

# ANALÝZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU V ČESKÉ REPUBLICĚ

PLZEŇSKÝ PRAZDROJ

MOSTECKÁ UHELNÁ

MADETA

ŠKODA AUTO

BECHEROVKA

POLDI KLADNO

KAREL ZEMAN

KAROLINUM

# **Analýza privatizačního procesu v České republice**

**Karel Zeman**

Recenzovali: doc. Ing. Erika Pastoráková, Ph.D.

doc. Ing. Václav Petříček, CSc.

---

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)

Redakce Dana Pačková

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

První vydání

© Univerzita Karlova, 2015

© Karel Zeman, 2015

ISBN 978-80-246-2939-1

ISBN 978-80-246-3311-4 (online : pdf)



Charles University  
Karolinum Press 2017

[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
[ebooks@karolinum.cz](mailto:ebooks@karolinum.cz)



---

# OBSAH

---

SEZNAM ZKRATEK -----	9
PŘEDMLUVA AUTORA-----	11
ÚVOD -----	13
<b>1. EKONOMICKÉ TEORIE VZTAHUJÍCÍ SE K PRIVATIZAČNÍMU PROCESU -----</b>	<b>17</b>
TEORIE VLASTNICKÝCH PRÁV-----	17
TEORIE TRANSAKČNÍCH NÁKLADŮ-----	18
TEORIE ZÁJMOVÝCH SKUPIN -----	19
TEORIE DOBÝVÁNÍ RENTY -----	20
TEORIE VLÁDNÍCH SELHÁNÍ -----	22
TEORIE FIRMY (CORPORATE GOVERNANCE) -----	23
MANAŽERSKÁ TEORIE FIRMY -----	24
INSTITUCIONÁLNÍ TEORIE FIRMY -----	26
AKCIONÁŘSKÁ TEORIE-----	27
TEORIE FINANČNÍHO TRHU -----	27
TEORIE KONKURENCE-----	28
<b>2. ANALÝZA PRÁVNÍHO RÁMCE PRIVATIZAČNÍHO PROCESU -----</b>	<b>31</b>
2.1 „MALÁ PRIVATIZACE“ PODLE ZÁKONA Č. 427/1990 SB. -----	32

2.2 „VELKÁ PRIVATIZACE“ DLE ZÁKONA Č. 92/1991 SB. -----	32
2.3 „PRIVATIZACE ZEMĚDĚLSKÉHO MAJETKU“ DLE ZÁKONA Č. 229/1991 SB. -----	33
2.4 „PRODEJ ZEMĚDĚLSKÝCH A LESNÍCH POZEMKŮ“ PODLE ZÁKONA Č. 95/1999 SB. -----	34
<b>3. ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ PRIVATIZAČNÍHO PROCESU -----</b>	<b>37</b>
3.1 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLA „MALÁ PRIVATIZACE“ ----	37
3.2 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLA „VELKÁ PRIVATIZACE“ ---	39
3.3 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYLA „PRIVATIZACE AKCIÍ PROSTŘEDNICTVÍM KUPONŮ“ JAKO SOUČÁST PROCESU „VELKÉ PRIVATIZACE“ -----	46
3.4 INSTITUCE, V JEJICHŽ PŮSOBNOSTI BYL „PRODEJ STÁTNÍ PŮDY“ JAKO SOUČÁST PROCESU „VELKÉ PRIVATIZACE“ -----	50
<b>4. MAKROEKONOMICKÁ A STATISTICKÁ ANALÝZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU -----</b>	<b>51</b>
4.1 ANALÝZA PROCESU „MALÉ PRIVATIZACE“ -----	51
4.2 ANALÝZA PROCESU „VELKÉ PRIVATIZACE“ -----	55
4.3 ANALÝZA VÝVOJE EKONOMICKÉ KONDICE A EFEKTIVNOSTI PRODEJE BANK PRIVATIZOVANÝCH V ČR -----	129
4.4 ANALÝZA ŘÍZENÍ PROCESU VYMÁHÁNÍ POHLEDÁVEK PO LHŮTĚ SPLATNOSTI Z PROCESU PRIVATIZACE -----	161
4.5 MAKROEKONOMICKÁ ANALÝZA VYUŽITÍ PŘÍJMŮ Z PRIVATIZAČNÍHO PROCESU -----	179
4.6 DALŠÍ STRATEGICKÉ ČINNOSTI SOUVISEJÍCÍ S REALIZACÍ ROZHODNUTÍ O PRIVATIZACI -----	185
<b>5. MAKROEKONOMICKÁ SYNTÉZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU-----</b>	<b>193</b>
5.1 SYNTÉZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU REALIZOVANÉHO MSNMP ČR -----	193
5.2 SYNTÉZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU REALIZOVANÉHO FNM ČR ----	194
5.3 SYNTÉZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU REALIZOVANÉHO PF ČR -----	204
5.4 KOMPLETNÍ SYNTÉZA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU -----	215
<b>6. ZÁVĚRY Z MAKROEKONOMICKÉ A STATISTICKÉ ANALÝZY PRIVATIZAČNÍHO PROCESU -----</b>	<b>219</b>
6.1 POZITIVA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU V ČESKÉ REPUBLICE -----	219
6.2 NEGATIVA PRIVATIZAČNÍHO PROCESU V ČESKÉ REPUBLICE -----	224
<b>ZÁVĚR -----</b>	<b>239</b>

SUMMARY: AN ANALYSIS OF THE PRIVATIZATION PROCESS IN THE CZECH REPUBLIC -----	243
LITERATURA-----	245
<b>PŘÍLOHY</b> -----	251
PŘÍLOHA 1: ZLATÉ AKCIE -----	251
PŘÍLOHA 2: KOPIE KUPONOVÉ KNÍŽKY -----	255
PŘÍLOHA 3: PODKLADY POTŘEBNÉ PRO ZPRACOVÁNÍ ANALÝZ V RÁMCI VYMÁHÁNÍ POHLEDÁVEK -----	256
PŘÍLOHA 4: KODEX FNM ČR -----	257
PŘÍLOHA 5: DRUHOVÁ STRUKTURA CELKOVÝCH VÝDAJŮ FNM ČR V ROCE 2010 -----	276
PŘÍLOHA 6: PŘEHLED VÝDAJŮ PF ČR V LETECH 1994–2010 (TIS. KČ)---	279
PŘÍLOHA 7: PRIVATIZAČNÍ PROCES REALIZOVANÝ FNM ČR -----	283
PŘÍLOHA 8: PRIVATIZAČNÍ PROCES REALIZOVANÝ PF ČR -----	287
PŘÍLOHA 9: PRIVATIZAČNÍ PROCES REALIZOVANÝ FNM ČR A PF ČR-----	292





## SEZNAM ZKRATEK

CKP	Centrum kuponové privatizace
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČKA	Česká konsolidační agentura
ČNR	Česká národní rada
ČS	Česká spořitelna, a. s.
ČSOB	Československá obchodní banka, a. s.
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
FNM ČR	Fond národního majetku České republiky
IPB	Investiční a poštovní banka, a. s.
KB	Komerční banka, a. s.
KI	Konsolidační instituce
KOB	Konsolidační banka, s. p. ú.
KOBP	Konsolidační banka Praha, s. p. ú.
MD ČR	Ministerstvo dopravy České republiky
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
MK ČR	Ministerstvo kultury České republiky
MP	Malá privatizace
MPO ČR	Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky
MPSV ČR	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
MSNMP ČR	Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci České republiky (ministerstvo privatizace)
MZE ČR	Ministerstvo zemědělství České republiky
NIF	Nadační investiční fond
OPK	Okresní privatizační komise
PF ČR	Pozemkový fond České republiky
PGRLF	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond
PJ	Privatizační jednotka
RIF	Restituční investiční fond
RM-systém	System registracních míst
SCP	Středisko cenných papírů
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SFTR	Státní fond tržní regulace
SP	Státní podnik
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZÚ MF ČR	Státní závěrečný účet Ministerstva financí České republiky
TOZ	Trvale se obracející zásoby
VOS	Veřejné obchodní soutěže

VZ	Výroční zpráva
ZJ	Základní jmění
ŽB	Živnostenská banka, a. s.

## PŘEDMLUVA AUTORA

Transformace české ekonomiky po roce 1989 znamenala nejradikálnější změnu národního hospodářství od roku 1918, kdy vzniklo Československo. Transformace jako celek bývá často laickou a někdy i odbornou veřejností ztotožňována pouze s částí privatizačního procesu, přestože transformaci národního hospodářství České republiky tvořily čtyři pilíře:

1. liberalizace cen,
2. liberalizace zahraničního obchodu,
3. makroekonomická stabilizace,
4. změny (transformace) vlastnických práv.

Naopak privatizační proces bývá často neoprávněně zužován pouze na část privatizačního procesu realizovaného Fondem národního majetku ČR a Ministerstvem financí ČR, které realizovalo privatizaci majetkových účastí – akcií – prostřednictvím kuponů. Zcela se opomíjí realizace privatizačního procesu prostřednictvím Pozemkového fondu ČR, který z hlediska počtu realizovaných právních úkonů při privatizaci zemědělského a lesnického majetku převyšuje Fond národního majetku ČR více než pětapadesátkrát.

O privatizačním procesu v České republice bylo napsáno více publikací z různých hledisek a podle různých kritérií, avšak žádná z těchto publikací neřeší podrobně privatizační proces jako celek a ve většině případů se autoři zabývají pouze částí privatizačního procesu, realizovaného prostřednictvím Fondu národního majetku ČR a Ministerstva financí ČR. Zmíněné texty nejsou však koncipovány jako makroekonomické, statistické, právní a jiné analýzy zkoumající privatizační proces jako celek, tedy včetně transformace státního majetku, která je realizována ještě v současné době prostřednictvím Státního pozemkového úřadu založeného 1. 1. 2014, fúzí Pozemkového fondu ČR, Ústředního pozemkového úřadu a pozemkových úřadů.

Většina publikací na výše uvedené téma je pojata víceméně z politologického, filozofického, politického a historického hlediska. Část těchto textů je zatížena názorovými střety, které se týkají rozličných pohledů na tehdejší politická a vládní rozhodnutí, na filozofii jednotlivých procesů a jejich částí a na metodiky i systémy použité při realizaci.

Následující text vznikl jako odborná analýza, kterou autor připravoval souběžně po celé období, kdy působil na manažerských postech v rámci privatizačního procesu.

Cílem této monografie je zpracování základních teoretických východisek a testování praktické aplikovatelnosti dotčených ekonomických teorií renomovaných ekonomických fundamentalistů, strukturované analýzy právního rámce, institucionálního zajištění, vlastního vývoje privatizačního procesu a makroekonomické a statistické analýzy privatizačního procesu jako celku. Výše uvede-

ný systém strukturované analýzy je aplikován samostatně na jednotlivé procesy realizované MSNMP ČR, FNM ČR, MF ČR a PF ČR.

Tato kniha je určena odborné veřejnosti a zájemcům o studium odborné literatury týkající se ekonomie, národního hospodářství, práva, hospodářských a politických dějin, ekonomické analýzy, ekonomiky životního prostředí, teorie vlastnických práv, transformace národního hospodářství apod.

Nakonec je třeba zmínit skutečnosti, které autora inspirovaly ke zpracování této publikace:

1. Možnost vyhodnotit kladné i záporné národohospodářské efekty privatizačního procesu v ČR s odstupem 25 let od data zahájení celé transformace.
2. Neexistence publikací jak pro odbornou i laickou veřejnost, tak pro studenty řešících komplexně celý privatizační proces jak z hlediska právního rámce, institucionálního zajištění, analýzy vývoje vlastního procesu, tak zejména makroekonomické a statistické analýzy.
3. Potřeba zpracovat nezávislou odbornou publikaci založenou na analytických závěrech a oproštěné od názorových střetů zastánců či odpůrců jednotlivých metod, postupů či filozofií.
4. Nedobré výkony studentů, které dlouhodobě vykazují v této složité problematice, způsobené zejména nedostatkem relevantních studijních podkladů.
5. Potřeba zkoumat, analyzovat a zpracovávat odborné národohospodářské texty, která byla ovlivněna působením na vědeckém pracovišti před výkonem národohospodářsky významných pozic.
6. Možnost intenzivně se podílet v celém zkoumaném časovém intervalu na koncipování legislativně-právního rámce, prováděcích a metodických pokynů, institucionálního zajištění, zejména však na realizaci vlastního privatizačního procesu.

Tato publikace by navíc nemohla vzniknout, kdyby autor neměl tu vzácnou možnost se dlouhodobě osobně podílet na tomto „**ekonomickém a národohospodářském experimentu**“ jako zástupce ředitele odboru na Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR, dále jako místopředseda výkonného výboru Fondu národního majetku ČR, jako vedoucí sekce majetku a člen výkonného výboru Pozemkového fondu ČR i jako náměstek a poradce ministra financí ČR apod.

Za to, že autor mohl zpracovat tuto publikaci, protože vykonával výše uvedené národohospodářské funkce, si dovoluje dodatečně poděkovat všem, kteří mu umožnili výše uvedené strategické národohospodářské pozice vykonávat.

---

# ÚVOD

---

Privatizační proces v období od roku 1990 do roku 2010 byl z národohospodářského hlediska jedním z nejvýznamnějších procesů vůbec. Jde o proces, který je významným segmentem čtvrtého pilíře transformace národního hospodářství, tedy změn (resp. transformace) vlastnických práv. Tento pilíř tvoří privatizační proces, restituční procesy, likvidace státních podniků, konkurzy (resp. insolvenční řízení) státních podniků a konečně transformace státního majetku do vlastnictví obcí. Je zcela nesporné, že čtvrtý pilíř neboli změny (resp. transformace) vlastnických práv je ze všech čtyř pilířů transformace národního hospodářství jednoznačně nejsložitějším jak z hlediska legislativně-právního, institucionálního, z hlediska nároků na množství pracovní síly, nároků na transakční náklady, tak z hlediska časového. První tři pilíře, tedy liberalizace cen, liberalizace zahraničního obchodu a makroekonomická stabilizace, byly pilíře, u kterých došlo k úspoře pracovních sil způsobené likvidací institucí zřízených v centrálně plánované ekonomice. Legislativně-právní náročnost nebyla až tak vysoká a časovou náročnost lze vymezit u prvních dvou pilířů na přibližně dva roky, u třetího pilíře na zhruba pět až šest let. Tyto pilíře byly naopak velmi náročné, pokud šlo o odvahu tehdejší politické reprezentace k přijímání velmi radikálních národohospodářských a strategických rozhodnutí, ale zejména na jejich správné načasování.

Čtvrtý pilíř – transformace vlastnických práv – není ještě do současné doby dokončen a lze předpokládat, že nebude ukončen ani v roce 2020, a to zejména kvůli složitým restitučním procesům, ve kterých se vedou tisíce soudních sporů

mezi státem a „oprávněnými osobami“, a rovněž kvůli zahájení procesu církevních restitucí v roce 2014. Také privatizační proces ještě není zcela ukončen, i když objemy privatizovaného majetku jsou již v současné době oproti letům 1991 až 2007 nepatrné, ovšem četnost realizovaných prodejů, zejména v oblasti zemědělského a lesního majetku, je stále poměrně významná.

Úvodem je nutné zdůraznit, že demokraticky nastavená vlastnická práva jsou základní premisou pro dobře fungující tržní ekonomiku. Tato základní premisa byla fatálním způsobem deformována v období centrálně řízené ekonomiky, tedy od roku 1948 do roku 1989. Čtvrtý pilíř neboli transformace vlastnických práv, jejichž součástí je i privatizační proces, měl proto základní cíl narovnat deformace vlastnických práv do podoby běžné ve všech demokratických státech. Je nutné konstatovat, že stupeň deformace vlastnických práv v České republice neboli stupeň znárodnění majetku byl nejvyšší ze všech států východního bloku. Dalším specifikem, které se týká vlastnických práv na území ČR, je velmi turbulentní vývoj v této oblasti, protože od roku 1918 se střídalo hospodářsko-politické zřízení založené na demokratických principech se zřízením totalitním či direktivně řízeným. Jde zejména o období druhé světové války a o období „budování socialistického hospodářství od roku 1948 do roku 1989“.

Výše uvedená nestabilita v oblasti vlastnických práv se na rozdíl od většiny evropských států projevila na území České republiky tím, že obrovské množství majetku, zejména zemědělského a lesnického, změnilo svého vlastníka od roku 1918 do současné doby minimálně pětkrát z moci úřední (resp. na základě legislativně-právních změn). Tuto nestabilitu je možné označit za jev zcela ojedinělý v oblasti vlastnických práv, přesněji řečeno za extrémní turbulence způsobující nejistotu vlastnictví, což ve svém důsledku způsobuje demotivaci k jakékoli tvůrčí činnosti. V této souvislosti je nutné poznamenat, že ve většině evropských států takovéto radikální změny v oblasti vlastnických práv vůbec neprobíhaly, naopak stabilita a jistota ve výkonu vlastnických práv determinovaly dlouhodobé vytváření pozitivního vztahu k vlastnictví majetku po mnoho generací, což má zásadní vliv na motivaci vlastníků a následně vede k dosažení nesrovnatelně lepších ekonomických výsledků.

Zmíněná období byla poznamenána zejména tím, že v nich nebylo možné aplikovat ekonomické teorie renomovaných ekonomů s ohledem na direktivní vymáhání moci, extrémní regulaci a podobné negativní jevy uplatňované tehdejšími státními zřízeními. Je nutné zdůraznit, že hospodářskou politiku je možné charakterizovat jako metody přístupu určitého státu ke své ekonomice, přičemž používané metody jsou vnímány jako systémová činnost směřující k předem stanovenému cílovému chování státu. Z teoretického hlediska je hospodářská politika vnímána na rozhraní ekonomických teorií a aplikované ekonomické a národohospodářské praxe. Jak vyplývá z výše uvedeného, v určitých časových obdobích, v určitých státech a v určitých politických zřízeních

ovlivňují hospodářskou politiku různé ekonomické teorie, popřípadě jejich směry, na jejichž základě se následně činí politická či národohospodářská rozhodnutí.

V případě privatizačního procesu zcela nepochybně nejzákladnější ekonomickou teorií je teorie vlastnických práv, která vlastnická práva charakterizuje jako soubor práv, jež umožňují danou věc užívat, měnit ji, mít právo na příjmy, svěřit ji do užívání jiné osobě nebo převést vlastnická práva na jinou osobu. Teorií vlastnických práv se zabývali renomovaní ekonomičtí teoretici Ronald Harry Coase, Harold Demsetz, Douglass Cecil North, Armen Albert Alchian a James McGill Buchanan, jejichž texty vytvářely základní filozofii a teoretická východiska pro zpracování této práce.

Tato publikace zkoumá všechny tři právní režimy, jejichž prostřednictvím byl celý privatizační proces realizován. Jde o tzv. malou privatizaci dle zákona č. 427/1990 Sb., velkou privatizaci dle zákona č. 92/1991 Sb., a privatizaci zemědělského a lesnického majetku dle zákonů č. 229/1991 Sb., a č. 95/1999 Sb. Celý privatizační proces je zkoumán ve čtyřech základních oblastech – v oblasti právního rámce, institucionálního zajištění, analýzy vývoje vlastního procesu a v neposlední řadě byla zpracována také makroekonomická a statistická analýza tohoto procesu jako celku.

Takto podrobná legislativně-právní, institucionální, makroekonomická a statistická analýza umožňuje čtenáři proniknout do jednoho z nejsložitějších procesů transformace národního hospodářství a ekonomiky v ČR po roce 1989. Z dlouhodobého výzkumu vyplynulo mnoho skutečností a dat, které dosud nebyly publikovány a které jsou do značné míry i překvapivé.