

# 8. PRIVATIZACE

Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. *Journal of economic perspectives*, 5(2), 111-132.

# Úvod

- Otázka, co je **optimální hranice** mezi soukromým a veřejným podnikem patří mezi zásadní v hospodářské politice
- Tato otázka je v akademické literatuře **překvapivě** poměrně **málo** zkoumána
- Stimulaci výzkumu v této oblasti představovaly velké **privatizační programy** v 80. a 90. letech dvacátého století

# Otázky

1. Jak forma vlastnictví ovlivňuje **efektivitu** podniku?
2. Jaká je role privatizací při **financování** veřejných deficitů a dluhů?
3. Jaké jsou **distribuční a politické** důsledky privatizací?
4. Jak se **liší** výsledky privatizace ve vyspělých, transformačních a rozvojových zemích?

# Tři typy privatizací

1. Privatizace firem působících v **konkurenčním** prostředí bez tržních selhání
2. Privatizace **monopolů** (telekomunikace, energetika)
3. „**Contracting out**“ veřejně financovaných služeb, které byly dříve poskytovány veřejnými firmami do soukromého sektoru

# Rozdíly

- Rozdílem mezi typem 1) a 2) je, že si v případě přítomnosti monopolní síly či tržních selhání (typ 2) vlády obvykle ponechávají určitou formu kontroly v podobě **regulace**
- Pokud je regulace silná, potom se rozdíly mezi soukromým a veřejným vlastníkem mohou **stírat**
- V případě privatizace typu 2) je podstatné rozlišovat mezi **přirozenými** (technologie) **monopoly** a **uměle** (vládou) vytvořenými
- V případě privatizace typu 3) se neprodávají aktiva, ale **kontrakt** nebo franšíza
- Pro definici vlastnictví je tak klíčové, kdo má nárok na **mimořádné zisky**.

# Příklady

Typ 1: **Francie** (1986 – 88): bankovníctví, pojišťovnictví; **Postkomunistické země** (1991-99): všechno

Typ 2: **Británie** (1980 – 1997): telekomunikace, plyn, elektřina, voda, železnice

Typ 3: **USA**: (1980 – 1990): svoz odpadů, úklidy v nemocnicích

# Způsoby privatizace

- Kupónová privatizace = **nulová cena**
- **Komu** prodat? – akcionářům, manažerům, zaměstnancům, bankám, fondům, občanům, cizincům .....
- **Jak** prodat? – vyjednávání, veřejný úpis akcií, soutěž, aukce ....
- **Kolik** privatizovat? – 100%, majoritní podíl, minoritní podíl
- Jak nastavit poměr **debt/equity**

# Souvislosti

- Jak nastavit **regulační a konkurenční** politiku?
- Jak je vláda efektivní ve výběru **daní**?
- Jaká je velikost a způsob **přerozdělování** v zemi?

Privatizace jako nástroj dosahování hospodářsko - politických **cílů** by měla být posuzována v kontextu alternativních způsobů dosahování těchto cílů.



# Jak privatizace ovlivňuje efektivitu?

- **Vztahy** mezi vlastnictvím, pobídkami a efektivitou jsou početné a komplexní
- Budeme zkoumat, jak privatizace může ovlivnit: a) cíle vlastníků b) možnosti vládních intervencí c) monitoring výkonu manažerů
- Dále nás bude zajímat vztah mezi **vlastnictvím a konkurencí** ve vytváření pobídek pro dosahování efektivity

# Empirie

- Empirické studie naznačují, že **soukromé vlastnictví** dosahuje vyšší efektivity podnikání na konkurenčních trzích, nikoliv však v situaci nedokonalé konkurence
- **Soutěžní a regulační politiky** jsou klíčové na nedokonale konkurenčních trzích.
- Je nutné posuzovat vliv **vlastnictví, konkurence a regulace** společně při analýze dosahování efektivity

# Cíle vlastníka

- Na konkurenčních trzích, kde nejsou přítomny další tržní selhání, nejsou velké rozdíly mezi cílem soukromého zisku a cílem maximálního společenského blahobytu → **soukromé** vlastnictví dává smysl
- Na druhou stranu, **veřejné** vlastnictví může mít smysl, pokud jsou externality značné a prostor pro realizaci soukromé agendy veřejných byrokratů je limitovaný (například v důsledku dobře fungujícího politického systému)

# Dotování ztrát

- V nejjednodušší formě, privatizace znamená **transfer** všech **rozhodovacích** funkcí na soukromého vlastníka
- Je ovšem kredibilní a/nebo žádoucí **nulová** **intervence** vlády do firemního rozhodování?
- **Dotace na krytí ztrát** prodělečných provozů → Privatizace není zárukou, že již nebudou poskytovány (Chrysler, British Leyland). Dotace ztrátových firem je však určitě jednodušší u firem ve veřejném vlastnictví. (České dráhy)
- Pokud je přítomna tržní síla či jiné externality, potom je klíčová **forma** vládní regulace

# Křížové dotace

- Podobně **křížové dotace** na poskytování služeb (poštovních, dopravních) plní politické a distribuční cíle, a jsou často pevnou součástí cenové politiky veřejných monopolů
- Daně a dotace mohou udržovat podobnou strukturu cen i po privatizaci, je to však výrazně **obtížnější** než když je firma veřejně vlastněná
- Nejúčinnější v likvidaci křížových dotací je samozřejmě **konkurence**, a to bez ohledu na to, zda je přítomno soukromé či veřejné vlastnictví

# Regulace

- Pokud je významná **monopolní síla** (či jiná externalita) – typ 2 - vládní intervence je obhajitelná a vzniká potřeba regulace
- Pokud je firma soukromá a regulovaná → potom silně záleží na podobě **hry** mezi vládou a firmou
- Problém nedostatečných investic (Williamson) a regulatory capture (Stiglitz)
- Jaká je **kvalita regulace** v dané zemi?

# Monitoring managementu

- Častá výtka ve vztahu k veřejnému vlastnictví podniků je, že jejich management se dostatečně **nesnaží** či má značný prostor pro realizaci svých soukromých cílů
- Manažeři veřejně vlastněných podniků se zodpovídají politikům. Politici tak mohou (díky nedokonalosti politického systému) **imputovat** podnikům své vlastní cíle.
- Není však zřejmé, zda zodpovídání se politikům (a ne soukromým vlastníkům) vede k větší manažerské **diskreci**
- Politici mohou mít velmi slabé (nebo silné) **motivace monitorovat** výkonnost veřejně vlastněných podniků

# Politická citlivost

- Ovšem některá firemní rozhodnutí mohou být velmi **politicky citlivá** (zavírání poboček, propouštění)
- Výkonnost veřejně vlastněných podniků se občas může stát **prioritním tématem** politických diskusí  
→ například pokud prodělávají spoustu peněz v situaci rozpočtových úspor
- V takových to případech je obvykle manažerská diskrece ve veřejně vlastněných podnicích **omezována**



# Monitoring II

- Privatizace může přinést změnu monitoringu v podobě přímého tlaku **kapitálových trhů**.
- Výkonnost podniku je na efektivních trzích možné měřit **vývojem ceny akcií**. Na vývoj akcií je pak možné navázat výkonnostní balíčky managementu
- Jsou kapitálové trhy **efektivní**?
- **Selhání** výkonnostních balíčků managementu

# Rozptýlené vlastnictví

- Nicméně většina privatizací typu 1) a 2) se týkaly rozsáhlých korporací s **vysokým počtem** akcionářů
- Rozptýlené vlastnictví může být politickým **záměrem**, za účelem podpory drobných akcionářů (kuponovka ČS, privatizace utilities v UK)
- V takovém případě vzniká problém **černého pasažéra** při monitoringu

# Hrozba bankrotu

- V případě rozptýleného vlastnictví, tak nabývá na významu **hrozba převzetí či bankrotu** (která není přítomna ve veřejném vlastnictví)
- **Jak silný/kredibilní** vliv má tato hrozba na chování manažerů (např. při vyjednávání o mzdách a propouštění) je předmětem diskusí

# Tvrdá rozpočtová omezení

- **Tvrdá rozpočtová omezení** se občas podařilo zavést i u veřejně vlastněných podniků
- **Regulátoři** privatizovaných utilities ve Velké Británii mají přímo za úkol dohlížet na to, že podnik nezkrachuje
- A vlády mají mnoho nástrojů, jak **uvolnit** rozpočtová omezení pro soukromé firmy (dotace, bankovní záruky, obchodní bariéry, znárodnění)

# Úloha konkurence

- **Konkurence**, která je koncepčně odlišná od vlastnictví, může silně zlepšit monitoring a tím pádem i pobídky pro vyšší efektivitu
- Konkurence umožňuje **porovnávání výkonu**, což pomáhá zlepšit rozhodování mezi výkonem a rizikem v situaci výrazných nejistot
- Konkurence tak zvyšuje nejenom alokační, ale i produkční **efektivitu**
- Konkurence (na rozdíl od monopolu) nutí k efektivnímu chování už jenom z důvodu **sebeobran**y

# Chybějící konkurence

- Ovšem přímá konkurence či její hrozba **nejsou vždy** k dispozici (typ 2)
- Pokud byla konkurence **uměle potlačena** (bariéry vstupu, obchodní restrikce, komunismus), potom deregulace a liberalizace trhů může být dostatečným nástrojem k rychlé transformaci ke konkurenčním trhům
- Taková privatizace pak vytvoří spíše **typ 1** (konkurenční) než typ 2 (monopolní)
- Ovšem zkušenosti některých zemí (UK) ukazují, že **pouhé uvolnění** vstupu do odvětví samo o sobě nemusí vést ke vzniku efektivní konkurence. Regulace za účelem podpory konkurence tak může být vhodným komplementem privatizačního úsilí

# Contracting

- Svázání privatizace s podporou konkurence je jádrem privatizace typu 3. Dochází zde k nahrazení veřejného poskytovatele služeb soukromým pomocí soutěže (konkurence)

Potenciální problémy však představuje:

**Neefektivní konkurence** o kontrakty (koluze, mělké trhy)

**Podinvestování** (dočasní poskytovatelé nemají zájem dlouhodobě investovat)

**Administrativní náklady** – monitoring, kontrola a vynucování kontraktů je složité a nákladné. Často pak už nemá daleko od přímé regulace

# Vliv vlastnictví na efektivitu

- Zatím jsme se zabírali **teoretickými** aspekty vlivu odlišných forem vlastnictví na efektivitu fungování podniků/odvětví
- Nyní přejdeme k **empirickým výsledkům** zkoumání této otázky



# Metodologické otázky

- Jakou zvolit **závislou** proměnnou?
- **Vzácnost případů** s porovnatelnými firmami
- Volba vhodného **období** pro vyhodnocení
- Jak od sebe **oddělit** vliv privatizace, konkurence a regulace?

# Kanadské nákladní železnice

- Zkoumání vlivu vlastnictví na efektivitu firem. V Kanadě dlouhodobě fungovaly vedle sebe dvě velké železniční nákladní společnosti – **soukromá** Canadian Pacific a **státní** Canadian National
- **Caves - Christensen (1980)** – žádný důkaz nižší efektivity státem vlastněné CN, když existovala efektivní konkurence od soukromé CP. (Závěr: Konkurence je důležitější než vlastnictví!)
- **Boardmann (2013)** – po privatizaci došlo k prudkému zvýšení efektivity dříve státem vlastněné firmy (Závěr: I forma vlastnictví je důležitá! CN měla potenciál pro lepší výsledky než CP).

# Konkurenční prostředí (typ 1)

- Boardmann – Vining (1989) Přehled vlivu **vlastnictví na efektivitu**
- Státní podniky jsou méně efektivní a méně ziskové než soukromá konkurence
- Obecně v konkurenčních odvětvích je obvykle (ne vždy) soukromé vlastnictví lepší z důvodu vyšší efektivity a konkurence může být důležitější než soukromé vlastnictví

# Contracting (typ 3)

- Podobné empirické výsledky bylo možné identifikovat u studií zaměřené na **contracting**.
- Většina benefitů vznikala z důvodu většího prostoru pro vzájemnou **konkurenci** než ze soukromého vlastnictví
- Nicméně může být obtížné dosáhnout intenzivní konkurence bez alespoň nějakého soukromého vlastnictví, proto **dílčí privatizace** může být užitečná

# Monopolní trhy (typ 2)

- Výsledky empirických studií pro tento typ trhů (například distributoři energií) jsou velmi **nejasné**. Některé identifikovaly vyšší efektivitu u soukromých, jiné u veřejně vlastněných firem
- Klíčová se zdá být způsob a kvalita **regulace**

# Vyhodnocení

- Celkový závěr (empirických studií): Pro správné pobídky a efektivitu je důležitá nejenom forma **vlastnictví**, ale i **konkurenční podmínky** a **regulační politika**

# Privatizační příjmy

- Jedním z aspektů privatizace je, že umožňuje přeměnit budoucí dividendy na současné (veřejné) **příjmy z prodeje**
- Pokud má privatizace potenciál zvýšit efektivitu, potom vyšší prodejní příjmy jsou dalším **argumentem** pro privatizaci
- Privatizace může být atraktivní pro rozvíjející se země s vysokým **veřejným dluhem**.
- Může také zlepšovat celkové **investiční klima** v zemi – investoři chtějí záruky proti pozdějšímu znárodnění

# Politická ekonomie

- Privatizace představuje výraznou příležitost pro **redistribuci** příjmů a bohatství
- Každá privatizace má své **vítěze a poražené** (politici, úředníci, zaměstnanci, manažeři, spotřebitelé, daňoví poplatníci, dodavatelé, akcionáři, banky, konzultanti, právníci ....)
- Efektivní vypořádání se s **partikulárními zájmy** je klíčem k úspěšné privatizaci



# Privatizace monopolů

- Privatizace monopolu s oslabenou cenovou regulací může vést k **vysoké prodejní ceně**
- V takovém případě privatizace funguje podobně jako zvýšení **komoditního zdanění**
- Příklad: prodej **britských franšíz** v osobní železniční dopravě

# Křížové dotace

- Státní intervence/vlastnictví distribučních společností může vést k potlačování **geografických** (často město x venkov) cenových rozdílů daných úsporami z hustoty → typicky vytvářením **monopolních rent**, které jsou částečně použity (implicitně či explicitně) na křížové dotování služeb pro vysoko-nákladové zákazníky.
- Pokud tento politický cíl přežije privatizaci, potom podpora konkurence může být obětována z důvodu jeho uchování, protože **konkurence likviduje křížové dotace**, pokud nejsou udržovány explicitními daněmi a dotacemi

# Zaměstnanecké akcie

- Privatizovat do rukou **zaměstnanců**?
- Probíhá obvykle za velmi **výhodných** podmínek
- **Zvýší efektivitu** fungování? V malých firmách? Ve velkých firmách?
- Občas snaha **kompensovat** zaměstnance za ztrátu rent nebo podpořit výkonnost či oslabit odpor
- **Ovšem:** firmy jsou obvykle ve finančních problémech a zaměstnanci budou preferovat veřejné vlastnictví, minimální konkurenci a regulaci. Navíc se stanou silnými oponenty managementu

# Privatizační cena

- **Tržní** cena – cizincům!
- **Snížená** cena – na podporu akcionářského vlastnictví či zaměstnaneckých akcií
- **Nulová** cena – kupónová privatizace; výhoda rychlost; obtížné zvrátit v budoucnu

# Privatizace v Británii 1979 - 1990

# Úvod

Privatizace v Británii zahrnovala:

- Privatizace obecního **bytového** fondu
- **Contracting out** na úrovni místních zastupitelstev a NHS
- **Velký** privatizační **program** státem vlastněných podniků

# Kontext

- Na počátku privatizačního úsilí (1979) vytvářely státem vlastněné podniky **10,5% HDP** v Británii
- Hlavní podíl tvořily státem vlastněné **monopoly** v telekomunikacích, plynu, elektřině, vodě, železnicích a poště
- Významný podíl ovšem také tvořily podniky v **konkurenčních** nebo potenciálně konkurenčních odvětvích, jako byly produkce oceli, uhlí, nafty a automobilů

# Efektivita

- Empirické studie výkonnosti státem vlastněných podniků v 60. a 70. letech identifikovaly řadu specifických případů neefektivit, ovšem celkový růst produktivity státních podniků se příliš **nelišil** od soukromých
- Státní podniky ovšem vytvářely silné a dlouhodobé **finanční deficity**. Výše těchto deficitů byla 35% jejich příspěvku k HDP (1975) a 20% v roce 1979



# Nástup konzervativců

- Ve **volebním programu** konzervativců nebyla privatizace téměř zmíněna, nicméně na konci jejich vlády bylo s výjimkou pošty a produkce uhlí téměř vše zprivatizováno
- Privatizační program lze rozdělit do tří **období**:
  - I. 1979 – 83
  - II. 1983 – 87
  - III. 1987 - 91

# První fáze (1979 – 83)

- **Privatizace** British Ports, British Aerospace, Britoil, Cable and Wireless, National Freight, British Petroleum
- I když některé z těchto podniků ještě kontrolovaly **malé kapsy tržní síly**, v zásadě se jednalo o privatizace prvního typu
- Privatizace těchto podniků **vynášela** 500 mil. GBP ročně
- Cílem těchto privatizací bylo jak **zvýšení efektivity**, tak **příjmů** pro státní pokladnu

# Hospodářská politika

- V prvním období byla vláda také aktivní v **soutěžní a regulační** politice
- Byly zavedeny **tvrdší rozpočtové omezení**, které byly někde nahrazeny i novým managementem (např. ocelářství)
- Byla přijata legislativa, která usnadňovala **vstup** nových konkurentů **do odvětví** (telekomunikace, plyn, elektřina) → v některých odvětvích se však existujícím dominantám dařilo tomuto vstupu **efektivně bránit**

## Druhá fáze (1983 – 87)

- V druhé privatizační vlně byly doprivatizovány zbývající firmy na relativně **konkurenčních trzích** (Enterprise Oil, Jaguar, Trustee Savings Bank, British Airways, Rolls-Royce)
- Dále začala privatizace **utilities/sítových odvětví** (British Telecom, British Gas) → posun k privatizacím typu 2)
- U privatizace BT a dalších došlo k úpisu akcií pro miliony **drobných akcionářů**

# Restrukturalizace

- U privatizace BT (monopolní poskytovatel telekomunikačních služeb) vyvstala poprvé otázka, zda **nejdříve restrukturalizovat** (jako AT&T v USA) a pak privatizovat nebo rovnou privatizovat a dále **jak regulovat** toto odvětví
- Restrukturalizace (a rychlejší stimulace konkurence) byla **zamítnuta**, protože by zdržela privatizaci a politické výhody z rychlého transferu aktiv. Management (který spolupracoval na privatizaci) byl také silně proti restrukturalizaci.
- Podobný vývoj probíhal také u **British Gas**

# Regulátoři

- Nový regulátoři **OfTel** a **OfGas** byly vytvořeni současně s privatizací, aby prováděli cenovou regulaci v odvětví a (v rámci možností) podporovaly vznik konkurence
- Z počátku byly jejich kompetence omezené, postupně se však jejich vliv a význam **zvyšoval**

## III. Fáze (1987 – 91)

- Privatizace British Steel a British Airports Authority
- Privatizace **vody** (1989) a **elektřiny** (1990 – 91). U těchto privatizací došlo k prodeji úpisem akcií drobným investorům a byly vytvořeny nové regulační orgány
- Novinkou byla **restrukturalizace** odvětví před provedením privatizace

# Voda

- Cílem restrukturalizace u vody bylo oddělit **enviromentální** regulaci od regulace **konkurence**
- Potenciál přímé dodavatelské konkurence zde byl slabý, proto byla podporována „**competition by comparison**“.
- K zvýšení kvality vody byly nutné značné investice → privatizace vytváří problém **podinvestování** → regulace umožňovala růst cen nad CPI, pokud byly splněny investiční cíle



# Elektřina

- Restrukturalizace dodavatelů **elektřiny** byla motivována především snahou zvýšit **konkurenci**.
- Monopolní výrobce a dodavatel elektřiny v Anglii (CEGB) byl rozdělen na **čtyři části**. Rozvodná síť byla ponechána v jejich společném vlastnictví.
- **Část** firem byla privatizována

# Shrnutí

- **Privatizace v Británii (1979-90)** přinesla desítky miliard GBP do státního rozpočtu, vytvořila milióny nových akcionářů a významně snížila participaci státu na rozhodování firem v řadě odvětví.
- Nicméně dopad privatizací **na efektivitu** odvětví není zcela zřejmý (1991).
- **Radikální zlepšení** výkonnosti nastalo jen v několika případech, především tam, kde existuje dostatečná produktová konkurence (British Ports, National Freight, Cable and Wireless)

# Shrnutí (2)

- Interpretace výsledků je dále komplikována tím, že k **nejvyšším růstům produktivity** došlo ještě ve státních British Steel a British Coal.
- V obou těchto odvětvích došlo k růstu produktivity v důsledku tvrdších rozpočtových omezení, protože na rozdíl od monopolistů u nich bylo **obtížné zvýšit ceny**
- **Závěr:** Klíčovými faktory produktivity jsou konkurenční podmínky a regulační prostředí.

# Privatizace v Chile

# Historie

- Státní podniky vytvářely **15% HDP** na konci 60. let
- 1970 – 73: socialistická vláda Salvadora Allendeho – masivní znárodňování (banky, doly) – **40% HDP**
- Září 1973 – vojenský puč A. Pinocheta
- Následný ekonomický program: **privatizace**, deregulace a liberalizace.

# Privatizace

- 1974-75: navrácení (**restituce**) podniků
- 1975-83: privatizace více jak 100 podniků. **Hlavní cíl** privatizace: zvýšit příjmy státního rozpočtu → deficit státního rozpočtu 1973: 25% HDP
- Podniky byly prodávány nejvyšší nabídce, což vedlo ke tvorbě konsorcií s účastí bank a následným vysokým **zadlužením**
- Tento privatizační model neustál **finanční krizi 1982-83**, kdy docházelo k řadě bankrotů, včetně bankovních.
- Následně pak došlo k **přehodnocení strategie** a k více decentralizovaným privatizacím (do rukou drobných akcionářů)

# Shrnutí

- Snaha privatizovat rychle a draze vedla na rychle liberalizovaném trhu k **ohrožení stability** nově privatizovaných odvětví.
- Ovšem rozvoj **konkurence a regulační** reforma měly dlouhodobě pozitivní dopady
- Bylo by lepší **nejprve liberalizovat** a pak privatizovat?
- **Závěr:** Privatizace sama o sobě ještě nutně nezaručuje lepší pobídky, klíčová je její podoba a forma

# Privatizace v Polsku



# Historie

- Součást transformačního balíčku
- Oproti Chile, socialistická ekonomika byla větší a fungovala déle
- Makroekonomická stabilizace a boj s inflací
- Komu patří vlastnická práva?
- Jak rozvinout finanční trhy?
- Rychlost x výnos privatizace

# Rychlost

- Rychlá privatizace státních monopolů (bez deregulace) může vést pouze ke vzniku soukromých monopolů.
- Nejdříve privatizovat a pak liberalizovat anebo obráceně?
- Platí teorie nedospělého odvětví?
- Jsou větší tržní selhání anebo vládní selhání?
- Distribuční aspekty privatizace

# Shrnutí

- Každá forma vlastnictví je **nedokonalá**
- **Tržní selhání** vedou k divergenci mezi cílem zisku a společenského blahobytu v soukromé firmě
- **Vládní selhání** vedou k divergenci cílů politiků/byrokratů a společenského blahobytu ve státní firmě
- Privatizace **není všelék** (tržní selhání, nezasahování, distribuční a politické důsledky)
- Úspěch každé privatizace je tak **závislý** na konkrétním kontextu (širší trh, regulační a institucionální prostředí)