FINANCE A ÚVĚR **11/1990**

Ročník 40 (v SNTL 28)

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou

© SNTL – nakladatelství technické literatury, n. p., Spálená 51, Praha 1

Adresa redakce:
Krakovská 8, 113 02 Praha 1, Nové Město
Telefon: 26 43 51–8
meziměstské hovory: 26 43 07

Vedoucí redaktor:
Ing. Ivan Kočárník, CSc.

FINANCE A ÚVĚR **11/1990**

Год. изд. 40 (28)

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии.

© СНТЛ — издательство технической литературы, н. п., Спалена № 51, Чехословакия

Редакция: Краковска 8, 113 02 Прага 1, ЧСФР
Телефон: 26 43 51

Главный редактор: Иван Кочарник

OBSAH

Ing. I. KOČÁRNÍK, CSc.: Finanční politika v roce 1990 a v roce 1991 721
Vybrané oblasti procesu radikální ekonomické reformy 724
Koncepce procesu odstátnění a privatizace 744

Diskuse

Ing. M. MANDEL: K otázkám přechodu čs. koruny na jednotný a rovnovážný kurs 767

Finance a úvěr v zahraničí

Ing. J. ŽEMLIČKA: Zbožové aukce, aukční obchody a ceny 786

Informace

Ing. T. LETKOVÁ: Výskum a hospodárska prax — nové formy spolupráce? 791

СОДЕРЖАНИЕ

И. КОЧАРНИК: Финансовая политика в 1990 и 1991 гг. 721
Избранные области процесса радикальной экономической рефомы . 724
Концепция процесса деэтатизации и приватизации 744

Дискуссия

М. МАНДЕЛ: К вопросам перехода чехословацкой кроны к единому и равновесному курсу 767

Финансы и кредит за рубежом

И. ЖЕМЛИЧКА: Товарные аукционы, аукционная торговля и цены . . 786

Информация

Т. ЛЕТКОВА: Исследование и хозяйственная практика — новые формы кооперации? 791

REDAKČNÍ RADA: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc., prom. mat. Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Ivan Svitek, ing. Stanislav Šourek, prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

DT: 338.246.025.88 (437)

Koncepce procesu odstátnění a privatizace *1*)

Definičním znakem tržní ekonomiky jsou přesně vymezená vlastnická práva ekonomických subjektů, která určují jak majetkovou odpovědnost a z ní vyplývající rozhodovací pravomoc, tak nárok na výnos z hospodářské činnosti.

Socialistická (centrálně plánovaná) ekonomika tuto uspořádanost narušila. Zpřetrhala vlastnické vztahy a nahradila je vágní koncepcí socialistického společenského vlastnictví, institucionalizovaného především systémem národních a posléze státních podniků a jejich zakladatelů (zejména odvětvových ministerstev). Tento systém vedl k odtržení účastníků ekonomického procesu od jeho výsledků, k nezájmu o zhodnocení majetku a ve svém konečném důsledku k neefektivnímu hospodaření, které způsobilo trvalé zaostávání úrovně národního hospodářství.

Obsahem procesu *odstátnění* a následné *privatizace* je *převod státního majetku na subjekty soukromého práva.* Pouze tyto subjekty mohou být plně majetkově odpovědné za svoji hospodářskou činnost. Po zdanění jim připadne celý hospodářský výsledek, ať už je to požitek ze zisku, nebo odpovědnost za ztrátu.

Nalezení subjektů soukromého práva a jejich majetkové vymezení bude výsledkem procesu, jenž bude organizován výkonnými orgány státu na základě zákonů schválených Federálním shromážděním a národními radami.

Veřejný a soukromý sektor společnosti a ekonomiky

Každý státní útvar vyčleňuje sektor *veřejný* a *soukromý* a v návaznosti na to sféru veřejných a soukromých financí. Úkolem veřejného sektoru je pečovat o veřejné statky a zabezpečovat veřejně prospěšné služby.

Některé statky a služby mají veřejnou povahu vyplývající plně z konsensu obyvatelstva (zdravotnictví, školství, veřejná doprava, pošty, telekomunikace, zahraniční služba, obrana státu). Jiné jsou za veřejné tou kterou společností prohlášeny. Důvody, proč jistý sektor prohlásit za veřejný, jsou často politické, jen málokdy ekonomické. Naopak, převedení činností z veřejného do soukromého sektoru (privatizace) je převážně motivováno ekonomicky.

To, že stát zařadí některé statky (či služby) do veřejného sektoru, má zásadní význam pro posuzování efektivnosti jejich produkce. Ceny těchto statků (například zdravotních služeb) nejsou dokonalé a nelze proto smysluplně porovnávat výnosy a náklady produkce těchto statků (a služeb).

Dělení statků na veřejné a ostatní — neveřejné, soukromé — vede k dělení jejich realizátorů (výrobců, podniků, úřadů, zařízení) na veřejně prospěšná

(*1*) Z materiálu předloženého k projednání ve vládě ČSFR v červnu 1990.

a „ostatní" zařízení, na podniky veřejně prospěšné a „ostatní" („neveřejné"). Veřejně prospěšná zařízení vždy vlastní stát; za statky a služby poskytované těmito veřejně prospěšnými zařízeními obyvatelstvo buďto platí, nebo neplatí. V našich podmínkách jsou veřejně prospěšnými zařízeními rozpočtové a příspěvkové organizace.

Existuje však kategorie podniků, které vlastní stát a jejichž produkci není připisována veřejná povaha. Například může jít o státní podnik na výrobu automobilů. Tento státní podnik (či-li vlastně stát) pak na trhu nabízí své výrobky v rovné konkurenci s jinými výrobci, v tržní ekonomice za tržní ceny.

Státní podnik je však vždy — tj. i v tržních ekonomikách — kategorií, která není jak z právního, tak i z ekonomického hlediska korektně vymezena. Tato nekorektnost je zjevně patrná např. v případě státních (vojenských) zakázek, kdy stát vůči sobě prostřednictvím státního podniku vystupuje na straně poptávky i nabídky (ministerstvo národní obrany vůči vedení státního podniku).

Stát má ke svému podniku vždy paternalistický, ochranářský vztah. Státní podnik, přestože má fungovat na stejných principech jako podnik soukromý, v zásadě „neumí" bankrotovat. Formou paternalistické ochrany, kterou státnímu podniku poskytuje stát, se tento podnik vždy bude podobat více veřejně prospěšné než komerční instituci. Státní ochrana před úpadkem snižuje finanční disciplínu státního podniku a v důsledku toho způsobuje i jeho nižší efektivnost a výkonnost. Tyto problémy jsou dobře známy i z tržních ekonomik, přestože státní podniky jsou zde v absolutní menšině a alespoň technicky je možné realizovat nad nimi přísnou ekonomickou kontrolu.

V netržních — tj. postsocialistických — ekonomikách jsou prakticky všechny podnikatelské subjekty státními podniky; ceny a daně jsou centrálně určeny na základě individuálních „potřeb" těchto podniků, které jsou navíc do důsledku zmonopolizovány. Pro tyto ekonomiky není přehnaným tvrzení, že v zásadě všechny podniky mají postavení veřejně prospěšných zařízení, přičemž je občas jen shodou okolností, že některé z nich jsou ziskové, zatímco jiné mají spíše charakter příspěvkových, či dokonce rozpočtových organizací.

Propojení státního rozpočtu s rozpočtem podniků je tedy zprostředkováno cestou individualizovaných daní a odvodů, devizových normativů, centrálně určovaných cen a dotací. Toto propojení činí ekonomiku mimořádně netransparentní; neumožňuje dobře rozpoznat, kde je hranice státního rozpočtu a kde začíná oblast podnikových financí. Bylo cílem i všech předchozích reforem přerušit toto spojení (pro všechny státní podniky, které nebudou označeny jako veřejně prospěšné). Autorům všech dosavadních reforem bylo jasné, že státní podniky je třeba „odstátnit". Idea tzv. úplného chozrasčotu je stejně stará jako socialismus. Kvalitativní změna dnešní ekonomické reformy spočívá v tom, že její protagonisté chápou, že státní podniky nelze odstátnit, aniž budou privatizovány.

Proces oddělování veřejného a soukromého sektoru lze pracovně rozdělit do dvou etap: komercializace a vlastní privatizace. Obsah těchto etap osvětlujeme v následujících částech materiálu.

Komercializace

Vymezení oblastí federace, republik a oblasti municipální

Nové poměry ve společnosti a ekonomice nastolují otázku dělení veřejných statků (vč. služeb) na *federální, republikové* a *municipální* (obecní, městské).

Veřejný sektor na federální úrovni musí působit v těch oblastech, v nichž je žádoucí zabezpečit jednotný režim v celém státě. Federálními veřejnými statky jsou a určitě zůstanou např. obrana a zahraniční služba, účelné se jeví, alespoň v nejbližší budoucnosti, ponechat pod správou federace průmysl na úrovni mezinárodní evropské integrace aj. Ostatní oblasti podle své povahy náležejí do působnosti republikové a municipální. Obecními veřejnými statky se stanou veškeré výrobní a obslužné činnosti místního významu (osvětlení měst, kultura, případně i bezpečnost). Veřejnými statky republikového typu budou všechny ostatní.

Toto členění bude mít zásadní význam nejen pro konstrukci nově vznikajících rozpočtových pravidel (vztahy mezi rozpočty měst a obcí, republik a federace), ale i pro novou daňovou soustavu. Na tuto otázku je v tomto materiálu brán zřetel jen z hlediska koordinace procesu odstátnění a privatizace.

Proces odstátnění v prvním kroku předpokládá oddělení veřejně prospěšných zařízení od státních podniků neveřejné povahy. Tento krok bude realizován v rámci pravomoci příslušných federálních, republikových a municipálních orgánů; vzhledem k naléhavosti problému odstátnění bude tento proces do značné míry organizován v rámci členění odpovídajícího existujícím strukturám.

Federace, republiky a obce v oboru své působnosti vymezí, které statky a služby a na jaké úrovni (federální, republikové či obecní) budou mít veřejný charakter. Zbytek bude odstátněn, tj. odpojen od státního rozpočtu (federálního, republikového či rozpočtu obcí). Pravidla procesu odstátňování umožní stanovit postup v těch případech, kdy nebude možné jednoznačně rozhodnout o veřejné či neveřejné (soukromé) povaze té či jiné činnosti.

Shrneme-li, pak dnešní národní majetek bude rozdělen do tří kategorií: federální, republikové a municipální. Na každé z těchto úrovní bude rozhodnuto, jaká část z tohoto majetku bude mít veřejnou a neveřejnou (soukromou) povahu. Podniky, které nezabezpečují veřejně prospěšné činnosti, budou příslušnými státními orgány odstátněny.

Oddělení majetku municipálního bude řešit připravovaný zákon o obci a místní samosprávě v návaznosti na změnu ústavního zákona o čs. federaci, který právně zakotví samosprávné postavení obcí a měst. To znamená, že pro proces odstátnění a privatizace na této úrovni v širším měřítku bude důležité toto definování municipálního vlastnictví. Podmínkou pro důslednou a rozsáhlou realizaci jednotlivých forem privatizace v oblasti municipálního vlastnictví budou až municipální volby, které poprvé zvolí reálné subjekty municipálního vlastnictví.

Nejde v zásadě o odklad privatizace v municipální oblasti, neboť v mezidobí proběhne restrukturalizace podniků místního hospodářství (např. rozdělení okresních podniků služeb na městské), projeví se konkrétní zájem a preference u přímé privatizace a podniknou se kroky k uspořádání a k uvedení účetnictví municipálního majetku do stavu vhodného pro odstátnění; současně bude nezbytné zabránit živelnému, příp. ukvapenému rozhodování a „výprodeji majetku". Již v této době je možné v široké míře využívat forem pronájmu s případným předkupním právem.

V procesu odstátňování budou zároveň postupně, v závislosti na technických a ekonomických možnostech, řešeny majetkoprávní nároky vznášené některými původními majiteli a jejich dědici, jejichž nároky jsou uplatňovány vůči majetkům, které přešly do vlastnictví státu na základě některých dřívějších právních titulů (např. podle vládního nařízení č. 15/1959 Sb., o znárodnění, včetně tzv. dodatečného znárodnění z let 1958—1961).

Klasifikace státních podniků z hlediska odstátnění a privatizace

Z hlediska připravovaného procesu odstátnění a následné privatizace budou dnešní státní podniky (jde především o úroveň federální a republikovou, v menší míře o úroveň municipální) rozděleny do dvou skupin. Ve skupině A budou ty podniky, u nichž se se zásadnějšími změnami nepočítá, ve skupině B budou podniky určené k odstátnění a případně i k privatizaci. Další kategorii C budou představovat podniky či jiný majetek na municipální úrovni, pro které v rámci odstátnění a privatizace bude platit specifický režim.

Podniky kategorie A

Do této skupiny budou zařazeny podniky na základě především následujících tří kritérií:

a) Podnik produkuje statky, kterým je v dané chvíli připisován charakter statků veřejných. Půjde tedy o veřejně prospěšné podniky ve smyslu zákona o státním podniku.

b) Podnik produkuje statky soukromé povahy, nicméně v krátkém období bude nezbytné jeho chování výrazně regulovat ve směru tvorby cen jeho produkce, struktury jeho výroby, případně i struktury dovozu a vývozu.

c) Podnik produkuje soukromé statky, jeho činnost sice není nezbytné výrazně regulovat, ale o ponechání v podobě státního podniku se rozhoduje z řady dalších důvodů. Nejčastějším důvodem budou především technické překážky, které neumožňují provádět odstátnění v krátkém čase v celém rozsahu existující státní podnikové sféry.

Podniky kategorie B

Do skupiny B budou zařazeny zbývající státní podniky, u nichž bude proces odstátnění závislý na řadě okolností vyplývajících z krátkého či delšího období do jejich následného prodeje soukromým osobám. V rámci odstátnění budou tyto podniky odtrženy od veřejných financí (státního rozpočtu), jejich činnost bude převedena na komerční základy. Odstátnění většiny těchto státních podniků proběhne formou jejich transformace na akciové společnosti. Půjde o akciové společnosti nového typu popsaného dále, u nichž bezprostředně po jejich založení — čili po provedení aktu odstátnění státního podniku — bude jediným majitelem všech akcií stát. Stát jako majitel bude reprezentován představenstvem státní akciové společnosti; toto představenstvo bude kontrolovat výrobní a obchodní činnost, dosazovat vedoucí pracovníky společnosti atd. (viz podrobnosti v dalších částech). V menším měřítku bude odstátnění provedeno transformací státních podniků na obchodní společnosti např. s ručením omezeným apod.

V rámci podniků kategorie B budou dále rozlišeny dvě skupiny — skupina B_1 a skupina B_2.

U podniků skupiny B_1 se počítá s jejich transformací do podoby státní akciové společnosti, nepočítá se však u nich v krátkém období s rozprodejem akcií soukromým investorům či dalším subjektům. Majetek těchto společností bude nicméně možné pronajímat či vkládat do společných podniků (joint ventures) se zahraničními partnery.

Podniky skupiny B_2 převedené do podoby státních akciových společností budou základem budoucí privatizace v hromadném měřítku. Akcie těchto společností budou nabídnuty ke koupi soukromým investorům — jednotlivcům či dalším subjektům, obecně tuzemským i zahraničním. Bude rozhodnuto, jaká část akcií těchto společností bude prodávána, příp. distribuována jinými forma-

mi, jaký bude okruh kupujících (především, zda bude, či nebude prodáváno zahraničním investorům) a za jakou cenu (včetně bezplatného převodu vlastnictví k akciím).

Rozdělení státních podniků do kategorií A a B s následnými odpovídajícími kroky bude provedeno na všech třech úrovních — federální, republikové i municipální. Na úrovni municipální — čili na úrovni majetku obcí a měst — nebude vždy třeba odstátňované podniky převádět do akciové podoby.

Jako *kategorie C* je zaváděn tzv. municipální majetek nabízený soukromým osobám ve své fyzické podobě.

Privatizace

Nutnou podmínkou přechodu k tržnímu hospodářství je převod vlastnických práv vůči významné části státního majetku na širší okruh jednotlivců, případně kolektivů (důsledná družstevní forma vlastnictví). Tato distribuce vlastnických práv bude realizována v rámci procesu privatizace, jenž v širším měřítku bude následovat po procesu odstátnění státních podniků prostřednictvím prodeje či jinou formou předání soukromým osobám. Odstátnění, v jehož důsledku vzniknou státní akciové společnosti, je přechodným opatřením a v žádném případě je nelze považovat za konečný cíl. Bez vzniku plnohodnotných vlastníků vzniká nebezpečí návratu paternalistických tendencí státu, a to i za podmínky existence státních akciových společností. Ještě nebezpečnější je otálet se samotným procesem odstátnění — vzniká tím tendence k tzv. *spontánní privatizaci,* o níž se pojednává dále. Způsoby legální privatizace jsou popsány v další části, která je věnována především tzv. *standardním* postupům privatizace. *Nestandardní* postupy a další podrobnosti jsou uvedeny v části o postupu vlastní privatizace.

Spontánní privatizace

V současné době se zejména v podnikové sféře setkáváme s odporem proti legálnímu postupu privatizace v důsledku postojů vypěstovaných propagandou všelidového vlastnictví. Řídící pracovníci podniků i někteří zaměstnanci mají pocit, že s majetkem, s nímž hospodaří, mohou i volně disponovat. Manažeři či zaměstnanci se domnívají, že privatizován má být „jejich" majetek.

U *řídících pracovníků* státních podniků vznikla představa o podnikovém vlastnictví na základě dnešního zákona o státním podniku, kde se podniku (nikoli státu) připisují práva držet, užívat a nakládat s majetkem, se kterým podnik hospodaří.

Zaměstnanci byli ve falešných pocitech spoluvlastnictví posilováni zavedením instituce tzv. samosprávy. Extrémem je pak představa o oprávněnosti nakládat s majetkem, s nímž podnik hospodaří, která se projevuje tzv. melouchařením, kdy zaměstnanci svému podniku berou nejen materiál a svůj pracovní čas, ale i jeho „firmu", „režii", „good-will" a zneužívají tržní pozice „svého podniku".

Velice silným faktorem šíření spontánní privatizace je také typová a objemová rozsáhlost majetku, který byl znárodněn. Mnohdy je zcela nemožné, aby stát (ať už reprezentován kýmkoliv) prováděl všechny rozhodovací a kontrolní funkce vlastníka. K tomu přistupuje šíření liberalizace z oblasti společenské do oblasti hospodářské.

V oblasti privatizace dnešních národních výborů — správců státního majetku — se projevuje spontánní privatizace tím, že národní výbory státní maje-

tek rozprodávají, příp. o rozprodávání již jednají, a to i se zahraničními investory ještě před zavedením samosprávy obcí a měst a konstituováním municipálního vlastnictví. „Prodávají" se dokonce i kulturní památky.

Politická konfliktnost spontánní privatizace je vyvolána — kromě jiného — rozporností zájmů různých skupin obyvatelstva: řídících pracovníků, zaměstnanců, bývalých vlastníků a ostatních obyvatel. Žádné řešení, které bude fakticky realizováno, nebude dostatečně spravedlivé. „Nové dělení majetku" jistě vyvolá nemalé společenské napětí. Pocit křivdy zůstane zejména u osob, jimž byl majetek předcházejícím režimem v té či oné míře protiprávně zabaven. Tuto křivdu nemůže beze zbytku odstranit žádné privatizační opatření, ze všeho nejméně však privatizace, k níž by mělo dojít spontánně, bez rozhodnutí zastupitelských orgánů a mimo jejich kontrolu.

Na vrub spontánní privatizace lze do značné míry připsat i obavy před rozprodáváním majetku do zahraničí a nepochopení nezastupitelné úlohy zahraničního kapitálu při rozvoji naší ekonomiky. Také z tohoto důvodu je nutné zabránit podcenění vkladů státního majetku do společných projektů se zahraničním soukromým investorem.

Privatizace musí být dobře připravena a prováděna tak, aby domácím subjektům — vesměs kapitálově slabým — byla dána příležitost zaujmout místo, které jim v naší ekonomice náleží. Nelze připustit, aby se do provádění privatizace dostaly prvky privatizace spontánní, které by oslabily vytvoření ekonomicky náročného tržního prostředí.

Způsoby legální privatizace

V zásadě lze uvažovat o dvou skupinách legálních privatizačních metod:

První skupina obsahuje standardní privatizační metody, známé především z tržních ekonomik:

a) prodej státního majetku nebo jeho části, včetně prodeje na splátky (privatizace ve smyslu změny vlastnictví),
b) vložení majetku státního podniku nebo jeho části do společného projektu se soukromým podnikatelským subjektem (privatizace ve smyslu podpory rozšiřování soukromého investování).

Druhou skupinu představují nestandardní privatizační metody, které jsou aktuální v nestandardní situaci (neexistence, resp. nerozvinutost tržních institucí, nespolehlivost cen, nepřipravenost právního rámce, omezená funkce peněz), v níž se nachází i dnešní ekonomika ČSFR. K tomu viz poslední část materiálu.

ad a) *Prodej státního podniku*

Základními dvěma formami jsou zde:

a1) přímý prodej části nebo celého státního podniku bez jeho převodu do akciové podoby,
a2) nepřímý prodej části nebo celého státního podniku spočívající v jeho převedení do akciové podoby a následném nabídnutí akcií soukromým podnikatelským subjektům,
a3) leasing.

Metoda a1) v našich podmínkách v zásadě znamená, že přímo je možné státní podnik prodávat pouze zahraničním investorům, neboť domácí soukromé subjekty nemají dostatek kapitálu, který by jim umožnil státní podnik nebo jeho část koupit. To jistě nebrání tomu, aby metoda a1) byla v našich podmínkách uplatněna. V zákoně o státním podniku jsou pro ni již otevřeny všechny právní možnosti. Tato metoda však klade extrémně vysoké nároky na

odpovídající ocenění prodávaného majetku. Při přímém prodeji státního podniku musí být při oceňování aplikováno náročné přecenění na objektivizovanou tržní cenu. Metoda a1) má dva základní nedostatky: především je příliš časově náročná a dále vytváří velké nebezpečí prodeje státního majetku „pod cenou".

Metoda nepřímého prodeje a2) je podstatně přizpůsobivější. Jejím prostřednictvím je možné realizovat jak záměry metody a1), tak i zajistit, aby prodej podniku mohl být realizován prostřednictvím majetkové účasti širokých skupin obyvatelstva.

Při současném naprostém nedostatku úspor v rukou soukromých osob v ČSFR je nejschůdnějším postupem privatizace státního podniku nejprve jeho transformace do právní formy akciové společnosti a následný prodej akcií této společnosti soukromým investorům.

Organizačně pak právní forma akciové společnosti umožňuje v procentech stanovit, jaká část podniku povinně zůstane ve státních rukou a jaká část podniku se může dostat do rukou zahraničních investorů, a dále umožňuje prodej za objektivizovanou tržní cenu (popř. v aukci všude tam, kde není vyvinut kapitálový trh). Akcie privatizované státní akciové společnosti je možné prodávat veřejnou či neveřejnou formou, za fixní či aukční cenu.

Specifickou formou prodeje je metoda a3) — prodej státního podniku na splátky (leasing). V tržních ekonomikách se používají zejména tyto dva způsoby prodeje na splátky: soukromé firmě (nejčastěji zahraniční) a existujícímu managementu. V obou případech nájemce a kupující v jedné osobě nakládá s majetkem na svůj vlastní účet a nese veškeré obchodní riziko podnikání; poplatky musí platit bez ohledu na to, zda jeho podnikání přináší zisk. V leasingové smlouvě se stanoví výše nájemného, hodnota podniku a doba splácení, po jejímž uplynutí přechází majetek na nájemce.

Uzavírání leasingových smluv lze při současném nedostatku domácích soukromých úspor pokládat za slibnou a efektivní metodu privatizace. I v tomto případě však jde o postup použitelný v omezeném měřítku, vhodném zejména pro menší majetkové celky.

ad b) *Vložení majetku státního podniku do společného podniku*

Některé státní podniky mají z hlediska přechodu na tržní mechanismus nevhodnou majetkovou strukturu a zejména nutně potřebují obnovu strojů a zařízení k výrobě, mají-li zachovat svoji existenci či mají-li dokonce růst. Jednou z metod jejich oživení je spojení jejich majetku s finančními prostředky soukromých investorů (tuzemských i zahraničních).

Tím, že stát vkládá svůj majetek do společného podniku se soukromým investorem, oslabuje svoji kontrolu nad tímto majetkem. Výsledkem je kombinované soukromo-státní vlastnictví nově vzniklého podniku (podnik se zahraniční majetkovou účastí, „společný podnik", „joint venture").

Ve většině případů jsou společné podniky tvořeny tak, že vklad státu představují základní a obratové fondy, nehmotná práva, kvalita pracovní síly a tržní pozice. Za soukromý sektor je většinou vkládán jistý objem peněz, které slouží k nákupu moderní technologie, know-how aj.

Vzniku společného podniku bude také předcházet etapa odstátnění státního podniku, tj. jeho transformace na státní akciovou společnost, která se buď celá, nebo její část předá jako státní vklad do společného podniku proti předání odpovídající hodnoty akcií společného podniku v případě, že bude mít právní formu akciové společnosti. Svou pravomoc bude stát uplatňovat jako jeden z akcionářů tohoto podniku, v budoucnu však může dojít k prodeji části či celého podílu státu soukromým investorům.

Fond státního majetku

Výsledkem procesu privatizace budou v některých případech výnosy z prodeje podniků soukromým osobám (tuzemským i zahraničním). Současně však, dokonce v časovém předstihu, bude nezbytné řešit dnešní zadluženost státních podniků v procesu odstátnění, aby do vlastního privatizačního procesu vstupovaly podniky bez zátěže způsobené negativními důsledky administrativně direktivního systému řízení. Bude proto nutné v průběhu odstátnění vyřešit nelikvidní pohledávky a závazky organizací, zpravidla vyplývající z nahromaděných neprodejných zásob nebo i nesprávně stanovených cenových relací mezi odběrateli a dodavateli ve vztahu k tuzemsku i zahraničí (zejména ve strojírenských podnicích, např. pokud jde o jaderný energetický program v bývalém koncernu Škoda, chemickotechnologické programy v bývalé VHJ Chepos, účast na vybraných integračních akcích v SSSR aj.).

V celkovém souhrnu v oblasti vypořádání i v oblasti tržeb se jedná o peníze, které nevyplynuly z hospodaření v podmínkách rozvinutých peněžních funkcí čs. koruny, ale v podmínkách, kdy čs. koruna byla těchto funkcí zbavena. Za této situace nelze s příjmy a výdaji souvisejícími s přípravou na privatizaci a s přechodem státního majetku do rukou soukromých osob zacházet jako se skutečnými penězi a je nezbytné je oddělit od sféry měnové i od sféry rozpočtové. Jedinou možností je vytvořit z nich samostatný okruh v oblasti státních aktiv a pasív v podobě zvláštního fondu státního majetku, který bude podléhat zvláštnímu režimu.

Nezastupitelná úloha při vedení takového zvláštního fondu přísluší ministerstvům financí. Jedině ta mohou zajistit, aby nemohlo na jedné straně dojít k převádění těchto peněz — v případě aktivního zůstatku — do sféry měnové a v důsledku toho k oslabování restriktivní měnové politiky nezbytné v zájmu vytváření protiinflačního prostředí a na druhé straně — ze stejných důvodů — k převádění těchto peněz do sféry rozpočtové, a to ani do státního rozpočtu federace a republik, ani do rozpočtu obcí. Zacházení s tímto fondem bude podřízeno zvláštnímu režimu, který bude součástí jednotné měnové a rozpočtové politiky.

Legislativní podmínky procesu odstátnění a následné privatizace a jeho celkové institucionální uspořádání

Legislativní podmínky procesu odstátnění a následné privatizace

Zásady procesu odstátnění a následné privatizace budou upraveny ve zvláštních zákonech. Půjde o soustavu tří zákonů, kterou budou tvořit:

a) transformační zákon schválený Federálním shromážděním,
b) zákon České národní rady,
c) zákon Slovenské národní rady.

ad a) Základní zásady procesu odstátnění a následné privatizace bude upravovat transformační zákon schválený Federálním shromážděním.

Tento zákon mj. upraví dělbu působnosti mezi úřady pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci a komisemi pro odstátnění.

Dále tento zákon upraví zmocnění pro Federální úřad pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci(2):

(2) ať již zřízeného samostatně jako součást peněžního sektoru a působícího v dohodě s FMF nebo při FMF, nebo jako jeho součást

— vydávat pravidla odstátnění a stanovit další postup privatizace,
— dohlížet na odstátnění a následnou privatizaci,
— povolovat výjimky z obecné úpravy při přeceňování majetku v odůvodněných případech úřady pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci v dohodě s MF republik v rozsahu jejich působnosti.

Transformační zákon založí instituci státní akciové společnosti, upraví proces její privatizace a přechodu původního (státem jmenovaného) představenstva na představenstvo volené soukromými akcionáři na valné hromadě.

Transformační zákon rovněž zakotví kompetenci auditorů (zřízených vyhláškou FMF č. 63/1989 Sb.) při ověřování hospodaření státních akciových společností.

ad b, c) Rozpracování transformačního zákona pro úřady pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci republik, pro ústřední orgány státní správy republik a pro oblast měst a obcí bude provedeno v zákonech České národní rady a Slovenské národní rady. Zároveň tyto zákony upraví obecně platná pravidla postupu privatizace municipálního vlastnictví.

Institucionální uspořádání procesu odstátnění a privatizace

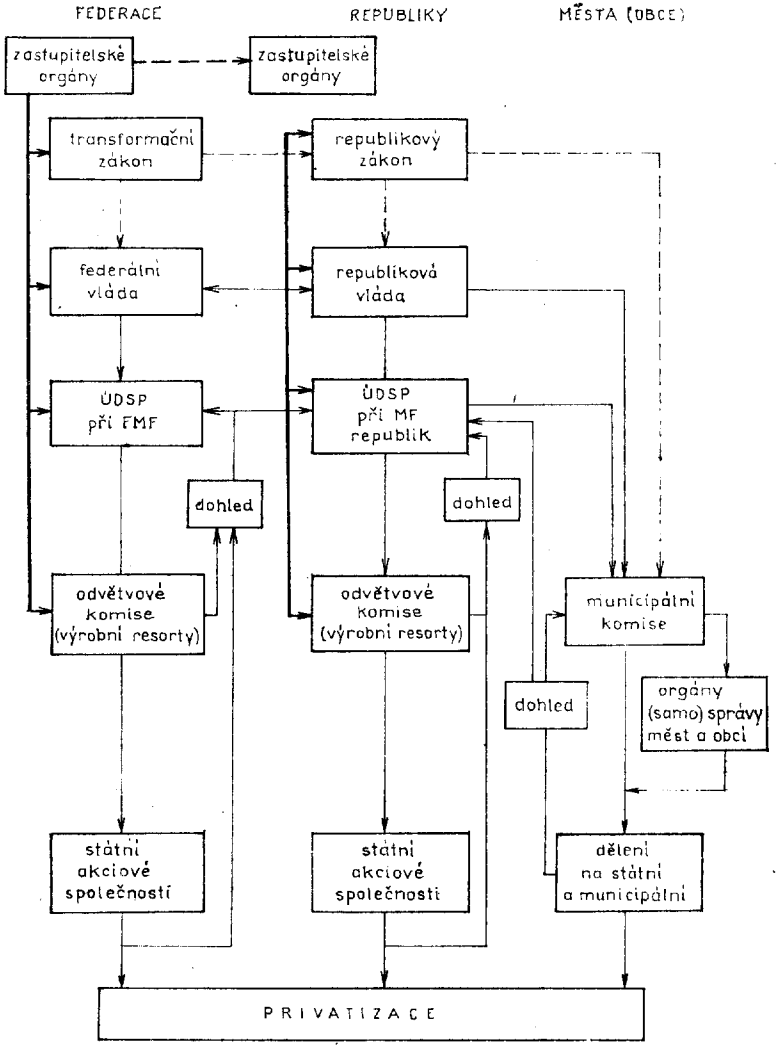
Řízení, koordinace a dohled nad procesem odstátnění budou probíhat na všech třech úrovních — federace, republik a obcí (měst) — viz *schéma č. 1.* Na každé z těchto tří úrovní bude vymezena dělba kompetence mezi zastupitelskými a výkonnými orgány na základě těchto principů:

a) Podle zásad obsažených v transformačním zákoně budou zastupitelské orgány samy rozhodovat, která opatření v procesu odstátnění a následné privatizace budou vyžadovat jejich souhlas v podobě usnesení a která budou provádět jednotlivé orgány.

b) Řízení procesu odstátnění a následné privatizace bude zabezpečovat Federální úřad pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci, který bude působit buď jako samostatná součást peněžního sektoru vedle FMF a SBČS, avšak v dohodě s FMF, nebo při ministerstvech financí, nebo jako jejich součást, a to v souladu se zásadami stanovenými v transformačním zákoně. Součástí řízení bude i správa fondu státního majetku tvořeného příjmy a výdaji spojenými s procesem odstátnění a následné privatizace, který bude samostatnou součástí státních finančních aktiv a pasív vedenou odděleně od státního rozpočtu federace a republik a rozpočtu obcí. Odvětvová ministerstva ustaví odvětvové komise pro odstátnění národního majetku. Pro konkrétní vymezení komunálního vlastnictví podle zásad stanovených zákonem o obcích a místní samosprávě bude zřízena municipální republiková komise složená např. ze zástupců ministerstev vnitra a financí a Svazu obcí a měst. Kompetence těchto orgánů jsou blíže vymezeny v dalších částech tohoto materiálu.

c) Výkonné státní orgány (orgány státní správy) formou odvětvových komisí budou na federální a republikové úrovni připravovat odstátňovací a privatizační postupy a pod dohledem zastupitelských orgánů ve spolupráci s dočasnými úřady je budou i realizovat. Na úrovni obcí budou tyto postupy připravovat a realizovat orgány samosprávy ve spolupráci s municipální komisí republiky. Dohled nad dodržováním obecně platných zásad pravidel privatizace municipálního vlastnictví bude v kompetenci územních orgánů

Schéma č. 1 Proces odstátnění a následné privatizace



státní správy ve spolupráci s republikovým úřadem pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci. K tomu se využijí nynější orgány státní správy (např. finanční správy) nebo budou vytvořeny zvláštní dočasné orgány. Tento dohled státní správy (kromě dohledu komisí zastupitelských orgánů) by měl vyloučit prosazování lokálních zájmů, které by byly v rozporu s obecně platnými právními normami privatizace.

d) Klíčovou roli při vlastním procesu privatizace sehrají nově vytvořená představenstva státních akciových společností. Tato představenstva budou postupovat podle obecných pravidel schválených zastupitelskými orgány a pod dohledem těchto orgánů.

Představenstva státních akciových společností

Radikální varianty privatizace vyžadují, aby základním výkonným orgánem procesu privatizace byla nově ustavená představenstva státních akciových společností. Role odvětvových komisí pro odstátnění skončí vznikem státních akciových společností a jejich finanční a organizační restrukturalizací. Úřady pro dočasnou správu budou mít roli převážně koncepční a metodickou. Vlastní výkon privatizace bude v rukou představenstev státních akciových společností, která budou jmenována státem a která v sobě budou na přechodnou dobu spojovat funkce správní a podnikatelské.

Nebezpečí, že představenstvo státní akciové společnosti bude degenerovat do podoby správně byrokratického aparátu, který působil u dosavadních státních podniků, je jen dalším argumentem pro radikální privatizační postup. Pokud bude před každým členem představenstva jasná perspektiva přechodu vlastnických práv ze státu na soukromé subjekty, tato skutečnost silně ovlivní jeho chování i v etapě, kdy ještě nedochází ke skutečné privatizaci. Ambicí každého člena státem jmenovaného představenstva bude udržet se v představenstvu i po vzniku skutečných akcionářů a jejich valné hromady. Státem jmenovaným členům původního představenstva budou nabídnuty nejrůznější bonusy v závislosti na výkonnosti příslušné akciové společnosti. V okamžiku privatizace budou mít členové představenstva předkupní právo na akcie těchto společností.

Tato předem oznámená opatření zajistí, že i před zahájením procesu privatizace se bude státní akciová společnost chovat jako relativně racionální, tržně orientovaný ekonomický subjekt.

Představenstvo státních akciových společností — na základě obecných pravidel vydaných úřady pro dočasnou správu po jejich předchozím schválení zastupitelskými orgány — bude pověřeno:
— vydávat akcie,
— prodávat akcie,
— pronajímat majetek akciové společnosti,
— vkládat tento majetek do společných podniků.

Ekonomická motivace členů představenstva, způsob ustavení tohoto orgánu a systém decentralizovaného řízení a kontroly jejich činnosti bude — po předem vymezenou dobu — garantem jejich relativně efektivního chování.

Úřady pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci

Zřízení úřadů pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci

Po přechodnou dobu budou zřízeny úřady pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci na podkladě transformačního zákona, který přijme Federální shromáždění.

Zásady činnosti úřadů

Výkon postupu odstátnění jednotlivých organizací a jejich následné privatizace bude rozdělen na úrovni federace a republik mezi federální a republikové úřady. Na úrovni obcí a měst bude kompetence rozložena mezi ministerstva vnitra republik a příslušné orgány státní správy, resp. městské (obecní) správy.

Úřady budou zřízeny přechodně podle těchto zásad:

1. Úřady ve své činnosti postupují podle transformačního zákona, resp. v návaznosti na něj podle zákonů ČNR a SNR. Těmito zákony se budou řídit i orgány městské (obecní) správy při řešení otázek municipalizace a privatizace ve svém okruhu působnosti. Organizace, které nepodléhají odstátnění nebo municipalizaci a následné privatizaci, se netransformují.

2. V uvedených zákonech budou pro přechodnou činnost úřadů řešeny zejména tyto otázky:

— rozsah odstátnění a následné privatizace,
— priority převodů vlastnictví na jednotlivé právní subjekty,
— kompetence orgánů, které budou podle těchto zákonů provádět odstátnění a následnou privatizaci státního majetku,
— prodej nebo pronájem, popř. jiný způsob distribuce jednotlivých konkrétních částí státního nebo municipálního majetku tuzemským a zahraničním subjektům,
— regulace prodeje akcií,
— zřízení fondu státního majetku, jeho vedení a nakládání s jeho finančními prostředky.

3. Úřady budou zabezpečovat finanční operace spojené s odstátněním a s následnou privatizací státního majetku (výnos z prodeje akcií, nakládání s dividendami aj.) v návaznosti, resp. v souladu s působností ministerstev financí. Tyto finanční operace budou probíhat na zvláštních účtech mimo státní rozpočet. Pro vztahy ke státnímu rozpočtu budou určena závazná pravidla. Při tom se budou respektovat obecné principy makroekonomické finanční a měnové politiky v zájmu ekonomické stability státu.

4. V čele úřadu stojí předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda. Počet pracovníků úřadů bude přizpůsobován rozsahu jejich činnosti — orientačně se předpokládá po 20—40 pracovnících.

5. Úřad bude koncepčně řídit proces vytváření představenstev a dozorčích rad.

Komise pro odstátnění

V rámci působnosti jednotlivých federálních a republikových odvětvových ministerstev budou působit odvětvové komise, které budou provádět odstátnění a následnou privatizaci.

V oblasti dnešního hospodářství národních výborů bude probíhat proces municipalizace (odstátnění) a následné privatizace, který bude provádět municipální komise republiky zřízená při ministerstvu vnitra za koordinace s republikovým úřadem pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci.

Činnost odvětvových komisí

Základní úkoly odvětvových komisí jsou následující:

a) Převést státní podnik na státní akciovou společnost[3], popř. na některou z forem obchodních společností podle zásad stanovených federálním úřadem

(3) V odůvodněných případech neodporujících intencím antimonopolního zákonodárství je možné, aby se státní akciové společnosti sdružovaly do holdingových společností.

pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci, jež vycházejí z transformačního zákona schváleného Federálním shromážděním.

Přitom jednotlivé komise:

— přizpůsobí v některých zvláště výjimečných případech organizační strukturu výrobní základny potřebám rozvíjení tržního mechanismu (zejména uplatní hledisko demonopolizace, potřebné koncentrace a specializace průmyslové výroby z pohledu jak čs. ekonomiky samotné, tak i jejího vstupu do světového, zvláště evropského hospodářství),

— navrhnou vybrané organizace přednostního zájmu pro zakládání podniků se zahraniční majetkovou účastí a předloží federálnímu úřadu návrh kritérií pro přelévání zahraničního kapitálu do vnitřní ekonomiky v oborech v jejich působnosti.

b) Navrhnout členy představenstev a dozorčích rad.

c) Uložit zpracování návrhu stanov předsedovi představenstva podle specifických kritérií a schválit jej.

d) Předložit privatizační návrhy v jednotlivých odvětvích. Komise zejména zařadí jim příslušné podniky do kategorie A a B, případně C (viz druhou část tohoto materiálu).

Při zařazování existujících státních podniků do jednotlivých kategorií budou aplikována zejména tato kritéria:

— veřejná prospěšnost činnosti organizace,
— potřeba zachování státního monopolu v daném oboru činnosti,
— předběžně zjištěná možnost přímého prodeje státního podniku zahraničnímu podnikateli.

Činnost municipální komise

Základní úkoly republikové municipální komise při resortu ministerstva vnitra budou v principu shodné s činností odvětvových komisí. Dále tato komise konkrétně vymezí municipální vlastnictví, rozdělí jednotlivé organizace do skupin C, resp. B a A, a zpracuje postup odstátnění a privatizace.

Právní forma odstátnění

Státní podnik (či jeho část) bude transformován v převážné většině případů na státní akciovou společnost. Může být zvolena i forma obchodních společností v souladu s novelou hospodářského zákoníku, v případě podniku se zahraniční majetkovou účastí také forma sdružení podle zákoníku mezinárodního obchodu.

Ve státní akciové společnosti je stát jediným akcionářem. Protože státní akciová společnost má již vydělený majetek a chová se podle pravidel tržního mechanismu (buď má možnost se spojovat se zahraničním kapitálem, nebo se na trhu střetává s nezávislými vlastníky), je to již odstátněný (nezávislý) tržní subjekt. V evropských státech s rozvinutou tržní ekonomikou takto existují a fungují obdobné státní akciové společnosti (např. ve Francii fa Thompson, v Itálii fa IRI, v Rakousku fa OIAG, jejíž dceřinou společností se např. stala fa VOEST Alpine aj.).

Proces privatizace v dnešním hospodářství národních výborů bude prováděn převážně jinými formami než státní akciovou společností.

Způsob ocenění

Komise pro odstátnění (odvětvové a municipální) budou při transformaci volit pro ocenění majetku transformované organizace buď zjednodušenou metodu I, nebo i metodu objektivizované tržní ceny (metoda II). Ekonomický význam správného ocenění státního majetku je závislý na tom, jaká metoda privatizace bude zvolena. Výhoda radikální privatizační metody je v tom, že ocenění majetku je výsledkem, nikoliv nutným předpokladem privatizace.

Jednoduchá metoda oceňování (metoda I)

a) Metoda oceňování I spočívá v rekonstrukci účetnictví státního podniku na účetnictví státní akciové společnosti bilanční metodou.

b) Metoda oceňování I se používá pro transformaci státního podniku na státní akciovou společnost v případech, kdy se v současnosti neuvažuje se spojováním státní akciové společnosti s kapitálem zahraničním ani s kapitálem soukromým tuzemským.

c) Vypořádání pohledávek a závazků při transformaci státního podniku na státní akciovou společnost se stanoví v zakladatelské smlouvě některým z těchto způsobů:

— odepsáním pohledávek a zrušením závazků,
— přeceněním (diskontováním, přeplánováním splatnosti aj.),
— vzájemnou kompenzací mezi dvěma nebo více zúčastněnými organizacemi,
— centrálním zúčtováním pohledávek a závazků všech organizací nebo stanovených okruhů organizací.

d) Zásoby se při transformaci budou řešit individuálně v zakladatelské smlouvě v zájmu jejich převedení do podoby (pokud jde o objem a strukturu) vhodné pro zapojení organizace do tržního mechanismu.

e) Pro vypořádání některých druhů zásob a některých těžko vymahatelných pohledávek a těžko splatných závazků bude sloužit fond státního majetku.

Pravidla pro vypořádání pohledávek a závazků a pro přecenění zásob stanoví FMF. Podle těchto pravidel budou v jednotlivých případech transformace postupovat komise pro odstátnění (odvětvové a municipální).

Metoda objektivizované tržní ceny (metoda II)

a) Metoda II se použije v případech, kdy se státní podnik nebo státní akciová společnost částečně nebo zcela privatizuje standardními metodami, zejména pak prodejem části nebo celého státního podniku zahraničnímu investorovi.

b) Prvním krokem metody II je ocenění majetkových položek organizace metodou I. Druhým krokem je přecenění organizace a vypořádání vzniklého rozdílu s vlastním jměním. Přecenění se nedotkne zisku (ztráty) organizace, provede se jako součást privatizace.

c) Objektivizovaná tržní cena organizace se stanoví ohodnocením majetku podle standardně používaných metod (blíže viz materiály FMF) a zahrnuje nejen cenu strojů a zařízení, budov a pozemků, tj. bilančního majetku, ale i nehmotná práva a další hodnoty důležité pro stanovení tržní ceny (např. zeměpisná poloha, forma napojení na světový trh, výrobní tradice včetně jakosti výrobků, pověst organizace na trhu, ochranná známka, pružnost pracovní síly, organizace výrobního procesu, technická a technologická příprava výroby aj.).

Řídící pracovníci transformovaných společností

Jmenování představenstev do transformovaných společností vnese nový prvek do jejich řízení. Představenstva vyberou z nynějších řídících pracovníků ty, kteří budou přínosem pro řízení organizací v podmínkách tržní ekonomiky. Předpokládá se, že předseda představenstva bude vykonávat funkci ředitele.

Již v etapě odstátnění se bude individuálně hodnotit, pro které řídící pracovníky může mít tento proces negativní důsledky. Nelze vyloučit, že s ohledem na probíhající hospodářské osamostatňování podniků budou provedeny — ještě před aktem transformace státního podniku na akciovou společnost — některé změny v řídícím kádru státního podniku.

Komise pro odstátnění budou organizovat speciální školení pro budoucí členy představenstev společností a pro potenciální řídící pracovníky těchto společností.

Pravidla pro stimulaci jednotlivých řídících pracovníků stanoví federální dočasný úřad podle zásad transformačního zákona Federálního shromáždění. Komise pro odstátnění vymezí zainteresovanost jednotlivých řídících pracovníků podle těchto zásad. Členové představenstva budou stimulováni na výši dividendy buď určitou formou držby akcií, nebo jiným způsobem.

Člen představenstva státní akciové společnosti nebude zaměstnancem této společnosti. Jistou část představenstva budou tvořit kvalifikovaní pracovníci vysokých škol, výzkumných pracovišť a středních odborných škol. Pravidla pro jejich určování budou stanovena v transformačním zákoně. Členové dozorčích rad nesmějí být v souladu s akciovým zákonem pracovníky akciové společnosti.

Státní akciová společnost při transformaci ze státního podniku vzniká jednorázovým založením podle § 25 zákona o akciových společnostech jedním zakladatelem a podle § 62 téhož zákona zakladatelským plánem.

Členy představenstva jmenuje zakladatel v zakladatelském plánu. Práva a povinnosti představenstva na dobu do vzniku valné hromady (tj. než bude více akcionářů) stanoví zakladatel rovněž v zakladatelském plánu.

Zakladatel se při jmenování členů představenstva a při stanovení práv a povinností představenstva řídí transformačním zákonem a navazujícími pravidly stanovenými federálním dočasným úřadem.

Základní představy o postupu vlastní privatizace

Radikální versus postupná varianta

V předcházejících částech byly souhrnně uvedeny tradiční způsoby privatizace. Základním problémem privatizace, specifickým pro ekonomiku našeho typu, je adekvátní ocenění privatizované státní akciové společnosti, obchodní společnosti apod. Toto ocenění podniku je velice nákladné; spolehlivé západní konzultantské firmy účtují za služby tohoto typu částky řádově se pohybující na úrovni až do jednoho miliónu US dolarů. Souvisí to s tím, že hledání spravedlivé „tržní" ceny státního podniku existujícího v netržním prostředí, kde platné ceny dávno ztratily svůj vlastní obsah, je nesmírně obtížné — prakticky zcela nemožné.

Ve vyspělých tržních ekonomikách, přestože mají mimořádně vyvinutou finanční infrastrukturu, proces ocenění privatizovaného podniku probíhá během

dvou až čtyř měsíců skupinou odborníků. Přijetí tohoto tempa v ekonomice, která má několik tisíc státních podniků (a žádné jiné), by si vyžádalo obrovské jednorázové nároky na přecenění ve formě buď soustředění velkého počtu odborníků, nebo velkých finančních nákladů. Trvat na přecenění běžnou metodou by se v zásadě rovnalo rozhodnutí neprivatizovat.

V našich podmínkách bude proto nezbytné přistoupit na zjednodušené postupy přecenění s vědomím připouštění určité míry nepřesnosti ocenění organizací.

Vhodný se jeví postup, na jehož základě po uplatnění jednoduché metody ocenění I (viz předcházející část) se ve vybraných okruzích podniků s podobnou majetkovou strukturou nahradí „tržní" ocenění metodou II pomocí diferencovaných koeficientů. Tyto koeficienty by byly zjištěny u reprezentanta každého vybraného okruhu podniků a použily by se pro ostatní podniky tohoto okruhu. Pouze pro větší organizace se bude aplikovat (důsledně) přecenění podle metody II, a to v maximálně možném rozsahu využitím tuzemských kapacit pro přecenění. I tak však není reálné předpokládat přecenění všech organizací na tržní cenu jednorázově v krátké době.

Tyto ryze technické překážky doplněné nutností počítat s rozsáhlými organizačními opatřeními, jakož i potřebou dávat do souladu celý komplex transformačních procesů probíhajících v ekonomice a daleko v neposlední řadě také sociální a politické okolnosti budou významně zpomalovat zejména proces přechodu od fáze odstátnění k privatizaci v širším měřítku. *Rychlá* varianta privatizace by předpokládala u rozsáhlé části podniků provést privatizaci téměř současně s odstátněním, u zbývající části by se privatizační fáze realizovala s minimálním časovým odstupem. Existuje však také *pomalá* varianta, v jejímž rámci se veškerá pozornost soustřeďuje na proces odstátnění. Privatizační proces by probíhal odstupňovaně, byl by fakticky odložen do dalšího až neurčitého období, takže například v kategorii podniků B by po dlouhou dobu převládala skupina státních akciových společností.

Rizika pomalé privatizace

Proti vyhraněně pomalému přístupu k transformaci distribuce vlastnických práv lze namítat toto:

a) Odstátněné podniky, pokud jsou nadále dlouhodobě drženy ve vlastnictví státu, snadno degenerují do původní podoby podniku s „měkkým rozpočtovým režimem", tj. podniku s málo náročnou finanční disciplínou. Manažeři podniku, byť fyzicky vyměněni proti předchozímu složení, jsou nadále odpovědni státu, tj. konkrétní instituci, která tento stát reprezentuje a kterou vždy reprezentuje konkrétní byrokratický aparát. Formálně přetržená „pupeční šňůra" mezi státním rozpočtem a podnikovým hospodařením má silnou tendenci se zase spojit.

b) Dlouhodobá držba majetku ve státních rukou — v podmínkách liberalizovaného politického života a při obrovských objemech tohoto majetku — vede k tzv. „spontánní privatizaci". Drží-li majetek stát, pak v praxi výkon vlastnických práv nekontrolovatelně přechází na řídící pracovníky podniku, další jeho zaměstnance a zástupce státu. Nejasné vymezení jejich pravomocí a zájmů vede k neefektivní tvorbě ekonomických rozhodnutí. Jelikož postavení těchto osob se může v libovolné chvíli změnit (např. prostým rozvázáním pracovního poměru), není zajištěna jejich dlouhodobá zainteresovanost na hospodářských výsledcích. Krátkodobě může být pro ně například výhodné vložit majetek, který jim nepatří, do společného projektu se zahraničním subjektem. Pokud je

tento partner plnohodnotným vlastníkem svého podílu, může ovlivnit chování podniku podle vlastních představ (toto nebezpečí plně potvrzuje dosavadní zkušenost s tzv. podniky se zahraniční majetkovou účastí).

c) Dlouhodobá držba majetku státem rovněž brání expanzi soukromého sektoru. Ve vyspělé tržní ekonomice v rámci vstupů do odvětví a výstupů z odvětví (zakládání podniků a jejich bankrotů) majetky přecházejí z jednoho soukromého vlastníka na jiného. Úspěšný podnikatel má možnost expandovat na úkor méně úspěšného. Je-li drtivá většina majetku držena státem a tento majetek nemůže přirozeně a plynule přecházet na soukromé subjekty, omezuje to — v zásadě — růst soukromého sektoru. Soukromníci jsou pak ve skutečnosti odkázáni do oblasti „drobných služeb". Drobné podnikání se nemůže transformovat do podnikání velkého. Vzniká úzká skupina nepřiměřeně bohatých drobných podnikatelů, kteří v zásadě kořistí na nedokonalosti trhu. Tím se neumožňuje do podnikání vstoupit osobám, které by pro podnikání potřebovaly převzít majetek dosud držený státem.

Rychlá privatizace

Rychlá privatizace je z hlediska záměrů transformace čs. ekonomiky směrem k tržní ekonomice nezbytná. Jak již bylo doloženo řadou argumentů, nedojde-li k radikální distribuci vlastnických práv k významnější části národního majetku mezi větší počet soukromých subjektů, úvahy o vytváření konkurenčního prostředí, demonopolizaci apod. budou postrádat věcný základ. Vezme-li se v úvahu, že v rukou soukromých osob je jen velmi omezený objem úspor, a vyloučí-li se současně totální invaze zahraničních investorů, je pro rychlou variantu nutné počítat s použitím nestandardních přístupů.

Společným rysem nestandardních přístupů je, že majetek, který přechází do vlastnictví jednotlivců, není těmito jednotlivci zaplacen v plné hodnotě a že ve speciálním případě je účelné přistoupit i k bezplatnému přidělování či rozdělování majetku.

Nestandardní přístupy k distribuci vlastnických práv lze nejsnáze realizovat u státních akciových společností, jejichž akcie se mohou nabízet občanům na základě zvoleného postupu. Jejich výhodou je, že je lze použít i při privatizaci municipálního majetku k nákupu bytů, drobných provozoven apod. Při těchto přístupech je nutné zejména dbát na to, aby žádná skupina občanů nebyla nespravedlivě zvýhodněna.

Investiční kupóny

Vhodnou technikou bezplatné či téměř bezplatné distribuce akcií státních akciových společností není jejich přímé rozdělování, nýbrž použití tzv. investičních kupónů, které obyvatelstvo může použít výlučně k tomuto účelu, a to během krátkého období. Tyto investiční kupóny nabízejí celou řadu variantních a přitom dobře kontrolovatelných způsobů realizace rozsáhlejších privatizačních akcí.

Kupóny mají určitou nominální hodnotu. Existuje celá řada způsobů, jak kupóny rozdělovat. O tom, který způsob bude použit, je možné rozhodnout po zvážení všech výhod a nevýhod jednotlivých způsobů:

a) bezplatně, rovným dílem všem občanům (případně jen dospělým osobám),
b) bezplatně, ale nestejnými částkami, a to diferencovaně podle různých kri-

térií (např. rozlišit děti — dospělí, zaměstnaní — důchodci — ostatní, domácnosti podle počtu členů atd.),

c) prodejem za jednotné nízké ceny, přičemž lze vymezit rozsah kupónů pro jednu osobu diferencovaně podle různých kritérií,

d) prodejem na dlouhodobý úvěr s předem vymezenými zárukami.

Každá emise a distribuce kupónů musí být dána do souladu s hodnotou celkového objemu akcií, které budou v rámci plánované privatizační akce nabídnuty obyvatelstvu. Podstatné je:

— tržní ocenění nabízeného majetku státních akciových společností či jiného majetku (zejména municipálního),

— určení procenta akcií v jednotlivých privatizovaných společnostech, jež jsou dány „k prodeji" za kupóny.

Zvolený způsob bude vyžadovat zapojení poměrně rozsáhlých kapacit výpočetní techniky. Jde o zpracování dat srovnatelné s losováním výher na výherních vkladních knížkách nebo s automatizovaným zpracováním dalších agend spořitelny nebo se zabezpečováním provozu sazky a sportky apod.

Rychlá privatizace umožní dát každému občanu prakticky stejnou šanci. Zvolený způsob umožní přistupovat k prodeji státního majetku po částech a kombinovat kupóny s penězi. Lze také připustit, aby se nákupu akcií účastnili za určitých podmínek zahraniční investoři. Rovněž bude možná kombinace s běžnými privatizačními postupy typu ESOP (Employee Stock Ownership Plan, tj. zvýšení podílu zaměstnanců na vlastnictví akcií firmy) s tím, že další pokračování procesu privatizace by již přešlo na řádně fungující kapitálový trh.

Přednosti a nedostatky nestandardních postupů privatizace

Rychlá privatizace povede k převedení vlastnických práv k významné části státního majetku na větší okruh soukromých investorů. V čs. podmínkách představuje společensky přijatelné řešení jedině některá z nestandardních metod privatizace. Fakt, že jde o (prakticky) bezplatné přidělování majetku, že do procesu privatizace je zahrnuto (prakticky) celé obyvatelstvo, případně další souvislosti tohoto přístupu, vyvolává řadu námitek:

a) „Distribuce akcií mezi velký počet akcionářů nevyvolá náležitý tlak na hospodářské chování řídících pracovníků, způsobí roztříštěnost valné hromady v privatizovaných akciových společnostech a neumožní vytvořit dostatečně silné řízení společností." Tato námitka by byla uplatnitelná i na akciové společnosti v tržních ekonomikách, které mívají i několik desítek tisíc akcionářů. Kontrola těchto akcionářů nad hospodařením společnosti je nepochybně poněkud omezena. Podstatným rysem těchto společností nicméně zůstává, že představenstvo neodpovídá anonymnímu státu, ale konkrétním (přestože rozptýleným) osobám.

b) „Bezplatná distribuce akcií nevede k získání kapitálu, který se prodejem akcií běžně získává." Tato námitka přehlíží, že cílem rychlé privatizace není zvyšovat kapitál společnosti, ale změnit jeho majetkoprávní statut. Poté, co v akciové společnosti dojde ke změně distribuce vlastnických práv, je možné přistoupit ke všem dalším formám zvyšování kapitálové síly této společnosti. Správní rada může rozhodnout o vydání nových akcií a jejich nabídnutí (například) zahraničním investorům; správní rada se může ucházet o úvěry; správní rada se může rozhodnout vložit majetek akciové společnosti do společného projektu s jiným (domácím či zahraničním) podnikatelským subjek-

tem. Rychlá privatizace státních podniků těmto formám tvorby kapitálu nebrání — naopak, činí je podstatně efektivnějšími, než jsou obdobné akce realizované státním podnikem.

c) „Bezplatná distribuce akcií může být zdrojem inflace, pokud by neexistovaly dostatečně účinné zábrany prodeje akcií za hotové peníze." Tato námitka silně podceňuje možnosti ekonomické a administrativní regulace obchodu s akciemi. Stejně tak jsou podceňovány možnosti státu regulovat prvotní distribuci investičních kupónů. Obecně lze vytvořit takový rámec realizace kupónové metody, kdy bude pro jejich vlastníky ekonomicky výhodné akcie držet, případně je prodávat pouze v případech, kdy budou chtít koupit některé jiné cenné papíry. Nelze ani vyloučit přiměřenou administrativní, časově omezenou restrikci obchodování akciemi získanými za kupóny. Tuto restrikci lze usměrnit tak, aby neohrozila vznik kapitálového trhu.

d) „Občané jsou nezkušení a nebudou umět s cennými papíry nakládat. Držba akcií může být často spojena s deziluzí, může vyvolat tlak na poskytování státních dotací neprosperujícím akciovým společnostem." Nezkušenost obyvatelstva s cennými papíry lze překonat pouze tak, že jim bude k cenným papírům umožněn přístup. Jiná metoda neexistuje. V předstihu a souběžně s aplikací kupónové metody je nicméně nezbytné zahájit rozsáhlou informačně-vzdělávací kampaň. Tlak na dotace ze státního rozpočtu bude ještě dlouhou dobu přicházet ze všech stran. Vláda se bude muset naučit tomuto tlaku odolávat.

e) „Občané, vedeni filozofií ‚lehko nabyl, lehko pozbyl', prodají akcie třeba i jiným občanům, kteří jsou obviňováni z předchozího úpadku společnosti a ekonomiky." I kdyby k tomuto procesu částečně došlo, stále je politicky schůdnější, než kdyby stát přímo prodával majetek osobám, o nichž převládá přesvědčení, že se k penězům dostaly nepoctivým způsobem.

Mnohé z diskutovaných námitek tedy často pramení z nepochopení smyslu privatizace. Současnou čs. situaci nelze srovnávat s privatizací v jiných zemích, zejména těch, které privatizují v již existujících tržních podmínkách. Významná je z hlediska cílů privatizace především námitka ad a). Doplňme tedy, že kvalitu práce řídících pracovníků akciové společnosti bude možné zlepšit účastí zahraničních investorů (případně i na přímém řízení), různými dalšími formami, např. zvýhodněním hlasovacích práv držitelů akcií zakoupených za hotové peníze a zvýšením motivace vedoucích pracovníků a představenstva tím, že podle jejich postavení nebo podle jejich výkonů jim budou přidělovány akcie nebo budou jinak zainteresováni na výši vytvořené dividendy.

Vyhnout se mnoha úskalím umožní jedině adekvátní postup distribuce vlastnických práv, tvrdá a kvalifikovaně uplatňovaná finanční politika vlády, vhodně volené zásady transformačního zákona a další pravidla, podle nichž se bude postupovat při privatizaci. Především půjde o vyloučení možných inflačních tlaků, které by privatizace mohla případně přinést. V této souvislosti bude nutno zabezpečit:

— nepřenosnost investičních kupónů;

— nepřenosnost (neprodejnost) akcií získaných za kupóny, a to po dobu delší nebo kratší podle vývoje celkové hospodářské situace státu; během této doby by bylo možné eventuálně přistoupit k blokaci nebo k částečnému krácení nebo k odložené výplatě dividend;

— velmi uvážené nakládání s fondem státního majetku, který vznikne z prodeje akcií či dalšího majetku soukromým investorům.

Základní varianty radikální privatizace státních akciových společností

Radikální privatizace prostřednictvím investičních kupónů může proběhnout v několika variantách v závislosti na:

a) způsobu distribuce majetkových kupónů, který může být více, nebo méně administrativně komplikovaný a více, nebo méně nákladný,

b) volbě objemu a struktury majetku, který je za investiční kupóny nabízen,

c) metodě přeměny kupónů na akcie.

ad a) Peněžní či jiné náklady, které musejí na základě vymezených pravidel vynaložit jednotlivci k získání kupónů specifickým způsobem, omezují okruh osob, které budou mít zájem kupóny vlastnit. Čím komplikovanější anebo nákladnější bude tento proces z hlediska příjemců kupónů, tím užší bude jejich okruh.

ad b) Objem nabízeného majetku a jeho struktura určuje skutečnou hodnotu investičních kupónů. Čím větší bude nabízený objem majetku, tím vyšší bude skutečná hodnota kupónů, které v průměru získá jednotlivec.

ad c) Následující dvě varianty se soustřeďují na *dvě různé metody přeměny kupónů na akcie.* (Zvolené způsoby distribuce kupónů a objemy nabízeného majetku jsou uvedeny jako příklady.) První varianta privatizace je nazvána „aukční", druhá „počítačová".

Aukční metoda radikální privatizace

Celý proces je rozdělen do jednotlivých etap a dále do kroků, označených K1—K12, takto:

A. *První etapa — příprava privatizace*

K1. Po odstátnění státních podniků skupiny B se ve spolupráci všech privatizačních orgánů (úřadů pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci a odvětvových komisí pro odstátnění) přesně vymezí okruh státních akciových společností B_2 určených pro rychlou privatizaci.

K2. Odvětvové komise zabezpečí, aby společnosti z okruhu B_2 vydaly ke stanovenému termínu své akcie.

B. *Druhá etapa — privatizace s použitím investičních kupónů*

K3. Každá společnost z okruhu B_2 nabídne 100 % svých akcií pro distribuci za kupóny.

K4. Investiční kupóny budou nabídnuty tímto způsobem:

— na místech k tomu určených bude možné koupit balík kupónů v celkové hodnotě 1 milión investičních bodů; kupóny se budou prodávat jako tikety sportky — v zásadě za cenu papíru;

— na místech k tomu určených bude držitel kupónů povinen své kupóny registrovat na své jméno (tím bude zajištěna jejich nepřenosnost);

— za registraci bude — formou kolku — požadován poplatek ve výši 1 000,— Kčs;

— předem určená finanční instituce povinně půjčí občanovi částku potřebnou pro zaplacení registračního poplatku.

K5. Úřady pro dočasnou správu vydají katalogy společností B_2 s jejich identifikačními čísly, názvy, označením sídla, předmětu podnikání a informacemi o hodnotě akcie a počtu akcií určených k distribuci za kupóny.

K6. Úřady pro dočasnou správu přesně stanoví časové období, během kterého bude provedena aukce akcií podniků z okruhu B_2 za investiční kupóny. Pouze po toto období budou investiční kupóny platné.

K7. Všechny podniky nabízejí své akcie formou tzv. holandské aukce. Začínají od velice vysoké ceny (určené v bodech), za kterou není pravděpodobné, že někdo jejich akcie koupí. Poté cenu svých akcií postupně snižují.

K8. Každý držitel kupónů má možnost v libovolném okamžiku koupit (za investiční kupóny) akcie libovolné akciové společnosti z okruhu B_2. Každý držitel má rovněž možnost svoje kupóny realizovat prostřednictvím investičních organizací, které za tímto účelem vzniknou. Někteří držitelé (například zaměstnanci akciové společnosti) kupují na preferenčním základě.

K9. Aukce končí datem, které bylo určeno krokem K6. Úřady pro dočasnou správu provedou inventuru výsledků aukce. Zjistí, jaká část majetku byla prodána a jaká část z nabízeného majetku zůstala v rukou státu. Takto vymezený „zbylý majetek" bude předmětem kroku K10.

K10. Na základě inventury K9 vydají úřady pro dočasnou správu jedno z těchto rozhodnutí:

— budou vydány nové kupóny a zbylý majetek za ně bude doprodán;

— zbylý majetek bude doprodán domácím soukromým subjektům za domácí měnu;

— zbylý majetek bude doprodán za konvertibilní měnu soukromým subjektům bez ohledu na jejich původ.

C. *Třetí etapa — vymezení následné privatizační etapy*

K11. V původní skupině podniků B_1 budou vymezeny ty, které budou převedeny do kategorie B_2. Bude případně dále stanoveno, které podniky ze skupiny A budou převedeny do skupiny B_1.

K12. Budou provedeny kroky obdobné krokům K3 a následujícím.

Počítačová varianta radikální privatizace

Tato varianta je založena na celostátním počítačovém zpracování dat, jež odpovídají poptávce jednotlivců po akciích získávaných za investiční kupóny. Předpokladem tohoto postupu je pevně stanovená cena akcie pro každou společnost. Její popis je rozložen do jednotlivých etap a kroků označených K1 až K15.

A. *První etapa — příprava privatizace*

K1. Po odstátnění státních podniků skupiny B se ve spolupráci všech privatizačních orgánů (úřadů pro dočasnou správu státního majetku a jeho privatizaci a odvětvových komisí) přesně vymezí okruh státních akciových společností B_2 určených pro rychlou privatizaci.

K2. Odvětvové komise zabezpečí, aby společnosti z okruhu B_2 vydaly ke stanovenému termínu své akcie. V celostátním měřítku bude zabezpečeno, aby ceny akcií těchto společností měly srovnatelné měřítko (např. 10—50 tis. Kčs).

B. *Druhá etapa — privatizace s použitím investičních kupónů*

K3. V každé společnosti z okruhu B_2 se orientačně vyčlení procento akcií určených pro distribuci za kupóny v rozmezí 40—90 % základního kapitálu

společnosti. Velikost ponechávané „rezervy" záleží na řadě okolností — předem projeveném zájmu o koupi akcií za peníze, v případě zájmu či účelnosti získání zahraničních akcionářů apod. Alespoň menší rezerva 10 % či více je nutná k tomu, aby byly k dispozici akcie používané jako prostředek pro odměňování a motivaci členů představenstva, vedoucích pracovníků apod.

K4. Úřady pro dočasnou správu soustředí informace o objemu akcií všech společností určených pro prodej za kupóny. Vypočítá se celková celostátní hodnota nabízeného balíku akcií, vyčlení se rezervní fond (viz krok K3) a vypočítá se hodnota akcií připadající na 1 osobu. Okruh osob zahrnutých do distribučního schématu bude zahrnovat nositele občanských průkazů a povolení ke stálému pobytu na území ČSFR platných k určenému datu.

K5. Úřady pro dočasnou správu vydají katalogy společností B_2 s jejich čísly, názvy, označením sídla a informacemi o hodnotě jejich 1 akcie a počtu akcií určenému pro prodej za kupóny, případně uvedou další informace o jednotlivých společnostech.

K6. K přesně stanovenému datu se zabezpečí — na základě přesně definovaného postupu — distribuce investičních kupónů osobám zahrnutým do distribučního schématu. Investiční kupóny budou číslovány a budou vystaveny na jméno, adresu a přidělené číslo identifikačního dokladu majitele. Investiční kupón představuje obdobu tiketu sazky se 4 podobnými díly, každý díl obsahuje 5 řádků. Distribuce proběhne obdobně jako v případě kroku K4 aukční metodou, avšak s poplatkem 100,— Kčs v hotovosti.

K7. Každý majitel kupónu si vybere podle svého uvážení 1 až 5 společností, o jejichž akcie má zájem. Vyplní kupón tak, že do jednotlivých řádků uvede číslo, název jednotlivých společností a počet požadovaných akcií. Podle přesně stanovených pravidel je nutné vyplnit kupón tak, aby celková hodnota požadovaných akcií nepřesáhla hodnotu kupónu — průměrnou hodnotu akcií připadající na 1 osobu podle K4. Tato hodnota je uvedena na kupónu.

K8. Sběr kupónů se provádí na přesně vymezených místech, majiteli kupónu zůstanou 2 díly. Při sběru se provádí důkladná kontrola, nicméně při vzniku nejasností při prvotním předávání obsahu kupónu do počítače bude majitel požádán o opravu. Jsou možné až dvě opravy. Do zpracování vstoupí jen jednoznačně vyplněné řádky kupónu.

K9. Po uzavření sběru vyplněných kupónů se provádí centrální zpracování. Plně budou uspokojeny požadavky na akcie těch společností, u nichž celková poptávka nepřekročila polovinu množství jejich akcií určených pro distribuci za kupóny. Dojde-li k překročení, losováním se vyřadí požadavky přesahující tuto polovinu. Dojde-li u některých společností k tomu, že požadavky na jejich akcie nedosahují ani polovinu jejich „distribučního" balíku, rozdělí se tato polovina mezi zájemce o jejich akcie úměrně jejich požadavkům. Vyřazené požadavky se dostávají do losování o druhou polovinu balíku, přidělení akcií se zde provádí na základě volby počítače úměrně objemu neuspokojeného požadavku. Procedura umožní (teoreticky), aby u společností, o něž byl menší zájem, vznikli „silnější" podílníci (jejich podíl bude převyšovat hodnotu průměrného investičního kupónu); naproti tomu ti, kteří projevili zájem o společnosti s větší popularitou, mohou dostat akcie, o něž se neucházeli (přitom v hodnotě, která je v tomto případě až o polovinu menší než hodnota investičního kupónu).

K10. Celé zpracování včetně sběru vyplněných kupónů proběhne za 10 týdnů, po ukončení se výsledky předávají majitelům kupónů a seznamy akcionářů se předávají odpovídajícím společnostem.

K11. Výsledky zpracování, jejich rozbory atd. se podrobně vysvětlují v tisku.

K12. Do 2 měsíců po ukončení zpracování mají společnosti povinnost dodat

svým akcionářům jejich akcie. Tyto akcie nesmějí být po dobu 2 let prodávány, ve stejném období je blokována výplata dividend na základě těchto akcií. Toto je základní protiinflační opatření celé akce.

K13. V případě vzniku nesrovnalostí při zpracování bude k přidělení akcií v odůvodněných případech použito předem vyčleněného rezervního fondu.

C. *Třetí etapa — privatizace za peníze*

K14. Po vyhodnocení výsledků distribuce akcií za kupóny a z toho plynoucí vlastnické struktury, příp. po převedení dalších společností do kategorie B_2, se přistoupí k prodeji akcií za úspory obyvatelstva. Pro tyto akcie platí, že bude možné je prodávat a že jejich majitelé budou dostávat dividendy bez omezení. Po dobu dvou let bude síla jejich hlasu ve valné hromadě dvojnásobná ve srovnání s hlasem držitele akcií za kupóny.

K15. Zahraničním investorům bude umožněn nákup akcií až po 6 měsících od zahájení prodeje akcií za peníze.

Porovnání radikálních variant privatizace

Obě radikální varianty mají dvě společné vlastnosti:

— žádná z nich nebrání libovolným jiným (zejména všem standardním) metodám privatizace; radikální metody privatizace je možné se standardními postupy kombinovat nebo je možné je provést nezávisle na nich;

— obě radikální metody se vyznačují tím, že čím větší objemy majetku budou za kupóny nabízeny, tím jednodušší bude průběh privatizačního procesu.

Metody se liší zejména v těchto dvou směrech:

Aukční metoda je velice těžko předvídatelná co do průběhu jednotlivých kroků. Zejména faktická podoba přeměny kupónů za akcie může v různých místech probíhat velice nestejnorodým způsobem. Tento postup může někde proběhnout za velmi kvalifikovaného přístupu kupujících k účasti na aukčních akciích, jinde se může odehrát na primitivní úrovni. Tyto nedostatky aukční metody jsou na druhé straně kompenzovány možností radikálně vytvořit zárodky základních tržních institucí (zejména kapitálového trhu a investičních fondů, které mohou sehrát roli zprostředkovatele mezi držitelem kupónů a držitelem akcií). Aukční metoda rovněž umožňuje rychlou identifikaci osob, které mají smysl pro podnikání v oboru cenných papírů. Předností aukcí je, že vedou ve vyšší míře k nákupu akcií v dané lokalitě či v užším teritoriu; informovanost o nakupovaných podnicích je proto vyšší, ocenění akcií v průběhu jejich aukčního prodeje je poměrně přesné.

Počítačová metoda je především méně riskantní co do plynulosti své realizace. Cenou za tuto jistotu je nemožnost hned v úvodních fázích privatizačního procesu přispět k tvorbě výše zmíněných tržních institucí. Tyto instituce nicméně mohou rychle vzniknout následně. Výhodou je zde také rozsáhlejší (prakticky neomezený) teritoriální záběr nákupu akcií, a tím vlastně absolutně rovnocenné podmínky pro celé obyvatelstvo.