ODBORNÁ A NEZAUJATÁ ANALÝZA VÝZNAMNÝCH ASPEKTŮ NEJRADIKÁLNĚJŠÍ ZMĚNY NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ OD ROKU 1918

DOI 10.18267/j.aop.564

Jaroslav Daňhel*

Karel Zeman: Analýza privatizačního procesu v České republice

Praha: Karolinum, 2015. ISBN 978-246-2939-1, 294 stran.

O jednotlivých aspektech transformačního procesu v České republice bylo za 25 let politopadové éry napsáno značné množství publikací analyzujících tento proces z různých hledisek a podle různých kritérií, včetně beletrie žánru thrilleru. Jejich konečné vyznění je často dáno subjektivním pohledem autorů: bývají zatíženy názorovými polemikami plynoucími z rozdílných pohledů na tehdejší politická a vládní rozhodnutí a na metodiky a systémy použité při jejich realizaci.

Ambicí autora recenzované publikace bylo na základě jeho obsáhlého výzkumu toto téma kvalitativně posunout – zpracovat nezávislou odbornou monografii založenou na analytických závěrech a především oproštěnou od subjektivních názorů zastánců či odpůrců použitých metod a postupů či filosofických přístupů. Autor ve své analýze uchopuje jednotlivé segmenty transformačního procesu komplexně a ve všech relevantních souvislostech: jak z hlediska právního rámce, institucionálního zajištění, tak zejména z hlediska makroekonomické a statistické analýzy.

V publikaci je přesvědčivě ukázáno, že proces deetatisace majetku, který byl v administrativně příkazovém systému řízení ekonomiky nás všech a vlastně ničí, k vlastnictví lépe definovanému, až po zakořeňování nové vlastnické struktury, byl procesem velmi složitým, bez opory výraznějšího teoretického zázemí a jakýchkoli zkušeností. Nemůže být tudíž překvapením, že se v jeho průběhu hojně vyskytovaly i kauzy, které byly veřejností vnímány negativně a byly široce mediálně probírány. V tehdejší prostředí dosud pevně nezakořeněných institucí tržní ekonomiky, na jejíž trajektorii země postupně přecházela, se v privatizačním procesu projeví i silné aspekty morálního hazardu a negativního výběru, zejména ve spojení s nátlakem zájmových skupin a s vládními selháními, s jejichž negativními důsledky se v české ekonomice potýkáme dodnes.

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví (jaroslav.danhel@vse.cz).

Díky autorově vysoké odborné fundovanosti a shromáždění faktografického materiálu je z množství těchto problémových okruhů pozornému čtenáři v knize mnohé vysvětleno. Úvodní kapitola obsahuje nezbytné minimum instrumentaria ekonomické teorie těsně se vztahující k realitě privatizačního procesu. Méně v ekonomické vědě orientovaný čtenář v této kapitole nalezne stručný úvod do teorie vlastnických práv, transakčních nákladů, finančních trhů, do teorií firmy, atd., zejména pak do teorie zájmových skupin, dobývání renty a vládních selhání. V druhé kapitole autor vcelku podrobně a přehledně analyzuje právní rámec privatizačního procesu (od nabytí účinnosti zákona o velké privatizaci uběhlo letos 25 let). Třetí kapitola popisuje institucionální zajištění privatizačního procesu. O jak složitou problematiku šlo, je názorně ilustrováno na segmentu privatizačního procesu organizovaného Státním pozemkovým fondem. Zatímco v případech týkajících se privatizace v kompetenci Fondu národního majetku (FNM) byl uplatňován pouze jeden právní režim, v kauzách týkajících se Státního pozemkového fondu bylo těchto režimů několik, včetně podmínky lustrace nabývacích titulů k půdě do roku 1948, což celý proces enormně zkomplikovalo.

Stěžejní analytické části publikace začínají čtvrtou a nejobsáhlejší kapitolou, nazvanou *Makroekonomická a statistická analýza privatizačního procesu*. V první subkapitole se autor věnuje procesu malé privatizace jako rychlé metodě odstátnění státního majetku. Podle jeho názoru proběhla malá privatizace efektivně a úspěšně. S tímto globálním hodnocením lze v podstatě a v kontextu cca 30 tisíc veřejných dražeb souhlasit, autor uvádí i některé dílčí negativní jevy z pohledu privatizátora, které souvisely s enormním zájmem o některé objekty, toto celkové hodnocení procesu ale popsané drobné excesy nemohou zvrátit. Recenzent k tomu poznamenává, že zejména v případech ubytovacích a rekreačních zařízení došlo k jejich vydražení za vysoké částky, na které si vydražitelé vzali bankovní úvěr, pak došlo v celé společnosti ke změně hierarchie hodnot, a to právě např. na úkor zájmu o rekreační pobyty, a potíže nových vlastníků se přelily do bankovního sektoru nejprve zvýšením objemu pohledávek po lhůtě splatnosti, později v úvěrové defaulty a nezanedbatelný příspěvek k bankovní krizi poloviny devadesátých let.

Další subkapitola je věnována velké privatizaci realizované jednak Fondem národního majetku, jednak Pozemkovým fondem. Rozsáhlejší část je věnována procesu řízenému FNM. Autor v textu hodnotí jednotlivé privatizační formy počínaje asi nejtransparentnějšími veřejnými dražbami, přes veřejné obchodní soutěže, efektivní ale nejkritizovanější přímé prodeje, ne zcela vždy ve shodě s účelem provedené bezúplatné převody do vlastnictví obcí, administrativně relativně náročné zakládání akciových společností včetně zlatých akcií a vkládání akcií do RIF a NIF. Poslední část této subkapitoly analyzuje odbornou i laickou veřejností hojně diskutovanou metodu prodeje akcií formou kuponů. Do kuponové privatizace v zemi s nedostatečným kapitálem byly občanům České republiky levně nabídnuty akcie podniků, které byly standardními způsoby privatizace stěží prodejně, dalším argumentem pro použití této nestandardní formy byl převis hodnoty do privatizace vloženého majetku v relaci s reálnými možnostmi tehdejšího národního bankovního trhu.

Autor s odstupem času uvádí výčet hlavních nedostatků kuponové metody: nesystémový výběr podniků pro prodej prostřednictvím kuponů; zbytečné zahrnutí atraktivních majetkových účastí, které bylo nepochybně možno zpeněžit pro stát nesrovnatelně lukrativněji, jako byly např. ČEZ, Česká pojišťovna, velké kamenné banky atd.; velkou vadou kuponové privatizace byla i netransparentnost výběru budoucích nabyvatelů akcií

při převisu poptávky nad nabídkou, se kterou se odborná ani laická veřejnost prakticky dodnes nedokázala smířit.

Samostatný problémový okruh představuje v této souvislosti chování některých investičních fondů, kterým drobní držitelé svěřili do správy své čerstvě nabyté akciové účasti. Podle názoru autora nutno nekalou činnost investičních fondů považovat z právního hlediska již za hranou procesu kupónové privatizace a její v některých případech až kriminální realitu nutno přičíst celkové právní nedostatečnosti tehdejšího transformačního prostředí.

Poslední část této subkapitoly je věnována analýze a hodnocení privatizace organizované Pozemkovým fondem. Ta má obdobné charakteristiky jako předešlá, prošla analogickými peripetiemi, jakými byly zejména nesystémový výběr metod, silné lobbistické tlaky apod. Její agenda byla ovšem z hlediska objemu a počtu převodů méně významná, i když složitá.

Asi nejsenzitivnější část knihy představuje subkapitola 4.3 nazvaná *Analýza vývoje ekonomické kondice a efektivnosti prodeje bank privatizovaných v ČR*. Privatizaci našich největších kamenných bank předcházela nejprve bankovní krize poloviny devadesátých let, při níž byly zejména v důsledku neobežetně poskytovaných a posléze dlužníky nesplácených úvěrů odebírány licence malým bankám. Turbulence se přenášely do celé ekonomiky a měly dopad i na politickou sféru. Po několika letech problémy dostihly i největší banky, přičemž politickým řešením měla být jejich privatizace do rukou zahraničních strategických partnerů. Autor svou analýzou přesvědčivě dokládá, že proces privatizace nejvýznamnějších českých bank byl ze strany státu provázen nekompetencí jeho zástupců, čemuž podle něj odpovídá i tristní výsledek: účet za úspěšné fungování zájmových skupin, dobývání renty a opakovaná vládní selhání při analýze ekonomické kondice a následném procesu privatizace nejvýznamnějších českých bank (České spořitelny, Československé obchodní banky, Investiční a poštovní banky, Komerční banky a Živnostenské banky) znamenal pro Českou republiku celkovou rekordní ztrátu více než 233 miliard korun. Největší podíl na tomto výsledku má ČSOB v souvislosti s převzetím majetkové podstaty IPB. Po bezprecedentním selhání věnoval stát smlouvami s MF ČR a ČNB této bance téměř 185 miliard korun, což nejvýrazněji ovlivnilo výslednou zápornou bilanci tohoto privatizačního procesu.

Z autorovy analýzy rovněž plyne, že skutečná ekonomická kondice dotčených bank byla podstatně lepší, než bylo některými politiky a úředníky toho času prezentováno. Banky vesměs začaly ihned dosahovat výborných postprivatizačních výsledků, kterých by nebylo možno dosáhnout za stavu, který byl předtím deklarován. Z toho lze odvodit, že sanace bank na účet veřejných financí před jejich prodejem byla nadměrná. Příčinou byla především absence kvalitní a odborné analýzy ocenění bonity vyváděných aktiv. Takto neodůvodněně zkrácená ekonomická kondice bank pak vůbec neodpovídala realitě a tím pádem i dosaženým kupním cenám. Dokladem je i skutečnost, že tyto banky mimořádně dobře obstály v poslední krizi a daří se jim i nadále. Za rok 2015 vykázal s výrazným přispěním dotčených bank celý český bankovní sektor zisk po zdanění téměř 67 mld. CZK.

Období první poloviny transformační dekády bylo obecně, jak již bylo zmíněno, ve znamení právní nedostatečnosti ekonomického prostředí, čehož účastníci ekonomických interakcí hojně využívali k morálnímu hazardu a negativnímu výběru, mnohdy až za hranicí kriminality. Pro první polovinu devadesátých let byla charakteristická již zmíněná nízká platební morálka dlužníků, vedle problémů bank měl pochopitelně problémy

s pohledávkami za nabyvateli majetkových účastí také FNM. Do čtvrté, stěžejní kapitoly své knihy tudíž autor, v devadesátých letech aktivní účastník popisovaných dějů, zařadil subkapitolu *Analýza řízení procesu vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti na FNM ČR*. V rámci řešení problému bylo na FNM vytvořeno v ČR ojedinělé a originální know-how, které při daných objemech a četnostech nebylo nikým jiným v té době realizováno a vedlo k výraznému zlepšení výsledků ve výtěžnosti, účinnosti a ve vývoji objemu a počtu pohledávek po lhůtě splatnosti.

Čtvrtá kapitola je završena nepříliš radostnou makroekonomickou analýzou využití celkových příjmů z privatizačního procesu. Autor na číselných údajích přesvědčivě prokazuje, že kromě několika výjimek byly prostředky z privatizace použity zcela v rozporu s původními záměry – aktiva státu nebyla v procesu privatizace přetvořena na jiná pozitivní aktiva, nýbrž byla pouze ne hospodárně spotřebována. Autor konstatuje: „Pokud pomineme primární pozitivum, a to takřka dokončené změny vlastnických práv, neboli odstátnění majetku, který stát vlastnil, je nutné konstatovat, že veškeré náklady, ať již finanční, duševní i ostatní, přišly v podstatě vniveč, protože stát veškerý majetek, který měl ve svém vlastnictví, v průběhu privatizačního procesu prohospodařil, takže budoucím generacím z dříve vytvořených aktiv nezůstalo de facto nic ... vyjma gigantického zadlužení ČR“ (str. 182).

Pátá kapitola obsahuje syntézu – údaje o počtu převodů, o celkových příjmech z privatizace a o celkové hodnotě majetku vloženého do privatizačního procesu. Poslední, šestá kapitola pak shrnuje závěry z autorem provedené makroekonomické a statistické analýzy privatizačního procesu a deklaruje jeho pozitiva a negativa. Mezi zásadními pozitivy autor na prvním místě vyzdvihuje zavedení standardních vlastnických práv, a to během relativně krátké doby, čímž byly vytvořeny podmínky a prostředí pro úspěšnou realizaci transmise k liberálně tržní ekonomice. S tím souvisí i poměrně rychlá změna v sociální struktuře občanů ČR: vznik pravicově smýšlejícího segmentu podnikatelů a živnostníků znamenal novou determinantu výsledků voleb. K dalším pozitivům autor řadí mimo jiné to, že občané ČR získali možnost účastnit se procesu privatizace a že byli upřednostněni před zahraničním kapitálem, a mohli se tak stát účastníky kapitálového trhu, a také vytvoření zmíněného unikátního know-how pro vymáhání pohledávek.

Mezi negativy hraje prim extrémně vysoký objem transakčních nákladů na realizaci privatizačního procesu, které překročily sumu 500 mld. CZK, nezodpovědné prohospodaření příjmů, záporná bilance a neefektivní prodej komerčních bank a také neprovázanost právních norem, která dále posilovala právní nedostatečnost transmisního období. K dalším negativům patří podle autora absence úvodní inventarizace státního majetku, nesystémový výběr účastí do kupónové privatizace, neefektivní (ztrátové) převody majetku do vlastnictví obcí, nedůsledné dobývání příjmů a dividend, vznik dlužníků po lhůtě splatnosti a další.

V samotném závěru publikace autor konstatuje, že učinit jednoznačné zhodnocení všech aspektů privatizačního procesu je velmi složité. Přes konstatování velmi závažných negativ je toho názoru, že zásadním prioritním kladem zkoumaného privatizačního procesu v ČR bylo zavedení a realizace standardních demokratických vlastnických práv.

Publikace, která je prvním originálním výstupem dlouhodobého a rozsáhlého výzkumu autora (shromažďoval data po dobu 20 let), analyzuje kompletně všechny právní režimy privatizačního procesu, jeho institucionální zajištění, je ojedinělá svou strukturou a zejména obsahuje makroekonomickou a statistickou analýzu a syntézu všech právních

režimů procesů privatizace. Za mimořádně cenné lze považovat původní a takto dosud poprvé komplexně prezentované výsledky, např. analýzu využití příjmu z privatizačního procesu, analýzu vývoje ekonomické kondice a efektivnosti prodeje privatizovaných bank a také makroekonomickou syntézu všech právních režimů privatizačních procesů.

Recenzovaná publikace spolu s další autorovou publikací – vydanou taktéž nakladatelstvím Karolinum a obsahující analýzu restitučního procesu – mají ambici stát se základními studijními a badatelskými texty, které následovníkům výzkumu poskytnou ucelený soubor informací o tomto hektickém a dramatickém transmisním období ve vývoji České republiky po jejím vzniku. Autor svými publikacemi určenými odborné i laické veřejnosti, studentům a všem zájemcům o ekonomii, hospodářskou politiku, národní hospodářství a související oblasti předkládá fakta pro mnohé z nás zatím neznámá a velmi erudovaně je komentuje. Autorova stylistika je srozumitelná a čtivá, po argumentační stránce je kniha bohatě doložena statistickým materiálem a jeho grafickými znázorněními. Obě knihy by rozhodně měly patřit do knihoven všech zájemců o ekonomii.