Období první republiky (1918 - 1938)

I. Vznik Československa a snaha o stabilizaci veřejných rozpočtů a měny (1918 – 1925)

Rok 1918 představoval již čtvrtý rok krutého válečného konfliktu, který se rozšířil do celého světa. Během léta se začalo jasně ukazovat, že Centrální mocnosti zastoupené Německem, Rakousko-Uherskem, Tureckem a Bulharskem již dlouho nevydrží odolávat intenzivnímu tlaku dohodových vojsk na všech frontách. V případě Rakouska-Uherska se problémy objevovaly jak na frontě, tak i v zázemí a vyústily v úplné rozklížení tohoto staletého soustátí. Výsledkem byl celkový rozpad habsburské monarchie na několik tzv. nástupnických států, mezi které patřilo i Československo.

Oficiální vznik nového státu střední Evropy je datován na 28. října 1918, kdy byl veřejně vyhlášen zákon o zřízení samostatného státu československého (zákon č. 11/1918 Sb. z. a n.). Prvotním vykonavatelem státní svrchovanosti se stal Národní výbor československý. Aby byla zachována kontinuita s dosavadním právním řádem, nařídil jménem československého národa mimo jiné, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti a všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení (tzv. zákon recepční). Provedení zákona bylo současně uloženo Národnímu výboru. Zákon podepsali Alois Rašín, Antonín Švehla, František Soukup, Jiří Stříbrný a Vavro Šrobár.[1]

Své místo mělo v novém organizačním uspořádání státu samozřejmě také Ministerstvo financí. Jeho historie se začala psát až 2. listopadu 1918, kdy byl vydán zákon č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém. Pro obstarání nejvyšší správy státní byl zřízen mimo jiné Úřad pro správu finanční.

Dne 9. listopadu 1918 bylo vydáno nařízení Národního výboru, kterým se zřizovala odborná finanční komise při Úřadu pro správu finanční. Účelem komise bylo pečovat o nerušený oběh platidel, dozírat na všechny finanční obory československého státu, vést v patrnosti finanční potřebu jednotlivých odvětví státní správy a pečovat o úhradu těchto potřeb. Všechny státní orgány československého státu, jakož i jiné orgány veřejné správy, byly povinny podávat této komisi vysvětlení, která jim uložila a dbát pokynů a opatření, jež komise vydala. Odborná komise byla orgánem přechodným a její funkce pominula, jakmile bylo dokončeno vybudování Úřadu pro správu finanční podle zákona č. 2/1918 Sb. z. a n.

Dne 13. listopadu 1918 byl vydán zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě. V její části o moci výkonné a nařizovací bylo zakotveno zřízení 17-ti členné vlády odpovědné Národnímu shromáždění. Vedle jiných resortů bylo zřízeno i Ministerstvo financí. Dále zákon schválil akty moci výkonné a nařizovací, které schválil Národní výbor v předešlém období.

[1] Peroutka, F.: Budování státu, Lidové noviny 1991

První vláda nové republiky byla jmenována 14. 11. 1918 v čele s Karlem Kramářem. V ní se stal ministrem financí Alois Rašín, významný představitel Národně-demokratické strany. Ministerstvo financí se ihned ujalo řízení financí ve státě a již od roku 1918 vydávalo nařízení v této oblasti. Ministerstvu financí byly podřízeny berní úřady, které fungovaly i po zřízení samostatného československého státu.

Před novým úřadem a novým ministrem ležel nesnadný úkol. Bylo nutné stabilizovat situaci v novém státě, která byla komplikována hned z několika hledisek. Hospodářství bylo značně vyčerpané díky dlouhé válce a akutně hrozily značné problémy v zásobování a sociální nepokoje. Na území státu platila rakouská měna, jejíž emise byla v rukou rakouské cedulové banky (tak byla v souladu se středoevropskou tradicí nazývána banka s emisním monopolem) a tedy mimo přímou kontrolu československé vlády. K její kontrole byla sice zřízena komise ze zástupců nástupnických států, avšak ta se zcela minula účinkem. Banka tiskla oběživo v nebývalém objemu, které využívala rakouská vláda na krytí svých výdajů. Vzhledem k tomu, že dosud nedošlo k oddělení měn a uzavření hranic, dostávalo se toto oběživo do Čech a na Moravu, kde podporovalo růst inflace vyvolané mimo jiné poválečným hospodářským propadem.[2]

Jako velmi akutní se tedy jevilo provedení měnové reformy a vytvoření nové měny Československa, což by umožnilo provést stabilizaci cenové hladiny a dostalo měnovou politiku pod řízení národní autority. Její provedení však mimo jiné komplikoval fakt, že teprve se formující mocenský aparát nového státu ovládal pouze českomoravský prostor, zatímco německé pohraničí bylo vzbouřené a značnou část Slovenska ovládaly maďarské jednotky.[3]

Nově zřízené Ministerstvo financí se vedle měnových problémů muselo soustředit také na problémy rozpočtové. Na zbytek roku 1918 již nebyl přijímán nový rozpočtový zákon. První rozpočtová norma Československa tak byla přijata Národním shromážděním až 20. prosince 1918 a jednalo se o zákon o rozpočtovém provizoriu (č. 95/1918 Sb. z. a n.). Vláda v něm byla zmocněna, aby v prvním pololetí roku 1919 vybírala daně a poplatky podle dosud platných předpisů. Výdaje vlády měly být účtovány na vrub rozpočtu, který měl být teprve stanoven. To se stalo zákonem č. 433/1919 Sb. z. a n. schváleným v červnu 1919, který představoval první státní rozpočet Československa. Jeho konstrukce vycházela ze základního filozofického přístupu ministra Aloise Rašína, který bylo možné shrnout do dvou slov: práce a šetrnost. Rozpočet byl sice stanoven jako deficitní (příjmy 6,7 miliard., výdaje 10,6 miliard.), což však bylo odrazem nutnosti spíše než přístupu ministerstva.[4]

Na začátku roku 1919 také pokročily práce na přípravě měnové reformy, jejíž provedení bylo mimo jiné umožněno vojenským obsazením německých vzpurných oblastí. Její základní přístup bylo možné vyjádřit ve třech bodech:

- provedení měnové odluky od ostatních nástupnických států;
- restrikce objemu oběživa vycházející z koncepce radikálního zvýšení kupní síly nové měny;
- provedení systémových opatření v řízení měnové politiky ve formě zřízení Bankovního úřadu při Ministerstvu financí.[5]

[2] Vencovský, F.: Státní finance v historii Československa - období 1918-1947, Finance a úvěr 8/1994
[3] Kol.: Deset let Československé republiky, Praha 1928
[4] SÚA, f. NÚKÚ, státní závěrečný účet 1919
[5] Vencovský, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, Finance a úvěr 4/1996

Měnová reforma byla realizována v březnu 1919 ve formě okolkování rakouských bankovek, přičemž část oběživa byla zadržena. Jednalo se o velmi obtížnou operaci, založenou na utajení doby její realizace a součinnosti celého státního aparátu. Z důvodů zamezení přesunu rakouských bankovek z ostatních nástupnických zemí tak bylo mimo jiné nutné uzavřít vojensky státní hranice.[6]

Jak již bylo zmíněno, došlo v rámci měnové reformy také k zadržení části oběživa. Tento krok byl motivován snahou o restrikci oběživa a také předpokladem o jeho využití k úhradě tzv. dávky z majetku (mělo se jednat o jednorázovou majetkovou daň zaměřenou na majetky získané během válečného období, které byly považovány za nemorální). Řízením nové měny – koruny československé – byl pověřen Bankovní úřad při Ministerstvu financí původně zřízený pouze vládním nařízením č. 119/1919 Sb. z. a n. Vzhledem k tomu, že založení takto závažné instituce bylo pouhým nařízením nedůstojné, byl jeho vznik potvrzen zákonem č. 187/1919 Sb. z. a n. ze dne 10. dubna 1919. Základní úkoly Bankovního úřadu při Ministerstvu financí spočívaly ve správě měny v rámci domácího peněžního oběhu, převzetí úkolu devizové ústředny a v přijímání výnosu dávky z majetku, jež měla sloužit k umoření státovkového dluhu.[7]

Bankovní úřad při Ministerstvu financí zahájil svou činnost 11. března 1919 a ukončil ji až 31. března 1926. Během tohoto období vykonával všechny funkce, které zpravidla patřily emisní bance. Právně i fakticky se jednalo o organizační jednotku Ministerstva financí, což bylo zvýrazněno tím, že jeho předsedou byl buď ministr osobně, nebo jeho náměstek (předsedy Bankovního úřadu byli: Alois Rašín, Cyril Horáček, Kuneš Sonntág, Karel Engliš, Vladimír Hanačík, Augustin Novák, Alois Rašín, Bohdan Bečka a Karel Engliš). Ve vedení úřadu bylo dále deset lidí jmenovaných ministrem financí.[8]

Z dnešního pohledu se toto řešení jeví jako velmi problematické, neboť byla porušena všechna základní ekonomická doporučení směřující k oddělení měnové a fiskální politiky. Solidnost všech ministrů financí a obecně převládající deflacionistický duch však zajistily, že toto organizační podřízení měnové politiky fiskální autoritě nebylo zneužito ve formě výpomoci deficitnímu státnímu rozpočtu tiskem inflačního oběživa.

Nová československá měna koruna československá (Kč) byla počítána jako koruna rakousko-uherská a byla zřízena jako měna státovková, přičemž se do budoucna počítalo s přechodem na klasický bankovkový model řízený standardní cedulovou bankou. Příslušný zákon o jejím zřízení byl sice schválen již v dubnu 1920, avšak k jeho naplnění došlo až v roce 1926. Do té doby tedy Ministerstvo financí řídilo jak politiku fiskální, tak i měnovou. Důvodem tohoto stavu byl především základní teoretický koncept Aloise Rašína sledující cíl získání kvalitní a silné měny cestou deflační politiky. První pokus o realizaci této politiky ve formě zadržení části oběživa během měnové reformy z rozličných důvodů selhal. Další pokusy Aloise Rašína o deflační politiku byly přerušeny pádem vlády Karla Kramáře 8. července 1919 a nástupem tzv. rudo-zelené koalice pod vedením Vlastimila Tusara. V první Tusarově vládě (8. 7. 1919 – 25. 5. 1920) se stal ministrem financí Cyril Horáček, jehož 9. října 1919 vystřídal Kuneš Sonntág. Ve druhé Tusarově vládě (25. 5. 1920 – 15. 9. 1920) obsadil post ministra financí představitel moravského křídla Národně-demokratické strany Karel Engliš, který byl však do vlády nominován jako odborník s podporou prezidenta T. G. Masaryka a ne jako zástupce své strany. Karel Engliš se neshodoval s Aloisem Rašínem v názoru na blahodárný vliv deflace

[6] Peroutka, F.: Budování státu, Lidové noviny 1991
[7] Rašín, A.: Finanční a hospodářská politika československá do konce r. 1921, Praha 1922
[8] Vencovský, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, Finance a úvěr 4/1996

a snažil se o aplikaci politiky stabilizace, která dle jeho názoru představovala potřebný základ pro obnovení hospodářského růstu. Druhou Tusarovu vládu vystřídala úřednická vláda Jan Černého (15. 9. 1920 – 26. 9. 1921), v níž Karel Engliš nadále vykonával funkci správce Ministerstva, aby byl k 21. 3. 1921 vystřídán ministrem Vladimírem Hanačíkem. V následující vládě Edvarda Beneše (26. 9. 1921 – 7. 10. 1922) byl ministrem financí Augustin Novák.

Návrat k deflační politice tak znamenal až opětovný nástup Aloise Rašína na post ministra financí 7. října 1922 v rámci první vlády Antonína Švehly. Tentokrát ale byl pro realizaci deflační politiky zvolen kurzový kanál, který měl zajisti zvýšení kupní síly koruny československé pomocí radikální apreciace jejího měnového kurzu. Tato cesta přinesla skutečně vytoužené deflační dopady. Jejím výsledkem však byl vedle posílení československé koruny na mezinárodním trhu také hospodářský propad spojený s nezaměstnaností.[9] Hospodářská krize zároveň vyvolala sociální nepokoje spojené s růstem levicových nálad a jejím důsledkem byl i atentát na ministra financí, který utrpěným zraněním 18. února 1923 podlehl. Ve vládě jej nahradil Bohdan Bečka, a to až do konce funkčního období vlády 9. 12. 1925.

Mezitím byla 29. února 1920 přijata ústavní listina Československé republiky (pod číslem 121/1920 Sb. z. a n.). Vycházela z principu demokratické vlády postavené na klasické trojí dělbě moci a z ochrany lidských práv. Po praktické stránce však přirozeně nepředstavovala pro podstatu dosavadního Ministerstva financí žádnou zásadní změnu, neboť přímo navazovala na prozatímní ústavu.

Vedle měnové oblasti se samozřejmě Ministerstvo financí věnovalo také správě státních financí. Zpočátku byly rozpočty značně deficitní, což jen odráželo špatný stav hospodářství a nemalé náklady spojené s dozníváním důsledků první světové války (např. válka s Maďarskou republikou rad nebo repatriace legionářů). V roce 1921 se však již podařilo dosáhnout přebytku. Ten byl však vzápětí vystřídán novými schodky, které byly důsledkem snížených příjmů vyvolanými hospodářským propadem deflační krize. Deflační politika byla vládou oficiálně opuštěna až v roce 1925, což podpořilo nástup nebývalé konjunktury spojené se stabilizací veřejných financí.[10]

Struktura státního rozpočtu a hospodaření s ním vycházela v prvním období z dřívějšího rakouského práva, jehož základem byla pravidla zavedená ministerstvem financí v roce 1863 a následně císařským nařízením v listopadu 1866. Postupně se k tomuto základu připojovala řada nových pravidel zohledňujících specifickou poválečnou situaci. Sledování příjmů a výdajů státního rozpočtu bylo založeno především na tzv. náležitostním principu (někdy též kameralistika). Tento systém vycházel z toho, že pro věrné zobrazení finančního hospodaření státu je podstatná věcná a časová příslušnost jednotlivých plateb a ne čas jejich uhrazení. Jednalo se o obdobu dnešního akruálního principu. Nicméně pro potřeby řízení hotovosti se vedle náležitostního účetnictví používalo i účetnictví obratové.[11]

[9] Vencovský, F.: Státní finance v historii Československa - období 1918-1947, Finance a úvěr 8/1994
[10] SÚA, f. NÚKÚ, státní závěrečné účty 1919-1925
[11] Pavel, J., Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938. (1. vyd. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004)

Parlament kontroloval plnění státního rozpočtu na základě výkazů, které sestavoval Nejvyšší účetní a kontrolní úřad. Tato instituce byla zřízena zákonem č. 175/1919 Sb. z. a n. Jednalo se o samostatný úřad nezávislý na ministerstvech. Nejvyšší účetní a kontrolní úřad soustřeďoval ve svých rukou účetní kontrolu všech státních úřadů a sestavoval podle nich roční centrální výkazy o příjmech a vydáních. Centrální účetní závěrku předkládal pak úřad zákonodárným sborům se žádostí, aby vydaly absolutorium.

V první polovině 20. let minulého století se Ministerstvo financí snažilo přiblížit rozpočet co nejvíce realitě, což vedlo k častým změnám v jeho struktuře. V některých letech se tak setkáváme s rozpočtem běžným a investičním, jindy jsou zase výdaje rozděleny na řádné (každý rok se opakující) a mimořádné (jednorázové, vyvolané válečnými událostmi). Většina těchto opatření se však ukázala jako nepříliš prospěšná a spíše zamlžovala strukturu veřejných financí, než aby ji zpřehledňovala. Bylo tedy jasné, že bude nutné přistoupit k razantní reformě celé rozpočtové soustavy, jakož i oddělení řízení fiskální a monetární politiky. Reforma byla umožněna konjunkturou druhé poloviny 20. let a její provedení bylo nerozlučně spjato s ministrem financí Karlem Englišem.

II. Léta konjunktury (1926 – 1929)

Karel Engliš se stal ministrem financí ve druhé vládě Švehlově (9. 12. 1925 – 18. 3. 1926) a zůstal jím i v následující druhé Černého úřednické vládě (18. 3. 1926 – 12. 10. 1926) a ve třetí Švehlově vládě od 12. 10. 1926, ve které setrval do 25. 11. 1928. Po zbytek její existence, tedy do 1. 2. 1929, Ministerstvo spravoval Bohumil Vlasák, který se stal ministrem i v první vládě Františka Udržala (1. 12. 1929 – 7. 12. 1929).

Rozpočtová reforma provedená v roce 1926 byla především Englišovým dílem a není tedy překvapující, že vycházela z jeho originální teleologické hospodářské teorie.[12] Z hlediska státních financí byl její přístup založen na předpokladu, že hospodářská působnost státu zahrnuje rozličné aktivity, podle kterých je nutné rozpočet strukturovat. V rámci pohledu na obecnou hospodářskou politiku se Karel Engliš neshodoval s rašínovskou deflační politikou, přičemž upozorňoval na její zhoubné účinky na výrobní odvětví, jakož i na celou ekonomiku. Byl zastáncem stabilizace měny, přičemž tato politika byla od roku 1925 vládou skutečně sledována.

Rozpočtová reforma byla prosazena ve formě dvou klíčových zákonů.[13] Prvním byl zákon č. 121/1926 Sb. z. a n. o státním rozpočtu na rok 1927. V něm byly částečně zohledněny Englišovy teoretické úvahy nad systémem veřejných financí. Státní rozpočet byl rozdělen do čtyř oddílů.

První představoval jádro státního rozpočtu a pod názvem rozpočet státní správy zachycoval příjmy a výdaje z těch činností, které měly charakter občanského solidarismu. Druhá část sdružovala výsledky hospodaření státních podniků, které ač ve vlastnictví státu, fungovaly na tržním principu. Třetí oddíl nové struktury rozpočtu zachycoval hospodaření těch částí veřejného sektoru, které měly fungovat na principu vlastního nevýdělečného financování. Sem byly zahrnuty především samosprávné celky, jejichž zdrojem příjmů nebyly daně, ale zejména uživatelské poplatky. Konečně posledním, čtvrtým, oddílem byla správa státního

[12] Vencovský, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Brno 1997
[13] Vencovský, F.: K rozpočtové a daňové reformě před sedmdesáti roky. Finance a úvěr 6/1997

dluhu. Systém státního rozpočtu doplňovaly ještě mimorozpočtové fondy, jejichž činnost měla být zaměřena na oblasti, které pro potřeby realizace rozsáhlých investičních akcí vyžadovaly více než roční rozpočtový horizont. Zákonem č. 240/1926 Sb. z. a n. tak vznikl „Fond pro věcné potřeby národní obrany“, o rok později následovaný „Státním silničním fondem“ a v roce 1931 doplněným dvěma fondy určenými pro vodohospodářské práce. Takto nastavená struktura státního rozpočtu se udržela s mírnými změnami až do rozpadu samostatného státu.[14]

Druhým pilířem reformy veřejných financí byl nový daňový zákon č. 76/1927 Sb. z. a n., kterým se radikálně měnila struktura a konstrukce přímých daní. Existující daňový systém převzatý po Rakousko-Uhersku byl již zastaralý, značně roztříštěný a navíc poznamenaný dědictvím dualismu, díky čemuž platily na území Slovenska a Podkarpatské Rusi jiné právní předpisy. Důkladná reforma daňového systému byla připravována již od roku 1922, přičemž prvotním cílem byla unifikace systému. Po nástupu Engliše se přidal cíl druhý, kterým byla jeho modernizace z hlediska finančně vědeckého.

Po provedené reformě byl daňový systém rozdělen do tří základních skupin. První a nejrozsáhlejší byly daně přímé, mezi které byly řazeny daň důchodová, všeobecná daň výdělková, zvláštní daň výdělková, daň pozemková, daň domovní, daň rentovní a daň z tantiém. Daně nepřímé tvořily daň z obratu, daň přepychová, daně spotřební a daň burzovní. Třetí skupina, poplatky, byla složena z daně z obohacení a výnosů z kolků a poplatků za různé úřední výkony. Reforma také zavedla nový systém samosprávných přirážek, upravila dotační politiku pro obce, okresy a země. Jejím výsledkem bylo jak zpřehlednění daňové soustavy, tak i zajištění rovnoměrného daňového zatížení na celém území státu.

Vedle reformy veřejných rozpočtů bylo přistoupeno k dlouho očekávanému oddělení měnové a fiskální politiky formou zrušení Bankovního úřadu při Ministerstvu financí a zřízení Národní banky československé.[15] Jak již bylo zmíněno, byl zákon o jejím zřízení schválen již v roce 1920, avšak vláda měla možnost realizovat ho až za příznivých hospodářských podmínek. Počátek druhé poloviny 20. let minulého století s opuštěním politiky deflace a nástupem hospodářské konjunktury vytvořil pro tento krok potřebné předpoklady. Vyhláškou ministra financí z 1. dubna 1926 (č. 43/1926 Sb. z. a n.) tak vznikla Národní banka československá, jejímž prvním guvernérem se stal Vilém Pospíšil, který byl v minulosti významným spolupracovníkem Aloise Rašína. V roce 1934 jej vystřídal Karel Engliš, který ve funkci zůstal až do konce trvání první republiky.

Nově ustavená emisní banka byla akciovou společností se základním kapitálem 12 milionů zlatých dolarů USA, který byl rozdělen na 120 tisíc akcií znějících na jméno. Třetina tohoto kapitálu patřila státu. Akcie byly od března 1927 kótovány na Burze pro zboží a cenné papíry. V čele banky stál guvernér, který byl na dobu pěti let jmenován presidentem republiky na návrh vlády. Vedoucím orgánem pak byla bankovní rada tvořená guvernérem a devíti členy, z nichž šest volila valná hromada a tři jmenoval na návrh vlády president republiky. Národní bance byl udělen emisní monopol na dobu 15 let. Navíc byla banka povinována řízením devizového hospodářství v době devizové vázanosti a udržovat určitý poměr československé koruny k zahraničním měnám.

[14] Pavel, J., Analýza efektivnosti mimorozpočtového financování veřejných výdajových programů, výzkumná (oponovaná) zpráva k projektu FRVŠ G5-1597, FFÚ VŠE 2003
[15] Vencovský, F. a kol.: Dějiny bankovnictví v českých zemích, Bankovní institut 1999

Se zřízením Národní banky československé došlo k ukončení dlouholetého provizoria, kdy Ministerstvo financí mohlo ovlivňovat i politiku emisní. Měna Československé republiky se změnila ze státovkové na bankovkovou a v roce 1929 bylo vyhlášeno navázání hodnoty koruny československé na zlato. Koruna se stala měnou zlaté devízy, avšak k zavedení přímé směnitelnosti bankovek za zlato nikdy nedošlo.

Národní banka československá byla povinna oznámit vydání bankovek Ministerstvu financí, které zařídilo vydání podrobnější vyhlášky ve Sbírce zákonů. Banka byla dále povinna předávat Ministerstvu financí čtyřikrát měsíčně výkazy o stavu svého hospodaření a rovněž zprávu o celoročních výsledcích. Guvernér banky podával zprávu o celoročních výsledcích také zákonodárným sborům.

Jak již bylo uvedeno, představovala druhá polovina 20. let minulého století období nevídané konjunktury, která umožnila do značné míry konsolidovat stav veřejných rozpočtů. Problémem byla zejména relativně vysoká hodnota státního dluhu, který vznikl jednak převzetím starých dluhů po Rakousku-Uhersku a také deficitním financování v poválečných letech. V druhé polovině 20. let se tak díky dosahovaným přebytkům v hospodaření státního rozpočtu podařilo objem veřejného dluhu stabilizovat. Tento pozitivní trend byl však násilně přerušen nástupem velké hospodářské krize, která byla v Československu neobvykle hluboká a zejména dlouhá.

III. Velká hospodářská krize (1930 – 1934)

Hospodářská konjunktura druhé poloviny 20. let minulého století byla přerušena velkou hospodářskou krizí, jejíž první náznaky bylo možné identifikovat již v roce 1928. Vzhledem k tomu, že Československá republika představovala zemi s velkým podílem zahraničního obchodu na národním důchodu, byla krizí zasažena velmi výrazně. Národní důchod v běžných cenách poklesl z hodnoty roku 1929 ve výši 90 miliard korun na 58,4 miliard v roce 1934.[16] Reálný pokles byl sice méně výrazný díky výraznému snížení cenové hladiny, avšak i tak byla hospodářská situace velmi vážná. Vysoká míra nezaměstnanosti a výraznější postižení oblastí osídlených národnostními menšinami přispělo k růstu radikalismu, a to jak levicového, tak i národnostního.[17]

Hospodářská krize měla samozřejmě značné dopady na veřejné finance spravované Ministerstvem financí, kdy díky útlumu hospodářské aktivity se snižovaly státní příjmy, a naopak potřeba vyplácet podpory v nezaměstnanosti a realizovat veřejně prospěšné práce tlačila na růst výdajů. Státní rozpočty byly sice v letech 1931 až 1934 sestavovány jako vyrovnané (resp. s plánovaným přebytkem 1 mil. Kč), avšak končily nezvratně v deficitu. Zatímco v roce 1930 byl tento deficit pouze 0,2 mld. Kč, o rok později se zdesetinásobil. Vláda si tak musela vypůjčovat na finančních trzích, což však jen podporovalo problematickou situaci na úvěrovém trhu pro soukromé podniky.

[16] Olšovský, R., Průcha, V., Gebauerová, H., Dobrý, A., Pražský, A.: Přehled hospodářského vývoje Československa v letech 1918-1945, Praha 1961
[17] Kárník, Z.: České země v éře První republiky (1918-1938), 2. díl, Praha 2000

Počátek 30. let 20. století byl také ve znamení snižování významu Ministerstva financí v procesu formování hospodářské politiky státu. Tento proces byl také spojen s odchodem Karla Engliše z tohoto postu 16. dubna 1931 (působil v rámci druhé Udržalovy vlády od 7. 12. 1929). Po zbytek fungování vlády do 29. 10. 1932 jej nahradil Karel Trapl, který zůstal ministrem i v následujících třech vládách Jana Malypetra (29. 10. 1932 - 14. 2. 1934, 14. 2. 1934 - 4. 6. 1935 a 4. 6. 1935 - 5. 11. 1935) a rovněž v první vládě Milana Hodži (5. 11. 1935 - 18. 12. 1935). Do popředí se dostávalo zejména Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo průmyslu, obchodu a živností. Na rozdíl od Ministerstva financí, které zastávalo názor, že východiskem z krize není zvyšování státních zásahů do ekonomiky, ale ponechání dostatečného prostoru pro deflační vyrovnávací mechanismus, zejména Ministerstvo zemědělství prosazovalo zvýšení vládních aktivit v ekonomické oblasti, což se v některých případech rovnalo téměř k přechodu na model řízené ekonomiky.

Zvýšení míry státních intervencí do ekonomiky se projevovalo ve formě různých zákonů, nařízení a organizačních opatření. Těžiště těchto zásahů směřovalo do zemědělství, což mimo jiné dokazuje počet vládních nařízení uplatňujících se v této oblasti. Těch bylo 129, zatímco do nezemědělských oblastí směřovalo podobných vyhlášek pouze 24. Opatření byla zaměřena zejména na ochranu domácího trhu před zahraniční konkurencí (povolovací řízení, klouzavá cla apod.) a vyvrcholila ustanovením Obilního monopolu. Další cestou z hospodářské krize měla být i nucená kartelizace v některých odvětvích.[18]

Vedle snahy o ochranu domácího trhu se rozvinula značná diskuse ohledně podpory exportu československých výrobků. Ten se stal díky lpění na zlatém základu koruny velmi drahým, neboť řada měn, zejména z tzv. šterlingového bloku devalvovala.[19] K politice devalvace se posléze přiklonil i Karel Engliš původně zastávající stanovisko deflačního řešení krize. K devalvaci bylo přistoupeno však až v roce 1934, přičemž důsledkem jejího prosazení bylo odstoupení bankovní rady Národní banky československé. Novým guvernérem emisní banky se pak stal bývalý ministr financí Karel Engliš.

Vedle přímých vládních zásahů do ekonomiky se vláda přiklonila k řešení krize formou zvýšených vládních výdajů na infrastrukturní projekty, pro jejichž krytí však bylo nutné získat financí prostředky na finančním trhu. K těmto účelům byly vypsány dvě rozsáhlé vnitřní půjčky a sjednána jedna zahraniční. V roce 1931 byla vypsána 5% státní investiční půjčka ve výši 1,3 miliardy korun, která byla určena zejména pro potřeby investiční činnosti na železnici. O rok později se podařilo vládě zajistit 5 % půjčku ve Francii v celkové hodnotě 600 milionů franků. Ta byla čerpána ve dvou tranších, celkem 752 milionů korun. Konečně poslední z velkých půjček v období hospodářské krize byla známá „půjčka práce“ vypsaná v roce 1933 v tehdy nebývalém objemu 2 miliardy korun. Byla určena na investiční akce nejen státního rozpočtu, ale také různých mimorozpočtových fondů.[20]

Deficitní rozpočty a velké půjčky samozřejmě zvyšovaly velikost vládního dluhu, jehož úrokové a úmorové břemeno značně zatěžovalo výdajovou stranu rozpočtu. Proto bylo pro snížení tlaku na státní pokladu v souvislosti s přijetím zákona o půjčce práce (č. 48/1933 Sb. z. a n.) přistoupeno od března 1933 až do začátku roku 1935 k přerušení umořování dlouhodobých dluhopisů.

---

[18] Sekanina, M., Kdy nám bylo nejhůře? Hospodářská krize 30. let 20. století v Československu a její východiska, Libri 2004

[19] Cassel, G.: Pád zlaté měny, Praha 1936

[20] SÚA, f. NÚKÚ, státní závěrečné účty z let 1919-1936

IV. Za zachování národní svébytnosti (1934 – 1938)

Na začátku roce 1933, kdy byla ekonomika mladého československého státu ještě stále v hlubokém propadu velké hospodářské krize, což kladlo značné nároky na deficitní veřejné finance, vyvstal nový problém, který měl mít na veřejné finance zničující důsledky. Tento problém se objevil v zahraničí a byl jím nástup Adolfa Hitlera do funkce říšského kancléře v únoru roku 1933. Jasně agresivní rétorika nových německých vládců nenechávala nikoho na pochybách, že jedním z prvních cílů nové expanzivní politiky bude právě Československo. Bylo tedy nutné se připravit na obranu, což samozřejmě vyžadovalo značné zdroje. Armáda byla v této době poměrně zanedbaná, což bylo důsledkem restriktivních opatření na výdajové straně během hospodářské krize.

Ministerstvo financí pod vedením Karla Trapla tak bylo postaveno před závažný úkol, jakým způsobem získat potřebné finance na nákup zbraní, munice, přesun válečného průmyslu atd. Požadavky vojenské správy byly značně vysoké a jejich případné uspokojení by vedlo k rozvratu veřejných financí jen těžko se vzpamatovávajících z hospodářské krize. Na druhou stranu problematická zahraničně-politická situace nikoho nenechávala na pochybách, že vojenská konfrontace Československa s Německem je pouze otázkou času.

Hlavní koncepční otázky o veřejných výdajích byly v tomto období projednávány na půdě Nejvyšší rady obrany státu, která vznikla v říjnu 1933 jako užší orgán vlády pro potřeby koordinace branně-bezpečnostní politiky.[21] Na jejím zasedání se nejvíce střetávali ministr národní obrany a ministr financí, z nichž každý sledoval poněkud odlišné cíle. Zatímco ministr národní obrany potřeboval získat co nejvíce finančních prostředků, aby „vojáci nestáli na hranicích bez děl a měli z nich co střílet“, naopak ministr financí potřeboval šetřit, aby se podařilo zacelit rány po velké hospodářské krizi. Je zajímavé, že se v původních návrzích o složení Nejvyšší rady obrany státu neuvažovalo o tom, že by ministr financí byl jejím členem, případně se zvažoval pouze jeho poradní hlas. Nakonec však byl jejím plnoprávným členem.

V letech 1934 a 1935 tak můžeme sledovat postupný nárůst vojenských výdajů. Jejich růst však nebyl rozhodně vždy podle představ Ministerstva národní obrany, neboť Ministerstvo financí ve snaze neohrozit ekonomiku bylo naladěno značně restriktivně. Hlavním zdrojem financování dodatečných vojenských výdajů byl v této době zbytek půjčky práce a nový mimorozpočtový fond zřízený zákonem č. 127/1934 Sb. z. a n., krytý krátkodobými pokladničními poukázkami. Vedle vojenské problematiky se Ministerstvo financí také zabývalo unifikací vládního dluhu, kterou se podařilo provést zákony č. 128/1936 a 138/1936 Sb. z. a n. Cílem bylo především sjednotit dosud vypsané vládní půjčky a samozřejmě také snížit náklady na dluhovou službu.

V rámci přípravy republiky na národní obranu lze z finančního hlediska označit rok 1936 za přelomový. Důvodem byl fakt, že zahraničně-politická situace si vyžadovala uvolnění daleko větších finančních prostředků, na které dosavadní zdroje nepostačovaly. Ministr Trapl, působící od 18. 12. 1935 ve druhé Hodžově vládě svoji funkci 17. 3. 1936 opustil a do 28. 3. 1936 vykonával správu Ministerstva Emil Franke. Od tohoto dne se pak stal novým ministrem Josef Kalfus, který se i předtím výrazně podílel na koncepci Ministerstva díky svému vysokému úřednickému postu. S drobnou přestávkou pak v čele Ministerstva stál

[21] Pavel, J., Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938. (1. vyd. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004).

dalších devět let. Jeho hlavním úkolem bylo zajištění finančních prostředků na pokrytí vojenských požadavků schválených Nejvyšší radou obrany státu v červnu 1936 jako tzv. Výzbrojní program. Ministerstvo financí tak bylo nuceno zajistit v letech 1936-1939 celkem 9,2 miliardy korun!

V rámci první fáze realizace Výzbrojního programu bylo přikročeno k vypsání „půjčky na obranu státu“, která byla schválena zákonem č. 142/1936 Sb. z. a n. dne 29. května 1936. Setkala se s nebývalým úspěchem, neboť se za pět týdnů podařilo upsat dluhopisy v nominální hodnotě 3 564 mil. Kč. I přes tento úspěch si však zahraničně-politická situace vyžadovala další akceleraci růstu zbrojních výdajů. Na základě podkladu Ministerstva národní obrany schválila Nejvyšší rada obrany státu i přes odmítavé stanovisko Ministerstva financí v červenci 1937 tzv. Výzbrojní program – doplnění, který znamenal uvolnění dalších 5,6 miliardy korun v letech 1939 až 1942.[22]

Vzhledem k neúnosným dopadům na státní pokladnu a vzhledem k tomu, že ministr financí nenašel ve vládě podporu svých úsporných návrhů, podal demisi. 21. 7. 1937 následovala celá vláda, která byla nahrazena třetí Hodžovou vládou v podobném složení. Resort financí byl obsazen pouze správcem, kterým byl opět Emil Franke. Koncepčně ale ministerstvo i nadále vedl Josef Kalfus, který se na post ministra také 2. října 1937 vrátil, když vláda přijala jeho nový finanční plán. Stála před ním řada nelehkých úkolů, zejména stabilizace veřejných rozpočtů s vysokými vojenskými výdaji, které v roce 1937 tvořily více než 37 % výdajů státního rozpočtu a 8,5 % národního důchodu. Také musel sestavit a v Národním shromáždění prosadit rozpočet na rok 1938, který měl být výrazně deficitní.

Oba výše zmíněné úkoly se mu podařilo splnit. V případě stabilizace státního rozpočtu se mu podařilo částečně omezit prostředky požadované Ministerstvem národní obrany a zvýšit příjmovou stránku rozpočtu. To bylo provedeno růstem sazeb několika stávajících daní (z obratu a spotřebních) a také zavedením daní nových, kterými byly příspěvek na obranu státu a mimořádná daň ze zisků (zákon č. 247/1937 Sb. z. a n., schváleno dne 21. 12. 1937) s předpokládaným ročním výnosem 600 milionů korun. Druhý úkol, prosazení státního rozpočtu na rok 1938, se ukázal jako poněkud složitější. Při jeho projednávání, které zabralo šest schůzí poslanecké sněmovny od 9. listopadu do 4. prosince 1937, si ministr financí musel vyslechnout řadu útoků zejména z řad opoziční Sudetoněmecké strany. Jeden z jejich poslanců ho dokonce nařknul, že „podlehl módní nemoci státi se ministrem propagandy“. Nakonec byl však rozpočet na rok 1938 přijat a stabilita financí se zdála zajištěna.

Klid v oblasti finančního hospodaření státu však vzal poměrně rychle za své. Již 31. března 1938 rozhodla Nejvyšší rada obrany státu s ohledem na radikální změnu bezpečnostní situace v souvislosti s připojením Rakouska k Německu o okamžitém uvolnění 1,2 miliardy korun k dalším nákupům zbraní a vojenského materiálu. Před Ministerstvem financí tak stál nelehký úkol zajištění těchto prostředků v situaci, kdy zdroje získané z půjčky na obranu státu byly již vyčerpány a kapitálový trh nevykazoval zájem o další státní dluhopisy.

[22] Pavel, J., Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938. (1. vyd. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004).

Dodatečné zdroje byly nalezeny ve formě uzákonění nucené půjčky, kdy bylo v dubnu 1938 zákonem č. 77/1938 Sb. z. a n. přikázáno peněžním ústavům, podnikům a fondům ukládat část svého jmění do státních cenných papírů.[23] Vzhledem k tomu, že ani toto opatření nebylo dostatečné, bylo přistoupeno ve spolupráci s Národní bankou československou k monetární expanzi. Vzhledem k charakteru koruny, jakožto měny částečně kryté zlatem, však nemohly být použity běžné mechanismy monetární expanze, ale muselo být zvoleno oklikové řešení spočívající ve vyhlašování stále vyšších bankovek za drobné peníze. V květnu 1938 byly zákonem č. 101/1938 Sb. z. a n. prohlášeny za drobné peníze padesátikoruny a v září opatřením č. 179/1938 Stálého výboru Národního shromáždění i stokoruny.[24] Výše popsaná opatření ohrožovala zdravé fungování ekonomiky Československa, ale napjatá mezinárodní situace si vyžadovala tato extrémní řešení.

V rámci přípravy na očekávaný válečný konflikt bylo Ministerstvo financí klíčovým aktérem při tvorbě tzv. Válečného finančního plánu. Tento plán představoval sled kroků, které bylo nutné přijmout, aby byla zajištěna hospodářská a finanční stabilita země a zároveň její maximální ekonomický výkon pro potřeby válečného hospodářství. Hlavní rolí Ministerstva financí v případě války bylo zajištění dostatečných finančních zdrojů pro krytí vojenských výdajů a zabránění vzniku a eskalaci tzv. válečné inflace. Ta byla považována na základě zkušeností z doby první světové války za stejně ničivou jako škody způsobené válečnými operacemi.

Úkol, který mělo Ministerstvo financí před sebou, nebyl rozhodně jednoduchý. Vždyť jen pro první měsíc válečných operací bylo nutné zajistit 2,5 miliardy korun nad rámec rozpočtu. K tomu mělo být využito zvýšení přímých daní, které však mělo pokrýt pouze 10 % této sumy. Zbytek měl být získán dlouhodobými půjčkami. Vzhledem k tomu, že bylo ale obecně známo, že trh kapitálu je v Československu poměrně omezený a získání půjčky ze zahraničí se jevilo jako nepravděpodobné, bylo také kalkulováno s růstem oběživa ve formě zvyšování objemu drobných peněz.[25]

Dále se pracovníci Ministerstva financí podíleli na přípravě vzniku Nejvyššího úřadu hospodářského. Jednalo se o úřad s pozicí ministerstva, který měl vzniknout v případě vyhlášení branné pohotovosti a který měl zajistit přechod tržní ekonomiky na válečný model. Pro tyto účely byla na ministerstvu zřízena také tzv. mobilizační složka, která zahrnovala pracovníky, kteří měli v případě vyhlášení branné pohotovosti přejít do nově vzniklého Nejvyššího úřadu hospodářského.

O kvalitní přípravě v hospodářské oblasti svědčí i rychlost přijetí jednotlivých opatření navržených v rámci Válečného finančního plánu. V období vyostření zářijové krize a mobilizace bylo schváleno Národním shromážděním od 19. do 28. září 1938 10 důležitých zákonů umožňujících přechod na válečné hospodářství. Jedním z nich byl i vznik Nejvyššího úřadu hospodářského (zákon č. 197/1938 Sb. z. a n.), do kterého přešlo několik pracovníků Ministerstva financí. Tato rychlá reakce zajistila, že mobilizační opatření nezpůsobila výraznější hospodářské škody. Na druhou stranu byla s fungováním Nejvyššího úřadu

[23] Pavel, J., Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938. (1. vyd. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004).
[24] Vencovský, F.: Mnichov 1938 - počátek měnové a finanční devastace české ekonomiky, Finance a úvěr 9/1998
[25] Pavel, J., Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938. (1. vyd. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004).

hospodářského zaznamenána značná nespokojenost, která vznikla zejména v důsledku nezkušenosti jeho úředníků. Mobilizační hospodářská opatření a také Nejvyšší úřad hospodářský byly zrušeny během října 1938.

Státní zaměstnanci podléhající Ministerstvu financí nebojovali proti budoucímu nepříteli pouze sháněním finančních prostředků, ale v některých případech také se zbraní v ruce. V roce 1936 byla totiž vládním nařízením č. 270/1936 Sb. z. a n. zřízena „Stráž obrany státu“. Jejími členy byly vedle vojáků, četníků a policistů také příslušníci finanční stráže. Úkolem těchto jednotek byla ochrana neporušitelnosti státních hranic a nedotknutelnosti státního území a spolupůsobení při ochraně veřejného pořádku, klidu a bezpečnosti. Plnění tohoto úkolu si zejména v roce 1938 často vyžádalo použití zbraně. V potyčkách se sudetoněmeckými bojůvkami byla řada jejich příslušníků zabita, zraněna či odvlečena do Německa.[26]

V průběhu zářijové krize podala Hodžova vláda 22. 9. 1938 demisi, aby ji nahradila úřednická vláda generála Jana Syrového, na postu ministra financí opět s Josefem Kalfusem. 30. září bylo na konferenci čtyř mocností v Mnichově rozhodnuto o odstoupení pohraničních území Německu. Opuštěno svými spojenci, vystaveno riziku války s Německem, ale potenciálně i s Polskem a Maďarskem, a nejisté si loajalitou Slovenska, podvolilo se Československo mnichovskému diktátu. Následovalo ještě bezprostřední odstoupení Těšínska Polsku, opět pod hrozbou války. První republika skončila.

V. Daňová a celní správa v období první republiky

Po vzniku Československé republiky daňovou a celní správu zajišťovaly dosavadní orgány převzaté z Rakousko-Uherska. V českých zemích to byly následující orgány daňové a celní správy organizované na zemském principu:

- zemská finanční ředitelství v Praze a v Brně a finanční ředitelství v Opavě (dále jen „zemská finanční ředitelství“). Zemská finanční ředitelství byla úřady druhoinstančními, podřízenými vídeňskému ministerstvu financí. Personálně byla propojena se správou politickou, neboť v jejich čele stál místodržitel ve funkci presidenta (po vzniku republiky šéf politické správy dané země), ve funkci vicepresidenta pak byl vždy finanční odborník;
- jim byla podřízena okresní finanční ředitelství, která vykonávala v prvé instanci správu nepřímých daní a cel. V Čechách bylo 12 okresních finančních ředitelství, na Moravě 4. Ve Slezsku jejich činnost vykonávaly 3 finanční inspektoráty. Výkonnými orgány v oblasti kontroly nepřímých daní a cel byly důchodkové kontrolní úřady a celní úřady, mimo celní přechody strážila celní hranici finanční stráž;
- zemským finančním ředitelstvím dále podléhaly tři úřady pro vyměřování poplatků (v každé zemi jeden), hlavní zemské pokladny v Praze a v Brně, hlavní celní úřad v Praze, kolkovní úřad v Praze, zemský ekonomát a sklad kolkových známek v Brně a v Opavě;
- dozoru okresních finančních ředitelství podléhaly dále puncovní úřady, pražská burza a plodinová burza.

[26] Šrámek, P.: Československá armáda v roce 1938, Brno-Náchod 1996

Dále zde byly úřady, které do té doby podléhaly přímo vídeňskému ministerstvu financí, a byly tedy převzaty do přímého řízení Ministerstva financí ČSR. Jednalo se o finanční prokuratury v Praze a v Brně, tabákovou režii v Praze a v Brně, a loterní úřady v Praze a v Brně.

Správu přímých daní vykonávaly v prvé instanci berní referáty, které byly součástí okresních hejtmanství, tzn. byly ve všech politických okresech, a berní úřady zřízené v sídlech okresních soudů (každý politický okres sestával z jednoho nebo více soudních okresů).

Hlavním úkolem v počátečním období státu byla nutnost oddělit správu daní od správy politické, a zamezit tak jakémukoliv ovlivňování její činnosti. Stalo se tak zákonem č. 153/1919 Sb. z. a n. ze dne 20. března 1919, jímž se z berních referátů vytvořily berní správy, které byly vyňaty z okresních hejtmanství a podřízeny zemským finančním ředitelstvím. Současně bylo stanoveno, že šéfové zemských finančních ředitelství jsou plně samostatní, na přednostech zemských správ politických zcela nezávislí. Nezávislost úředníků daňové i celní správy posilovala i tzv. služební pragmatika, tzn. zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státního zřízenectva, který byl pro republikánské poměry již v roce 1919 několikrát novelizován (tento zákon byl zrušen až v roce 1950, od té doby zaměstnanci daňové správy marně čekají na služební zákon).

V roce 1919 začala být rovněž budována celní správa a finanční stráž na nově vzniklé celní hranici s Rakouskem. Daňové vztahy s Rakouskem byly řešeny dvěma smlouvami o zamezení dvojího zdanění, uzavřenými v roce 1922, obdobné smlouvy byly uzavřeny s dalšími sousedními státy.

Organizace daňové a celní správy doznala během let 1919-1938 některých drobných změn, z nichž největší bylo zrušení 36 berních úřadů ve velmi malých obcích, k němuž došlo v roce 1920. V tomto období byla daňová a celní správa organizována následujícím způsobem:

Nejvyšším orgánem daňové správy bylo Ministerstvu financí. Ministerstvo bylo rozděleno na několik – obvykle 10 odborů (sekcí), z toho pět bylo daňových - sekce daní a dávek přímých, sekce daní spotřebních a monopolů, sekce poplatků a sekce cel, zvláštní sekcí pak byl odbor revizní, zřízený pro revizní agendu v oboru dávky z majetku, který byl pověřen i revizně kontrolní službou všech přímých daní.

Ministerstvu byly podřízeny finanční orgány II. instance, jimiž byla zemská finanční ředitelství v Praze a Brně a finanční ředitelství v Opavě. Ta vykonávala jednak povšechnou organizační kompetenci nad všemi finančními orgány ve svém obvodu, tzn. i dozor nad vyměřováním daní a dávek přímých i nepřímých, zejména však byla odvolacím orgánem proti rozhodnutím finančních orgánů prvé instance. Pro daň důchodovou a všeobecnou daň výdělkovou byly zřízeny odvolací komise, původně volené, později jmenované ministrem financí zčásti na návrh zemědělských rad a obchodních a živnostenských komor, zčásti bez tohoto návrhu; jejich předsedou byl přednosta příslušného ředitelství. U zemského finančního ředitelství v Praze a v Brně byla v souvislosti s přijetím nového celního zákona v roce 1927 zřízena zvláštní oddělení – okrskové celní správy – pro výkon celní agendy ve II. instanci.

V čele zemského finančního ředitelství stál president zemské finanční správy a jeden nebo dva vicepresidenti, přednostou finančního ředitelství v Opavě byl vládní rada. Organizována byla do oddělení, dále zde byla účtárna, hospodářský úřad a úřady pomocné.

V organizaci úřadů prvé instance existoval až do roku 1948 právní dualismus – zvlášť byla organizována správa daní a dávek přímo ukládaných (tj. daní přímých, daně z obratu a daně přepychové) a zvlášť daní a dávek nepřímých (tzn. spotřebních daní, poplatků, fiskálních monopolů a cel), i když samozřejmě určité vazby mezi oběma typy úřadů existovaly. Důvody tohoto dualismu byly historické, ale byly dány i tím, že nepřímé daně (mezi něž se nepočítala daň z obratu, která ovšem měla zcela jinou podobu než dnešní DPH) nevyžadují tak blízkého styku s daňovým subjektem jako daně přímé.

V oboru daní přímých byly prvoinstančními orgány berní správy. Ty vykonávaly vyměřovací agendu v oboru daní přímo ukládaných, jimiž byly po daňové reformě z roku 1927, provedené zákonem č. 76/1927 Sb. z. a n., následující daně:

- daň důchodová, což byla globální daň postihující veškerý příjem domácností,
- všeobecná daň výdělková, které podléhaly osoby nebo sdružení osob provozující výdělečný podnik,
- zvláštní daň výdělková, jíž podléhaly podniky právnických osob,
- pozemková daň, které byly podrobeny pozemky hospodářsky využitelné,
- domovní daň,
- daň rentová, které podléhaly např. úroky, licence, renty apod.,
- daň z tantiém, jíž podléhaly požitky členů představenstev akciových společností a komanditních společností na akcie,
- daň z vyššího služného, které podléhaly služební požitky převyšující 100 tis. Kč ročně,
- dále daň z obratu, zavedená v roce 1919, daň přepychová a další státní příjmy, např. dávka z majetku.

Daňová reforma z roku 1927 se připravovala prakticky od vzniku samostatného Československa. Znamenala modernizaci celého systému přímých daní, plné oproštění od převzatého rakouského systému v této oblasti, i ucelenou úpravu procesní a trestní. Na rozdíl od přímých daní úprava spotřebních daní převzatá z bývalé monarchie přečkala až do roku 1948.

V čele berní správy stál přednosta; berní správa měla obvykle 10-40 pracovníků, výjimečně ve velkých městech více. U berních správ byly zřízeny daňové komise pro daň důchodovou a všeobecnou daň výdělkovou, původně volené, později jmenované zemským finančním ředitelstvím. Jejich předsedou byl přednosta berní správy, členy byli i odborníci z praxe, navržení zejm. obchodními a průmyslovými komorami a zemědělskými radami. Berní správy byly zřízeny v sídlech politických okresů; na území dnešní České republiky jich bylo 156. Pouze některé berní správy vykonávaly i trestní agendu berní, a to zpravidla pro obvod 8 až 12 berních správ. Trestní oddělení byla u 15 berních správ, a řešila případy zkrácení daně, dále tzv. úřední delikty, spočívající v odpírání výkonu veřejné funkce v daňových komisích, a pořádkové přestupky, např. neuposlechnutí příkazů a výzev v daňovém řízení. Porušení povinné mlčenlivosti, zneužití údajů, křivé svědecké výpovědi či nepravdivé znalecké posudky, stejně jako znemožnění místní prohlídky (dnes bychom řekli daňové kontroly) však řešily běžné soudy. Zvláštní trestní soudní senáty pak projednávaly závažnější případy zkrácení daně.

Berním správám byly podřízeny berní úřady (v oboru poplatků a nepřímých daní však byly podřízeny okresním finančním ředitelstvím), které sídlily ve většině sídel soudních okresů (s malými změnami jich bylo cca 300), tzn. v obvodu berní správy se nacházely 1 až 4 berní úřady. Berní úřady byly v podstatě účtárnami, pokladnami a exekučními místy – prováděly předpis, zúčtování, vybírání a vymáhání daní, a to přímých i nepřímých i poplatků. Pokladní služba byla značně omezena od roku 1921, kdy bylo zavedeno povinné placení daní prostřednictvím poštovního šekového úřadu. Vyměřovací činnost prováděly v omezené míře, a to pouze u poplatků a daně pozemkové. Důležitou součástí jejich práce byly pomocné úkony při vyměřování daní, prováděné pro berní správy, zejména různá šetření. Berní úřady měly 5-30 pracovníků, zcela výjimečně více. V čele úřadu byli dva vzájemně se kontrolující úředníci, a to přednosta a kontrolor, kteří společně ručili za správnost pokladních a účetních úkonů; v ostatních věcech řídil úřad pouze přednosta.

V oblasti daní nepřímých a poplatků (vyjma těch, které byly svěřeny berním úřadům) byla orgánem prvé instance okresní finanční ředitelství. Jejich působnost se vztahovala na 5 až 13 politických okresů, jejich sídla byla v Brně, Čáslavi, Českých Budějovicích, Hradci Králové, Chebu, Chomutově, Chrudimi, Jihlavě, Jičíně, Liberci, Litoměřicích, Olomouci, Plzni, Praze, Táboře a Uherském Hradišti. Ve Slezsku namísto okresních finančních ředitelství existovaly finanční inspektoráty v Cukmantlu (nyní Zlaté Hory), Novém Bohumíně a Opavě.

Do působnosti okresních finančních ředitelství tak spadaly:

- spotřební daně (daně z cukru, z lihu, z minerálních olejů, z piva, z limonád, minerálních a sodových vod, z droždí, z přípravků na kypření těsta, z kyseliny octové, z umělých jedlých tuků, z masa, z elektrických zdrojů záření, ze zapalovadel, z uhlí, z vodní síly, všeobecná nápojová daň, dávka ze šumivého vína, potravní daň na čáře),
- fiskální monopoly (tzn. výrobky, jejichž výroba či distribuce – a tedy i zisk - byly vyhrazeny státu – monopol solní, tabákový, umělých sladidel, výbušných látek),
- poplatky, a to zejména poplatky (příp. daně) dědické a darovací, z převodu nemovitostí, z řady právních jednání, dopravní daně, dávky z jízdného a další (poplatků a dávek bylo více než 900 druhů).

Okresní finanční ředitelství byla též vyšetřujícími úřady v trestním řízení týkajícím se spotřebních daní; pro větší porušení předpisů byly příslušné zvláštní důchodkové soudy (v čele okresního důchodkového soudu byl přednosta okresního finančního ředitelství, v čele vrchních a nejvyššího důchodkového soudu již soudce).

Okresní finanční ředitelství mělo obvykle 50-70 pracovníků, výjimečně i více, v jeho čele stál přednosta. Pro poplatkovou agendu byla zřízena zvláštní poplatková oddělení, v Praze, Brně a Opavě samostatné úřady pro vyměřování poplatků. U okresních finančních ředitelství byla pro technické záležitosti spojené s kontrolou výroby cukru, lihu, piva a minerálních olejů zřízena finančně technická kontrola, jejíž pracovníci zčásti působili přímo ve výrobních podnicích.

Zatímco okresní finanční ředitelství vykonávala agendu rozhodovací a řídící, výkonnými orgány jim podřízenými byly zejména důchodkové kontrolní úřady, které prováděly dozor (kontrolu) nad správným plněním předpisů, odkrývaly přestupky, ale vykonávaly též různé pomocné (zejm. vyhledávací) činnosti pro ostatní úřady daňové správy. Obvod důchodkového kontrolního úřadu byl ve většině případů stejný s obvodem berního úřadu, existovala však řada výjimek, neboť důchodkové kontrolní úřady byly zřizovány i mimo

sídlo okresního soudu či berního úřadu tam, kde existoval významný výrobce zboží podléhajícího některé ze spotřebních daní. Důchodkový kontrolní úřad měl obvykle 4 až 10 pracovníků, výjimečně více, ale také pouze dva; v čele úřadu stál jeho přednosta. Počet těchto úřadů se měnil častěji než ostatních daňových orgánů, ve třicátých letech se pohyboval okolo 345.

Zvláštním druhem daňových úřadů, rovněž podřízených okresnímu finančnímu ředitelství, byly úřady potravní daně na čáře. Tato daň byla vybírána na obvodu Prahy a Brna při dovozu potravin do města.

V oboru cel byly prvoinstančními úřady celní úřady, které vykonávaly vyměřovací a ostatní správu celní včetně agendy kontrolní. Počet celních úřadů se pohyboval okolo 190, (často i s jedním nebo dvěma pracovníky), z nichž 24 bylo vnitrostátních. U řady celních úřadů byly zřízeny celní odbočky, např. na poštách nebo nádražích, či celní hlídky na jednotlivých silničních přechodech.

Mezi výkonné finanční orgány nutno zahrnout i finanční stráž. Ta byla ozbrojenou a uniformovanou složkou finanční správy, která prováděla strážní službu na celní hranici, kde zamezovala nejen úniku cla, ale i nepřímých daní, a dále prováděla různou pomocnou službu celní a daňovou. Inspektoráty finanční stráže, jichž na území dnešní ČR bylo 53, podléhaly stejně jako celní úřady již zmíněným okrskovým celním správám u zemských finančních ředitelství. Inspektorátům byla podřízena jednotlivá oddělení finanční stráže, jichž bylo na území dnešní ČR okolo 325.

Do daňové správy patřily i katastrální měřické úřady, které byly pověřeny zakládáním a vedením evidence pozemkového katastru. Ten prvořadě sloužil potřebám daně pozemkové, ale i dalším veřejným účelům. Katastrální měřické úřady byly zpravidla v sídlech berních správ; v Praze a Brně pak byly zřízeny archivy map katastrálních a v Praze též Ústřední správa pozemkového katastru.

Vedle územně organizovaných finančních orgánů existovaly další odborné úřady podřízené přímo Ministerstvu financí. Bylo to Ředitelství státního dluhu, Ředitelství státních loterií, Ústřední ředitelství tabákové režie (jemu podléhalo v českých zemích 13 tabákových továren a 4 úřady prodeje tabáku), Ústřední státní pokladna, k níž byl přičleněn i bývalý kolkový úřad. Chemicko-technická zkušebna finanční správy vyhotovovala pro potřeby úřadů spravujících spotřební daně, cla a monopoly odborné posudky a prováděla revize technických měřidel používaných při této správě (např. lihových kontrolních měřidel).

Zcela zvláštní postavení měly finanční prokuratury v Praze a v Brně, které vykonávaly funkci právního zástupce státu, hájily před soudy a před úřady majetková práva a další veřejné zájmy státu, ale i zemí a okresů.

V. Státní služba na Ministerstvu financí v období první republiky

Důležitou součástí historického pohledu na Ministerstvo financí po roce 1918 je také otázka postavení úředníků. Kodifikaci práva úřednického obsahoval zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř. z., o služební pragmatice. Mladá republika převzala tento zákon ještě z doby monarchie proto, že tento zákon upravoval dokonale po dlouhá léta pracovní právo úředníků. Smlouvy o založení svazku služebního patřily do kategorie práva veřejného. Tato instituce byla převzata původně z práva francouzského. Smlouva měla dvojí charakter: 1. element smluvní, tj. uchazeč státu své služby nabízel a 2. element vrchnostenský, tj. stát na uchazeče úřad přenášel.

Za úředníka mohl být ustanoven toliko státní občan čestného dřívějšího života, který měl úplnou způsobilost plnit své služební povinnosti. Ustanoveny za úředníky nemohly být osoby, na jejichž majetek byl uvalen konkurs. Úředník, který vstoupil do definitivního poměru státní služby, musel vykonat do rukou přednosty úřadu předepsaný slib.

O každém úředníkovi byl veden osobní výkaz, do něhož byly zapisovány všechny osobní údaje důležité pro státní služební poměr. Rovněž byly o úřednících vedeny tzv. kvalifikační listiny, které vydávaly kvalifikační komise. Tyto komise posuzovaly odborné vzdělání, schopnosti všeobecné, pilnost a svědomitost, způsobilost pro styk se stranami, znalost jazyků, úspěch v zaměstnání, chování ve službě i mimo ni atd. Zvláště se dbalo na to, aby úředníci zachovali při výkonu funkce přísnou svědomitost a nestrannost.

Úředník byl povinen být úřadu věrný a poslušný. Služební poslušnost znamenala poslouchat služebních příkazů nadřízených a vykonávat i mimořádné úřední práce, které nenáležely k obecným povinnostem úřednickým. Také mlčenlivost patřila k povinnostem úředníka. Nesměl proto vyzrazovat skutečnosti, které byly označeny za důvěrné. Tato mlčenlivost trvala i v případě, když byl úředník postaven mimo službu. Úředník však mohl být představeným mlčenlivosti zproštěn za zvláštních okolností. Úředník měl povinnost ve službě i mimo službu zachovávat vážnost stavu, chovat se v souladu s požadavky discipliny a uvarovat se všeho, co by mohlo zmenšit důvěru a úctu, kterou jeho postavení vyžadovalo. Nesměl být také členem určitých spolků. Své žádosti a rozklady musel úředník předkládat pouze služební cestou. Podle zákona měl úředník povinnost vždy zachovávat předepsané úřední hodiny a podle potřeby mu bylo možno úřední hodiny také prodloužit.

O vedlejším zaměstnání úředníka platilo, že nesmí provozovat vedle svého úřadu žádné postavení, které by odporovalo vážnosti a důstojnosti úřadu. Úředník nesměl být ve správě akciových společností. Pouze se svolením ministerstva bylo možno povolit úředníkovi bezplatnou účast v podniku, pokud to bylo ve státním zájmu.

Avšak podle zákona měl úředník také svá práva. Definitivně ustavený úředník měl právo na postavení odpovídající jeho definitivnímu pracovnímu poměru. Služební pořadí se určovalo podle délky služebního času stráveného ve službě. Úředník měl právo užívat na veřejnosti svého úředního titulu a být nazýván tímto titulem. Úřední tituly upravovalo nařízení č. 103/1927 Sb. z. a n.

Platové požitky úředníků se řídily postupem automatickým. Výše platu a další právní postavení úředníků byly stanoveny platovým zákonem č. 103/1926 Sb. z. a n. Podle tohoto zákona se úřednická místa roztřiďovala ve čtyři služební třídy, a to podle předepsaného vzdělání. Plat úřednický se skládal ze služného, činovného a výchovného. Úředníci mohli být ustanoveni pouze na systemizovaná úřednická místa. Citovaný zákon upravil právní postavení státních pragmatikálních úředníků a zřízenců ve státních úřadech a dále také právní postavení pracovníků ve státních zastupitelstvech, soudců, profesorů vysokých škol, státních profesorů středních škol atd. a vojenských a četnických gážistů. Tento zákon upravoval právní poměry komplexně a nahradil řadu zákonů, které platily ještě z doby monarchie.

Pro čekatale na služební místa byla stanovena čekatelská doba podle služebních tříd od 1 do 4 roků. Citovaný zákon převzal dosavadní čtyři služební třídy. Roční služební plat čekatelský byl stanoven pro 1. služební třídu ve výši 17 400 Kč, pro 2. služební třídu ve výši 11 100 Kč, pro 3. služební třídu ve výši 10 500 Kč a pro 4. služební třídu ve výši 10 200 Kč.

Služné úředníků na služebních místech systemizovaných mimo platové stupnice činilo 100 000 Kč ročně. Služné úředníků na služebních místech v platových stupnicích se stanovilo ročně ve výši od 72 000 Kč pro platovou stupnici 1. až do 18 000 Kč pro platovou stupnici 7. K tomuto služnému se připočítávaly tzv. náslužné přídavky ve výši ročně od 3 000 Kč do 900 Kč. Činovné se vyměřovalo podle služebních tříd a platových stupnic a činilo ročně částku od 6 000 Kč do 4 200 Kč. Výchovné činilo pro jedno nezaopatřené dítě ročně 1 800 Kč a při více nezaopatřených dětech 3 000 Kč. Zákonná platová úprava úředníků z roku 1926 byla později upravována podle postupu inflace.

Citovaný zákon dále upravoval otázku povýšení propůjčením systemizovaného místa ve vyšší platové stupnici téže služební třídy, přestup do vyšší služební třídy, kvalifikaci, služební pořadí, úřednické tituly a také dovolenou. Nejmenší míra dovolené byla stanovena pro úřednické čekatale na dva týdny, úředníci v sedmé platové skupině měli nárok na tři týdny dovolené, úředníci v šesté a páté platové stupnici měli nárok na čtyři týdny dovolené, úředníci ve třetí platové stupnici měli nárok na pět týdnů dovolené a úředníci na služebnéch místech druhé a první platové stupnice a na místech mimo platové stupnice měli nárok na šest týdnů dovolené ročně.

Důležitým předpisem v oblasti státní správy byl zákon č. 286/1924 Sb. z. a n., o omezení počtu úředníků, tzv. zákon restrikční. Šlo o úsporná opatření ve státní správě. Zákon prohlašoval, že úkoly státu mají být zásadně omezeny na míru, kterou nezbytně vyžaduje životní zájem státu a obyvatelstva. Pevně stanoven bude normální počet nezbytných úředních sil, který nesmí být překročen.

Úředník měl právo na přeložení na trvalý odpočinek (penzionování), byl-li neschopen ve službě, překročil-li 60 let věku a když posudek o jeho kvalifikaci zněl po tři roky jako neuspokojivý.

Z uvedeného plyne, že již od dob monarchie se v našem státě věnovala stavu úřednickému velkou pozornost, o čemž svědčí podrobné předpisy upravující práva a povinnosti úředníků. K těmto úpravám však patří i poměrně přísné předpisy disciplinární povahy.

Disciplinární odpovědnost byla úřední a služební. Úřední odpovědnost se týkala porušení úřední a stavovské povinnosti jevící se pouze jako nepořádek. Jestliže se úředník dopustil poškození a ohrožení státních zájmů opětovně, nebo za přitěžujících okolností, dopustil se služebního přečinu. Za mírnější provinění byl úředník trestán trestem pořádkovým, tj. výstrahou nebo peněžitou pokutou. Pokuty během roku nesměly překračovat obnos měsíčního služného. Pořádkové tresty ukládala disciplinární komise nebo přednosta úřadu a nezapisovaly se do osobních výkazů. Za služební přečiny byl úředník trestán tresty disciplinárními, které stanovovaly disciplinární komise. Tresty disciplinárními byly: důtka, vyloučení postupu do vyšších platů, zmenšení služného, přeložení na odpočinek s menším výslužným anebo propuštění. Za trestné činy byl úředník stíhán soudně podle trestního zákona. Byl-li úředník stíhán trestně u soudu, mohl být navíc stíhán ještě i disciplinárně, a to proto, že každé přestoupení trestního zákona mohlo znamenat i služební přečin.

Ručení státních orgánů za škody způsobené výkonem úředním vycházelo z článku 92 ústavní listiny, podle něhož byly omezeny případy ručení na škody způsobené pouze nezákonným výkonem úřední moci. Z tohoto ustanovení byla vyvozována povinnost úředníků zkoumat, zda rozkazy představených nejsou v rozporu se zákonem. Zákon, který by navazoval na citovaný článek ústavní listiny, nebyl vydán a postupovalo se proto v duchu starého dvorského dekretu ze dne 14. března 1806 č. 758 ř. z.. Podle tohoto dekretu správního úředníka nebylo možno žalovat před řádným soudem z náhrady škody, kterou stranám způsobil překročením úřední moci, nýbrž bylo třeba se domáhat náhrady cestou administrativní u nadřízených úřadu. Přitom náhrada škody za překročení moci úřední měla být poskytnuta tehdy, když v činnosti úředníka bylo zjištěno zároveň disciplinární provinění, tj. když úředník porušil i svoje povinnosti úřední. Bylo-li zjištěno, že se úředník nedopustil zároveň porušení povinností úředních, nebylo možno náhradu škody uplatňovat. Z této zásady však platily výjimky podle zvláštních zákonů pro soudce (zákon č. 112/1872 ř. z.) a pro obce (§ 34 obecního zřízení).

Již za první republiky byl vydán zákon č. 178/1924 Sb. z. a n., o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství. Tresty za korupci byly odstupňovány podle vyžadovaného prospěchu na přestupky, přečiny a zločiny a byly projednávány soudy. Úředníci byli podle citovaného zákona trestáni za porušení úředního tajemství, když vyzradili obsah spisů tajných nebo důvěrných a činem byl ohrožen důležitý zájem veřejný nebo oprávněný a vážný zájem soukromý. Tento čin byl trestán soudy.