zevrubnými kritickými analysami, ani podrobnostmi jednotlivých řešení. Avšak snad i z tohoto referátu jest patrné, do jak obrovské šíře se rozrostl problém reformy finanční správy, a domnívám se, že rozsah problému, jak jest Vybralem podán, překvapí i odborníka.

F. Pospíšil.

POTŘEBY VODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ ČESKOSLOVENSKÉHO.

Pamětní spis Středolabského komitétu, valné shromáždění Moravského říčního a průplavního spolku, řeč prof. dr. Hodáče v Prostějově, anketa o využití vodních sil a o vodním hospodářství v Masarykově Akademii Práce, projev továrníka J. A. Bati o dopravní cestě po vodě mezi západem a východem republiky, jsou události nedávno uplynulých dnů a jasnými průkazy, že zájem o naše vodní hospodářství opět ožívuje.