

Státní rozpočet v krizi

Antonie Doležalová

Příspěvek byl přednesen v září 2009 na konferenci Znalosti pro tržní praxi. V plném znění byl publikován v: KUBÁTOVÁ, Jaroslava (ed.). Ekonomické znalosti pro tržní praxi. [CD-ROM] Olomouc: Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2009.

Předmětem zájmu této studie je situace ve státní rozpočtové politice na přelomu 20. a 30. let minulého století. Příspěvek se zaměří na postihnutí změn v československých státních rozpočtech v době velké hospodářské krize. Naší hlavní otázkou bude, do jaké míry byla tehdejší politická reprezentace schopná na vzniklou situaci reagovat, a do jaké míry byla hospodářská politika schopná přicházet s návrhy na její řešení, a jak se tyto kroky odrážejí v tehdejší státní rozpočtové politice.

Politické prostředí na přelomu 20. a 30. let

Na přelomu 20. a 30. let minulého století procházelo hospodářství Československa hlubokou krizí, která nemohla zůstat bez odezvy v hospodářské politice. Ta byla určena nejen probíhajícími krizovými jevy, ale také politickým prostředím a hospodářskými programy tehdejších vlád, stejně jako působením konkrétních ministrů financí. V roce 1929, v prvním roce krize, která je předmětem našeho zájmu, byl strážcem státní pokladny Karel Engliš jako člen desáté vlády, která v čele s Františkem Udržalem spatřila světlo světa 1. února 1929, a svým programovým prohlášením kopírovala předchozí tři vlády, v jejichž čele stál Antonín Švehla a v mezidobí od března do října 1926 Jan Černý. Rozkol uvnitř koalice a odchod ľudovců řešily předčasné parlamentní volby na podzim roku 1929, které učinily konec pravicové vládě v Československu. Výsledky voleb přiměly Františka Udržala, který sestavoval také jedenáctou vládu, přizvat do kabinetu opět i strany socialistické. Nastalo období tzv. koncentrační koalice. V agrární straně se bojovalo o nástupnictví po Švehlovi. Po Englišově demisi zasedl do křesla ministra financí Karel Trapl; jmenován byl 16. dubna 1931, a zůstal v něm i po nástupu dvanácté Malypetrovy vlády, až do 27. března 1936, byť vlády nadále procházely střídou. 29. prosince 1932 nově designovaným premiérem Janem Malypetrem sestavená dvanáctá vláda šla ve svém programovém prohlášení v ohledu státních financí dál než vláda předchozí: premiér Malypetr svázal stav státního hospodářství pevně s jeho fiskálním režimem, a krátkou dobu "zvýšeného hospodářského ruchu a blahobytu v letech 1926 až 1929" viděl z hlediska dlouhodobější perspektivy jako hospodářský omyl. V intencích tohoto prohlášení považovala Malypetrova vláda za svůj nejpřednější úkol uvést do rovnováhy finanční hospodářství státu. V červnu 1933 parlament schválil osnovu zákona o mimořádné nařizovací moci – vláda potom vydala 240 souvisejících nařízení hlavně v hospodářské politice. Měla odvahu vydat se cestou podstatného, byť i tvrdého snížení státních výdajů. Jako podmínku "zlevnění státu" označil premiér pokles počtu státních zaměstnanců nejen ve státní správě, ale i ve státních podnicích. Tím se dotkl zásadního problému československé ekonomiky, který předchozí vlády více či méně skrývaly, popřípadě bagatelizovaly, a tím byla zadluženost a nerentabilita téměř všech státních podniků. V druhé Malypetrově vládě, která byla jmenována 14. února 1934, přibyl 1 agrárník a 1 živnostník. Nucená stavem státních financí, odhodlala se tato vláda ke kroku nanejvýš nepopulárnímu, a sice ke snižování osobních nákladů ve státních výdajích. 19. května 1935 proběhly volby do poslanecké sněmovny, jejichž výsledky zdrtily československé politiky: zvítězila strana

menšiny - Henleinova Sudetendeutsche Partei s volebním ziskem 15,2 % hlasů! Jen díky přepočítávání hlasů přes druhé a třetí skrutinium získali v poslanecké sněmovně alespoň o jeden mandát víc druzí agrárníci. Vládu nakonec sestavil v červnu 1935 opět Jan Malypetr podle stejného stranického klíče, jaký použil při sestavování svého předchozího kabinetu. Vláda sice ohlašovala změny daňového zatížení, ale musela zároveň čelit skutečnosti rostoucích vydání na úrokování státního dluhu, který se zvyšoval mimořádnými investičními a vojenskými náklady.

Státní rozpočet v době hospodářské krize

Státní rozpočet vstupoval do krize ve formální úpravě, kterou prosadil Karel Engliš zákonem č. 221/1926 Sb. z. a n.; státní rozpočet byl rozdělen do čtyř skupin, které tvořila 1) vlastní státní správa, 2) správa státních podniků, 3) podíl samosprávných svazků a fondů a podíl silničního fondu na státních daních, dávkách a poplatcích a 4) správa státního dluhu. V roce 1929 byly výdaje překročeny v mnoha kapitolách, ale ne o příliš vysoké částky, největší položku tvořily zálohy na deficit Košicko-Bohumínské železniční dráhy. Ve vztahu k rozpočtu na rok 1928 lze konstatovat, že nenastaly žádné podstatnější změny, a v následujících letech byla situace velmi obdobná.

Rozpočet na rok 1930 byl předkládán se zpožděním, 8. ledna 1930, protože československý podzim roku 1929 ovládly volby a sestavování nové vlády. Řízením ministerstva byl v té době pověřen Bohumil Vlasák, který zde "dočasně" pracoval celý rok. Volby neovlivnily samotný státní rozpočet nebo finanční zákon jako takový, ale protože v září 1929 bylo rozpuštěno Národní shromáždění, nebylo možné tento vládní návrh projednat. Situaci řešil tzv. Stálý výbor tím, že se na své schůzi 7. listopadu 1929 usnesl zmocnit vládu vést státní hospodářství podle finančního zákona na rok 1929 až do 28. února 1930. Posléze bylo toto provizorium prodlužováno až do 15. dubna 1930. Finanční zákon pro rok 1930 předkládal už opět Engliš. Rozpočet zřetelně ukázal, že právě v tomto roce se objevily méně příznivé hospodářské výsledky. Ve státním hospodaření se to projevilo především poklesem výnosu státních podniků, z výdajové strany ovšem pokračoval trend zvyšování platů a nejrůznějších příplatků státním zaměstnancům.

Překvapivě při představování státního rozpočtu na rok 1931, 25. září 1930, Engliš v poslanecké sněmovně konstatoval, že československý stát po převratu prodělal těžkou krizí finanční administrativy, která *"...se krok za krokem zlepšuje. Nával nevyřízených věcí se likviduje..."*, beze slova zmínky o tom, že jím spravované hospodářství právě upadá do krize zcela nové. Přitom práce na přípravě tohoto rozpočtu probíhaly už v době světové hospodářské deprese, ale Engliš její účinky na československé hospodářství hodnotil jako *"...mnohem mírnější nežli ve většině ciziny"* s ohledem na stále ještě relativně nízkou nezaměstnanost a hlavní pozornost hodlal soustředit na přípravu zákona o organizaci finanční správy. Navzdory očekávanému přebytku skončil státní rozpočet opět s více než 2 mld schodkem. Na výši schodku se podílel jednak značný pokles příjmů a zároveň velké množství tzv. nepreliminovaných výdajů. Vzhledem k tomu, že státní rozpočty na léta 1926-1930 označoval Engliš za stabilizované, připustil, že rozpočet na rok 1931 tuto stabilizaci přerušuje; přerušení však přičítal zcela na vrub správních výdajů zvýšených z mimořádných důvodů, jež plynuly z plnění nových, nepředvídaných úkolů. Mezi ně zařadil např. konečné vyřízení platů z mírových smluv, úpravu penzí státních zaměstnanců (ale bez zvýšení penzí zaměstnanců ve státních podnicích, k němuž sice rovněž došlo, ale s odrazem v rozpočtu státní správy jako zmenšení příjmů státních podniků), vánoční příspěvek státním zaměstnancům, reformu gentského systému a teprve na posledním místě zvýšení podpor v nezaměstnanosti. Celkově šlo o sumu 567,4 mil. Kč, přičemž ona podpora v nezaměstnanosti činila pouze 51 mil. Kč!

V roce 1931 také vyšlo najevo, že v předchozích „Englišových“ letech byly v rozpočtech vytvářeny přebytky, kumulující se jako příjmové rezervy, a právě v tomto roce posloužily jako nečekaný zdroj příjmů.

Dne 14. října 1931 po dlouhých pěti letech předkládal státní rozpočet někdo jiný než Karel Engliš - 14. října 1931 vystoupil před poslaneckou sněmovnou Karel Trapl. Už v úvodním hodnocení hospodářské situace se Trapl vyjádřil jasně v tom smyslu, že dosud „... žilo se nad poměry, místo aby se pracovalo a šetřilo.“ Trapl se neostýchal oficiálně kritizovat přetrvávající přeceňování možností vlastního československého mikrokosmu, které nebylo možné tak rychle napravit a vylepšit. Veřejné svazky se podle něj zavazovaly (a byly zavazovány) k úkolům, které nebyly úměrné československé hospodářské síle. Do určité míry připouštěl i vliv poválečné (a v Československu i po-rakouské) touhy po jiném, lepším a spravedlivějším světě. Při sestavování rozpočtu však počítal s pokračováním nepříznivé hospodářské situace; byl-li rozpočet předchozího roku ještě na rozhraní krize, protože mohl počítat s daněmi vycházejícími z hospodaření roku 1930, hospodaření „jeho“ roku už neslo znatelné znaky deprese. Svůj hlavní úkol při konsolidaci depresí narušeného hospodářství viděl v racionalizaci státní správy: Trapl získal vládní pověření připravit návrh zákona o úsporných opatřeních ve státní správě, který měl být lékem na ohromný rozsah státních přerozdělovacích procesů. Trapl do skutečné výše státního rozpočtu poprvé oficiálně zahrnoval také výdaje státních podniků, jejichž podnikání dokonce neváhal označit za zatěžující národní hospodářství jako celek. Zřídil na ministerstvu inspektorát pro vybírání daňových nedoplatků, které se v té chvíli pohybovaly okolo 5 mld. Kč a za rok 1930 klesly pouze o 56 mil. Kč! Přitom rozpočet už vůbec nemohl počítat s jakýmkoli rezervami, naopak musel počítat s poklesem výnosů státních příjmů, a to především u přímých daní, daně z obratu a cel; u státních podniků očekával ministr nižší nebo žádný zisk.

Na změnách rozpočtu pro rok 1932 se obzvlášť podílely kapitola Ministerstva sociální péče a kapitola Odpočivné a zaopatřovací platy (z důvodu zvýšení počtu zaměstnanců, kteří byli přeloženi v roce 1932 do trvalé výslužby). Traplovým největším problémem totiž bylo dostat zákonným nárokům kladeným na rozpočet. K nim patřily zvýšené osobní výdaje podle platových zákonů - opět bez zřetele ke zvýšeným osobním výdajům ve státních podnicích, které se projeví jako snížené příjmy z nich, odměny soudcům, tzv. odpočivné a zaopatřovací platy, výdaje na udržování státních silnic a mostů, sociální opatření nebo příspěvky státnímu fondu pro vodohospodářské meliorace. Kvóty téměř všech kapitol klesaly, zejména pak výdaje zahraniční, vojenské a finančně-správní, zvyšovaly se pouze výše zmíněné položky, které lze označit za sociální. Při plném respektování skutečnosti, že sociální oblast zahrnuje za první republiky ve státním rozpočtu téměř výhradně státní zaměstnance. Péči o nezaměstnané stát musel krýt úvěrovými operacemi.

Rozpočet na další rok byl předkládán teprve v půli prosince 1932, a Trapl to odůvodnil mimořádnou péčí a úsilím postavit rozpočet na základ krizového stavu hospodářství. Rozpočet tak nebyl do konce běžného roku schválen a musel být přijat provizorní zákon o vedení státního hospodářství do konce února 1933. Hlavní linie rozpočtu se však nezměnila. Trapl počítal se snižováním národního důchodu, na jaře získanou francouzskou půjčku hodlal použít pouze k řešení měnových a s tím spojených úrokových (a tudíž i dluhových) záležitostí. Rovnováhu ve státním rozpočtu chtěl dosáhnout opětovnými restriktivními zásahy do státních výdajů. Už do příprav tohoto rozpočtu se zapojili koaliční členové rozpočtového výboru, kteří ho podle jeho vlastních slov účinně podporovali při omezování státních výdajů na nezbytné minimum. Snížení výdajů dosáhl snížením platů a mezd státních zaměstnanců podle vlastní předlohy zákona o úsporných opatřeních ve státní správě. Zvýšené výdaje umožnil pouze v kapitole péče o nezaměstnané a na krytí schodku státních železnic. Zostřenou kontrolou dosáhl na straně příjmů zvýšení příjmů z některých daní, především daně důchodové. Počítal s dalším nepříznivým vývojem a upozorňoval, že snižování státních

výdajů musí pokračovat - jako podstatnou cestu tímto směrem viděl přebudování státního aparátu tam, kde svým rozsahem už překročil meze „hospodářské oprávněnosti nebo účelnosti“. Skutečná rovnováha ve státním hospodářství mohla být podle něj nastolena nikoliv zvyšováním příjmů, nýbrž z největší části snížením výdajů.

Jestliže oproti vyrovnanému rozpočtu vykazoval závěrečný účet opět značný schodek, je třeba to přičíst jednak silnému poklesu příjmů, a jednak, a to je zásadnější, téměř miliardové výši nepreliminovaných výdajů. Na nich se rovným dílem podílely péče o nezaměstnané, přiděl československým státním drahám a zálohy na schodky Košicko-Bohumínské dráhy. Výši deficitu "zachránily" škrtly ve výdajích schváleného rozpočtu, zaměřené hlavně na státní investice a osobní výdaje. V posledně jmenovaných výdajích se podařilo ušetřit neuvěřitelných 255 mil. Kč. Jen o něco víc potom stát vydal na péči o nezaměstnané.

Rozpočet na rok 1933 byl nižší než rozpočet na rok 1932, celkové státní výdaje podle závěrečného účtu překročily plánované výdaje pouze o stovky milionů - celkové překročení není sice příliš vysoké, ale zároveň klesla příjmová stránka rozpočtu, a to vedlo ke vzniku rozpočtového schodku. Nejvíce byly překročeny výdaje v Ministerstvu sociální péče, v ostatních kapitolách byl vesměs vykázan pokles plánovaných výdajů, především osobních. V situaci hluboké hospodářské krize je pochopitelné, že klesaly příjmy snad ze všech daní a dávek, jakož i výnosy státních podniků v důsledku poklesu intenzity hospodářského života.

"Rozpočet na rok 1934 jest ve znamení odříkání všech vrstev obyvatelstva a výsledkem obětí, které musily býti přineseny". Těmito slovy uváděl Trapl v listopadu 1933 v poslanecké sněmovně v život další státní rozpočet. Pokračoval trend snižování výdajů a jejich hluboké kontroly. Byla zavedena přesná evidence státních výdajů a příjmů pro každý jednotlivý měsíc rozpočtového roku v souladu s možnostmi státní pokladny; speciálně se to týkalo hospodaření státních podniků, jejichž příjmy byly nejvíce dotčeny všeobecnou hospodářskou krizí. Nejtěžší byla přitom situace největšího státního podniku, československých státních drah, v němž byla provedena četnými organizačními úpravami dalekosáhlá restrikce režijních nákladů. Snížení rozpočtu na rok 1934 činilo ve výdajích ve srovnání s rozpočtem na rok 1933 11,6 %. Kdybychom zahrnuli všechny výdaje včetně státních podniků, činilo by snížení výdajů téměř 2 mld. Kč. To znamenalo ve srovnání s prvním krizovým rozpočtem (na rok 1931) 22 % snížení výdajů. Ve stejné míře však došlo i k snížení rozpočtových příjmů. Rozpočet na rok 1934 tak poměrně výmluvně ukazuje, jak hluboce zasáhla krize do hospodářských poměrů Československa: v roce 1934 poklesly příjmy státního rozpočtu bezprecedentním způsobem. Celkové státní výdaje byly naplánovány na 7,630 mld Kč. Podle státního závěrečného účtu však preliminované státní výdaje dosáhly 8,029 mld Kč a nepreliminované 0,775 mld Kč. Největší pokles výdajů oproti předchozímu roku zaznamenaly věcné výdaje (téměř 1 mld. Kč), na snížení se podílelo i Ministerstvo národní obrany, školství, veřejných prací, poklesly rovněž výdaje sociální, a to díky sníženým výdajům na péči o válečné poškozené. Došlo k viditelné redukci stavební i investiční činnosti, čímž byla mimo jiné výrazně zasažena elektrifikace venkova; redukce doznaly přiděly vodohospodářskému fondu. Vůbec největšího snížení výdajů bylo dosaženo v kapitole Ministerstva financí – a to v důsledku snížení státního dluhu díky odkladu jeho umořování. Závěrečný účet za tento rok pak ukázal, že se začal zlepšovat stav státních podniků, ač jejich skutečné výnosy nedosáhly očekávané úrovně. Na definitivní výši schodku se nejčernější barvou zapsala úprava zahraničních dluhů a tzv. konečná úprava měny.

Rozpočet na rok 1935 byl sestavován v situaci pomalu se stabilizujícího hospodářství. Trapl nicméně trval na tom, že v žádném případě není možné opouštět těžce dosažený nižší rozsah státního hospodářství, a státní rozpočet počítal se všemi úsporami, kterých bylo dosaženo v letech krize. Přesto se mu nepodařilo udržet rozpočet na úrovni předchozího. Pohyb rozpočtových čísel směrem vzhůru vyplynul z vyšších osobních výdajů jdoucích na platy stálých. Trapl očekával, že schodek státního hospodářství za rok 1935 bude opět vyšší než za

rok 1934, a chtěl se proto soustředit na opatření, jež by pracovala ve směru zlepšování výrobních poměrů. Tady se znovu projevilo jeho přesvědčení, že jediné výroba je nositelkou možnosti zvýšení národního důchodu, zaměstnanosti a zvýšení domácí spotřeby i zahraničního odbytu.

Rozpočet na rok 1936 byl celkově vyšší než předchozí; musel brát zřetel na nové výdaje vyplývající z nových výdajů daných měnící se politickou situací ve střední Evropě. Jinak byl rozpočet sestaven na přísně úsporné základně.

Přehled příjmů a výdajů státních rozpočtů v době hospodářské krize

Rok	Návrh rozpočtu			Skutečnost		
	Výdaje	Příjmy	Saldo	Výdaje	Příjmy	Saldo
1926	10 070	10 086	86	11 117	13 470	2 353
1927	9 744	9 724	-20	10 536	10 455	-81
1928	9 536	9 562	26	11 340	9 981	-1 359
1929	9 534	9 570	36	9 889	10 799	910
1930	9 367	9 420	53	9 873	9 647	-226
1931	9 839	9 844	5	11 102	9 133	-1 969
1932	9 319	9 323	4	9 550	8 367	-1 183
1933	8 633	8 634	1	9 082	7 575	-1 507
1934	7 631	7 632	1	8 197	7 492	-705
1935	7 983	7 985	2	8 710	7 054	-1 656
1936	8 032	8 033	1	9 314	7 554	-1 760

Pramen: Vládní návrh finančního zákona pro rok 1926, Praha 1925; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1927, Praha 1926; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1928, Praha 1927; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1929, Praha 1928; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1930, Praha 1930; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1931, Praha 1931; Státní závěrečný účet za rok 1926, Praha 1927, Státní závěrečný účet za rok 1927, Praha 1928; Státní závěrečný účet za rok 1928, Praha 1929; Státní závěrečný účet za rok 1929, Praha 1930; Státní závěrečný účet za rok 1930, Praha 1931; Státní závěrečný účet za rok 1931, Praha 1932; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1934, Praha 1933; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1935, Praha 1934; Vládní návrh finančního zákona pro rok 1936, Praha 1935; Státní závěrečný účet za rok 1931, Praha 1932, Státní závěrečný účet za rok 1932, Praha 1933; Státní závěrečný účet za rok 1933, Praha 1934; Státní závěrečný účet za rok 1934, Praha 1935; Státní závěrečný účet za rok 1935, Praha 1936; Státní závěrečný účet za rok 1936, Praha 1937.

Závěr

Pokouší-li se léčit dnešní fiskální potíže dlouholetý úředník ministerstva financí, můžeme velmi podobně uzavřít pro rozhrané prvorepublikové finance: pořádek a řád do nich vnášeli rovněž úředníci. Nejprve v letech 1923 – 1925 úředník ŽB Bohdan Bečka, v roce 1929 jeden z nejvyšších úředníků ministerstva financí Bohumil Vlasák, a konečně od roku 1931 Karel Trapl. Snad dokonce můžeme (opatrně, ale přece) zobecnit: ve státě, ve kterém prorůstají stranické mocenské mechanismy do státních (i hospodářských) struktur, ministři financí dosazení do ministerského křesla jako představitelé konkrétní politické strany nemají tolik odvahy činit nepopulární fiskální opatření ať už na straně příjmů či výdajů, jako odborníci. Ministři financí jako představitelé politických stran (popřípadě jiných zájmových uskupení) se dívali na fiskální politiku jako na krátkodobý nástroj hospodářské politiky. To bylo dáno jednak tehdejšímu převažujícím způsobem uvažování o fiskální politice, a jednak tím, že pracovali na svém vlastním obrazu, protože ani nevěděli, kdy jejich mandát vzhledem k rozložení politických sil skončí. Proto větší šanci vnést řád do rozpočtové (a vůbec finanční)

politiky měli spíše ti, kteří nebyli závislí na přízni politických stran a nebyli ve vleku svých velkých plánů.

A tak jako první mimo nezávisle publikující experty na problém státních financí poukázal B.Bečka a především K. Trapl ve 30. letech. Paradoxně tak v době krize nebyl státní rozpočet v krizi, naopak, léta krize znamenala stabilizaci státní rozpočtové politiky; pod jejím tlakem odpovědní činitelé, že rozsah státních výdajů a jejich struktura jsou neudržitelné a přistoupili (poprvé v historii Československa) k jejich restrikci. 30. léta měnila pohled na státní finance – ve dvou směrech: jednak se rozšiřovalo spektrum úkolů a začaly se objevovat úvahy o aktivní fiskální politice, ale zároveň se začalo měnit uvažování o konstrukci státních financí na příjmové – tzn. přizpůsobovat výdaje příjmům, nikoli naopak. I tato druhá skupina názorů se objevila jako lék na krizi, nut o podotknout, že dříve, než skupina názorů prvních, která se v historii jaksí více „uchytila“. Samotný hospodářský růst v pokrizovém Československu teprve v roce 1936 nastartoval zbrojní výroba – tedy státní zakázky, a možno říci aktivní fiskální politika.