

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství Economia, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 6141

Fax: 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economia, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Marie JEŽKOVÁ: Dozor nad kapitálovým trhem na Ministerstvu financí 373

Jan ZEMAN: K problémům ekologizace daňové soustavy v ČR 379

Marie TICHÁ: Ekologické daně v zemích OECD 389

Josef MERVART: Společný rozpočet Evropské unie, resp. ES 392

Rozpočtová politika — jaká byla, je a bude — 3. část

František VENCOVSKÝ: Státní finance v historii Československa — období 1918—1947 407

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: Bankovní úřad Ministerstva financí (1919—1926) 418

Recenze

Martin ČIHÁK: Průvodce fiskálními změnami (ed. Vito Tanzi) 429

Přehled — Survey

Zpráva o vývoji státního rozpočtu ČR za první čtvrtletí 1994 432

Report on the Budget Results from the First Quarter of 1994 438

OMLUVA

Vážení čtenáři,

prosíme Vás, abyste omluvili chybné zařazení prvního dvoulistu (s. I, II, XXVII, XVIII) česko-anglického slovníku v č. 7/94.

Je důsledkem knižské chyby při zpracování časopisu v tiskárně. Bohužel k zjištění chyby došlo až v době, kdy již bylo číslo přes PNS vyexpedováno, takže jsme nemohli chybu v celém nákladu opravit sami.

Prosíme Vás proto, abyste si po rozeřítí časopisu (uvolnění spinek) uvedený dvoulist zařadili správně (tj. před s. III a za s. XXVI slovníku); získáte tak bezchybnou a komplexní jak část čísla s články, tak vnitřní slovníkovou přílohu.

S redakcí jsme dohodli opatření, které by podobné politováníhodné situaci mělo napříště zabránit — expedice až po odsouhlasení komplexně zpracovaného čísla redakcí — a samozřejmě jsme postihli odpovědné pracovníky naše.

Věříme, že naši omluvu přijmete, a děkujeme Vám za pochopení.

Pracovníci tiskárny MM design

CONTENTS

Marie JEŽKOVÁ: Task on the Capital Markets Supervision Department in the Ministry of Finance 373

Jan ZEMAN: An Issue on Environmental Aspects of Tax System in the CR 379

Marie TICHÁ: Environmental Taxes in OECD Countries 389

Josef MERVART: General Budget of European Union (EC) 392

Budgetary Policy — Past, Present and Future — 3rd Part

František VENCOVSKÝ: The History of the Czechoslovak State Finances from 1918 to 1947 407

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: Bank Office of the Ministry of Finance (1919—1926) 418

Book-Review

Martin ČIHÁK: Fiscal Policies in Economies in Transition (ed. Vito Tanzi) 429

Survey

Report on the Budget Results from First Quarter of 1994 (in Czech) 432

(in English) 438

Redakční rada: dr. Ivan Angelis, CSc., doc. ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., ing. Petr Dvořák, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., doc. ing. Kamil Janáček, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Václav Kupka, CSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Pavel Štěpánek, CSc., Ph.D. Jan Švejnar, doc. dr. František Vencovský, ing. Jan Vit, prof. ing. Karol Vlachynský, CSc.

ROZPOČTOVÁ POLITIKA — JAKÁ BYLA, JE A BUDE* — 3. část

DT: 336.1/5 (437)

Státní finance v historii Československa — období 1918—1947

František VENCOVSKÝ**

Politické i hospodářské dějiny Československa — od jeho vzniku v roce 1918 až k jeho rozpadu koncem roku 1992 — jsou dějinami prudkých, až extrémních zvratů. Po nadějném období 20. let přišla světová hospodářská krize, pak ohrožení mladého státu nástupem agresivního nacistického Německa a posléze jeho okupace a válka. A po krátkých — opět nadějných — dvou letech (která byla ostatně už provázena socializujícími nárazy) přišel Únor 1948 a tvrdý nástup režimu a systému postaveného na ideologii zcela opačné, než byla ideologie, na které Československo vznikalo. Tento vývoj se plně odrazil ve státních financích, a to systémově i věcně, protože státní finance jsou za každé situace pilířem prováděné státní politiky.

Prvních dvacet roků: 1918 až 1938

V hospodářské — a zejména ve finanční a měnové — politice se v letech tzv. první republiky výrazně prosazovaly tři názorové proudy, které — představovány vynikajícími a silnými osobnostmi — se velmi zřetelně promítly do řízení státních financí a jejich prostřednictvím i do řízení celého národního hospodářství.

Byl to především směr *Aloise Rašína* v první polovině 20. let. Rašín byl vyhraněným stoupencem neoliberální školy, která považovala pokladně vyrovnaný státní rozpočet za základní příkaz zdravého hospodářského rozumu. *Požadoval však nejen vyrovnanost státních příjmů a výdajů, ale i minimální rozsah rozpočtových příjmů a výdajů.* Rozsáhlé státní výdaje byly považovány za politiku, kte-

* Následujícími dvěma články pokračujeme v zveřejňování série článků věnovaných rozpočtové politice; 1. část této série byla uveřejněna v č. 6/94 FaÚ.

** Doc. dr. František Vencovský, katedra měnové teorie a politiky na VŠE Praha

Redakce příspěvek obdržela 28. 3. 1994.

rá poškozují rozvoj národního hospodářství jednak proto, že takové výdaje odčerpávají z národního hospodářství na neproduktivní účely prostředky, které by mohly být v podnikové sféře použity mnohem účinněji, a jednak proto, že schoдек rozpočtu by mohl mít snadno inflační účinky. Finanční a vůbec hospodářská politika rašínovského směru vycházela z tradiční teze francouzského liberála Ch. Rista: „Postarejte se o vyrovnaný státní rozpočet a ostatní vám bude přidáno.“

Dále to byl směr *Karla Engliša*, který vycházel z jeho originální teleologické hospodářské teorie a prosazoval se do praxe státních financí od druhé poloviny 20. let. *Základem byla myšlenka, že hospodářská působnost státu zahrnuje odlišné aktivity.* Vychází je aktivita státu jako subjektu, který sleduje a zajišťuje určitý vývoj společnosti jako celku; řídí se celospolečenskými sociálními a výrobními kritérii. Je to aktivita, která prosazuje občanský solidarizmus a podle jeho kritérií ukládá daně (podle osobní a podnikové únosnosti) a používá je ve výdajích podle stejných kritérií (podle celospolečenských potřeb). Dále je to aktivita státu, který poskytuje občanům určité služby za úhradu nákladů, za ekvivalentní poplatek. A posléze je to aktivita státních podniků, které pracují v podstatě na ziskovém principu. *Státní rozpočet musí rozlišovat tyto aktivity, neboť mají zcela odlišné funkce.* Státní rozpočet nemůže být proto jen jejich pokladním součtem a saldem.

A konečně to byl směr českých keynesiánců, představovaný především *Josefem Mackem* a *Jaroslavem Nebesářem*. Přikláněli se ke Keynesově teorii, že krizový vývoj je vyvolávaný nedostatečnou poptávkou, zejména po investičních statcích, a ta je zase podmíněna špatnou peněžní, úvěrovou a rozpočtovou politikou. Státní rozpočet má být — na rozdíl od liberálních názorů — *jedním z nejdůležitějších prostředků k rozběhu výroby, má nahradit nedostatek soukromých investic.* Veřejné investice se musejí realizovat i za cenu státního zadlužování. Stoupenci tohoto směru odmítali liberální názor, že „ta vláda je nejlepší, která vládne nejméně, a tedy ten státní rozpočet je nejlepší, který je nejnižší“ (J. Macek v úvodu ke knize H. Daltona „Základy veřejných financí“ — Praha, 1930).

Tyto teoretické přístupy se však dostaly do konfrontace s reálnou hospodářskou situací, která vytvářela jen velmi úzký prostor pro jejich plné uplatňování, i když oba hlavní představitelé finanční politiky první republiky — Alois Rašín (jako ministr financí od 14/XI 1918 do 8/VII 1919 a od 8/X 1922 do 18/II 1923) a Karel Engliš (jako ministr financí od 26/V 1920 do 21/III 1921, od 9/XII 1925 do 25/XI 1928, od 7/XII 1929 do 16/IV 1931 a jako guvernér Národní banky československé od 23/II 1934 do 21/II 1939) — byli v rozpočtové politice neústupní.

Hospodářská situace nového státu v prvních poválečných letech byla svízelná. Zajistit dostatečné zásoby potravin pro obyvatelstvo a surovin pro průmysl byl úkol sám o sobě mimořádně obtížný. Zároveň bylo nutné vytvořit a zajistit fungování státního aparátu, zejména nového finančního a daňového systému. K tomu přistupovaly vážné specifické problémy: náklady na repatriaci legionářů, náklady spojené s obranou Slovenska proti vpádu „Maďarské republiky rad“, podpora válečných poškozců a invalidů a mnohé další.

Tuto situaci vysvětlil v Národním shromáždění ministr Rašín 20. prosince 1918, kdy byl přijat zákon o rozpočtovém provizoriu (č. 95/1918 Sb.) — naše první rozpočtová norma. Vláda byla zmocněna, aby v prvním pololetí 1919 vybírala daně, dávky a poplatky podle dosud platných předpisů; výdaje měly být účtovány na vrub rozpočtu, který teprve bude stanoven. *První státní rozpočet — sestavený pro rok 1919 — byl schválen v Národním shromáždění v červnu 1919 (č. 433/1919 Sb.).* S obširným výkladem k němu vystoupil ministr Rašín už 13. května 1919. Bylo to vystoupení pro Rašína charakteristické: pracovat a šetřit, nežít si nad poměry, nepřipouštět korupci. Byl to rozpočet deficitní ve výši 3,9 mld. Kč (při příjmech stanovených částkou 6,7 mld. Kč).

Nastalo obtížné finanční období prvních roků republiky. *Bylo to období pragmatického úsilí o vyrovnanost státního rozpočtu — spojené s kazuistickým prosazováním daňových úhrad z jedné strany a rozpočtových škrťů ze strany druhé.* O finančním napětí svědčí pohled na výsledky státních závěrečných účtů.

Po prvních dvou deficitech (v roce 1919 ve výši 2,8 mld. Kč a v roce 1920 ve výši 0,8 mld. Kč) se konečně podařilo dosáhnout prvního rozpočtového přebytku v roce 1921 ve výši 2,1 mld. Kč (po započtení výdajů na investice to bylo 0,3 mld. Kč). To však už nastávalo období nástupu do tvrdé rašínovské deflační politiky, realizované hlavně přes politiku vysokého měnového kurzu koruny v zahraničí. Deflační záměr — z hlediska požadovaného tlaku na pokles vnitřní cenové hladiny — se plně zdařil, ale byl vykoupen krizí výroby, zaměstnanosti a státních financí. Přišla série rozpočtových deficitů:

1922 — 1,6 mld. Kč, po započtení investičních výdajů — 3,1 mld. Kč
1923 — 1,8 mld. Kč, s investicemi — 2,0 mld. Kč
1924 — 0,6 mld. Kč, s investicemi — 3 mld. Kč

V březnu 1925 vláda měnovou deflační koncepcí oficiálně opustila. Nastalo období stabilizovaného vývoje vnitřní i vnější kupní síly koruny. *Bylo to období vysoké hospodářské konjunktury, ojedinělé v celé historii Československa. Projevilo se velmi zřetelně i v rozpočtovém hospodaření.* Státní závěrečné účty vykázaly za roky 1926 až 1930 souhrnný přebytek ve výši 2,5 mld. Kč. Bylo tedy možné přejít aspoň částečně k politice splácení dříve čerpaných státních úvěrů. Od roku 1926 si stát přestal úvěrově vypomáhat, na peněžním trhu se zlepšila likvidita, úrok klesal a rychle se zlepšoval kurz státních cenných papírů.

Státní dluh v roce 1929 dosahoval částky 28,9 mld. Kč (tj. 32,1 % z národního důchodu, jehož výše byla tehdy propočítána na 90 mld. Kč). Na tomto státním zadlužení se podílely rozpočtové úvěry předchozích let částkou 15 mld. Kč; zbytek byly dluhy převzaté po Rakousko-Uhersku, válečné půjčky a tzv. osvobozovací a revoluční dluhy.

Příznivé období druhé poloviny 20. let vytvořilo navíc dobré podmínky pro dalekosáhlou reformu rozpočtových pravidel a daňového systému. Obojí se prosadilo jednak do státního rozpočtu na rok 1927 (zákon č. 121/1926 Sb.) a jednak do zákona o přímých daních (č. 76/1927 Sb.). Englišovi se tak podařilo aspoň částečně realizovat své teoretické úvahy.

Celý státní rozpočet byl rozčleněn do čtyř oddílů.

1. V prvním oddíle, který byl jádrem rozpočtu, byly zahrnuty příjmové a výdajové položky v sestavě vyjadřující — aspoň hrubě — výše uvedené Englišovo pojetí obsahu státní hospodářské a sociální politiky. Označoval se jako rozpočet „státní správy“.

2. V druhém oddíle byly zahrnuty výsledky hospodaření státních podniků, tedy subjektů sice ve vlastnictví státu, ale pracujících na komerčních principech.

3. Do třetího oddílu byly zahrnuty ty hospodářské subjekty státní správy, které měly pracovat — v dnešní terminologii — na principu vlastního nevýdělečného financování. Patřily sem zejména samosprávné svazky, kde úhradou nákladů — výdajů nebyla daň, ale poplatek.

4. Čtvrtý oddíl byl rozpočtem státního dluhu, vnitřního i zahraničního.

Všechny čtyři oddíly tedy umožnily jasný pohled do principiálně odlišných financí státu. Dnes bychom to označili jako funkční a systémovou transparentnost rozpočtu. Pro výsledný finanční součet byly propojeny svými saldy.

Byla provedena dalekosáhlá daňová reforma. Daňový systém — převzatý po Rakousko-Uhersku — byl zastaralý, roztržštěný v nepřehledné řadě právních předpisů, odlišný v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Jeho důkladná reforma byla připravována už od roku 1922. Původním cílem byla přede-

vším unifikace daňového systému, ale po nástupu Karla Engliše do funkce ministra financí pak zásadní modernizace z finančně vědeckých hledisek.

Reformou byl zaveden řád do daňového systému, který byl dosud poznamenán častými příliš pragmatickými zásahy do daní v souvislosti s naléhavými finančními potřebami poválečných let. Kromě toho bylo nutné reagovat na finanční důsledky deflační politiky z první poloviny 20. let, která silně zatížila finanční kapitál ve výrobě, zvýšila daňový tlak a zhodnotila cla. Daňové zákonodárství bylo přizpůsobeno novým poměrům. Reforma také zavedla nový systém samosprávných přírážek, upravila nově dotační politiku pro obce, okresy a země, prosadila rovnoměrné daňové zatížení pro celé území státu.

Provedením reformy byl daňový systém vybudován na těchto principech (v dalších letech ovšem modifikován drobnými úpravami řadou zákonných norem):

1. Daň přímé

a) *Daň důchodová* — postihovala důchod fyzických osob, tj. příjmy (peněžní i nepeněžní) z pozemků, budov, výdělečného podnikání, ze zaměstnání a z kapitálu. Předpisovala se hlavně rodiny (postihovala tedy důchod domácnosti). Daňové zatížení bylo progresivní — od 1 % až do 28 % celého čistého důchodu; některé zdroje důchodů byly vybírány srážkami (např. úroky, mzdy).

b) *Všeobecná daň výdělková* — postihovala čistý výnos podniku, resp. každého zaměstnání směřujícího k dosažení zisku, pokud nepodléhalo zvláštní dani výdělkové. Byla tedy dani jednotlivců a osobních sdružení. Nebylo jí podrobeno zemědělské a lesní hospodářství, zahradnictví a rybářství. Daňová sazba byla 2,5 % až 4,0 % z dosaženého výnosu, přičemž progrese byla odstupňována ještě podle výnosu do 30 000 Kč a nad 40 000 Kč.

c) *Zvláštní daň výdělková* — postihovala čistý výnos společnosti v zákoně vyjmenovaných: akciové společnosti, komanditní společnosti na akcie, těžírstva, společnosti s. r. o. a pravovárečných měšťanstev. Daňová sazba byla 8 % (od roku 1930 zvýšena na 9 %). Pro některé druhy organizací byly sazby zvláštní.

d) *Daň pozemková* — postihovala výnos z pozemků, které lze obdělávat (tedy i z pozemků neobdělávaných), tedy ze zemědělských a lesních pozemků, rybníků atd. Základem daně byly výnosy, s nimiž byly jednotlivé pozemky zapsány v pozemkovém katastru (podle určitého koeficientu zapsaného výnosu pro určité druhy pozemků). Daňová sazba byla 2 % daňového základu zvýšeného příslušným koeficientem.

e) *Daň domovní* — placená z budov, a to:

α) *jako daň činžovní* (všechny budovy v Praze, Brně a Bratislavě, v lázeňských místech a dále v obcích, kde byla více než třetina obytných místností pronajata, nebo u budov zcela nebo z větší části pronajatých); základem daně bylo nájemné nebo nájemní hodnota — se sazbou 8 % až 12 % podle velikosti obcí;

β) *jako daň domovní třídní*, která postihovala nájemní hodnotu u budov nepodléhajících činžovní dani; daň byla určena pevnou sazbou v Kč pro různé veliké budovy.

f) *Daň rentová* — postihovala požitky z majetku, činností a práv, které nebyly postiženy pozemkovou, domovní, všeobecnou nebo zvláštní dani výdělkovou. Byla to tedy daň subsidiární. Týkala se osob jak fyzických, tak právnických.

g) *Daň z tantiém* — se sazbou 10 % a s přírážkou odstupňovanou podle celkového objemu požitků, které v tom kterém roce akciová společnost celkem vyplatila — a daň z vyššího služného, tedy ze služného, které přesahovalo 100 000 Kč ročně; sazba byla 3 % z částky přesahující tuto hranici.

2. Daně nepřímé

a) *Daň z obratu* — byla zavedena už od 1. ledna 1920 (původní zákon č. 658/1919 Sb. byl mnohokrát novelizován) a postihovala úplaty za dodávky a výkony (vč. dovozu); sazba daně byla 2 %.

b) *Daň přepychová* — vztahovaly se na ni zásadně předpisy o dani z obratu, ale týkala se jen předmětů a výkonů taxativně určených; sazba byla trojí: 12 %, 10 % a 2 % podle druhů a účelů.

c) *Daně spotřební* — postihovaly diferencovaně určité druhy výrobků a výkonů: daň z uhlí, z masa, z vína, z piva, z minerálních olejů, z lihu, z cukru, ze zápalu, z loveckých zbraní, daň potravní „na čáře“ (vybírání při dovozu potravin do určitých měst) atp.

d) *Daň burzovní* — z obchodů s cennými papíry; odváděli ji zprostředkovatelé burzovních obchodů vždy jednou měsíčně, a to i z obchodů uzavřených mimo burzu. Sazba daně byla určena podle druhu cenných papírů (například nejvyšší sazbu — 50 hal. z každých 1 000 Kč — měly papíry dividendové).

3. Poplatky

a) *Daň z obohacení* zahrnovala jednak *daň dědickou* a jednak *daň darovací*. Daňová sazba byla s velkou progresí — od 2 % do 55 %. Rozhodující byla výše jmění a příbuzenský poměr mezi nabyvatelem a zůstavitelem, resp. dárce.

b) Výnosy z kolků a *poplatky* za různé úřední výkony. Zákon určil pro některé úřední výkony maximální hranici poplatku, zpravidla 5 000 Kč (za udělení státního občanství byl poplatek limitován částkou 50 000 Kč a za udělení jiných oprávnění částkou 20 000 Kč). Do skupiny poplatků se zahrnovala i *daň ze železniční dopravy*; sazba byla u osobní dopravy 20 %, u dopravy zboží 15 %. Dále to byla *daň z motorových vozidel*, která činila např. u osobních aut podle obsahu válců 300 Kč až 8 000 Kč ročně. Patří sem i 20% *dávka z telefonních poplatků*.

Na celkových rozpočtových příjmech z daní, poplatků, cel a monopolů se podíl jednotlivých druhů měnil v úzké závislosti na struktuře hospodářského vývoje. — viz *tabulka č. 1*.

TABULKA č. 1

	1929		1935	
	[mil. Kč]	podíl [%]	[mil. Kč]	podíl [%]
přímé daně	2 031	18,2	1 763	20,5
— důchodová	1 430		774	
— všeobecná výdělková	48		48	
— zvláštní výdělková	88		64	
— pozemková	87		109	
— domovní	101		174	
— ostatní	277		594	
obratová a přepychová daň	2 346	21,0	2 313	26,8
spotřební daně	1 938	17,3	1 987	23,1
poplatky	2 107	18,9	1 830	21,2
cla	1 430	12,8	674	7,8
monopoly státní	1 309	11,8	53	0,6
celkem	11 161	100,0	8 620	100,0

Podíl rozpočtových příjmů z daní, dávek, poplatků, cel a státních monopolů představoval:

v roce 1929 12,4 % z národního důchodu
v roce 1935 14,8 % z národního důchodu

Tento vývoj byl zřetelně poznamenán dopady světové hospodářské krize let 1930—1934, které pronikavě snížily rozsah hospodářské aktivity i spotřeby. Národní důchod se snížil z 90 mld. Kč v roce 1929 na 58,4 mld. Kč v roce 1935 (o 16,5 % v běžných cenách). Přitom daňové zatížení národního důchodu se zvýšilo, daňový útlak byl vyšší. Státní rozpočet se dostal opět do deficitu (podle závěrečných účtů):

1930 — 0,2 mld. Kč

1931 — 2,0 mld. Kč

1932 — 0,2 mld. Kč

1933 — 1,5 mld. Kč

1934 — 0,7 mld. Kč

1935 — 1,7 mld. Kč

Byly tedy rovněž zapotřebí velké vládní úvěry. Vláda se obracela na peněžní trh, resp. na veřejnost i cizinu několika velkými půjčkami. Stačí uvést aspoň rozhodující, které vešly zvláště výrazně do historie československého hospodářství:

- 5% státní investiční půjčka v roce 1931 ve výši 1,3 mld. Kč určená hlavně na úhradu investičních nákladů státních drah;
- 5% francouzská půjčka v roce 1932 ve výši 600 milionů franků, která byla čerpána ve dvou tranších — celkově 752 milionů Kč;
- proslulá půjčka práce v roce 1933, která dosáhla částky 2 mld. Kč — do té doby tedy rozsahu u nás nevídaného; měla pomoci řešit těžké následky světové krize;
- velmi známá půjčka na obranu státu v roce 1936, která se tehdy setkala s mimořádným ohlasem. Během pěti týdnů bylo upsáno 3,6 mld. Kč (část za titry 4,5 % a část za titry 3 %).

Ke konci roku 1937 činil úhrn státního dluhu 44 mld. Kč. (tj. 66 % z národního důchodu). Z toho připadalo:

- na zadlužení : — vnitřní 36,8 mld. Kč
— zahraniční 7,2 mld. Kč
- na dluhy — převzaté po Rakousko-Uhersku 10,7 mld. Kč
 - přijaté v souvislosti s financováním zahraničního odboje během první světové války 2,5 mld. Kč
 - rozpočtové a investiční výdaje 30,8 mld. Kč

To znamená, že hospodaření tzv. první republiky bylo v průměru zatěžováno ročně přírůstkem státního dluhu ve výši 1,6 mld. Kč. Není to neúměrně mnoho, uvážíme-li, že hlavní příčinou zadlužování byla vyčerpanost podniků a obyvatelstva po první světové válce, velká hospodářská krize z počátku 30. let a výdaje na obranu země po roce 1933.

Roky okupace a války

Doba nesvobody — nejprve v důsledku mnichovské „dohody“ z 30. září 1938 (odstoupení pohraničních oblastí Německu, Maďarsku a Polsku a vznik federativního státu) a poté po 15. březnu 1939 (vznik tzv. protektorátu Čechy a Morava a Slovenské republiky) — se bezprostředně dotkla i veřejných financí, a to jak jejich uspořádání, tak výsledků hospodaření.

V odtrhnutých územích českého a moravského pohraničí zavedli okupanti daňový systém říšskoněmecký, v odtrhnutých územích slovenského jihu a v zabra-

né Podkarpatské Rusi daňový systém maďarský. V protektorátu Čechy a Morava a ve Slovenské republice se sice v březnu 1939 vyšlo z původní daňové a rozpočtové soustavy, ale vývoj během války byl v obou těchto oblastech odlišný. V *českých zemích nastalo postupné násilné přizpůsobování říšskému systému; na Slovensku se v podstatě udržoval československý základ, ale přece jen s určitými změnami.*

Obyvatelstvo tzv. protektorátu Čechy a Morava bylo především „zapojeno“ do platebních povinností na vedení války. V září 1939 byla zavedena tzv. válečná přírážka na zboží široké spotřeby (kuřivo a alkohol). K 1. říjnu 1940 došlo k celnímu spojení tzv. protektorátu s říší a k zavedení říšského celního práva. Mimoto československá soustava nepřímých daní byla nahrazena právními předpisy říšskými. Výnos z cel a nepřímých daní plynul do říšské pokladny.

Současně s celním zapojením musela být říšským předpisům přizpůsobena i daň z obrátu. Hlavní břemeno nákladů veřejné správy protektorátu spočívalo pak na výnosech přímých daní. To ovšem znamenalo, že jejich výnos musel být maximálně vystupňován. Zvyšovaly se daňové sazby. Stále větší vliv na daňový výnos měl zároveň inflační růst cen. Oba tyto vlivy například znamenaly, že rozpočtový příjem z důchodové daně placené srážkou z mezd dosáhl v roce 1944 téměř čtyřnásobku proti roku 1939, příjem ze všeobecné výdělkové daně se za tuto dobu zdvojnásobil atd.

K dalekosáhlým úpravám přímých daní došlo pak ke konci roku 1942. Jako nová daň byla zavedena daň z majetku. Důchodová srážková daň byla od 1. června 1943 nahrazena daní ze mzdy podle německého systému. Ta byla navíc doplněna jednak válečným příspěvkem, který Češi platili za to, že byli „ušetřeni“ vojenské povinnosti, a jednak sociální vyrovnávací dávkou, která postihovala Židy, Poláky a Romy. Od roku 1943 byla zrušena zvláštní daň výdělková, daň rentová a daň z vyššího služného. Místo nich byla zavedena nově upravená daň důchodová, daň korporační a výdělková daň korporací.

Všechny tyto úpravy, zejména zavedení válečného příspěvku pro říši (tzv. matikulární příspěvek, který za celou dobu okupace dosáhl částky 42 mld. K), vedly k deficitnímu rozpočtovému hospodaření. *Vznikl tak vlastní protektorátní dluh, který dosáhl ke konci války téměř 34 mld. K.* Hospodářské vykořisťování českých zemí se však neprojevovalo pouze ve veřejných financích. Platilo to stejně pro celou podnikovou sféru, která žila z podstaty. Platilo to i pro měnovou oblast, neboť měnová politika se stala zvlášť účinným nástrojem vykořisťování (podhodnocený kurz české koruny vůči marce, uloupení měnového zlata, neproplacené dodávky českého zboží do říše atd.).

Poněkud jiný byl vývoj veřejných financí na Slovensku, kde bylo možné udržet v mnoha směrech původní československý rozpočtový a daňový systém. Slovensko mělo svůj parlament, který projednával veřejněstátní rozpočty. Žilo se tam lépe než v jiných okupovaných zemích až do doby, než se válka přiblížila k slovenským hranicím. Slovenský průmysl našel odbytiště na domácím trhu, kde se nestřetával s cizí konkurencí; naopak pronikal celkem úspěšně na cizí trhy, které trpěly nedostatkem zboží. Ale i vůči Slovenské republice se posléze říše dokázala mocensky prosadit: nepříznivý kurz marky vůči slovenské koruně, odčerpávání pracovních sil ze slovenského hospodářství, pronikání německého kapitálu, německo-slovenský clearing jako nástroj německé převahy. K tomu je nutné připočítat náklady na vlastní slovenskou armádu. To vše se odrazilo v deficitních státních financích.

Územní změny po mnichovské „dohodě“ v září 1938 a vytvoření tzv. protektorátu Čechy a Morava po 15. březnu 1939 vyvolaly potřebu řešit otázku československého státního dluhu.

O rozdělení *vnitřního* dluhu byly sjednány v r. 1940 a 1941 tři dohody (německo-slovenská, německo-maďarská a německo-protektorátní), jejichž obsah se ovšem neomezoval jen na státní dluh. Po skončení války byly uznány za neplatné. A tak došlo během války k celkem kuriózní situaci. Protektorát Čechy a Morava zůstal prakticky jediným územím, na kterém dále obíhaly dluhopisy československého vnitřního dluhu. Jejich úročení nebylo přerušeno a v roce 1942 byl dokonce obnoven i úmor. Na rozdíl od mnoha jiných ekonomických oblastí nebyla zde spojitost s předmnichovskou dobou nikdy přerušena, došlo dokonce k unifikaci a konsolidaci státního dluhu.

Vedle tohoto dluhu, spravovaného protektorátem, vznikalo vlastní protektorátní zadlužování — v úhrnné výše uvedené částce 34 mld. K.

Naproti tomu bezprostředně po okupaci byly zastaveny platby na *zahraniční* československý dluh. I přesto však uvedené dohody o rozdělení státního dluhu uznávaly další právní existenci československého zahraničního dluhu. Za pobytu československé vlády v zahraničí však tento dluh rostl, neboť všechny správní výdaje československého zřízení v exilu, a zejména výdaje vojenské musely být financovány hlavně ze zahraničních úvěrů. Poskytly je:

- vláda britská: do konce roku 1945 bylo vyčerpáno necelých 11 milionů liber;
- vláda sovětská: dne 31. března 1945 byl československý dluh vzniklý z tohoto titulu upraven novou dohodou o financování jednotek Rudé armády na československém území a o poskytování výzbroje pro novou československou armádu od Sovětského svazu;
- vláda francouzská: do konce července 1945 bylo vyčerpáno 26,5 milionu franků.

Přechodné období 1946—1947

Po osvobození v roce 1945 byla československá finanční správa postavena před vážné úkoly administrativní, legislativní i věcné. Bylo třeba obnovit činnost finančních úřadů v bývalém pohraničí, které bylo v roce 1938 věleněno do finančního systému „říše“, Maďarska a Polska, vybudovat celní službu na hranicích a připravit sjednocení daňového práva na celém území republiky. Vznikly nové nároky na rozpočtové výdaje, jež byly vyvolány potřebou obnovit chod ekonomiky, a zejména zajistit surovinovou a potravinovou základnu. Přitom rozpočtové příjmy z rozrušeného národního hospodářství nebyly dostatečné. Přechodným řešením bylo čerpání úvěrů ze zahraničí, a to od kanadské (700 tis. kan. dolarů), britské (110 tis. liber) a švédské (5 mil. šv. korun) vlády. Prvním ministrem financí v osvobozeném státě byl Vavro Šrobár (od 4. dubna 1945 do 2. července 1946).

Za této situace nebylo možné sestavit státní rozpočet na zbytek roku 1945; hospodařilo se bez rozpočtu. V prosinci 1945 proto vláda požádala prozatímní Národní shromáždění o zmocnění k dočasnému hospodaření až do března 1946. *V souladu s tímto zmocněním byl vypracován návrh státního rozpočtu na rok 1946 a předložen počátkem března 1946 k parlamentnímu projednávání. Byl přijat 29. března 1946 zákonem č. 59/1946 Sb.*

Rozpočet rozdělil státní finance na tři úseky, a to na úsek ústřední, státní hospodářství českých zemí a státní hospodářství na Slovensku. Tím se už svou základní strukturou *zřetelně lišil od rozpočtů tzv. první republiky*, které vycházely z předpokladu jediného, ústředně spravovaného státní hospodářství. Nové členění poválečného rozpočtu zahrnovalo v ústředním úseku potřeby prezidenta re-

TABULKA č. 2 Příjmy ve státních rozpočtech na jednoho obyvatele

v Kčs

	přímé daně	daň z obrátu	cla	nepřímé daně a monopoly	poplatky	celkem
1938	196	195	55	173	135	754
1946	720	487	50	597	192	2 046

publiky a jeho kanceláře, Národního shromáždění, předsednictva vlády, ministerstev zahraničních věcí, národní obrany a zahraničního obchodu a ostatních ústředních úřadů a státní dluh. Ze státních podniků byly do rozpočtu zařazeny jako ústřední: Tabáková režie, Státní mincovna v Kremnici, Státní loterie, Československá pošta, Československé státní dráhy a Československé aerolinie.

Rozpočet se dále dělil na řádný a mimořádný. Do mimořádného rozpočtu byly zařazeny výdaje na poválečnou obnovu, rekonstrukci a pomoc. Právě tyto mimořádné výdaje zatížily státní rozpočet natolik, že byl deficitní:

rozpočtové výdaje 64 000 mil. Kčs
rozpočtové příjmy 37 792 mil. Kčs
celkový schodek 26 208 mil. Kčs

z toho:

řádne výdaje 38 924 mil. Kčs
řádne příjmy 31 386 mil. Kčs
schodek řádného rozpočtu 7 538 mil. Kčs
mimořádné výdaje 25 076 mil. Kčs
mimořádné příjmy 6 406 mil. Kčs
schodek mimořádného rozpočtu 18 670 mil. Kčs

Nejen ve struktuře státního rozpočtu, ale i v jeho obsahu se výrazně projeví změny, které nastaly během války (a po válce také odpadnutím Podkarpaské Rusi, která byla předána Sovětskému svazu; její podíl na příjmech státního rozpočtu v roce 1938 byl 2 %). Diskontinuita je zřejmá ze srovnání v *tabulce č. 2* (v běžných cenách).

Při zpracování státního rozpočtu na rok 1947 došlo k dalším změnám v jeho konstrukci. *Opustily se principy přijaté při rozpočtové reformě v roce 1927* a začala se uplatňovat kritéria charakteristická pro socialistické přístupy (ministrem financí byl od 2. července 1946 do 3. dubna 1949 Jaromír Dolanský). Nerozlišovalo se ani členění na výdaje řádné a mimořádné, ale konstrukce státního rozpočtu se přibližovala podnikovému financování, a to členěním na výdaje provozní (správní) a investiční. Těžiště v příjmech se přesunovalo k nepřímým daním. Opustilo se i členění na české země a Slovensko; rozpočet byl sestaven z teritoriálního hlediska jednotně, a to tak, že kromě ústředních položek (prezident, Národní shromáždění, ministerstva zahraničních věcí, národní obrany, vnitřního obchodu, zahraničního obchodu, Nejvyšší úřad cenový, Státní úřad statistický a Nejvyšší účetní kontrolní úřad) byly příjmy a výdaje Slovenska vykázány ve zvláštním sloupci (jako příjmy a výdaje pověřenectev na Slovensku). V rozpočtové skupině „Správa státních podniků“ bylo zavedeno členění na ústřední státní podniky, státní podniky v zemích českých a státní podniky na Slovensku; u každého jednotlivého podniku bylo nadále uvedeno dělení na rozpočet provozní a investiční.

Oba státní rozpočty — za roky 1946 a 1947 — skončily deficitem — viz *tabulka č. 3* (v přepočtu na nové ceny po peněžní reformě v roce 1953).

Vláda byla zmocněna profinancovat tyto deficity sjednáváním úvěrových postupů. Hlavním zdrojem byly zejména úvěry čerpané u Poštovní spořitelny a státní pokladniční poukázky, které byly přijímány peněžními a pojišťovacími

	příjmy	výdaje	deficit
rok 1946	10,7	12,8	2,1
1947	17,7	18,3	0,6
„dvouletka“	28,4	31,1	2,7

ústavy. Splácení vnitřního státního dluhu z minulých let pak bylo různě modifikováno v souvislosti s měnovou reformou z 1. listopadu 1945. Při sestavování státního rozpočtu na rok 1947 byl státní dluh vykázan částkou 108,7 mld. Kčs; z toho připadalo na:

— státní dluh vnitřní	88,8 mld. Kčs
— z doby před okupací	27,0 mld. Kčs
— „protektorátní“	33,4 mld. Kčs
— Slovenské republiky	12,5 mld. Kčs
— po osvobození	15,9 mld. Kčs
— státní dluh zahraniční	19,9 mld. Kčs
— po Rakousko-Uhersku	2,2 mld. Kčs
— sjednaný za okupace	11,2 mld. Kčs
— sjednaný během války	2,7 mld. Kčs
— po osvobození	3,8 mld. Kčs
— celkem	108,7 mld. Kč

Daňový systém byl po osvobození obnoven na dřívějších principech. Došlo však k důležitým modifikacím, které se týkaly hlavně zvýšení některých daňových sazeb, úprav propočtů daňového základu u některých daní atd., a to zejména v souvislosti s první etapou znárodnění po říjnu 1945, s měnovou reformou z 1. listopadu 1945 a vůbec s tíživou hospodářskou a sociální situací po válce. Například pronikavě byla zvýšena sazba zvláštní daně výdělkové, daně obrátové a daní spotřebních. Nově byla zavedena jednorázová *dávka z majetku*, která postihovala veškerý majetek podle stavu k 15. listopadu 1945 (zákonem č. 134/1946 Sb.); sazba byla progresivní od 5 % do 30 %. Dále to byla (podle téhož zákona) velmi progresivní *dávka z majetkového přírůstku* za dobu od 1. ledna 1939.

V roce 1947 se už začaly stále silněji prosazovat názory, resp. požadavky — stále více politicky motivované a vyplývající z nové politické konstelace v zemi —, které měly změnit celkový charakter státních financí ve směru socialistického myšlení. Bylo to zvláště zřejmé už při přípravě státního rozpočtu na rok 1947, při přípravě zákona o dávce z majetku, z diskuzí v Národním shromáždění i v běžném a odborném tisku. Období 1946–1947 je tedy i z tohoto hlediska právem označováno jako období přechodné, období kdy doznívalo finančněpolitické myšlení i praxe tzv. první republiky, násilně přervané šestiletou okupací, a kdy stále agresivněji nastupovaly názory a směry, které pak v roce 1948 ovládly naši společnost a znamenaly počátek zvratu státní finanční politiky — zvratu, který rychle vyústil v přijetí sovětského modelu státních financí.

LITERATURA

- Deset let Národní banky československé. Praha 1937.
 ENGLIŠ, K.: Finanční věda. Praha 1929.
 HORNA, M.: Měnová politika. Praha 1945.
 KOZÁK, J.: Československá finanční politika. Praha 1932.

KOZÁK, J.: Finanční politika Československa v době krize. Praha 1937.

PŮLPÁN, K.: Nástin českých a československých hospodářských dějin do roku 1990. II. díl. Praha 1993.

SIBLÍK, J.: Veřejné finance Československa. Praha 1947.

Slovník veřejného práva československého. Sv. I. Brno 1929.

ŠROBÁR, V.: Státní hospodaření za války a po revoluci. Průvodní zpráva Ministerstva financí ke státnímu rozpočtu na rok 1946. Praha 1946.

VENCOVSKÝ, F.: Englišova měnová a finanční politika. Akcionář, 1991, č. 7—11.

SUMMARY

The History of the Czechoslovak State Finances from 1918 to 1947

František VENCOVSKÝ, Department of Monetary Theory and Policy of the Prague School of Economics

In the first years after the foundation of Czechoslovakia, the government's fiscal policy was aimed at the reconstruction of an economy exhausted by war and at the creation of the state's own fiscal system to replace that of the former Austria-Hungarian Monarchy. Initial budgets ended with deficits and the first budget surplus was achieved only in 1921.

However, budget surpluses were for only a transitory period. A deflationary policy was enforced during the first half of the twenties with the aim of increasing the purchasing power of the Kč. This led to a state fiscal crisis connected with the repayment of foreign and domestic loans. The government abolished the deflationary policy in 1925 and adopted an internal purchasing power and exchange rate stabilization policy. An economic boom began and the second half of the twenties was marked by balanced budgets. Partial repayments of the former debt could have taken place in this period.

In 1927, this favorable situation was utilized to implement a radical tax reform that included unifying tax laws, strengthening the finances of local governments, and shifting the tax burden to direct taxes. At the same time, changes were made within the structure of the state budget so that the state administration, the management of state enterprises, fees for public services, and the public debt administration were separated from each other.

The world economic crisis in 1929—1934 had extensive impacts on the government's fiscal situation. The state budget was once again running deficits. After the immediate economic crisis was overcome, the situation did not improve. The aggressive policy of fascist Germany led to defence measures that required new loans.

Fiscal policy during the Second World War was under the heavy influence of the German occupation interests. The tax system was adjusted to the German one.

After liberation in 1945, the main task was to renovate the state administration and to ensure the economy's revitalization through the state's fiscal policy. The budget and tax systems were not re-established in the form they had before the war. New aspects were enforced closely connected with the so called socialistic concept of the state's fiscal system. In 1946 and 1947, the state budget ended with deficits.