VÝVOJ, STRUKTURA A OSUD ČESKOSLOVENSKÉHO STÁTNÍHO DLUHU V LETECH 1945–1953

Petr Chalupský, Ladislav Tajovský, VŠE v Praze

Úvod

Druhá světová válka sama o sobě znamenala ve většině válčících zemí nárůst státního zadlužení v poměrně velkém rozsahu. Ve válkou postižených zemích vyvolala další zadlužení následná sanace válečných škod a poválečná obnova ekonomiky, která vyžadovala silné zapojení státu a jeho zdrojů. Tak tomu bylo i v Československu, které sice v mezinárodním srovnání bylo přímými škodami postiženo poměrně málo, nicméně i zde byla role státu a veřejných zdrojů v ekonomice významná¹ a odrazila se i ve výši státního dluhu.

Vzestup úlohy státu nesouvisel pouze s odstraňováním válečných škod. Neméně podstatný byl nový přístup k cílům a možnostem hospodářské politiky, zejména fiskální, tedy ke zmírnění cykličnosti ekonomického vývoje a rovněž k podpoře dlouhodobého ekonomického růstu.

Specifický charakter měla tato změna v zemích, které se ocitly v mocenské sféře Sovětského svazu, což se týkalo i Československa. V těchto zemích se většina produkčních kapacit stala majetkem státu a „fiskální politika“ se postupně stávala výrazným nástrojem ovlivňujícím transformaci ekonomiky na centrálně plánované hospodářství. Tento přechod je v Československu ohraničen lety 1948–1953. Ve finanční oblasti postupně docházelo k přímému propojování státních a podnikových financí, a tedy i ke změnám v charakteru a funkcích státního rozpočtu. Rovněž se měnila povaha státního dluhu, zejména dluhu vnitřního. Vysoká centralizace řízení národního hospodářství a maximální utajovanost po roce 1948 vytvořila značný prostor pro různé účetní machinace a přesuny zdrojů, které umožnily upravit

1 Důležitou roli při odstraňování válečných škod hrála sanace finančního sektoru, kde velkým problémem byl velký podíl pohledávek vůči Říši, jež s koncem války ztratily na hodnotě. Zvolené řešení i přes mnoho odlišností (například měnová reforma) může připomínat řešení problematických aktiv bankovního sektoru během současné finanční krize. Rovněž tenkrát došlo ke znárodnění bankovního sektoru (i když hlavní důvod tohoto byl jiný) a stejně tak došlo k převedení pochybných aktiv na stát, resp. později k tomuto účelu zřízenou instituci.

finanční veličiny tak, aby alespoň částečně dokázaly zakrýt skutečný stav státního hospodaření a ekonomiky jako celku.²

Státní dluh tak lze rozdělit na dva druhy. Oficiálně vykazovaný, jenž kontinuálně navazoval na státní dluh z doby před rokem 1948, a pak skrytý vnitřní dluh související přímo s procesem sovětizace ekonomiky. Ten je nemožné kvantifikovat, poněvadž byl skryt jednak v úvěrech státní banky národním podnikům a jednak v podfinancování některých odvětví a oborů a v nedostatku spotřebního zboží. V této stati se omezíme převážně na vývoj první jmenovaného, tedy oficiálního státního dluhu.

Cílem našeho příspěvku je připomenout samotný vývoj státního dluhu, jeho význam v prioritách hospodářské politiky ve sledovaném období a poukázat na nutnost komplexního vnímání státního zadlužení. První dvě části práce popisují vývoj státního dluhu. Třetí část se zabývá jeho konsolidací a restrukturalizací. Část závěrečná se věnuje zániku vnitřní části státního dluhu.

Stav státního dluhu po osvobození a jeho vývoj do roku 1948

Proklamovaná státoprávní kontinuita obnoveného Československa se státním útvarem v období mezi dvěma světovými válkami se rovněž odrazila ve stavu státního dluhu. Kontinuita totiž nutně znamená i převzetí závazků meziválečné Československé republiky. Převzaté předválečné závazky byly dále navýšeny v souvislosti s financováním exilové vlády a vojenských jednotek v zahraničí během druhé světové války a též půjčkami Protektorátu Čechy a Morava ve výši 34 mld. Kč a slovenského státu ve výši 12 mld. Kč (IBRD, 1947, s. 156).

K 31. prosinci 1945 činil vnitřní státní dluh včetně státního dluhu³ 93,06 miliard Kčs. Zahraniční dluh k témuž datu obnášel 14,98 miliard Kčs (Kadlec, 1949, s. 3). Celkové závazky státu dále zvyšovaly státní záruky, které koncem následujícího roku čítaly kolem 7 miliard Kčs (Spáčil, 1947, s. 33). Pro posouzení dluhového zatížení vztahením celkového dluhu k celkovému výstupu země jsme nuceni použít

2 Tato skutečnost, stejně jako velmi omezené možnosti konfrontovat tehdejší analýzy a dokumenty ve veřejné debatě, která měla podobu pouze buďto připomínkových řízení v rámci ministerstev, nebo v posuzování výstupů v rámci jednotlivých analytických útvarů státních úřadů, také znamená, že lze mít pochybnosti o relevanci zejména statistických dat. Domnívám se však, že lze s těmito daty pracovat. Navíc myslím, že v případě interních analytických materiálů jejich koneční příjemci sami měli zájem na znalosti skutečného stavu věcí a z mnoha materiálů jasně vyvstávají problémy, s nimiž se sovětizace československé ekonomiky potýkala. Nedostatkem těchto materiálů může být jednostranné hodnocení získaných faktů, kdy nebyla připuštěna možnost kritiky systémových vad nově zaváděného modelu, ba ani pochybnosti o správnosti nastoupeného směru.

3 Státní dluh má původ v první republice, kdy z důvodů neexistence centrální banky v prvních poválečných letech emitoval hotové peníze stát. Státní dluh byly samozřejmě emitovány i později. Ve 30. letech se snažili obejít emisní limity NBC a rovněž pak i po válce. Tento dluh pochopitelně nebyl úročný. V roce 1947 byl převeden na Likvidační fond měnový (dále LFM) jako závazek státu vůči němu a veden jako samostatná součást státního dluhu.

data až z roku 1946, za nějž jsou k dispozici i data o národním důchodu.⁴ Stav celkového státního dluhu k 31. prosinci 1946 byl vč. státního dluhu vyčíslen na 120,4 miliard Kčs (UNO, 1947, s. 406). Velikost národního důchodu byla za tento rok spočtena na 155,4 miliard Kčs (MF, 1947a, tab. 12). Podíl státního dluhu na národním důchodu tedy činil cca 77,8%. Toto číslo se zdá být na první pohled docela vysoké. Je ovšem třeba připomenout, že i přes poměrně rychlé tempo poválečné obnovy byla úroveň národního důchodu ve srovnání s předválečným obdobím nízká a ekonomický potenciál nebyl zcela využit. Navíc podle dobových údajů se Československo v mezinárodním srovnání neumístilo zdaleka nejhůře.

Neutěšená ekonomická situace po osvobození se promítla i do pořadí priorit hospodářské politiky. Jendou z nich byla v prvních poválečných letech obnova válkou zničené ekonomiky. Tomu se přizpůsobila i fiskální politika a vztah vlády ke státnímu dluhu. Všeobecný nedostatek zboží a kapitálu rovněž nutil čs. orgány k dalšímu zvyšování zahraniční části státního dluhu prostřednictvím sjednávání dalších zahraničních úvěrů. V letech 1945–1948 tedy státní dluh rostl, ale, jak ukážeme dále, jeho podíl na národním důchodu klesal.

Důsledky fiskální politiky pro stav státního dluhu

Hospodářská obnova a další ekonomické a sociální cíle dvouletky⁵ si vyžadovaly expanzivní fiskální politiku. Výdaje po celé období 1945–1948 převyšovaly příjmy, a to jak ex ante (rozpočtované příjmy a výdaje) tak ex post (skutečné příjmy a výdaje). A to i přes to, že vysoká dynamika poválečné obnovy generovala vyšší než rozpočtované příjmy, jak dokládají údaje v tabulce 1.⁶ Nižší výdaje v letech 1946 a 1947 oproti rozpočtovaným způsobily nižší výdaje na investice.

Tabulka 1

Vývoj státního hospodaření v letech 1946–1948 (mld. Kčs)

Rok	Rozpočet			Skutečnost		
	výdaje	příjmy	saldo	Výdaje	příjmy	Saldo
1946	64	37,8	-26,2	48,9	42	-6,9
1947	73,3	48,4	-24,9	61,3	58	-3,3
1948	68	56,9	-11,1	83,6	75,2	-8,4

Zdroj: Průcha, 2009, s. 241 a vlastní výpočty.

4 Přestože odhady celkového výkonu československé ekonomiky těsně po druhé světové válce byly konstruovány na základě tehdy nového keynesiánského konceptu, hlavním agregátem zůstal národní důchod, nikoli domácí produkt.

5 Dvouletý hospodářský plán byl schválen na léta 1947 a 1948. Jeho hlavním cílem bylo dokončení obnovy čs. ekonomiky a životního standardu přinejmenším na úroveň roku 1937.

6 Za rok 1945 rozpočet nebyl sestaven. Hospodařilo se dle rozpočtu na rok 1944. Ke sledování státních příjmů a výdajů v roce 1945 (blíže Průcha, 2009, s. 238-239).

Z tabulky 1 lze dále vyčíst, že každoroční deficity přispěly ke státnímu dluhu celkem 18,6 miliardami Kčs. K tomu je třeba přičíst vnitřní půjčky sjednané v roce 1945 u domácích peněžních ústavů celkem za 7,4 miliard Kčs (Průcha, 2009, s. 244). Dále je nutno započítat navýšení státního dluhu o cca 1,8 mld. a dluh plynoucí z čs. účasti v Mezinárodním měnovém fondu a Světové bance z poloviny roku 1947, který koncem roku 1948 činil 6,7 miliard Kčs (MF, 1949).

Zahraniční úvěry

Zahraniční dluh se, jak bylo uvedeno výše, během let 1945–1948 též zvyšoval. Důvodem těchto úvěrů byl nedostatek devizových prostředků na nákup potravin a investičních statků. Většina nových úvěrů co do počtu pocházela od tradičních obchodních partnerů Československa (Velká Británie, USA, Švýcarsko). Až v letech 1947 a 1948 získalo Československo dva významné úvěry od SSSR (Průcha, 2009, s. 246). Při regulaci kapitálových toků a zahraničního obchodu, tak jak byly v poválečných letech nastaveny, je zřejmé, že stát byl dominantním zahraničním dlužníkem.⁷

Jak uvádí Průcha, československý zahraniční dluh se vyznačoval jistými specifiky: „Část dluhu nemusela být splácena a nebyla ani úročena; to se týkalo tzv. politických dluhů, které na ČSR dolehly z rozhodnutí velmocí po první světové válce, ale na něž se vztahovalo Hooverovo moratorium z roku 1931. Naproti tomu ČSR platila úrok za půjčku Rakousku z roku 1934, kterou tehdy garantovala z 24,5 % jejího úhrnu,“ (Průcha, 2009, s. 246).

Vývoj celkového zadlužení a dluhového zatížení státu

Státní dluh tedy po celé sledované období rostl v obou složkách. Jeho vývoj v jednotlivých letech ukazuje tabulka 2.

Jedním z faktorů analýzy dluhového zatížení a schopnosti státu splácet dluh je jeho časová struktura. Snahou československých orgánů bylo vzhledem k obtížné ekonomické situaci docílit co nejdříve splatnosti přijatých závazků. Tomu odpovídaly různé konverze starých dluhů, např. švýcarských úvěrů z doby před rokem 1936 (IBRD, 1947, s. 141–142) nebo emise dluhopisů vnitřní půjčky v letech 1946–1948 se splatností až 40 let. O těchto konverzích bude pojednáno v části věnující se konsolidaci státního dluhu. Podíl dlouhodobého dluhu, tj. nad 5 let, byl v roce 1946 u zahraničního dluhu včetně splácených záruk 86 % a u vnitřního cca 76 %.⁸ Tento poměr se do konce roku 1948 nijak dramaticky nezměnil.

7 Tehdejší situace se tedy liší od současné praxe, kdy stát sjednává účelové přímé zahraniční úvěry pouze na dlouhodobé investiční akce do rozvoje infrastruktury. Poskytovatelem těchto úvěrů jsou mezinárodní bankovní instituce.

8 U vnitřního dluhu jde o údaj k 31. 3. 1947. Vlastní propočty dle IBRD (1947, s. 150 a 162).

Tabulka 2

Vývoj státního dluhu v letech 1945–1948 (mld. Kčs)

Rok	Vnitřní	Státovkový (od roku 47 vůči LFM)	Plynoucí z účasti na MMF a SB	Zahraniční	Celkem
1945	80,43	12,63	-	14,98	108,04
1946	91,24	12,63	-	16,511	120,38
1947	95,58	14,37	6,67	18,81	135,43
1948	100,53	14,37	6,67	20,32	141,891

¹Lze nalézt i mírně odlišná data. Státní závěrečný účet za rok 1949 vykazuje k datu 31. 12. 1948 odlišný údaj, 140,06 mld. Kčs, tj. o více než 1 mld. Kčs méně (MF, 1951, s. 10). Stejně tak MF (1949) opírající se o výkazy Ředitelství státního dluhu vykazuje zahraniční dluh v roce 1946 o 1,25 mld. vyšší než data ze státního závěrečného účtu za rok 1946 uvedená v tabulce 2 (Kadlec, 1949, tab. 2).

Zdroj: MF, 1949; Kadlec, 1949, s. 3.

Z pohledu na vývoj dynamiky státního zadlužení a dynamiky národního důchodu (viz graf 1) je patrná nejprve postupná stabilizace podílu státního dluhu na národním důchodu a následně jeho pokles, ten se však týká zejména až období po roce 1948. Tento graf je nutno brát s rezervou, poněvadž údaje v něm použité jsou značně nekonzistentní, zejména pokud jde o výpočet národního důchodu. Navíc se jedná o nominální hodnoty, neboť přepočet je vzhledem k systému regulace cen a nekonzistenci dat prakticky nemožný. Nicméně informaci o trendu podává.

Graf 1

Vývoj národního důchodu a státního dluhu v ČSR v letech 1946–1952 (indexy meziročních změn)

Zdroj: FMF, 1990, s. 3; MF, 1949, 1951, 1952, 1954; UNO, 1950, s. 406, vlastní výpočty.

Vývoj státního dluhu po roce 1948

Vývoj státního dluhu v období po únoru 1948 je nutno chápat v kontextu nového pojetí řízení národního hospodářství a v jeho rámci i nové funkce veřejných financí a státního rozpočtu. Mocenská změna v únoru 1948 umožnila komunistické straně prosadit a plně realizovat svou představu o uspořádání a řízení ekonomiky. Ta odpovídala sovětskému modelu řízení národního hospodářství.⁹

Komunistická strana Československa byla dominantní politickou silou již v období 1945–1948 a mnohá hospodářsko-politická opatření i přes nutnost určitého politického kompromisu nakonec odpovídala nejvíce jejím návrhům, zejména pokud jde o některé systémové prvky jako např. znárodnění, prosazení pozemkových reforem, postupná centralizace bankovníctví atd., na které potom mohla plynule navazovat v dalších letech. Z tohoto pohledu se zdá, že představa KSČ byla od samého počátku předurčena sovětským vzorem a pouze ohledy na politickou situaci postup zpomalovaly. Napovídaly by tomu i některé kroky učiněné těsně před únorem 1948 a po něm (například útoky na obchodní sektor, který se nacházel převážně v soukromých rukách a další vlna znárodnění). Je však nutno říci, že znalosti a vědomosti o sovětském systému komunističtí ekonomové získávali až postupně a návrhy v oblasti organizace a řízení ekonomiky do roku 1948 spíše z části odpovídaly některým obecným ideologickým představám a také zkušenosti s řízenou ekonomikou během okupace.¹⁰ KSČ si tak sice během let 1945–1948 v hospodářství významným způsobem připravila půdu pro převzetí sovětského modelu organizace ekonomiky, nelze však říct, že byla od počátku zcela rozhodnuta sovětský vzor plně následovat. Zcela určitě nepočítala s masivní militarizací a tak radikální strukturální transformací ekonomiky ve prospěch surovinově náročného těžkého průmyslu.

I po únoru 1948 probíhaly změny v hospodářství postupně. Během tohoto roku však vykrystalizovala jasná představa o cílovém řešení, kterou stvrdil 9. sjezd KSČ v květnu roku 1949. Komplexní transformace ekonomiky si vyžádala zhruba pět let (1948–1953),¹¹ přičemž hlavní etapa spadala do let 1949–1952, a vysoké náklady.¹²

Převzetím sovětského systému prošly výraznou změnou i veřejné resp. státní finance, které byly do roku 1949 změnami dotčeny nejméně. Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu se do konce roku 1948 výrazně nezměnila, stejně tak jeho funkce

9 Popis a analýzu fungování tohoto modelu lze v ucelené podobě najít především v (Šulc, 2004)

10 Na tento aspekt poukazují na příkladě poválečného guvernéra NBČS Jaroslava Nebesáře Milan Sojka a Karel Půlpán (Vencovský, Půlpán aj., 2005, s. 201).

11 Toto přechodné období se nutně odrazilo v kvalitě a konzistenci dat, což značně ztěžuje použití kvantitativních metod pro výzkum tohoto období.

12 Pro určitou představu o vyčíslení těchto nákladů můžeme použít ztráty obyvatelstva při měnové reformě z června roku 1953, která je převážně důsledkem této transformace ekonomiky. Ty, nepočítaje zrušené vázané vklady jako dědictví válečného přebytku kupní síly, činily 14,62 mld. Kčs v nových penězích, čili přinejmenším 73,1 mld. Kčs ve starých penězích (Jirásek, Šůla, 1992, s. 145). Tato suma pochopitelně nezahrnuje penězi nevyjádřitelné náklady, jako jsou ztráty na životech či svobodě části obyvatel, které byly s tímto procesem spjaty.

a podíl v ekonomice. Podíl výdajů státního rozpočtu na národním důchodu se v letech 1946–1948 pohyboval mezi 31 až 35 %. Z počátku KSČ uzákonila ty návrhy, které se jí nepodařilo prosadit v předchozích letech (všeobecná daň, národní pojištění) a teprve od roku 1950 dochází k zásadní změně ve struktuře a funkcích státního rozpočtu.

Přitom státnímu rozpočtu byla v sovětském modelu přisouzena klíčová role při usměrňování ekonomiky, jak plyne i z následující citace uvedené ve státním závěrečném účtu za rok 1950: „*Základem hospodářství je výroba, v níž vzniká nadvýrobek, jehož část je rozdělována cestou státního rozpočtu na plnění státních funkcí, sledujících zvýšení hmotné, zdravotní i kulturní úrovně občanstva, a na přebudování a další rozvoj výroby podle hospodářského plánu.*“ (MF, 1952, s. 3)

Z výše uvedeného je patrné, že rozpočet sloužil jako nástroj finančního zabezpečení národohospodářského plánu. Postupně se tak stal nástrojem úhrnného finančního plánu,¹³ který centralizoval dostupné finanční zdroje, jež v něm následně byly vybilancovány s potřebami danými národohospodářským plánem. Finanční toky tak byly jednoznačně podřízeny tokům hmotným. Přesto však, jak uvádí Tuček „*docházelo k tomu, že úkol sestavit racionální úhrnný finanční plán v podstatě brzdil euforii všech plánovačů, kteří chtěli zvyšovat nejen investice, ale i nepotřebné výstupy výrobní a obchodní sféry,*“ (Tuček, 1995, s. 500).

Toto nové pojetí znamenalo především zvýšení podílu státního rozpočtu na ekonomickém výstupu země. Dělo se tak zejména zapojováním dalších subjektů do státního rozpočtu; od roku 1950 bylo do státního rozpočtu vtěleno hospodaření národních výborů a hospodaření národního pojištění a od roku 1952 byly na rozpočet napojeny národní podniky, přičemž díky „socializačnímu úsilí“ v letech 1948–1953 se tento sektor rovněž zvětšoval. Další metodou posilování rozpočtu byly úpravy na straně příjmů, zvláště pak zavedení nových a úprava stávajících daní.¹⁴ Zatímco první faktor měl na rovnováhu státního rozpočtu nejednoznačný vliv, faktor druhý umožnil výrazné přebytky rozpočtů ve sledovaném období. Výsledky rozpočtového hospodaření shrnuje tabulka 3.

13 Dle Tučka (1995, s. 499) se souhrnné finanční plánování provádělo až od roku 1952. Nicméně finanční plány vyčísľující finanční zdroje a potřeby byly sestavovány již od roku 1950, ale až do roku 1952 nebyla podniková sféra přímo napojena na státní rozpočet a úhrnné finanční plánování nemělo jednotný rámec.

14 Již od roku 1949 byla v souvislosti se zavedením dvojího trhu zavedena všeobecná daň. Tato nepřímá daň vybíraná po novele v r. 1950 na finálním stupni ekonomického procesu se stala hlavním zdrojem příjmů státního rozpočtu v letech 1949–1952. Dalším výrazným zdrojem byla zvláštní daň výdělková zavedená Englišem v roce 1927 a vybíraná ze zisků podniků, resp. přesněji z rozvahového přebytku.

Výsledky státního hospodaření v letech 1949–1952 (mld. Kčs)

Rok	Rozpočet			Skutečnost		
	Výdaje	Příjmy	Saldo	Výdaje	Příjmy	Saldo
1949	92,04	94,54	2,5	82,75	117,79	35,04
1950	130,43	130,8	0,37	116,84	147,57	30,73
1951	166,25	166,52	0,27	-	-	14,27
1952	323,53	324,28	0,75	278,59	313,43	34,84

Zdroj: MF, 1951, 1952, 1954 a Zákon č. 29/1951 Sb.

Vysoké přebytky státního hospodaření ovšem z počátku neznamenal automatické zastavení nárůstu, natožpak splácení státního dluhu. Důvodem byla jejich specifická povaha. Tento přebytek totiž okamžitě sloužil jako zdroj úvěrování podnikové sféry, takže jeho použití na jiné účely by mělo inflační účinky. Navíc lze spekulovat, do jaké míry jde o přebytky skutečné, vypovídající o zdravém státním hospodaření, a do jaké míry jde o přebytky fiktivní. Na jeden ze zdrojů manipulace poukázal v již citovaném textu Tuček. Nemožnost ocenit zásoby adekvátně jejich skutečné hodnotě vede k fiktivně vyšším ziskům podniků, a tím i k vyšším příjmům státu¹⁵ (Tuček, 1995, s. 502). Dalším kanálem mohlo být i profinancování původně rozpočtovaných výdajů úvěrem Státní banky. K vylepšení státního hospodaření sloužily i zásahy v rámci výše zmíněné všeobecné daně, která úzce souvisela s dvojím spotřebním trhem. Pokud např. došlo k přefazení některého statku z trhu vázaného do trhu volného s vyššími cenami, pak v případě statku s nízkou elasticitou byl zvýšený příjem státu dán jen z tohoto titulu. Stejný důsledek nastal, bylo-li části obyvatelstva odepřeno nakupovat na vázaném trhu, jak se stalo na počátku roku 1953, nebo pokud by došlo k omezení nabídky některého statku prodávaného na volném trhu.¹⁶ Je zřejmé, že přinejmenším v třetím případě by se státu zvýšily příjmy z důvodu poruchy v hospodářství. Navíc jedním z cílů zavedení dvojího trhu bylo odčerpat přebytečnou kupní sílu obyvatelstva. Pokud by byl dodatečný daňový výnos prostřednictvím zvýšení výdajů státního rozpočtu nebo úvěru Státní banky vržen zpět do oběhu, k odstranění nerovnováhy by nemohlo dojít.

Následkem zapojování dalších subjektů do státního rozpočtu byl nárůst státního dluhu, a to zejména v letech 1949 a 1950. Na základě Zákona č. 144/1949 Sb. stát

15 O tom, že problém zásob byl poměrně významný, svědčí jak vysoký stav nadnormativních zásob po celé sledované období (např. jen v roce 1950 činila podle výroční zprávy SBČS o finančním hospodaření za rok 1950 hodnota těchto zásob 26,2 mld. Kčs), tak i četná usnesení, která se jednak marně pokoušela zamezit opakované tvorbě nadměrných zásob a jednak určovala řešení stávajícího nadbytku zásob. To spočívalo především v jeho převedení do státních hmotných rezerv nebo v jeho fyzické likvidaci. Další možností byl prodej za snížené ceny, tedy se ztrátou.

16 Při omezení nabídky zboží na volném trhu se však v praxi přistoupilo k jeho zpětnému převedení na vázaný trh, takže jde o možnost spíše teoretickou.

jakožto předstupeň zapojení národních výborů do státního rozpočtu převzal dluhy svazků lidové správy, což v letech 1949 a 1950 zvýšilo státní dluh o cca 12,1 mld. Kčs (MF, 1951, s. 10 a MF, 1952a, tab. příloha). Převzaty byly i dluhy jiných, povětšinou likvidovaných institucí. Celkový státní dluh tedy i nadále vzrůstal, a to až na částku 145,81 mld. v roce 1951, po té se začal snižovat. Ke konci roku 1952 činil státní dluh 138,88 mld. Kčs (MF, 1954, tab. část).

Neměnila se ovšem pouze výše státního dluhu, ale také povaha jedné jeho části. Většina vnitřního dluhu totiž byla umístěna ve znárodněných bankách a pojišťovnách či jiných znárodněných, resp. zestátněných institucích. Napojení národních podniků včetně bank a pojišťoven na státní rozpočet usnadnilo přelévání zdrojů z jednoho podniku či odvětví do druhého prostřednictvím státu, čímž tato část státního dluhu nabyla pouze formální charakter, a nevypovídala tak o skutečném vnitřním zadlužení vůči obyvatelstvu.

Dluhová služba zahrnující jak úrok, tak úmor se mezi lety 1949–1952 pohybovala okolo 6 mld. Kčs. Při růstu objemu státního rozpočtu nutně klesal podíl dluhové služby na příjmech, kde se snižoval ze zhruba 5 % na necelá 2 %, a výdajích státního rozpočtu, kde došlo ke snížení z téměř 7 % na 2,1 %.

Snahy o konsolidaci a zjednodušení státního dluhu

Složitý původ státního dluhu daný diskontinuitním státoprávním vývojem v první polovině 20. století se odrazil v nesčetném množství půjček.¹⁷ To pochopitelně znamenalo vysokou administrativní náročnost. Již záhy po osvobození se začalo debatovat o zjednodušení především vnitřního státního dluhu a jeho konverzi do několika málo emisí dluhu nového. Vedle toho tíživá finanční situace po válce vedla příslušné orgány ke snaze snížit břemeno úrokových plateb. Nové emise tedy měly být oproti některým stávajícím půjčkám úročeny nižší úrokovou sazbou.¹⁸

První výsledek se objevil koncem roku 1946 a souvisel s plánovaným obnovením úrokové služby, která byla zastavena počátkem téhož roku. Měl podobu vládního nařízení (č. 229/1946 Sb.), které platilo pouze po dobu platnosti zákona o státním rozpočtu na rok 1946. Přesto bylo v následujících letech s každým novým rozpočtovým zákonem obnovováno. Toto nařízení stanovilo maximální výši úroků z vnitřního státního dluhu na 3 %, resp. 3,5 % podle toho, zda šlo o dluh, jehož důvod vzniku spadá do doby před 30. zářím 1938 nebo po něm až do osvobození, přičemž zvýhodněny byly dluhopisy předválečné. Opatření se týkalo pouze dluhu sjednaného do konce roku 1945. Podle tehdejších propočtů mělo státním financím přinést úsporu 403,9 milionu Kčs (ÚPV, 1946, s. 8).

17 K 30. září 1945 se státní dluh skládal ze čtyřiceti položek vnitřního dluhu a dvaceti položek zahraničního dluhu (MF, 1945).

18 Konverze starých dluhopisů na nové s nižším úročením nebyla tehdy ničím novým, v meziválečném období to bylo běžnou praxí (viz Červený, Novotný, 1998, s. 77).

Na konečnou úpravu státního dluhu v podobě zákona bylo nutné počkat až do poloviny roku 1949, kdy byl schválen Zákon č. 168/1949 Sb., o konečné úpravě vnitřního státního dluhu a některých jiných dluhů z doby před koncem roku 1945. Již z názvu je patrné, že jde především o restrukturalizaci dluhu z doby předválečné včetně převzatého dluhu po Rakousko-Uhersku a z doby okupace. Tento zákon navazoval na výše zmíněné vládní usnesení. Byl však komplexní¹⁹ a jeho cílem nebyla pouze úroková úspora, ale „*spíše jednotné, soustavné a po technické stránce zjednodušené uspořádání formální, kterým budou nahrazeny dosavadní v různých dobách bez jednotného hlediska provedené úpravy dílčí a zahlazeny stopy dosavadního rozdílného vývoje, zejména stopy zanechané okupací*“ (ÚPV, 1949, s. 1). Na základě tohoto zákona byly vydávány dva typy nových půjček, kterými byly nahrazovány půjčky, z nichž se skládala výše zmíněná část státního dluhu. Šlo o sjednocenou státní půjčku a 3% půjčku umořitelnou v letech 1960–1989. Tato konverze umožnila posunout splácení tehdejšího státního dluhu až o dalších 40 let.²⁰ Úročení odpovídalo maximálním úrokům stanoveným ve vládním nařízení z roku 1946 diskutovanému v předchozím odstavci, tedy 3,5% a 3% u sjednocené státní půjčky a 3% u 3% státní půjčky umořitelné v letech 1960–1989.

Poměrně důležitou oblastí, kterou tento zákon upravoval, bylo nakládání s těmito emisemi a jejich převoditelnost. Dluhopisy z emisí státní sjednocené půjčky musely být deponovány u Poštovní spořitelny, což nahrazovalo vázanost dluhopisů původních půjček, jež byly na dluhopisy státní sjednocené půjčky konvertovány. Možnost převodu sice existovala, ale podléhala povolovacímu řízení a navíc povětšinou znamenala konverzi na 3% státní půjčku umořitelnou v letech 1960–1989, která povinnému deponování nepodléhala.

Zákon dále stanovil, které dluhy budou konvertovány na každou z obou druhů půjček. Na nově emitované dluhopisy státní sjednocené půjčky bylo možno převést i část zahraničního dluhu zděděného po Rakousko-Uhersku, a to v případě, že se cenné papíry vyjadřující tento dluh nacházely v rukou domácích subjektů. Upravoval též konverzi pevně úročitelných cenných papírů vydaných peněžními ústavy. Zákon byl v důsledku devalvace libry v roce 1950 novelizován.²¹

19 Tato norma také ukazuje na vysokou odbornost a kvalifikaci tehdejších finančních expertů, a to i přes masivní nahrazování úředníků státní správy „spolehlivými kádry“ po roce 1948. Zdá se, že odborníků finanční sféry se toto dotklo méně resp. mnohem později. Důvody pro to byly nejspíše dva, nedostatek dostatečně kvalifikovaných komunistických odborníků a skutečnost, že oblast financí na rozdíl např. od průmyslu byla na okraji zájmu stranického a státního vedení.

20 U sjednocené půjčky všech čtyř emisí nebylo určeno datum umoření, § 2 citovaného zákona stanovil, že tato půjčka „*bude umořována, pokud stačí prostředky k tomu účelu určené, volným nákupem*.“ U 3% státní půjčky plyne maximální splatnost již z názvu. U obou půjček byla navíc zachována možnost umořování slosováním, tedy praxí nejčastěji používanou v období první republiky, jak tom svědčí např. Červený a Novotný (1998, s. 72).

21 Součástí dluhu, jež podléhala konverzi, totiž byly i dluhopisy Škodových závodů z roku 1930, které zněly na britské libry a francouzské franky.

Definitivní „vypořádání se“ s vnitřním státním dluhem

Výše uvedená velikost celkového dluhu 138,88 mld. Kčs ke konci roku 1952 se rozpadala na 119,09 mld. Kčs vnitřního dluhu (vč. dluhu vůči LFM), 13,12 mld. Kčs zahraničního dluhu a 6,67 mld. Kčs dluhu vůči MMF a SB.²² Na rok 1953 byla dle zákona o státním rozpočtu schválena dluhová služba ve výši 4,7 mld. Kčs. V říjnu 1952 byla hotova první verze připravované měnové reformy, která byla provedena k 30. 6. následujícího roku. Její příprava a koncepce obsahovaly i řešení vnitřního státního dluhu.

Jeden z důvodů tkvěl v tom, že cenné papíry reprezentující pohledávky vůči státu v rukách nestátních subjektů tvořily součást vázaných vkladů, resp. podléhaly povinné úschově, která při konverzi na základě Zákona č. 168/1949 Sb. dřívější vázanost nahrazovala. Protože deponované státní dluhopisy zahrnovaly i dluh před rokem 1945, vč. dluhu protektorátního a dluhu slovenského státu, bylo na ně pohlíženo jako na součást válečného přebytku kupní síly, a tedy jejich řešení se nemělo lišit od řešení vázaných vkladů, jak to plyne z následující citace z analytického materiálu pracovní skupiny připravující měnovou reformu: „*S ohledem na povahu těchto půjček v poměru k vázaným vkladům a vzhledem k tomu, že majitelé těchto půjček se rekrutují z třídy bývalých majitelů ... není správné, aby státním půjčkám byly poskytovány nějaké výhody v poměru k vázaným vkladům,*“ (MF, 1952b, s. 12).

Zvolené řešení nakonec jen podtrhovalo tvrdost měnové reformy provedené v roce 1953 a v zásadě odpovídalo státnímu bankrotu, neboť vnitřní dluh byl tímto opatřením anulován. Většina státních půjček byla umístěna v bankovním a pojišťovacím sektoru a jiných veřejnoprávních subjektech. Jejich zrušení tak jen stvrdilo nenávratné přesuny zdrojů mezi podniky, celými odvětvími a státem navzájem prostřednictvím státního rozpočtu, zvláště v letech 1949–1952.

Jen malá část byla v držení soukromých osob. Podle odhadu z března 1953 se v rukou fyzických osob nacházely dluhopisy v nominální hodnotě 156,29 mil. Kčs (Spáčil, 1953, s. 2).²³ Jelikož zvolené řešení reformy bylo vypracováno před schválením státního rozpočtu na rok 1953, lze se domnívat, že splátky vnitřního dluhu v prvním pololetí roku 1953 nijak významně celkovou výši této části dluhu do konce května téhož roku neovlivnily. Při výpočtu ztrát pro obyvatelstvo a zisků pro stát byla ztráta pro obyvatelstvo z titulu zrušení platnosti tuzemských cenných papírů vyčíslena na 699 mil. Kčs. v nové měně (Jirásek, Šůla, 1992, s. 145). Tato částka zahrnuje vedle výše zmíněných 156,29 mil. Kčs také ztráty z držby soukromých cenných papírů, neboť jejich platnost anuloval zákon o peněžní reformě také.

Pohledem zpět k části popisující vývoj státního dluhu po roce 1948 nelze vytušit nějaké významné potíže při obsluze dluhu jak co do splácení, tak co do tvorby nového dluhu. Vzniká tedy otázka, jaké důvody vedly tehdejší politickou reprezentaci k tak

22 Československo využilo možnost danou v dohodách o těchto institucích nahradit splátku členského podílu bezúročnými, na viděnou splatnými a nepřevoditelnými dluhopisy.

23 Z tohoto dokumentu není zřejmé, zdali jsou tato čísla již přepočítaná na novou měnu, či nikoli. Vzhledem k tomu, že je datován 21. srpnem 1953, jedná se s největší pravděpodobností o přepočtené hodnoty. Při zpětném přepočtu zjistíme, že jde o částku přinejmenším 781,45 mil. Kčs.

radikálnímu řešení, když velikost dluhu, ani problémy s likviditou jimi nebyly. Nabízejí se následující možná vysvětlení.

Prvním je snaha ekonomicky podlomit majetnější vrstvy, jak plyne z výše uvedené citace, ale i z pojetí celé měnové reformy. Předpokládalo se, že větší část těchto dluhopisů drží zámožnější majitelé, čemuž by napovídala logika věci i dílčí statistika, kterou mělo ministerstvo k dispozici. Navíc po konverzi na základě Zákona č. 168/1949 Sb. by bylo obtížné určit, který konkrétní cenný papír má původ v dluhu před rokem 1945 a který v dluhu po něm.

Druhé možné vysvětlení nabízí Vencovský: „*Byl to přechod k totální transformaci čs. ekonomiky na tzv. příkazový systém sovětského typu. Tento systém a nové řízení peněžní politiky nemohly převzít nic z dřívějšího systému, protože šlo o diametrální rozdíly. Bylo nutné zlikvidovat všechno minulé, a to i celé dosavadní peněžní hospodářství,*“ (Vencovský, Jindra aj., 1999, s. 397). Pro tuto hypotézu se mi však nepodařilo nalézt přímé důkazy, navíc zahraniční dluh měnovou reformou dotčen nebyl, pomínu-li zhodnocení koruny nastavením nového měnového kurzu. Pravdou je, že omezením role peněz v ekonomice a neobnovením peněžního a kapitálového trhu nebyla žádoucí ani existence cenných papírů jakéhokoli druhu.

Přesto se původně zvažovalo i jiné, diferencovanější řešení výměny peněz obecně, které by existenci státních cenných papírů zachovalo i nadále. Státní půjčky s dlouhou splatností by totiž umožňovaly státu získat zdroj pro financování investic a podnikového provozu, aniž by se musel obávat o jeho dlouhodobou stabilitu, kterou obvyklé bankovní vklady nemohly zaručit. Ochota obyvatelstva uložit úspory do nově vypisovaných půjček při úplném zrušení by pak byla velmi nízká. Proto se uvažovalo o nové emisi státní půjčky ještě před reformou, která by byla umístěna mezi „třídně spolehlivé“ obyvatelstvo a následně přepočítána ve výhodnějším poměru. Nicméně převážil názor, že by šlo spíše o odložení problému přebytku kupní síly do budoucna, a navíc by takové řešení neumožnilo viditelněji kompenzovat ztráty obyvatelstvu z měnové reformy prostřednictvím následného snižování cen (MF, 1952b, s. 12–13). Z toho je patrné, že mezi tehdejšími odborníky panovala obava, že problém s přebytkem kupní síly se mohl do budoucna opakovat. Ta se v následujících desetiletích zcela potvrdila. Přebytek kupní síly totiž ze sovětizované ekonomiky nikdy zcela nezmizel, i když již nenabyl nikdy takových rozměrů jako ve sledovaném období.

Závěr

Začleňování Československa do vznikajícího Sovětského bloku se projevilo i na výši a charakteru státního zadlužení této země. V prvních letech po osvobození docházelo k nárůstu zadlužení z důvodu hospodářské obnovy. V této době byly státní finance odděleny jednak od financí místní samosprávy a jednak od financí znárodněných podniků. Stejně tak československé orgány dbaly, aby závazky státu vůči zahraničí i vůči domácímu obyvatelstvu byly nejen transparentně vykazovány, ale také spláceny. Dluhové zatížení státu nevybočovalo ze situace ostatních evropských zemí.

Ovšem posílená role státu vůči domácím subjektům mu dala větší volnost při nakládání s vnitřním dluhem. Stát mohl formou snížení úroků nebo prodloužením splatnosti dluhu snižovat náklady na dluhovou službu na úkor domácích věřitelů, aniž oni měli efektivní možnost obrany.

Novou etapou pak bylo období po roce 1948, které bylo svázáno s přechodem na nový model řízení ekonomiky s výraznou změnou její struktury. Tento přechod, jenž dále posiloval roli státu, si vynucoval hledání dodatečných zdrojů, které ale vzhledem k autarkní povaze cílového systému bylo nutné nalézt uvnitř ekonomiky. Výsledkem byl výrazný nárůst státního zadlužení. To se však neprojevovalo v nárůstu oficiálního státního dluhu, ale v růstu přebytku kupní síly obyvatelstva.

Silná pozice státu se ukázala v roce 1953, kdy byl dluh nakonec v souvislosti s měnovou reformou anulován, a to přes to, že tento dluh byl splácen, postupně se snižoval a doba splatnosti byla dostatečně dlouhá. Spojení otázky vnitřního státního dluhu s měnovou reformou lze rovněž chápat jako přiznání podstatně vyššího státního zadlužení, než bylo oficiálně vykazováno.

Tato historická epizoda rovněž ukazuje, že v dobách velkých ekonomických a společenských otřesů a změn ztrácí státní dluhopisy charakter investic s relativně nízkým rizikem.

Literatura

- ČERVENÝ, P.; NOVOTNÝ, J. 1998. Analýza dluhového zatížení československého státu v období první republiky. *Politická ekonomie*. 1998, Vol. 46, No. 1, pp. 69–80.
- JIRÁSEK, Z.; ŠŮLA, J. 1992. *Velká peněžní loupež v Československu 1953 aneb 50:1*. Praha: Svítání, 1992. ISBN 80-900238-9-4.
- FMF 1990. *Dlouhodobý vývoj finančních ukazatelů ČSFR do r. 1989*. Praha: Federální ministerstvo financí, 1990.
- PRŮCHA, V. a kol. 2009. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992, 2. díl období 1945–1992*. Brno: Doplněk, 2009. ISBN 978-80-7239-228-5.
- SPÁČIL, B. 1947. *Veřejné hospodářství československé v roce 1947*. Praha: Ministerstvo informací, 1947.
- ŠULC, Z. 2004. *Stát a ekonomika*. Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0817-0
- TUČEK, M. 1995. 50 let veřejných financí v České republice (1945–1995). *Finance a úvěr*. 1995, Vol. 45, No. 9, pp. 493–505.
- UNO 1950. *United Nations Statistical Yearbook 1949-1950*. New York: UNO, 1950
- VENCOVSKÝ, F.; JINDRA, Z. a kol. 1999. *Dějiny bankovníctví v Českých zemích*. Praha: Bankovní institut, 1999. ISBN 80-765-030-0.
- VENCOVSKÝ, F.; PŮLPÁN, K. a kol. 2005. *Dějiny měnových teorií na českém území*. Praha: Oeconomica, 2005. ISBN 80-245-0992-X.

Archivní prameny

- KADLEC, V. 1947. Státní závěrečný účet za rok 1946. In NA, Fond 1261/1/16 KSČ-ÚV-100/17; KSČ – Ústřední výbor 1945-1989, Praha – komise – hospodářská rada Sv. 42, a. j. 302.
- IBRD 1947. Additional Information on Czechoslovak Conditions Supplied by the Czechoslovak Embassy. Jul. 29, 1947. [Fotokopie podkladu pro žádost ČSR o rekonstrukční půjčku u Světové banky v r. 1947].

- MF 1945. Přehled o stavu státního dluhu. Říjen 1945. In NA, Fond 315/2 ÚPV inv. č. 2815 a. j. 646/3/1.
- MF 1947. Národní důchod a vydání v Československu 1946–1947. [Příloha k návrhu státního rozpočtu na rok 1948]. In NA, Fond 1261/0/32 KSČ-UV-100/1; KSČ – Ústřední výbor 1945–1989, Praha – Generální sekretariát. Sv. 129, a. j. 857.
- MF 1949. Měsíční hlášení MF o měnové a finanční situaci, srpen 1949. In NA, Fond 1261/0/32 KSČ-UV-100/1; KSČ – Ústřední výbor 1945-1989, Praha – Generální sekretariát. Sv. 127, a. j. 855.
- MF 1951. Státní závěrečný účet za rok 1949. In NA, Fond 315/2 ÚPV–T. Inv. č. 1420, sign. 62/2/4.
- MF 1952a. Státní závěrečný účet za rok 1950. In NA, Fond 315/2 ÚPV–T. Inv. č. 1420, sign. 62/2/4.
- MF 1952b. Zpracování některých měnových otázek. 7. 10. 1952. In NA, Fond 1261/3 Klement Gottwald. Sv. 73, a. j. 1000.
- MF 1954. Státní závěrečný účet za rok 1952. In NA, Fond 315/2 ÚPV–T. Inv. č. 1420, sign. 62/2/4.
- SPÁČIL, B. 1953. Dopis náměstka Ministerstva financí B. Spáčila náměstkovi vlády J. Dolanskému ve věci státních půjček a zástavních listů vydaných po roce 1945 – majetku obyvatelstva. In NA, Fond 315/2 ÚPV–T. Inv. č. 1520, sign. 94/6, kart. 301.
- ÚPV 1946. Důvodová zpráva k Vládnímu nařízení o úpravě služby vnitřního státního dluhu v roce 1946. In NA, Fond 315/2 ÚPV. Kart. 672, sign. 646/2/3.
- ÚPV 1949. Důvodová zpráva k zákonu č. 1949 o konečné úpravě vnitřního státního dluhu a některých jiných dluhů z doby do 31. prosince 1945. In NA, Fond 315/2 ÚPV. Kart. 672, sign. 646/3/2.

DEVELOPMENT, STRUCTURE AND RESOLUTION OF CZECHOSLOVAK STATE DEBT FROM 1945 TO 1953

Petr Chalupěcký, Ladislav Tajovský, University of Economics, Prague, nám. Winstona Churchilla 4, CZ – 130 67, Praha 3 (chalupec@vse.cz; hyvrys@post.cz).

Abstract

This article focuses on the development and resolution of Czechoslovak state debt from 1945 to 1953. It describes two distinct periods. Between 1945 and 1948, the budget followed a prewar structure where debt constituted a separate part. These times were characterized by an increase of state debt as a result of a postwar economic reconstruction. From 1949 to 1953 the structure of the state budget was adapting to its new function in the economy and the amount of the debt appeared to stabilize. The most important subject of controversy is the solution chosen in 1953. The monetary reform imposed in that year brought an overall nullification of internal state liabilities. There were two reasons for this decision: to substantively break away from the past and to substantially reduce the value of financial assets held by the wealthier segment of society.

Keywords

state debt, public finance, monetary reform, Czechoslovakia

JEL classification

H63, N14, N44