

NÁRODOHOSPODÁŘSKÉ EFEKTY PRIVATIZAČNÍHO PROCESU V ČESKÉ REPUBLICE

Karel Zeman, Vysoká škola ekonomická v Praze

DOI: 10.18267/j.polek.1049

Úvod

Privatizační proces v České republice je vnímán zčásti odbornou, ale zejména laickou veřejností velmi zúženě jako privatizace státního majetku realizovaná Fondem národního majetku ČR (FNM ČR), dražbami v malé privatizaci realizované okresními privatizačními komisemi ve spolupráci s Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR (MSNMP ČR) a prodejem akcií prostřednictvím kupónů, které realizovalo Ministerstvo financí ČR (MF ČR) s Centrem kupónové privatizace (CKP), Střediskem cenných papírů (SCP) a RM-systémem. To je velmi deformované pojetí zejména s ohledem na dvě rozsáhlé agendy realizované Pozemkovým fondem ČR (PF ČR), který z hlediska počtu uzavřených právních úkonů, smluv apod. převyšuje množství těchto úkonů realizovaných FNM ČR více než sedmdesátinásobně.

Privatizační proces byl upraven čtyřmi základními zákony:

- zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby;
- zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby;
- zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému a lesnímu majetku;
- zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.

Cílem tohoto článku je analyzovat a vyhodnotit kladné i záporné národohospodářské efekty privatizačního procesu v České republice s odstupem 25 let od data zahájení celého transformačního procesu, protože do současné doby nebyla zpracována žádná makroekonomická a statistická analýza. Autor rovněž tak považuje za účelné koncipovat zpracování této analýzy i z pohledu dotčených ekonomických teorií včetně testování jejich praktické aplikovatelnosti na tento proces.

Z výše uvedených důvodů je článek strukturován následujícím způsobem. Nejdříve jsou uvedena teoretická východiska z ekonomických teorií, které se zásadním způsobem dotýkají privatizačního procesu v ČR. Následuje stručná charakteristika privatizačního procesu, na kterou navazuje analýza realizace privatizačního procesu, která vyúsťuje v makroekonomickou analýzu využití příjmů z privatizačního procesu. V závěru jsou vyhodnoceny národohospodářské efekty privatizačního procesu s odstupem 25 let od jeho zahájení.

1. Ekonomické teorie aplikovatelné na privatizační proces

Privatizačního procesu v České republice se zásadním způsobem dotýkají teorie vlastnických práv, teorie transakčních nákladů, teorie zájmových skupin, teorie dobývání renty a teorie vládního selhání.

Teorie vlastnických práv vychází z římského pojetí vlastnického práva, které je tvořeno čtyřmi prvky: „usus“, tj. právo užívání k statku, „abusus“, tj. právo na změnu statku, „usus fructus“, tj. právo vlastníka k výnosům vyplývajících z užívání statku a „venditio“, tj. právo vlastníka převádět užívací práva ke statku na jiný subjekt (Voight 2008). Vlastnictví je charakterizováno jako soubor vlastnických práv, tj. právo danou věc užívat, měnit ji, právo mít z ní příjmy, pronajmout ji, prodat nebo převést na jinou osobu. Pokud nejsou vlastnická práva dostatečně vymezena, může docházet k vzniku externalit neboli vedlejších účinků, které mohou být negativní i pozitivní (Coase, 1960). Příčinou vzniku a změn vlastnických práv je podle Demsetze (1967) jednak změna externalit v čase způsobená zvýšením poptávky, přístupem na nové trhy apod. a jednak internalizace externalit v důsledku technického pokroku, který snižuje náklady. Demsetz ve své teorii předpokládá benevolentní jednání vlády, jejíž jednání vede k efektivnímu vymezení vlastnických práv za nulových transakčních nákladů. Naopak D. C. North upozorňuje na skutečnost, že stát opakovaně vytváří neefektivní vlastnická práva, která negativně ovlivňují hospodářský růst. Voight (2008), Alchian (1973) prosazují teorii vlastnických práv založenou na soukromém vlastnictví, kdy vlastník daného zdroje nese náklady i výnosy, a tím dochází k efektivní internalizaci, čímž je dosaženo efektivní alokace zdrojů. K teorii vlastnických práv významně přispěl i Buchanan (1996), který zdůrazňuje nutnost ochrany a vymahatelnosti vlastnických práv.

Teorie transakčních nákladů je spojena s vyjednáváním obchodních firem, které mají škodlivý účinek na ostatní firmy či jednotlivce. Podle Coase (1960) není jasné, čeho se vzdát v případech, kdy víme, že hodnota toho, co získáváme, je stejná s hodnotou toho, co musíme obětovat, abychom něco jiného získali. Základním předpokladem je, že podnik působící škodu musí platit za všechny způsobené škody a cenový systém musí být funkční (tzn. bez nákladů). Škodlivá produkce může být omezena formou smluv, společenských dohod nebo formou přímé vládní regulace. Ekonomický systém podle teorie transakčních nákladů funguje sám, tudíž neexistuje žádné plánování několika jednotlivců a rozdělení výrobních faktorů mezi různá použití je stanoveno cenovým mechanismem. Williamson (1981) se zabývá opakujícími se transakčními náklady a specifickostí aktiv. Čím vyšší bude specifickost daného aktiva, tím více může docházet k situacím, ve kterých se transakční náklady budou zvyšovat. V případě zvýšení nejistoty se firma může snažit o růst internalizace práce nebo výrobních zdrojů, na kterých je daná firma závislá.

Teorie zájmových skupin pojednává o dobrovolně utvářených skupinách jednotlivců se společnými cíli či zájmy, které se snaží pro své členy zajistit individuální, materiální a ideové zájmy ve smyslu potřeb, užitek a ospravedlnění, přičemž to dělají uvnitř sociální jednotky nebo vůči jiným skupinám, organizacím a institucím (Alemann, 1987). Výhodou zájmových skupin je vyjednávací moc, kterou daná skupina využívá

v rozhodovacím procesu o veřejných statcích. Menší skupiny bývají při prosazování svých zájmů úspěšnější díky lepší organizovanosti, nižším nákladům spojeným s vyjednáváním, vyššímu podílu na získaném benefitu a neexistenci problému černého pasažéra (Olson, 2002). Zájmové skupiny vyvíjejí určitý nátlak na zákonodárny sbor či legislativu s cílem ovlivnit vládní politiku takovým způsobem, aby dosáhly vlastního zisku, tedy maximalizovaly svůj vlastní užitek. K prosazení svých záměrů využívají vstup do aktivní politiky v jednotlivých fázích volebního cyklu, násilné protesty či stávky a žaloby u jednotlivých soudů na národní i mezinárodní úrovni. Jedním z hlavních rysů zájmových skupin je přesvědčování veřejnosti, že neprosazují pouze úzce zaměřené cíle charakteristické pro danou zájmovou skupinu, ale snaží se o prosazování cílů prospěšných i pro ostatní skupiny či jednotlivce (Hamerníková – Maaytová a kol., 2010).

Teorie dobývání renty je významnou součástí teorie veřejné volby, protože úzce souvisí s politickým procesem. Termín dobývání renty neboli rent-seeking zavedla Krueger (1974) a definuje ho jako stav, kdy jednotlivci či zájmové skupiny vynakládají jistě úsilí k získání určitých výhod. Prostor pro dobývání renty vzniká v prostředí vládních restrikcí, kdy se zájmové skupiny prostřednictvím určitých legislativních úprav a opatření snaží dosáhnout jistých zvýhodnění na úkor jiných subjektů (Tullock, 2005). Ricardo (2004) definoval rentu jako odměnu za vzácnost půdy, jako fixního přírodního faktoru. Tullock spatřuje prostor pro dobývání renty u všech subjektů veřejné volby, tj. u zákonodárců, úředníků i voličů. Buchanan (1980) definoval tři druhy výdajů nezbytných pro vznik renty, a to náklady potencionálních monopolistů, náklady vládních úředníků, spojené se získáním nebo ovlivněním plateb potenciálních monopolistů a poškození třetích stran, způsobené ekonomickými subjekty nebo vládou. Při dobývání renty dochází k situacím, že finanční prostředky nesměřují do nejvíce potřebných oblastí, ale na činnosti související s partikulárními zájmy jednotlivých skupin, které na druhou stranu také mohou přinášet potřebné investice v určitých oblastech ekonomiky. Fenomén dobývání renty je často spojován se selháním státu v zákonodárné oblasti, vymahatelností práv a růstem korupčního prostředí. Krueger (1974) ilustrovala teorii dobývání renty na případě dovozních licencí. Pokud vláda omezí dovoz prostřednictvím přidělování licencí, na trhu vznikne prostor pro konkurenční boj o získání licence. Zájemci vynakládají prostředky na získání této licence, což vede k neefektivní alokaci zdrojů. Z ekonomického hlediska je proces dobývání nákladný a představuje plýtvání vzácnými zdroji, které by místo na dobývání renty mohly být využity k výrobě zboží či k poskytování služeb (Voight, 2008).

Teorie vládních selhání se zabývá prováděním neadekvátní hospodářské politiky, která narušuje samoregulační schopnosti tržního mechanismu. Vládní selhání velmi často způsobí narušení fungování cenového mechanismu, neefektivní produkci, nadbytečné náklady, přezaměstnanost a zvyšování veřejného rozpočtu. Stiglitz (1997) definoval čtyři příčiny vládních selhání. První je omezená informovanost související s tím, že vládní rozhodnutí mají natolik komplikované a rozvětvené dopady, že není možné všechny z nich předpovídat. Druhou příčinou je, že vláda nemůže plně ovlivňovat reálné dopady svých rozhodnutí na soukromý sektor vzhledem k tomu, že soukromé osoby mohou reagovat na státní intervence přemístěním svých zdrojů

z jednoho trhu na druhý. Dalším faktorem je omezená kontrola vlády nad byrokratickým aparátem vyplývající ze skutečnosti, že aplikace právních předpisů vydaných vládou je v kompetenci příslušných úřadů, které mohou jejich interpretací značným způsobem zasahovat do samotného působení daného zákona. Poslední příčinou je omezení vyplývající z podstaty politického procesu. Rozhodnutí jsou ve veřejném sektoru realizována veřejnou volbou prostřednictvím politických zástupců, ale názory voličů jsou často nekonzistentní, což se promítá v samotných rozhodnutích volených zástupců, kteří jsou mimo jiné často pod vlivem různých zájmových skupin.

Významně se privatizačního procesu dotýkají rovněž teorie firmy, manažerská teorie firmy, institucionální teorie firmy, akcionářská teorie a teorie finančního trhu.

Mimo výše uvedené teorie se privatizačního procesu v České republice dotýká i celá řada dalších ekonomických teorií, ale s ohledem na rozsah odborného článku není možné se jimi blíže zabývat.

2. Privatizační proces realizovaný MSNMP ČR

Z hlediska makroekonomické analýzy privatizačního procesu je možno hodnotit u MSNMP ČR pouze realizaci vývoje tzv. malé privatizace, protože to byl jediný proces, který tato transformační instituce uskutečnila ve své řídicí působnosti. V ostatních procesech, jako byla velká privatizace, restituční proces mimosoudních rehabilitací, bezúplatné převody do vlastnictví obcí, vykonávala nikoliv realizační, ale rozhodovací kompetence, protože byla orgánem státní správy, který vydával rozhodnutí o privatizaci realizované jinými transformačními institucemi, jako FNM ČR, PF ČR, MF ČR.

Tabulka 1

Přehled peněžních příjmů a výdajů zvláštního účtu malé privatizace k 31. 12. 2010 (v tis. Kč)

Název položky	Rok 1991–2009	Celkem rok 2010	Celkem od roku 1991 do roku 2010
Příjem z malé privatizace	30 655 408	0	30 655 408
Úroky	15 462 548	30 175	15 492 724
Ostatní příjmy	4 231 076	44 700	4 275 776
Dodatková daň z úroků	–150 849	0	–150 849
Příjem celkem	50 198 184	74 875	50 273 059
Výdaje MP	44 498 707	454	44 499 161
Ostatní výdaje	1 665 138	–395 748	1 269 390
Výdaje celkem	46 163 845	–395 294	45 768 551
Nevrácené termínované vklady od bank	2 431 623	–20 679	2 410 945
Saldo příjmů a výdajů	1 602 715	490 848	2 093 563

Zdroj: SZU MF ČR (2010), vlastní úprava

Z tabulky 1 vyplývá, že tzv. malá privatizace byla značně efektivní s ohledem na poměr příjmů a transakčních nákladů, takže ji lze hodnotit jako velmi vydařenou.

3. Privatizační proces realizovaný FNM ČR

Na počátku privatizačního procesu bylo politickou reprezentací deklarováno, že nejrozšířenější privatizační metodou budou veřejné dražby a přímé prodeje budou velmi omezené s ohledem na skutečnost, že do této metody vstupuje zásadním způsobem subjektivita lidského faktoru, který rozhoduje o výběru budoucího nabyvatele. Skutečnost byla zcela opačná, tzn., že veřejné dražby byly nejméně rozšířenou standardní metodou privatizace a naopak přímé prodeje se staly metodou nejrozšířenější (viz tabulka 2).

Jako druhá nejčastěji používaná metoda byly bezúplatné převody do vlastnictví obcí, které nabytý majetek nespravovaly o nic lépe než stát. Dokonce je možné tvrdit, že správa obecních majetků vykonávaná orgány obecních samospráv je ještě daleko horší než správa majetku státu. Je to způsobeno tím, že nakládání se státním majetkem je velmi striktně upraveno v právních normách jak z hlediska převodů majetku, tak z hlediska hospodaření, na rozdíl od obcí, kde zákon žádným způsobem tuto problematiku neupravuje a stát nemá žádné nástroje kontroly a regulace. Právní úprava nakládání s obecním majetkem je obdobná jako právní úprava u soukromých firem, tzn., že orgány samosprávy můžou nakládat s majetkem podle své libovůle. Jakákoli ujistění zástupců obcí o tom, že převáděný majetek nutně potřebují ke své činnosti, se ve většině případů ukázala jako tvrzení nepravdivá a lichá. Obce většinu majetku, který získaly bezúplatnými převody v privatizačním procesu, následně různými způsoby (ne vždy zcela korektními) rozprodaly. Celkový počet úplatných i bezúplatných převodů majetku na FNM ČR od roku 1991 do roku 2010 činí 14 810.

Tabulka 2

Metody prodeje, resp. převodů majetku na FNM ČR v letech 1991–2010

Metoda převodu	Počet převodů	Příjmy (mil. Kč)
Veřejné dražby	907	6 514,03
Veřejné soutěže	1 177	22 215,64
Přímé prodeje	6 638	54 044,52
Bezúplatné převody na obce	4 407	67 720,45*
Zakládání a. s.	1 681	747 312,82
Celkem	14 810	897 807,46

Zdroj: VZ FNM ČR (1991–2005), SZÚ MF ČR (2006–2010), vlastní úprava

*U bezúplatných převodů na obce se jedná o nominální hodnotu majetku.

Příjmy ze všech standardních privatizačních metod se příliš neliší od nominální hodnoty bezúplatných převodů majetku do vlastnictví obcí. To je z pohledu

národohospodáře špatná zpráva, protože ten by do vlastnictví obcí bezúplatným převodem takovýto rozsah majetku nikdy nepřeváděl. Z uvedeného vyplývá, že kdyby stát inkriminovaný majetek nepřeváděl do vlastnictví obcí, mohl obdržet příjmy v téměř totožném objemu, jako byla nominální hodnota bezúplatných převodů. Standardními privatizačními metodami při převodech majetku stát získal 82 774,19 mil. Kč. Bezúplatnými převody převedl do vlastnictví majetek v nominální hodnotě 67 720,45 mil. Kč. Stát obdržel nejvyšší příjmy v rámci standardních metod z přímých prodejů, celkem šlo o 54 044,52 mil. Kč.

Ze statistické analýzy metod převodů akcií uvedené v tabulce 3 vyplývá, že ze zcela běžného vývoje dominují bezúplatné převody akcií do vlastnictví obcí, které kulminovaly v období let 1994–1999, kdy bylo bezúplatně provedeno 15 685 převodů akcií, přičemž celkem bylo za zkoumané období v letech 1991–2010 realizováno celkem 17 416 převodů akcií. Z toho vyplývá, že do vlastnictví obcí bylo bezúplatně převedeno z celkového objemu akcií 90,06 %.

Ze zkoumání vývoje příjmů z prodaných akcií a vývoje nominální hodnoty bezúplatných převodů akcií vyplývá, že vývoj má totožnou korelaci pouze u veličiny bezúplatných převodů do vlastnictví obcí, protože tato veličina je uváděna v nominální neboli účetní hodnotě vedené v účetnictví dřívějších státních podniků.

Tabulka 3

Metody prodeje, resp. převodů akcií na FNM ČR v letech 1991–2010

Metoda převodu	Počet převodů	Příjmy (mil. Kč)
Veřejné soutěže	187	378,26
Přímé prodeje	1 381	549 530,40
Bezúplatné převody na obce	15 848	45 919,27*
Celkem	17 416	595 827,94

Zdroj: VZ FNM ČR (1991–2005), SZÚ MF ČR (2006–2010), vlastní úprava

*U bezúplatných převodů na obce se jedná o nominální hodnotu majetku.

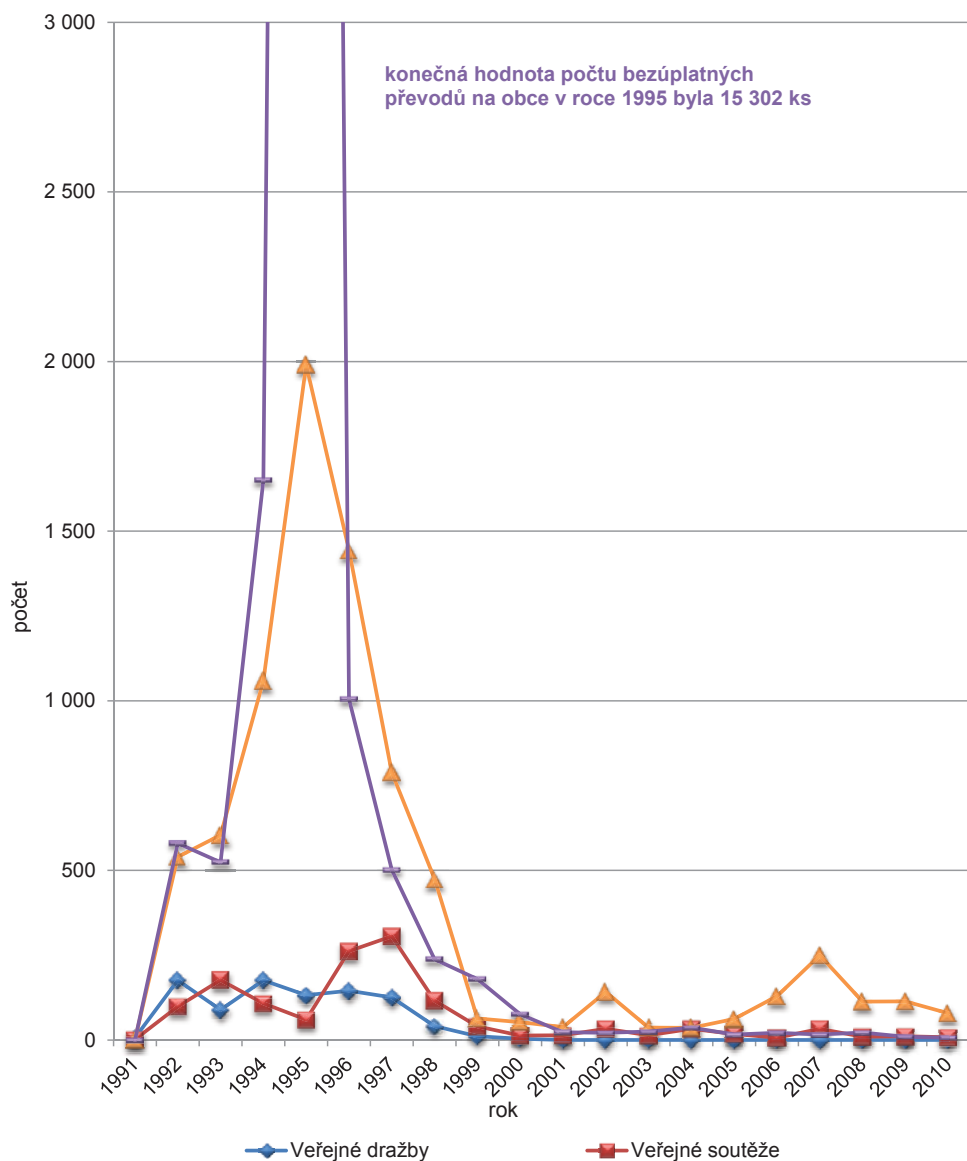
Veřejná dražba na prodej akcií nebyla platným právem možná, proto ze standardních metod byly využívány pouze přímé prodeje a veřejné soutěže. Vývoj v prodeji akcií zaznamenal první větší nárůst v roce 1999, kdy se začaly prodávat strategické akciové společnosti včetně bank. Největší vrcholy byly zaznamenány v letech 2001, 2003 a 2005. V tomto časovém intervalu byly prodány rozhodující balíky akcií u síťových odvětví a největších strategických společností, jako byl Transgas, Český Telecom, Komerční banka, Česká spořitelna, Československá obchodní banka, Pražské vodovody a kanalizace, Unipetrol apod.

Komparace vývoje počtu a příjmů z prodeje akcií realizovaných FNM ČR zcela jasně deklaruje výše uvedené závěry o možných příjmech, které by stát obdržel, kdyby bezúplatně darované akcie obcím zpeněžil jakoukoli standardní metodou.

Graf 1 znázorňuje vývojové trendy počtu všech převodů privatizovaného majetku a převodů akcií realizovaných FNM ČR. Prostřednictvím veřejné dražby bylo

Graf 1

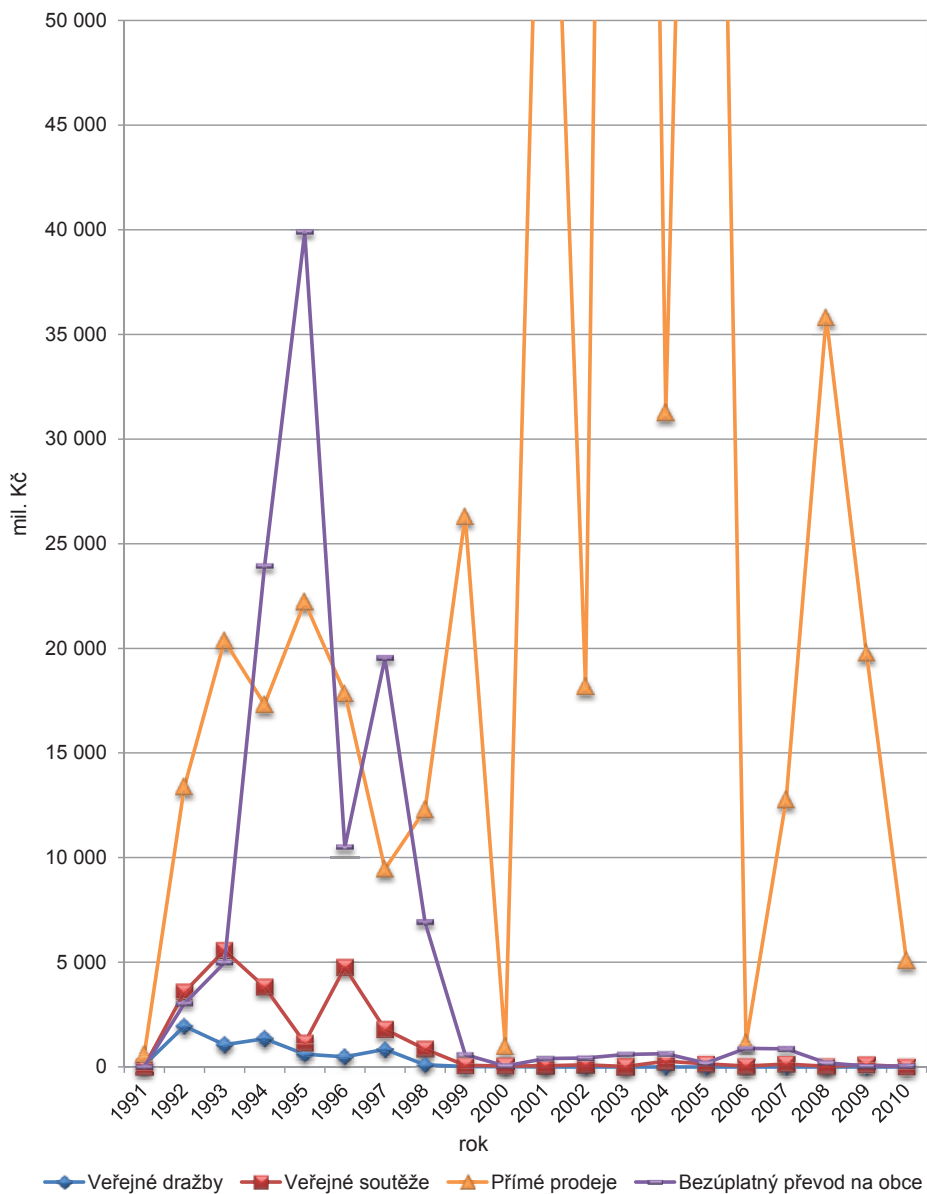
Vývoj počtu převodů privatizovaného majetku a převodu akcií celkem na FNM ČR



Zdroj: VZ FNM ČR (1991–2005), SZÚ MF ČR (2006–2010), vlastní graf

Graf 2

Vývoj celkových příjmů z privatizovaného majetku a akcií na FNM ČR



Zdroj: VZ FNM ČR (1991–2005), SZÚ MF ČR (2006–2010), vlastní graf

realizováno celkem 907 převodů, veřejnými soutěžemi 1 364 převodů, přímými prodeji 8 019 převodů, do vlastnictví obcí bylo realizováno 20 255 převodů, do akciových společností 1 681 převodů. FNM ČR včetně nástupnické organizace MF ČR tak ve zkoumaném období let 1991–2010 realizoval 32 226 převodů majetku a akcií.

Z výše uvedené statistické analýzy zcela logicky vyplývá otázka, proč nebyl dodržen původní záměr, tj. aplikovat nejširěji veřejnou dražbu, popř. veřejné soutěže, a proč zcela jasně dominovaly přímé prodeje? Odpověď na tuto otázku lze hledat ve dvou ekonomických teoriích zájmových skupin a dobývání renty. Je zřejmé, že zájmové skupiny institucionalizované různými podnikatelskými, oborovými a jinými zájmovými organizacemi vytvořily takový tlak, že se jim podařilo maximalizovat svůj vlastní užitek. V teorii dobývání renty se považuje za velmi důležitý faktor homogenita zúčastněných stran, které mají na dobývání renty vliv. V tomto případě je zřejmé, že ve velmi krátkém časovém intervalu byla vytvořena poměrně významná homogenita mezi zájmovými skupinami, zákonodárci, politiky a úředníky.

Graf 2 znázorňuje vývoj příjmů jak z privatizovaného majetku, tak z privatizovaných akcií. Z grafu je patrné, že největší příjmy obdržel FNM ČR v období let 1999–2008, kdy byly prodávány převážně majoritní balíky akcií strategických společností, které svou hodnotou výrazně převyšují příjmy ze standardních metod.

Při zkoumání příjmů na základě jednotlivých metod bylo zjištěno, že prostřednictvím veřejných dražeb FNM ČR získal 6 514,03 mil. Kč, prostřednictvím veřejných soutěží 22 593,90 mil. Kč, z přímých prodejí 603 574,93 mil. Kč, objem bezúplatných převodů do vlastnictví obcí činil v nominální hodnotě 113 639,72 mil. Kč a do akciových společností bylo vloženo 747 312,82 mil. Kč. Lze tedy uzavřít, že celkové příjmy vyplývající ze standardních metod na FNM ČR činily 632 682,86 mil. Kč. K celkovým příjmům je nutno připočítat 113 639,72 mil. Kč v nominální hodnotě, které byly bezúplatnými převody převedeny do vlastnictví obcí. Vzhledem k tomu, že ve většině případů se jednalo o akcie strategických síťových odvětví, jako jsou energetika, plynárenství, vodovody, kanalizace apod., pak tyto akcie by při prodeji standardními metodami byly prodány za několikanásobně vyšší cenu, než je cena nominální.

Hodnotíme-li z národohospodářského hlediska maximalizaci příjmů z této části privatizačního procesu, pak z analýzy vyplývá, že díky bezúplatným převodům byly příjmy na zvláštní účet dle kvalifikovaného odhadu nižší minimálně o 300 mld. Kč vzhledem k tomu, že jejich účetní neboli nominální hodnota byla 114 mld. Kč a akcie síťových odvětví se prodávaly minimálně za troj- a vícenásobky jejich nominální hodnoty. Odpověď na toto neefektivní jednání státu nalezneme zejména v teorii vládních selhání, která představuje realizaci neefektivní hospodářské politiky, jež způsobuje snižování příjmů státu, nadbytečné transakční náklady apod. I v tomto případě ovšem fungovaly obce jako zájmové skupiny, které využívaly politického procesu k prosazování svých ekonomických zájmů, ale i legislativních úprav, které je zvýhodňovaly na úkor běžných subjektů, které se privatizačního procesu zúčastňovaly.

4. Privatizační proces realizovaný PF ČR

Privatizační proces zemědělského a lesního majetku byl zcela odlišný jak z hlediska počtu prodejů, tak z hlediska příjmů (viz tabulka 4). Původní představy a deklarace tvůrců privatizačního procesu vyzněly následně zcela odlišně od původních proklamací, stejně jako tomu je u FNM ČR. Veřejná dražba, která měla být dominantní metodou, zdaleka dominantní nebyla, naopak její realizace byla v roce 2001 ukončena. Nejrozšířenější metodou se staly veřejné obchodní soutěže a veřejná výběrová řízení, což dokládá, že zájmové skupiny v oblasti zemědělského a lesního majetku nebyly schopny homogenizovat své zájmy a vytvořit takový tlak, aby dosáhly maximálního užítku v rámci dobývání renty na úkor jiných subjektů prostřednictvím přímých prodejů majetku.

Tabulka 4

Privatizační proces realizovaný PF ČR celkem v letech 1994–2010

Metoda privatizace	Počet realizovaných převodů (ks)	Kupní ceny privatizovaného majetku (mil. Kč)
Veřejné dražby	2 868	102,50
Veřejné obchodní soutěže a veřejná výběrová řízení	561 952	27 688,40
Přímé prodeje a převody	262 023	6 206,64
Bezúplatné převody	3 420	0
Celkem	830 263	33 997,54

Zdroj: VZ PF ČR (1994–2010), vlastní úprava

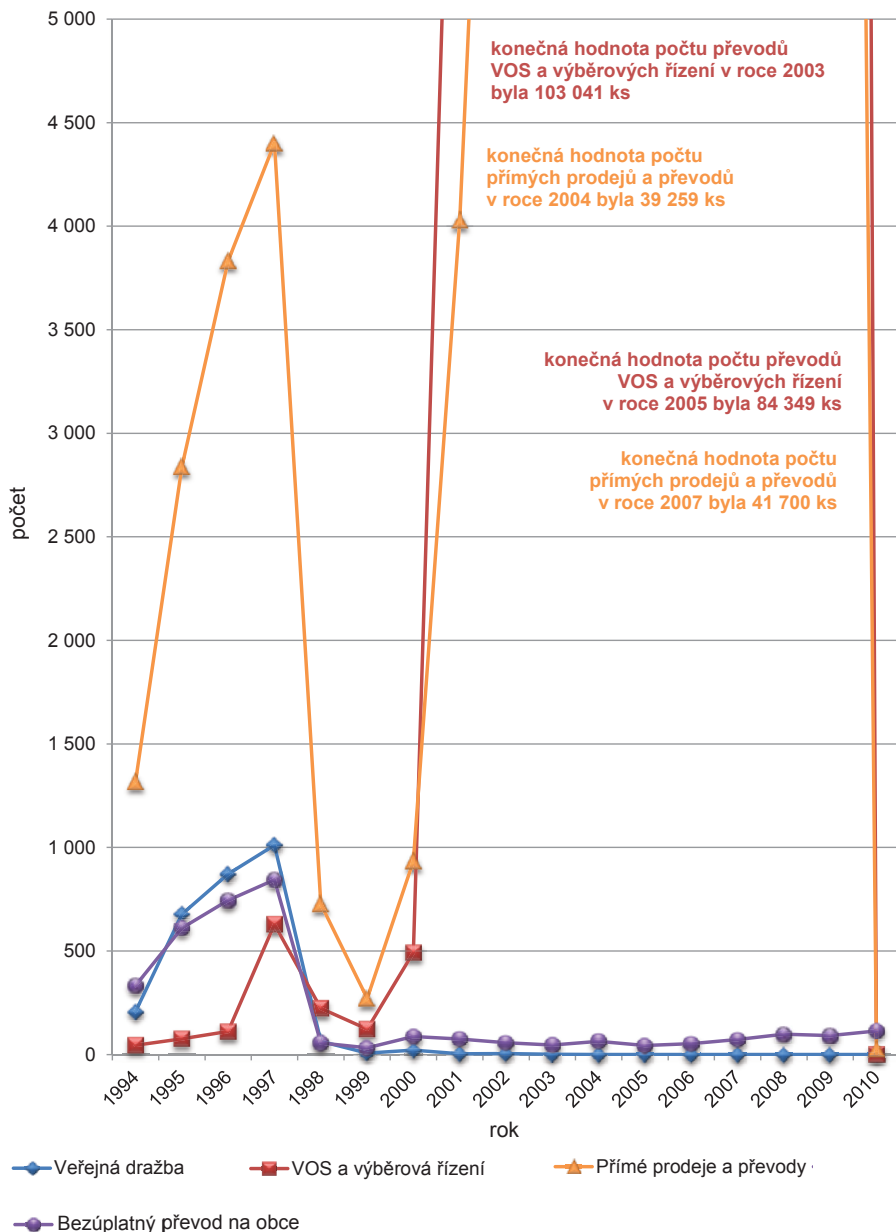
Pozemkový fond ČR realizoval od počátku své činnosti do 31. 12. 2010 celkem 830 263 převodů, z nichž obdržel kupní cenu¹ ve výši 33 997,54 mil. Kč. Pro úplnost se dodává nominální hodnota bezúplatných převodů ve výši 6 275 mil. Kč, za které PF ČR žádné příjmy neobdržel.

Grafy 3 a 4 diferencovaně charakterizují počty převodů a objem kupních cen privatizovaného majetku PF ČR za celé zkoumané období ve všech třech právních režimech, tj. dle zákona č. 92/1991 Sb., č. 229/1991 Sb. a č. 95/1999 Sb.

¹ Autor považuje za důležité upozornit na diskrepanci mezi objemem dosažených kupních cen za prodej majetku PF ČR ve všech právních režimech a objemem příjmů za prodej majetku PF ČR ve všech právních režimech za každé účetní období, kdy objem dosažených kupních cen převyšuje objem dosažených příjmů, což je způsobeno třicetiletými splátkovými kalendáři na prodej zemědělského a lesního majetku, které způsobují nižší objem dosažených příjmů za prodej majetku oproti vyššímu objemu dosažených kupních cen.

Graf 3

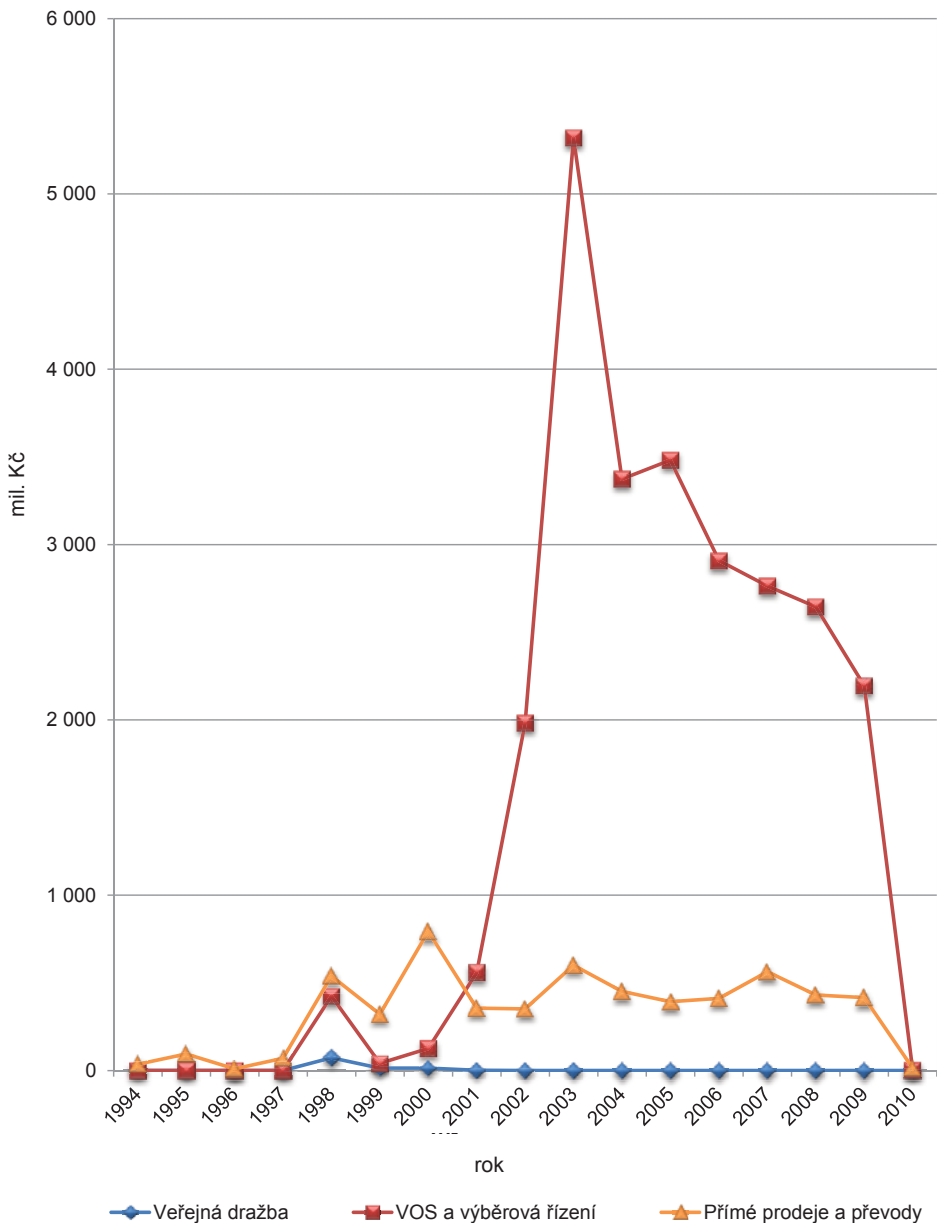
Vývoj počtu převodů privatizovaného majetku celkem na PF ČR



Zdroj: VZ PF ČR (1991–2010), vlastní graf

Graf 4

Vývoj kupní ceny privatizovaného majetku celkem na PF ČR



Zdroj: VZ PF ČR (1991–2010), vlastní graf

Z výzkumu privatizačního procesu realizovaného PF ČR vyplynulo, že negativní vlivy charakterizované v některých ekonomických teoriích, zejména v teorii vládního selhání, teorii zájmových skupin a teorii dobývání renty se při privatizaci zemědělského a lesního majetku neprojevily, což ve své podstatě bylo způsobeno nízkým potenciálem účastníků tohoto procesu vytvořit politický, ekonomický a široce homogenizovaný tlak na státní úředníky, zákonodárce a politiky, u kterých byla možnost skupinové zájmy a dobývání renty uplatňovat.

5. Syntéza celého privatizačního procesu v České republice

Tabulka 5 kompletně charakterizuje počty převodů a objem příjmů, resp. kupních cen, z privatizovaného majetku realizovaného FNM ČR, PF ČR a MSNMP ČR za celé zkoumané období.

Tabulka 5

Celkový přehled o privatizaci realizované FNM ČR, PF ČR a MSNMP ČR k 31. 12. 2010

Ukazatel	FNM ČR	PF ČR	MSNMP ČR	Celkem
Počet převodů privatizovaného majetku a akcií (ks)	32 226	830 263	24 289	886 778
Příjmy z privatizovaného majetku (mld. Kč)	741,9	29,6	50,3	821,8
Hodnota majetku vloženého do privatizačního procesu (mld. Kč)	1 017,6	120,0	21, 4	1 159,0

Zdroj: VZ FNM ČR (1991–2005), VZ PF ČR (1991–2010), SZU MF ČR (2006–2010), vlastní úprava

Tyto transformační instituce k 31. 12. 2010 realizovaly:

- 28 064 veřejných dražeb s kupní cenou 37 102 mil. Kč,
- 563 316 veřejných soutěží a výběrových řízení s kupní cenou 50 282 mil. Kč,
- 270 042 přímých prodejů s kupní cenou 609 782 mil. Kč,
- 23 675 bezúplatných převodů s majetkem v nominální hodnotě 119 915 mil. Kč.

Bylo založeno 1 681 akciových společností, do kterých byl vložen majetek v nominální hodnotě 747 313 mil. Kč.

Na základě výše uvedených kumulativních údajů je možné konstatovat, že FNM ČR, PF ČR a MSNMP ČR od svého založení do 31. 12. realizovaly celkem 886 778 převodů, celkové příjmy z privatizace byly 821,8 mld. Kč a celková hodnota majetku vloženého do privatizačního procesu byla 1 159 mld. Kč.

6. Makroekonomická analýza využití příjmů z privatizačního procesu

Počáteční idea jak politiků, tak úředníků, kteří připravovali privatizační proces, vyústila ve vůli zákonodárce, který přijal ve svých zákonech ustanovení týkající se zřízení

zvláštních účtů pro správu příjmů z privatizačního procesu. Samostatný zvláštní účet mělo MSNMP ČR pro příjmy z malé privatizace a samostatné zvláštní účty měly zřízeny pro příjmy z velké privatizace FNM ČR a PF ČR. Výše uvedená národohospodářská strategie měla zajistit řádnou správu příjmů z privatizačního procesu tím, že byly založeny zvláštní účty, které nebyly součástí státního rozpočtu, a tím, že oba fondy byly ve své podstatě fondy mimorozpočtovými. Zákonodárce tak chtěl zabránit jednoduchému použití příjmů z privatizace. Použití finančních prostředků z privatizačního procesu bylo proto podmíněno usnesením vlády a souhlasem sněmovny.

K výše uvedenému úmyslu zákonodárců je nutné podotknout, že veškeré příjmy z privatizačního procesu měly být ochráněny před nesprávným použitím, resp. prohospodařením. Základní záměr spočíval v tom, že tyto finanční prostředky budou použity na zdravotní reformu, penzijní (resp. důchodovou) reformu, výstavbu dopravní infrastruktury – silniční i železniční, podporu vědy a školství apod. Mělo se tedy jednat pouze o transformaci jednoho druhu státních aktiv ve formě majetku ve vlastnictví státu na finanční příjmy z procesu privatizace, které měly být v budoucnu přetransformovány v jiná státní hmotná, ale i nehmotná aktiva.

6.1 Analýza využití příjmů z malé privatizace

V roce 1991 příjmy dosáhly cca 10 mld. Kč. Vrchol byl zaznamenán v roce 1992, kdy bylo dosaženo téměř 20 mld. Kč, načež v následujícím roce nastává dramatický pokles, kdy bylo dosaženo řádově pouze několika stovek milionů Kč. V roce 1994 příjmy z prodeje z malé privatizace byly ukončeny. Tento vývoj znázorňují grafy 2 a 3.

Příjmy v procesu malé privatizace byly rozděleny na tři kapitoly:

- příjmy z prodeje majetku: 30,7 mld. Kč;
- příjmy z propadlých dražebních jistin: 4,3 mld. Kč;
- úroky získané z úložek těchto příjmů v bankách: 15,5 mld. Kč.

Z tabulky 6 vyplývá, že ve sledovaném období mezi lety 1991–2010 bylo z 50,3 mld. Kč příjmů využito na transakční náklady související s privatizací pouze 266 mil. Kč, což je 0,5 % z celkové hodnoty příjmů. Výše transakčních nákladů v malé privatizaci byla velmi nepatrná a z tohoto pohledu ji lze hodnotit jako velmi efektivní.

Z ostatních „nákladových položek“ je možné tolerovat pouze restituce, popř. odstranění následků povodní. Všechny ostatní položky není možné kvalifikovat jako oprávněné, stát tyto finanční prostředky prohospodařil v podstatě neefektivním způsobem. Za naprosto nepřijatelné je nutné považovat položku 1 mld. na dostavbu jakési hokejové haly, rovněž tak ztráty způsobené neuváženými úločkami do nespolehlivých bank, které zbankrotovaly ve výši 2,4 mld. Kč. Vyhodnocení výše uvedené tabulky, tzn. příjmů a výdajů, prokazuje, že z 50,3 mld. Kč příjmů k 31. 12. 2010 zůstaly na zvláštním účtu pouhé 2 mld. Kč. Ze struktury použití těchto příjmů vyplývá, že převážná část těchto finančních prostředků byla použita k jiným účelům, než byl původní národohospodářský záměr.

Tabulka 6

Peněžní příjmy a výdaje zvláštního účtu malé privatizace

Peněžní prostředky	1991–2010 (tis. Kč)
Prodej majetku	30 655 408
Ostatní příjmy MP	4 275 776
Úroky	15 492 724
Dodatková daň z úroků	–150 849
Příjmy celkem	50 273 059
Náklady na činnost okresních privatizačních komisí	266 417
Restituce	1 956 397
Náklady na likvidaci státních podniků	2 793 346
Dotace k zvýhodněným úvěrům při privatizaci zdravotnictví	572 962
Státní fond životního prostředí	6 100 000
Ministerstvo školství	3 000 000
Odstranění následků povodní	9 000 000
Věcná břemena	13 814 000
Vodní zákon a zákon o vodárnách a kanalizacích	4 500 000
Dopravní stavby pro hokejovou halu	1 000 000
Převod na MF – kompenzace pro zemědělství	1 400 000
Ostatní výdaje (soudní poplatky, poplatky bance)	1 269 390
Ztráta z termínovaného vkladu v Podnikatelské bance	96 040
Výdaje celkem	47 768 551
Nevrácené termínované vklady od bank	2 410 945
Konečný zůstatek	2 093 563

Zdroj: SZÚ MF ČR (2010), vlastní úprava

6.2 Analýza využití příjmů z velké privatizace

Příjmy z velké privatizace plynuly na zvláštní účty FNM ČR a PF ČR, které podléhaly totožnému právnímu režimu, tzn., že jak tyto transformační instituce, tak MF ČR ani jiný úřad nemohl s těmito finančními prostředky nakládat bez rozhodnutí vlády nebo Poslanecké sněmovny. Vzhledem k výše uvedenému jsou následně analyzovány příjmy každé transformační instituce samostatně.

Analýza využití příjmů z Fondu národního majetku ČR

Z tabulky 7 vyplývá, že ve sledovaném období mezi lety 1991–2010 činily příjmy na zvláštní účet privatizace 741 865 517 tis. Kč. Z toho bylo využito na transakční

náklady související s realizací velké privatizace pouze 316 338 tis. Kč na tvorbu a realizaci privatizačních projektů, 5 210 131 tis. Kč na režijní náklady na správu FNM ČR, 5 147 tis. Kč na organizaci veřejných prodejů, 5 400 tis. Kč na peněžní vklad a členské příspěvky na burze cenných papírů a 29 216 tis. Kč na poplatky spojené s prodejem akcií. Celkem tedy bylo vynaloženo 5 566 232 tis. Kč, tj. 7,5% celkových výdajů. Výše transakčních nákladů ve velké privatizaci byla velmi nízká, zejména s ohledem na transakční náklady, které jsou vykazovány v jiných obdobných procesech v působnosti státu, jako jsou konkurzní řízení, exekuční řízení, likvidační proces apod.

Tabulka 7

Přehled peněžních příjmů a výdajů zvláštního účtu velké privatizace k 31. 12. 2010 (tis. Kč)

Peněžní prostředky	Celkem od roku roku 1991 (tis. Kč)
Příjem z prodeje majetku a akcií	573 140 405*
Příjem z úvěru	36 410 267
Ostatní příjmy	132 314 845
Příjem celkem	741 865 517
Výdaje celkem	737 409 811
Saldo příjmů a výdajů	4 455 707

Zdroj: SZÚ MF ČR (2010), vlastní úprava

*Z celkového příjmu prodeje majetku a akcií v hodnotě 573 140 045 Kč bylo 8,6 mld. Kč příjmy z prodeje akcií prostřednictvím kupónů.²

Z prostudování podrobné druhové struktury celkových výdajů vyplývá, že příjmy byly používány velmi ne hospodárně, zejména v oblasti restrukturalizace některých akciových společností, ale i restrukturalizace aktiv následně privatizovaných bank. Této problematice je vhodné se věnovat podrobněji. Z rozboru vývoje hospodaření těchto bank je patrné, že nebyly v tak špatné ekonomické kondici, jak bylo prezentováno před dokončením privatizace jejich akcií, protože ihned po ukončení privatizačního procesu začaly vykazovat velmi progresivně vzrůstající hospodářské výsledky. Restrukturalizace aktiv, zejména sanace poslední tranše, byly s největší pravděpodobností účelové a o pravých důvodech je možné jen spekulovat. Rovněž tak opakované dotování činnosti Správy železniční dopravní cesty a zbytkových státních podniků, kde nebyla kontrola nad využitím dotací na jejich činnost, lze označit za velmi ne hospodárné využití příjmů z privatizačního procesu.

Až na několik výjimek byly finanční prostředky použity způsobem, který neodpovídal původním záměrům, takže tato aktiva státu nebyla přetvořena na aktiva jiná, nýbrž byla ne hospodárným způsobem spotřebována, přičemž na zvláštním účtu z velké privatizace, jak vyplývá z tabulky 7, byly k 31. 12. 2010 cca 4 miliardy Kč.

2 Ježek, T. (2006, str. 94)

Pomineme-li primární pozitivum, a to takřka dokončené změny vlastnických práv, neboli odstátnění majetku ve vlastnictví státu, je nutno konstatovat, že veškeré náklady, ať již finanční, duševní i ostatní přišly ve své podstatě vniveč. Stát veškerý svůj majetek v průběhu privatizačního procesu prohospodařil, takže budoucím generacím z dříve vytvořených aktiv nezůstalo ve své podstatě nic. Z pozice národohospodáře si není možné odpustit v této souvislosti poznámku vztahující se ke gigantickému zadlužení státu ve výši 1,7 bilionu Kč k datu 31. 12. 2014 (MF ČR, 2015) a z toho vyplývající bilance privatizačního procesu a zadlužování státu.

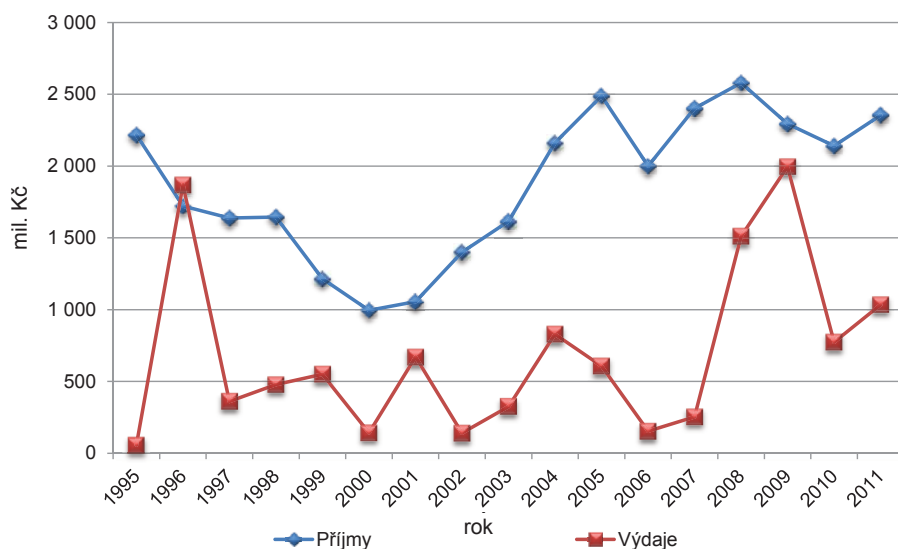
Analyza využití příjmů z Pozemkového fondu ČR

Příjmy PF ČR neměly tak dramatickou amplitudu, jako příjmy FNM ČR, což bylo determinováno pracností privatizace specifického zemědělského a lesního majetku. Lze z toho spolehlivě dovodit, že PF ČR do značné míry produkoval obdobný objem finančních prostředků v jednotlivých letech. V porovnání s FNM ČR jsou tyto příjmy v absolutních hodnotách nesrovnatelně nižší, což bylo determinováno malým objemem, resp. nízkou hodnotou majetku převáděného jedním právním úkonem.

Graf 5 charakterizuje vývoj jak příjmů, tak výdajů PF ČR ve zkoumaném období let 1995–2011. Z porovnání průběhu obou sledovaných parametrů je zřejmé, že pouze v roce 1996 převyšovaly výdaje příjmy, čímž byla uvedena transformační instituce do záporného hospodaření. V následujících letech při rozhodování o použití výdajů k tomuto vládnímu selhání již nedošlo a příjmy tedy převyšovaly výdaje.

Graf 5

Vývoj příjmů a výdajů PF ČR v letech 1995–2012



Zdroj: PF ČR, vlastní graf

Tabulka 8

Přehled peněžních příjmů a výdajů PF ČR k 31. 12. 2010 (tis. Kč)

Peněžní prostředky	Celkem od roku roku 1995 (tis. Kč)
Příjmy z privatizace dle zák. č. 92/1991 Sb.	7 042,10
Příjmy z privatizace nemovitostí státu dle zák. č. 229/1991 Sb.	2 338,80
Příjmy z privatizace státní zemědělské půdy dle zák. č. 95/1999 Sb.	10 951,60
Příjmy z pronájmů majetku státu	5 970,90
Ostatní příjmy	3 264,60
Příjmy celkem	29 568,00
Výdaje celkem	9 943,00
Saldo příjmů a výdajů	19 625,00

Zdroj: VZ PF ČR (1995–2010), vlastní úprava

Z tabulky 8 vyplývá, že ve sledovaném období mezi lety 1995–2010 činily příjmy PF ČR celkem 29 568 tis. Kč a celkové výdaje 9 943 tis. Kč. Příjmy z pronájmu majetku státu by byly ještě výrazně vyšší, kdyby stát mohl majetek blokový tzv. církevními restitucemi řádně pronajímat a naopak po celé období blokáce, tj. 25 let, nemusel vynakládat vysoké náklady na jeho údržbu a opravy.

Tabulka 9

Struktura výdajů PF ČR v letech 1994–2010

Druh výdajů	tis. Kč
Přechodná pomoc státním statkům	48 222
<i>z toho refundace MZe</i>	–46 756
Odstupné pro zaměstnance státních statků	265 430
<i>z toho refundace MZe</i>	–198 718
<i>z toho vratky</i>	–54 521
Splátky úroků na TOZ	237 688
Náklady pozemkových úřadů	230 605
Povodňové škody	1 250 000
Povodňové škody (původně dlouhodobá půjčka PGRLF)	750 000
Národní doplňkové platby k přímým podporám r. 2009 a 2010 (MZe)	2 800 000
Podpora značky kvality KLASA (MZe)	150 000
Program obnovy venkova	900 000
Jednoduché pozemkové úpravy (od r. 2010 pozemkové úpravy)	1 396 276
Český svaz včelařů (vratné)	0

SFTR (nařízení vlády 1/99, 4/99, 88/99, 201/99)	400 000
SFTR – mimořádná dotace pro řešení přebytečného mléčného tuku	58 393
SZIF – podpora vývozu výrobků z kravského mléka (v letech 1998–1999)	200 000
MZe – na podpůrný program chovu krav a ovcí	219 381
Příspěvky obcím na převedený majetek	5 180
Zalesnění	50 878
Doplnění zdrojů kapitoly MZe, přednostně pro vodní hospodářství a pozemkové úpravy v r. 2005	700 000
Doplnění zdrojů MZe na pozemkové úpravy	500 000
Dofinancování národních dotací	0
Český svaz včelařů (nevratné)	80 000
Celkem	9 942 058

Zdroj: PF ČR, vlastní úprava

Z tabulky 9 znázorňující strukturu výdajů PF ČR mimo transakční náklady je patrné, že se podařilo příjmy získané z prodeje státního zemědělského a lesního majetku zpětně „investovat“ do rozvoje a podpory tohoto resortu, což je v příkrém rozporu s využitím příjmů FNM ČR, které byly využity ne hospodárně. Z výše uvedených hledisek je možno hodnotit využití příjmů PF ČR jako účelově smysluplné.

Závěr

Proces tzv. malé privatizace je možné označit za úvodní pilotní projekt v celém privatizačním procesu, na němž bylo odzkoušeno mnoho procesních záležitostí, ze kterých se následně vycházelo při velké privatizaci. Malá privatizace vychází z národohospodářského hlediska i z makroekonomické analýzy velmi pozitivně jako metoda rychlá, efektivní, s nízkými transakčními náklady a bez vzniku dlužníků za nezaplacený státní majetek. Efektivnost této metody spočívá v tom, že index vydražené ceny oproti ceně vyvolávací byl 1,42, z čehož vyplývá, že i přes realizaci určité množiny holandských dražeb (dosažená vydražená cena je nižší než cena vyvolávací) byl celkový index navýšen o 42 % z vyvolávací ceny. Náklady na realizaci veřejných dražeb v tomto právním režimu činily 273 mil. Kč, což je z hodnoty celkových příjmů 50,3 mld. Kč možno hodnotit jako transakční náklady v nepatrné výši. Dalším významným pozitivním rysem tohoto právního režimu byla nemožnost uplatnění teorie zájmových skupin a ještě více teorie dobývání renty, protože „transparentnost a náhodnost“ tohoto procesu brání v uplatnění organizovanosti a homogenity zájmových skupin. Malou privatizaci je tedy možno hodnotit jako veskrze pozitivní.

Proces velké privatizace realizovaný FNM ČR byl právně velmi složitý, což bylo způsobeno průnikem mnoha právních norem týkajících se nejenom privatizace, ale také cenných papírů, ekologie, duševního vlastnictví, správy obchodních společností, vymáhání pohledávek, kapitálového trhu apod. Pozitivně je nutno hodnotit rychlost, se kterou byl majetek převeden z vlastnictví státu do vlastnictví privátních subjektů. Dalším významným pozitivem bylo vytvoření ojedinělého know-how státu na management, správu a vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti, rovněž tak liberální možnost pro každého občana zúčastnit se privatizačního procesu ve většině používaných metod. Nelze pominout i zprivatizování značného objemu majetku bez finančních zdrojů odpovídajících tržní hodnotě prodávaného majetku, zejména prostřednictvím kupónů. Kladně je nutno hodnotit zejména obrovský objem majetku, u něhož došlo k transformaci vlastnických práv, což mělo významné synergické efekty politické, sociální i národohospodářské.

Za největší negativum tohoto privatizačního procesu je nutno z národohospodářského hlediska považovat neodpovědné prohospodaření příjmů z privatizačního procesu. Z původního záměru z počátku transformačního období o kumulaci příjmů na zvláštních účtech a jejich následném využití na výstavbu dopravní infrastruktury, penzijní a důchodovou reformu, reformu zdravotnictví apod. nebylo realizováno v podstatě nic. Vzhledem k tomu, že příjmy na zvláštních účtech z privatizačního procesu jsou již vyčerpány, nebude možné nic z toho realizovat ani v budoucnu. Dalším negativem byl výrazný nárůst dlužníků po lhůtě splatnosti v řádu miliard korun, z nichž významnou část se státu nepodařilo a nikdy nepodaří vypořádat ve svůj prospěch.

Privatizační proces realizovaný prostřednictvím PF ČR lze hodnotit jako proces právně složitý, ale zejména mimořádně administrativně náročný s ohledem na lustraci nabývacích titulů každého, byť sebemenšího pozemku, resp. zemědělského a lesnického majetku, až do roku 1948. Přestože tento proces je pouze tak rychlý, jak mu mimořádná administrativní náročnost dovoluje, je nutné pozitivně hodnotit mimořádné množství majetku převedeného z vlastnictví státu do vlastnictví privátních subjektů. Ze statistické analýzy tohoto procesu vyplývá, že do roku 2012 PF ČR realizovala cca 800 tisíc právních úkonů, zejména uzavření smluv. V těchto úkonech nejsou započítány přípravné úkony (analytické, lustrační apod.). Tento proces je možno veskrze hodnotit pozitivně i z hlediska využití příjmů, které byly transparentním způsobem vráceny zpět do resortu zemědělství a lesnictví. Z národohospodářského hlediska lze vysoce ocenit upřednostnění občanů ČR při nabývání zemědělského a lesnického majetku za zvýhodněné ceny a v režimu splátkových kalendářů. Největším negativem tohoto procesu byl masivní vznik pohledávek po lhůtě splatnosti – za dobu existence PF ČR byly tyto pohledávky evidovány v počtech v řádu statisíců. Největší vznik pohledávek po lhůtě splatnosti byl zaznamenán v počátečním období privatizace, a to zejména do roku 1996. Jako negativum by mohla být chápána rychlost, resp. pomalost, tohoto privatizačního procesu, která ovšem byla zapříčiněna mimořádnou administrativní náročností.

Shrnutí efektů privatizačního procesu

- 1) *Obnovení standardních vlastnických práv.* Prostřednictvím privatizačního procesu byla obnovena standardní vlastnická práva tak, jak je prezentují ekonomičtí teoretici R. H. Coase, T. L. Anderson, F. S. McChesney, H. Demsetz, kteří vnímají soukromé vlastnictví tak, že stát uznává vlastnictví soukromého vlastníka, který se o svůj majetek stará, investuje do něj a vytváří jeho prostřednictvím zisk. Naopak stát vytváří soukromým vlastníkům podmínky, při kterých se na podnikání se soukromým majetkem vytváří příjmy, resp. zisk, ze kterého následně plynou příjmy do státního rozpočtu.
- 2) *Zprivatizování převážného objemu rozhodujících výrobních, obchodních a jiných kapacit za poměrně krátký časový interval.* Rozhodující část objemu výrobních, obchodních a jiných kapacit byla zprivatizována do roku 1997 ve všech resortech národního hospodářství mimo resort zemědělství, kde privatizační proces zemědělského a lesního majetku byl zatížen mimořádnou administrativní náročností a složitostí způsobenou průnikem mnoha právních norem. Avšak z hlediska naplňování příjmové stránky státního rozpočtu byly rozhodující ostatní resorty s ohledem na objem příjmů plynoucích do státního rozpočtu.
- 3) *Možnost každého občana ČR nabývat majetek a akcie v privatizačním procesu.* V souladu s novou právní úpravou mohl každý občan ČR nabývat jako fyzická osoba nebo prostřednictvím právnické osoby libovolné množství majetku i akcií, ať již za účelem založení podnikatelských aktivit, či za účelem pouhého výkonu vlastnických práv k určitému majetku. Nabýváním akcií se občané ČR učili postupně výkonu akcionářských práv a obchodování na kapitálovém trhu.
- 4) *Sociální transformace.* Rychlá změna vlastnického práva státního majetku do vlastnictví privátního měla významné politické konsekvence, protože změna vlastnického práva determinovala změny v sociální struktuře občanů ČR z hlediska jejich myšlenkového vzorce jako voličů. Tato změna zásadním způsobem determinovala výsledky voleb.
- 5) *Podpora, resp. upřednostnění českých podnikatelů před silným zahraničním kapitálem.* Zvýhodnění občanů ČR při nabývání zemědělského a lesního majetku spočívalo v poskytování slev z kupních cen, poskytování splátkových kalenářů na 30 let a v poskytování dotací na úhradu úroků ze splátek kupní ceny. Rovněž tak nelze pominout možnost nabývání akcií občanů ČR prostřednictvím kupónů za velmi výhodných cenových podmínek, kdy při správném výběru akcií „investoři“ zhodnotili svoji investici ve výši 1 000 Kč 30× a více.
- 6) *Zprivatizování značného objemu majetku bez finančních zdrojů odpovídajících tržní hodnotě prodávaného majetku.* Nesporně pozitivním jevem bylo zprivatizování značného objemu majetku prostřednictvím kupónů a zejména majetku, o který nebyl zájem při prodeji standardními metodami, ale i majetku, jehož hodnota převyšovala disponibilní možnosti komerčních bank v ČR, protože objem kapitálu, který byl v té době k dispozici, nebyl schopný pokrýt výši tržních kupních cen při využití standardních metod.

- 7) *Vytvoření know-how státu na vymáhání pohledávek.* Počet a objem pohledávek po lhůtě splatnosti nabral v počátečních pěti letech nečekaných rozměrů, což bylo způsobeno nezkušeností státní exekutivy se správou tohoto druhu aktiv a právní nedostatečností. Postupem času byly na obou fondech vytvořeny specializované týmy, přičemž na PF ČR byl vytvořen účinný systém na vypořádání pohledávek v ČR, který do současnosti dosahuje nejvyšší efektivity. V ostatních orgánech státní správy nebyl tento systém akceptován, ačkoli efektivnost vymáhání je zde nižší řádově až o desítky procent. Z hlediska ekonomické teorie je ignorace tohoto systému klasickým případem vládního selhání.
- 8) *Neodpovědné prohospodaření příjmů z privatizačního procesu.* Původní úmysl zákonodárce i politické reprezentace bylo uchovat příjmy z privatizačního procesu na zvláštních účtech každé z transformačních institucí, aby mohly být tyto finanční prostředky přetransformovány jako „státní aktivum“ na aktivum jiného druhu, např. na vytvoření nové dopravní infrastruktury či zdravotní a důchodovou reformu. Skutečný vývoj byl však zcela opačný. Z celkového objemu příjmů z privatizovaného majetku od všech transformačních institucí ve výši 821 706 576 tis. Kč k 31. 12. 2010 zbývalo na zvláštním účtu z velké privatizace FNM ČR, nyní MF ČR 4 455 707 tis. Kč, na zvláštním účtu z malé privatizace FNM ČR 2 093 563 tis. Kč a na zvláštním účtu PF ČR 2 554 879 tis. Kč. Celkem tedy k datu 31. 12. 2010 na všech třech zvláštních účtech zbývalo 9 104 149 tis. Kč, což je z celkového objemu příjmů 1 %. Tato „zvláštní aktiva neboli příjmy z privatizace“ byla použita do běžné spotřeby státu, doplňování deficitu státních rozpočtů nebo k různým „sociálním dárkům“ v rámci předvolebních kampaní, což lze v souladu s ekonomickou teorií označit pravděpodobně za nejzávažnější typ vládního selhání.
- 9) *Absence úvodní inventarizace státního majetku, tedy zpracování seznamu státního majetku důležitého pro výkon působnosti státu.* Absence úvodní fyzické inventarizace státního majetku, nikoliv inventarizace státních podniků, následně způsobila mnoho negativních efektů. Měla být provedena fyzická inventarizace kompletně celého státního majetku včetně majetku, ke kterému měly právo hospodaření úřady, pozemků, státních podniků, rozpočtových a příspěvkových organizací. Z této inventarizace měl být vypracován fyzický seznam majetku, který stát nepochybně do budoucna potřeboval pro výkon své exekutivy, budování dopravní infrastruktury, pro účely vědy, školství apod. Značná část tohoto majetku byla zprivatizována a následně bylo zjištěno že státu chybí velké množství administrativních budov, vědecké a školské kapacity, pozemků pro státní investice apod. Jako učebnicový příklad teorie vládního selhání je možno uvést zprivatizování pozemků pro výstavbu letiště Ruzyně, kde stát nejdříve v těsné blízkosti státního podniku Letiště Praha prodal pozemky za kupní cenu v řádu jednotek milionů korun a následně tytéž pozemky vykupoval od privátních vlastníků za kupní ceny v řádech miliard. Obdobné vládní selhání bylo možno identifikovat při prodeji státní zemědělské půdy v koridorech, kde dle územního plánu byly již

vytyčeny trasy na silniční dopravní infrastrukturu. Tyto pozemky musí stát zpětně vykupovat opět za kupní ceny o několik řádů vyšší, než za kolik je prodal, nebo si je musí za nepřiměřeně vysoké nájemné pronajímat, jde např. o parkoviště pro odstavování zejména kamionů. Privátní nabyvatelé těchto pozemků velmi často pozastavují výstavbu dálnic s tím, že od státu vyžadují nemravné kupní ceny. Následně bylo rovněž zjištěno, že státu chybí velké množství administrativních budov, což se projevilo zejména ve druhé polovině 90. let, kdy stát musel tuto masivní potřebu řešit výstavbou nových administrativních nemovitostí, nákupem starých budov nebo pronájmem nemovitostí od privátních vlastníků. Jednalo se zejména o administrativní kapacity pro finanční úřady, úřady správy sociálního zabezpečení, pracovní úřady, zdravotní pojišťovny, orgány policie, státního zastupitelství apod. Za všechny lze uvést to, že na území hlavního města Prahy byly prodány stovky administrativních budov a areálů a následně nebylo kam umístit soudy, proto musel být vybudován Justiční palác Na Míčáncích v řádech miliard korun. Tyto zbytečně vynaložené náklady z výdajové stránky státního rozpočtu dosahovaly řádů desítek až stovek miliard korun.

10) *Legislativně právní nedostatečnost.* Legislativně právní nedostatečnost se projevila níže uvedenými způsoby:

- slabá ochrana státu jako prodávajícího vůči nabyvatelům, zejména při vymáhání pohledávek,
- disharmonizace právních norem upravujících privatizační proces, restituční procesy, proces likvidací a konkurzů (resp. insolvencí) státních podniků, proces transformace státního majetku do vlastnictví obcí, proces sanací ekonomických škod apod.

11) *Neopodstatněné navyšování transakčních nákladů na realizaci velké privatizace.*

Při prodeji majetkových účastí strategických společností a síťových odvětví, jako byly banky, telekomunikace, vodovody, petrochemie apod., byli smluvně přibíráni tzv. „strategičtí poradci“, kteří za tzv. „poradenství“ při výběru strategického nabyvatele inkasovali odměny v řádech stovek milionů korun. Přidanou hodnotu pro stát bylo velmi obtížné identifikovat, natož ji exaktně vyčíslit.

12) *Neefektivní, resp. ztrátové převody majetku a majetkových účastí, resp. akcií do vlastnictví obcí.*

Bezúplatné převody jak majetku, tak majetkových účastí byly ze samé podstaty věci pro stát ztrátovou transakcí zejména v případech, kdy u strategických a síťových odvětví stát obcím převedl tři procenta, čímž ztratil svoji majoritu, což ve svém důsledku vedlo ke znehodnocení zbývajících minoritních balíků majetkových účastí. Deklarace obcí o nezbytnosti těchto bezúplatných převodů pro výkon své činnosti v oblasti zdravotnictví, kultury, školství a sociálních potřeb se ukázala záhy po převodu vlastnického práva jako nekorektní, protože tyto majetky obce záhy prodávaly většinou k podnikatelským účelům. Ztráty z těchto bezúplatných převodů lze vyčíslit v řádech desítek až stovek miliard korun. I v tomto případě se zcela prokázala praktická funkčnost

teorií zájmových skupin a dobývání renty, protože volení zástupci obcí byli schopni koordinovat a homogenizovat své zájmy a cíle, tím vytvořit tlak na zákonodárce, efektem čehož byla výhodná právní úprava ve prospěch obcí. Pak už zbýval pouze organizovaný a homogenizovaný tlak této zájmové skupiny na exekutivu privatizačního procesu. I v tomto případě toto dobývání renty snižovalo v té době výkonnost ekonomiky, protože majetek nebyl získáván za účelem investic a inovací, které determinují ekonomický růst, ale za účelem následného účelového prodeje majetku a majetkových účastí.

Ze složitosti této problematiky vyplývá, že učinit závěr z tohoto rozsáhlého výzkumu je velmi složité, avšak přes veškerá výše uvedená negativa autor považuje za zcela prioritní skutečnost, že realizací IV. pilíře transformace české ekonomiky, tj. změn vlastnických práv, se podařilo zavést standardní vlastnická práva v České republice tak, jako je tomu v ostatních vyspělých světových ekonomikách. Tím byly vytvořeny základní podmínky a prostředí pro realizaci liberální tržní ekonomiky.

Literatura

- ALEMANN, U. von. 1987. *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1987. 199 s. ISBN 978-381-0006-172.
- ALCHIAN, A. 1973. The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*. 1973. Vol. 33, pp. 16–19.
- ANDERSON, T. L.; MCCHESENEY, F. S. 2003. *Property Rights: Cooperation, Conflict and Law*. Princeton University Press, 2003. ISBN 978-069-109-9989.
- BUCHANAN, J. M. 1980. Rent Seeking and Profit Seeking. In BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (eds). *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. Texas: A&M University Press, 1980.
- BUCHANAN, J. M. 1996. *Hranice slobody medzi anarchiou a Leviatanom*. Bratislava: Archa, 1996. 235 s. ISBN 80-7115-072-X.
- COASE, H. R. 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*. 1960. Vol. 3, pp. 1–44. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/724810>
- DEMSETZ, H. 1967. Toward a Theory of Property Right. *The American Economic Review*. 1967. Vol. 57, No. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. pp. 347–359. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/1821637>
- FNM ČR. 1991–2010. *Výroční zprávy*. Fond národního majetku ČR. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/archiv/agenda-byvaleho-fnm/sprava-majetku/vyrocní-zpravy-fnm>
- HAMERNÍKOVÁ, B.; MAAYTOVÁ, A. a kol. 2010. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- JEŽEK, T. 2006. *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. Praha: Oeconomica, 2006. 142 s. ISBN 978-80-245-1069-3.
- KRUEGER, A. O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*. 1974. Vol 64, No. 3, pp. 291–303.
- MF ČR. 2010. *Státní závěrečný účet za rok 2010*. Ministerstvo financí ČR. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2010/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2010-2059>
- MF ČR. 2015. *Statistika státního dluhu - 4. čtvrtletí 2014*. Ministerstvo financí ČR. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/statistika-vladniho-sektoru/2014/statistika-statniho-dluhu-4-ctvrtleti-20-20811>

- NORTH, D. C.; DAVIS, L. 1970. Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *The Journal of Economic History*. Vol. 30, No. 1, pp. 131–149.
- OLSON, M. 2002. *The logic of collective action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 2002. 186 s. ISBN 978-067-4537-514.
- PF ČR. 1994–2010. *Výroční zprávy*. Pozemkový fond ČR. Dostupné na: <http://www.spucr.cz/dokumenty-ke-stazeni/archiv-dokumentu-pf-cr>
- RICARDO, D. 2004. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Dover Publications, 2004. 320 s. ISBN 978-0486-434-612.
- STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- TULLOCK, G. 2005. *The rent-seeking society*. Liberty Fund, 2005. 342 s. ISBN 978-0865-975-354.
- VOIGHT, S. 2008. *Institucionální ekonomie*. Praha: Alfa nakladatelství a Liberální institut, 2008. 959 s. ISBN 80-86389-53-7.
- WILLIAMSON, O. E. 1981. The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*. Vol. 87, No. 3, pp. 548–577. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/2778934>

NATIONAL ECONOMICS EFFECTS OF THE PRIVATIZATION PROCESS IN THE CZECH REPUBLIC

Karel Zeman, University of Economics in Prague, Faculty of Economics, Department of Economic and Social Policy, W. Churchill Sq. 4, CZ – 130 67 Prague 3 (karelzeman@email.cz)

Abstract

The transformation of centrally planned economy to a market economy has confirmed that the basic premise for the economic policy, characterized by liberal market economy, is democratically established property rights. This text analyzes the National Economic effects of one of the most complex transformation processes, which is the process of privatization. This publication examines all three legal regimes through which were the entire privatization process implemented. These are "The Small Privatization" according to the Act no. 427/1990 Coll., "The Large-scale Privatization" according to the Act no. 92/1991 Coll. and "The privatization of agricultural and forestry property" according to the Act no. 229/1991 Coll. and the Act no. 95/1999 Coll., with respect to the: affected economic theories, theory of property rights in particular, transaction costs theory, theory of interested groups, rent-seeking theory, theory of government failure, etc.; macroeconomic analysis of the process itself; macroeconomic analysis of the use of the proceeds from the privatization process; evaluation of the National Economic effects, whether positive or negative, of the privatization process in the Czech Republic. The aim of this text is to provide professional and comprehensive overview of the National Economic effects of the privatization process as a whole, which has not been published until now by any author in view of the fact that the perception of the privatization process of the professionals and the general public has been narrowed to a process implemented by the National Property Fund and the Ministry of Finance (by

selling shares through vouchers). Finally, the aim of this publication is to analyze the application of economic theories within the privatization process in the Czech Republic which describes the pros and cons of this unique economic and national economy “experiment”.

Keywords

privatization process, state property, property rights, rent-seeking, national property fund of the Czech Republic, land fund of the Czech Republic

JEL Classification

H810, H820, P210, P260, Q150