

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství Economia, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49

120 74 Praha 2

Tel.: (02) 24 250 036 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economia, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49

120 74 Prague 2

Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Vladimír KREIDL: Úzká místa měnové a kurzové politiky ČR 313

Jana FÜRSTOVÁ: Regulace a regulátoři 323

Květa KUBÁTOVÁ: Teoretické a praktické otázky měření incidence daní ze spotřeby 335

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 11, 12/96 347

Informace

Leoš VÍTEK–Barbora SLINTÁKOVÁ: II. ročník konference „Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v ČR“ 351

Přehled – Survey

Měnová politika a měnový vývoj v r. 1995 v ČR 357

Monetary Policy and Monetary Development in 1995 in the CR 367

CONTENTS

Vladimír KREIDL: Bottlenecks in Monetary and Exchange Rate Policies of the CR in 1995 313

Jana FÜRSTOVÁ: Regulation and Regulators 323

Květa KUBÁTOVÁ: Theoretical and Practical Questions to Measuring the Incidence of Consumption Taxes 335

Tax judicial decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 11, 12/96 347

Information

Leoš VÍTEK–Barbora SLINTÁKOVÁ: The Second Conference on Theoretical and Practical Issues on Public Finance in the Czech Republic 351

Survey

Monetary Policy and Monetary Development in 1995 in the CR

(in Czech) 357

(in English) 367

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnar, Ph.D., Doc. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Regulace a regulátoři

Jana FÜRSTOVÁ*

Regulace přirozeného monopolu

V osmdesátých letech převážil v zemích OECD v nazírání na – do té doby neotřesitelný – monopol odvětví s tradiční nálepkou veřejné prospěšnosti (public utilities) liberální duch. Do odvětví elektroenergetiky, rozvodu plynu, tepelné energie a vody, do železniční dopravy, telekomunikací a pošt byly současně s jejich postupnou restrukturalizací a privatizací vneseny prvky soutěže a byla nastolena otázka rozsahu a nejvhodnějšího způsobu jejich regulace státem, resp. ustaveným nezávislým orgánem.

V tradičním pojetí veřejných utilit (český výstižný ekvivalent nemáme) se často jako charakteristické znaky, jež opravňují regulaci státem, zdůrazňují tyto skutečnosti:

1. Charakter produkce síťových odvětví vytváří přirozený monopol v tom smyslu, že veškerou poptávku může v síti uspokojit za nejnižší náklady (least cost) jen jediný provozovatel. Není totiž efektivní budovat duplicitní elektrickou vysokonapěťovou přenosovou soustavu, duplicitní vysokotlaké plynovody ani vodovodní potrubí. Technika přenosu či přepravy unikátní sítě vylučuje ve značné míře soutěž a její přirozené samoregulační účinky.

2. Produkce, například v energetice, je většinou neskladovatelná, okamžitě se spotřebovává, takže je třeba udržovat kapacitní rezervy pro pokrytí špiček nerovnoměrné spotřeby. Vzhledem k napojení na infrastrukturní síť je pro spotřebitele obtížné měnit dodavatele a ten tedy může snadno své výsadní postavení zneužívat.

3. Potřebnost a nepostradatelnost služeb veřejně prospěšných společností pro výrobní odvětví i pro domácnosti a nepružnost v jejich substituci jsou důvodem nízké cenové pružnosti.

4. Kapitálová náročnost a dynamika růstu kapitálových nákladů je vyšší než v jiných výrobních odvětvích. Např. američtí autoři uvádějí, že na každý 1 USD prodeje připadají 3 až 4 USD jmění, zatímco např. ve strojírenství je tento poměr 1:0,8.

5. Vertikálně integrované veřejné utility často poskytují služby na základě exkluzivní licence na vymezeném geografickém území, s povinností zásobovat všechny zákazníky.

Zatímco první z uvedených charakteristik je základní a pro zdůvodnění regulace nezbytná podmínka, ostatní znaky jsou doprovodné a setkáme se s nimi i u jiných odvětví než veřejných utilit. Lze tedy tvrdit, že jediným důvodem pro regulaci veřejně prospěšných společností je znak přirozeného monopolu, který vylučuje konkurenci. Její neexistenci se regulace snaží na-

* Ing. Jana Furstová, vrchní ředitelka, Ministerstvo financí ČR

Redakce příspěvek obdržela v únoru 1996.

hradit, přičemž regulátor musí omezit své usměrňovací funkce pouze na to místo v odvětví, kde se přirozený monopol vyskytuje. Síťová odvětví se totiž tradičně považovala za plně integrované monopoly. Technický pokrok a posun ekonomie však ukázaly, že prostor skutečného přirozeného monopolu je relativně velmi malý a v odvětvích že je řada konkurenceschopných aktivit. *Izolujeme-li prvek přirozeného monopolu, lze v ostatních oblastech dát prostor konkurenci.* Například v elektroenergetice lze regulaci omezit jen na přenos a služby vysokonapěťové sítě a na distribuci v sítích s nižším napětím. Naproti tomu výroba elektřiny a obchodování s ní konkurenci nevylučují, naopak, zde je konkurence nanejvýš blahodárná a nutná.

Předpokladem pro účinnou soutěž v těchto činnostech je právo přístupu nezávislých výrobců a dodavatelů do monopolní sítě (Third Party Access). Soutěž ve výrobě elektřiny vyžaduje technicky a ekonomicky řízený přístup dodavatelů do vysokonapěťové soustavy, soutěž v meziměstských telefonních službách je podmíněna propojením do místních telekomunikačních ústředen. Jestliže jde o odvětví, kde alespoň jeden ze soutěžitelů je vertikálně vlastnický spojen se sítí, je úkolem regulátora dbát o to, aby vertikálně integrovaná firma „nedusila“ potenciální konkurenci v úzkém hrdle infrastrukturní sítě. Proto se požaduje jednak restrukturalizace odvětví na nezávislé firmy a jednak liberalizace trhů. Nediskriminační vstup konkurence např. do elektroenergetické sítě je prakticky možný jen při funkčním oddělení přenosové soustavy od vlastní výroby a obchodu s elektřinou.

Jako příklad může sloužit vytvoření elektroenergetického trhu ve Velké Británii, v Norsku a ve Švédsku nebo telekomunikačního trhu na Novém Zélandě a v Chile. V Norsku bylo od roku 1991 vytvořeno snad nejliberálnější prostředí v elektroenergetice – na trhu soutěží o konečného zákazníka přibližně 60 výrobců a 240 dodavatelů. Stát zde neukládá povinnost zásobovat ani neorganizuje výstavbu nových zdrojů.¹ V USA se konkurence prosadila v telekomunikacích a postupně vzniká i v elektroenergetice, kde se tradiční úspory z rozsahu (economies of scale) vyčerpaly nástupem nových paroplynových technologií, které umožňují vyrábět elektřinu levněji a v menších blocích.

Základem úvah o rozsahu a systému regulace je porovnání dopadů selhání trhu s dopady selhání regulace. Hrozba selhání regulace v důsledku působení tržních sil nemá trvalou platnost. Je naopak determinována technickým pokrokem, organizační strukturou odvětví a platnou legislativou. *Vliv techniky* lze nejlépe demonstrovat na odvětví telekomunikací. Zde do doby rozvoje digitálních sítí a krátkovlnných přenosů byla jedinou a málo účinnou oblastí soutěže kabelová síť. Rozvoj poptávky po telekomunikačních službách však umožnil provozovat nové alternativní sítě, které konkurují dosavadním. V současné době se soutěžní prostředí rozšiřuje z mezinárodních a meziměstských sítí i do místních telekomunikačních sítí. Podobný proces probíhá v radiokomunikacích, kde monopol založený na omezenosti vlnových frekvencí je ohrožen rozvojem konkurenčních kabelových a satelitních systémů.

Kromě technického rozvoje oslabuje základy monopolu i *legislativa*, která usnadňuje vstup nových soutěžících do odvětví. I tak však nemá nový sou-

¹ Naproti tomu v Evropské komisi a členských zemích EU se o zavedení konkurence do elektroenergetiky vede ostrá diskuze. Proti liberálnímu modelu přístupu třetích stran (TPA) do sítě prosazují některé země v čele s Francií systém „jediného kupujícího“, který si podrží exkluzivní práva vlastníka sítě.

těžitel často velké šance, že „statutárního“ monopolistu na trhu ohrozí. Ten má totiž výhody, jež plynou:

- z rozsahu jeho kapitálového jmění a z firemního jména,
- z křížového financování aktivit, jež jsou vystaveny soutěži, z výnosů získaných aktivitami na monopolním trhu,
- z využívání vertikální organizační struktury k tomu, aby rozšiřoval tržní moc z oblasti přirozeného monopolu do oblastí bez tohoto monopolu – např. vlastní-li společnost jak přenosovou síť, tak zboží či služby, které mají být přepraveny.

Jde-li o monopoly ve vlastnictví státu, lze tyto překážky potenciální konkurence odstranit vhodným způsobem privatizace nebo vyhlášením veřejné soutěže o získání majetkového podílu nebo licence na podnikání. To je způsob, jak usílit o zavedení konkurence na beznadějně monopolizovaném trhu nahradit soutěží o tento trh, v níž soutěžící firmy „oceňují“ hodnotu společnosti; to má význam zejména v případech, kdy informace z trhu s cennými papíry jsou nespolehlivé. Při hledání nejvýhodnější nabídky je důležité kritérium výběru: zda se zvolí nejvyšší nabídnutá cena za majetkový podíl nebo za licenci, nebo rozšíření a zkvalitnění služeb, či nejnižší spotřebitelská cena poskytovaných služeb – popřípadě kombinace těchto kritérií.

Je-li kritériem nejnižší cena služeb pro zákazníky, lze soudit, že tato cena pokrývá ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk a není třeba ji dále podrobovat dohledu regulátora. Jakékoli podstatnější monopolně motivované zvýšení ceny v budoucnu může celkem snadno kontrolní orgán (cenový nebo hospodářské soutěže) porovnat s původní soutěžní cenou. Tento systém byl zvolen v ČR při soutěži o druhou licenci na provozování mobilních telefonních služeb (GSM).

Způsoby regulace cen

Obecně platí, že regulace cen nemůže nikdy dokonale nahradit ceny vzniklé působením přirozených soutěžních mechanismů. Zatímco regulátor nemůže stanovit ceny nižší, než jsou jím definované ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk, v konkurenci tyto situace nastávají a nutí dodavatele hledat prostředky ke snížení nákladů. Regulace nedisponuje odměnami či tresty k vyvolání zájmu o podnikání ve veřejném zájmu, zatímco konkurence ano.

Regulace administrativním aparátem bude vždy do jisté míry selhávat v důsledku trvalého nedostatku potřebných „rozptýlených“ informací, v důsledku opožděného monitorování vznikajících problémů a zpožděného rozhodování o vhodném řešení a v neposlední řadě i v důsledku subjektivních motivací lidí, kteří o regulaci rozhodují. Velkým problémem je zajistit nezávislost rozhodování regulátora na nátlakových skupinách (regulatory capture). Regulační orgán se může stát nástrojem průmyslového odvětví a umožňovat mu neefektivní hospodaření za zbytečně vysoké ceny; nebo se naopak může stát nástrojem spotřebitelské, či dokonce politické kontroly, která znemožní efektivní podnikání a investování.

Cílem regulačního systému musí být ekonomická efektivnost, jíž rozumíme co nejnižší ceny pro odběratele, co nejvyšší kvalitu a spolehlivost služeb a zároveň motivaci k dostatečně dlouhodobým investicím. V zemích OECD jsou uplatňovány dvě základní metody regulace cen síťových odvětví²: regulace zaměřená na zisk společnosti (profit control) a regulace cen (price control)³.

1. *Rate of return regulation* (regulace podle míry návratnosti kapitálu) limituje zisky společnosti tím, že určuje maximální návratnost, kterou může investor získat z vloženého kapitálu potřebného k poskytování veřejně prospěšných služeb. Takto regulované firmy pak stanoví své konkrétní ceny tak, aby vyhovovaly regulačnímu pravidlu. Regulátoři většinou schvalují i strukturu cen i jejich zamýšlené změny.

Z hlediska alokační funkce cen obecně platí, že cena má odrážet marginální náklady. Tato zásada je však v případě přirozeného monopolu narušená tím, že s růstem produkce se jednotlivé náklady snižují zejména díky úsporám z rozsahu, takže marginální náklady jsou pod průměrnými náklady. Úkolem regulátora je najít při tomto způsobu regulace optimální nákladovou základnu.

Kritici regulace založené na návratnosti kapitálu vyčítají této metodě, že:

- nemotivuje k větší efektivnosti, protože neumožňuje získat větší zisk lepšími technologiemi a hledáním rezerv v nákladech,
- motivuje k vysoké kapitálové náročnosti (přeinvestovanost), která je základem pro stanovení míry návratnosti,
- přiměřená míra návratnosti se vlivem různých okolností mění,
- vyžaduje mnoho informací a jejich průběžné a komplexní posuzování, což je administrativně značně nákladné,
- výhoda předem zaručené míry návratnosti se ztrácí v rozvíjejícím se konkurenčním prostředí při vstupu dalších firem do odvětví, které mohou míru návratnosti stlačit pod regulátorem stanovenou úroveň, čímž roste rizikovost podnikání.

Vzdáleně lze tento model regulace cen přirovnat k naší regulaci věcně usměrňovaných cen, která obecně umožňuje kalkulovat do cen pouze ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk.

2. *Price caps regulation* (RPI-X) limituje přímo *vyšší cen*; podle našeho pojetí jde tedy o regulaci formou maximálních cen. Regulované firmy mohou sjednávat ceny pod úroveň stanoveného maxima nebo na této úrovni a mají právo na jakýkoli zisk vytvořený při respektování cenového regulačního pravidla. Podléhá-li regulaci cen více služeb (výkonů), určí regulátor maximální agregovanou cenovou úroveň pro koš definovaných služeb a její povolené změny na předem určené období, zpravidla tří až pěti let. Změny agregované cenové úrovně se odvozují od oficiálního cenového indexu (spotřebitelských cen CPI nebo produkčních cen PPI) korigovaného o vliv X, tj. o vliv endogenních i exogenních faktorů, jako jsou očekávaný růst produktivity a poptávky, soutěžní podmínky, kapitálové náklady, změny daňových zatížení atd.

Určitá flexibilita cen uvnitř koše – byť i ty jsou leckdy podrobeny regulaci – umožňuje firmě volit vhodnou cenovou strukturu a strategii, která může brát v potaz dopady zavádění nových technologií a vliv konkurence v odvětví. Pro společnost je to regulace relativně spolehlivá, zvláště je-li hodnota RPI-X definována pro delší časový interval.

Při tomto způsobu regulace cen se firmy orientují na úsporu nákladů a efek-

² Kromě regulace cen uplatňují státy i různé formy necenové regulace; ty jsou založeny na ovlivňování chování firem standardy kvality, bezpečnosti, životního prostředí apod. Některé státy rovněž vydávají licence k podnikání a rozhodují o dlouhodobých investicích do nových kapacit.

³ Vedle těchto regulačních metod se můžeme setkat i s jejich modifikacemi. Např. regulace cen elektroenergetiky v Chile je založena na předpokladu, že společnost podniká v souladu s normativně stanoveným modelem a realizuje z tohoto modelu vyplývající příjmy.

tivnější využívání kapitálu, čímž při fixních cenách dosahují ve stanoveném období (do příští revize) vyššího zisku. To znamená, že zvyšuje-li se efektivnost podnikání, měl by to zákazník pocítit na snížených cenách a akcionáři na vyšších příjmech. Při uplatňování čistého modelu regulace cen není ve stanoveném období regulován objem zisku ani míra návratnosti kapitálu. Např. po privatizaci veřejných utilit ve Velké Británii se tohoto efektu dosáhlo ve všech odvětvích (energetika, telekomunikace) kromě dodávek vody, kde se ceny zvýšily.

Na základě dosavadních zkušeností se obvykle poukazuje na tyto nevýhody uvedeného způsobu regulace cen:

- snaha po dosažení co nejvyššího zisku může vést k úsporám nákladů cestou snižování kvality služeb;
- nejistota o rozhodnutí regulátora o hodnotě X pro příští několikaleté období. Velkou roli zde hrají politické vlivy a tlaky na regulátora, které někdy vedou k častým změnám regulačních opatření⁴;
- obtíže při stanovení hodnoty X z hlediska přesnosti odhadu budoucího snižování nákladů, vývoje poptávky a růstu produktivity;
- snaha po maximalizaci zisku na výplaty dividend a vysokých mezd managementu na úkor cen pro spotřebitele;
- uplatňování výhodnějších cenových tarifů pro velké (průmyslové) zákazníky na úkor domácností;
- preference krátkodobých investic (rychlá amortizace).

Volba způsobu regulace silně závisí na historických, politických a ekonomických podmínkách jednotlivých zemí. V USA dosud převažuje regulace zisku stanovením normativu kapitálové návratnosti, zatímco Evropa se přiklání k regulaci cen. V odvětví telekomunikací s rychlým technickým rozvojem je dnes již pravidlem regulace cen na základě RPI-X, obdobně jsou takto regulována odvětví energetiky a vody ve Velké Británii.

Za pozornost stojí liberální přístup k „regulaci“ cen telekomunikací na Novém Zélandě; je založen pouze na obecné legislativě o ochraně soutěže. Namísto stanovení závazného regulačního pravidla pro ceny platí jen hrozba uplatnění potenciální státní regulace v případě, že firmy budou zneužívat svého výsadního postavení na trhu. V tomto smyslu je legislativa Nového Zélandu velmi blízká naší, neboť umožňuje bez další speciální zákonné úpravy operativně uplatnit regulaci jen v případě reálné nouze, takže není třeba budovat rozsáhlé, administrativně náročné a často byrokratické regulační aparáty.

Výkon státní regulace

Regulace veřejných utilit je spojena s vysokými nároky na proces jejího prosazování formou legislativně závazných regulačních pravidel a kontrolování a vyhodnocování nákladových, cenových, poptávkových a jiných dat. Nerespektování regulačních pravidel je postiženo sankcemi. K výkonu těchto

⁴ Např. pro British Telecom (BT) bylo po privatizaci v roce 1984 stanoveno RPI-3 % pro období pěti let. V roce 1989 bylo stanoveno RPI-4,5 % na další čtyři roky, přičemž už v roce 1990–91 v souvislosti s regulací duopolu byly do koše doplněny mezinárodní služby a cenová formule byla zpřísněna na RPI-6,25 %. Konečně v roce 1993 byl rozsah cenového regulačního rámce rozšířen na 70 % obrátu BT, takže neregulovány zůstaly jen ceny hovorů z telefonních budek a servis oprav. Cenové maximum bylo stanoveno RPI-7,5 % a platí pro koš obsahující místní, meziměstské a mezinárodní hovory a ceny za propojení až do roku 1997. Rovněž změny relací cen uvnitř koše byly omezeny formulí RPI-0 pro všechny individuální ceny, kromě cen za pronájem a za propojení.

činností bývá obvykle zřizován orgán, od kterého se očekává, že bude zárukou respektování legitimních zájmů investorů, spotřebitelů i akcionářů.

Z hlediska institucionálního uspořádání se setkáváme buď s tradičním výkonem regulačních funkcí přímo exekutivou, tj. ministerstvem, nebo jmenovaným samostatným a nezávislým regulačním úřadem (komisí).

1. *Ministerstvo* bývá obvykle pověřeno regulačními funkcemi tehdy, pokud vyplývají z jeho širších kompetencí v daném odvětví. Někteří kritici tohoto tradičního modelu státní regulace namítají, že rozhodnutí ministerského regulátora jsou ovlivňována odvětvovými lobby, krátkodobými politickými zájmy, snahou vlády „zalíbit se“, nedostatkem špičkových expertů vzhledem k omezené výši platů ve státní správě a náchylností ke korupci (naopak v Hongkongu a v jiných asijských zemích s vysokými ministerskými platy se potřeba oddělit regulační aktivity od exekutivy nepocituje).

Na druhé straně jde o regulaci administrativně nejméně náročnou a vhodnou pro rychlé prosazování liberálních konceptů regulace. Touto cestou zatím kráčí Česká republika.

2. *Nezávislý regulátor* bývá jmenován vládou ve snaze zvýšit důvěru investorů i veřejnosti k přijaté regulační politice. Neexistuje žádný jednotný recept na zřízení takové instituce. Její úkoly a míra nezávislosti se v jednotlivých zemích velmi liší. Nejobvyklejší atributy výkonu funkce nezávislého regulátora jsou:

- vysoká profesionální kvalifikace a politická nezávislost aparátu (např. ve Velké Británii byli odborníci získáváni především z akademického prostředí);
- doba výkonu funkce jmenovaných regulátorů je zaručena na stanovené období, odlišné od období výkonu vlády;
- konfliktu zájmů se předchází zákazem účasti ve správních dozorčích orgánech regulovaných firem a zákazem vlastnění jejich cenných papírů;
- autonomní rozpočet bývá financován z poplatků vybíraných od regulovaných firem;
- autonomní mzdový systém zajišťuje vysoké příjmy expertů na regulaci.

Činnost regulátora nezávislého na vládní politice musí být dostatečně průhledná a veřejně kontrolovatelná. Hledání správné míry mezi nezávislostí a zodpovědností před veřejností je obtížné, a proto postupy a povinnosti regulátora jsou obvykle stanoveny zákonem. Rozhodnutí regulátora jsou publikována a mohou být revidována soudem. O své činnosti zveřejňuje regulátor každoročně zprávu podléhající auditu.

Kompetence samostatných regulačních orgánů mohou zahrnovat veškeré kvaziministerské činnosti, tj. vedle regulace cen i další regulační aktivity, jako je stanovení standardů kvality, udílení licencí ke vstupu do odvětví, technickou regulaci aj., což je typické pro regulační komise v USA. V jiných případech (Velká Británie) regulační úřad pravomoc rozhodovat o licencích k podnikání v odvětví nemá a tuto působnost vykonává ministerstvo. Konečně velmi omezené kompetence mají regulační agentury (např. v Maďarsku), které vydávají pouze doporučení, zatímco o konkrétních regulačních opatřeních rozhoduje ministerstvo.

Organizační uspořádání nezávislého regulátora mívá podobu úřadu (kterým jsou např. ve Velké Británii Offer, Ofgaz a Oftel) nebo regulační komise (USA, Argentina, Chile). Rovněž spektrum činnosti samostatných regulátorů je odlišné:

- regulace jediného odvětví (Velká Británie, Argentina, Peru),
- regulace dvou a více odvětví (USA na federální úrovni, Maďarsko),
- regulace všech infrastrukturních odvětví (USA na úrovni států).

Často se diskutuje otázka, zda v regulačním orgánu mají být proporcionálně zastoupeny nejdůležitější zájmové skupiny: malí a velcí výrobci, zákazníci, zástupci zájmů životního prostředí, tisku apod. Jejich účast na jedné straně zvyšuje informovanost a důvěryhodnost rozhodování a snižuje riziko podlehnutí některé nátlakové skupině. Na druhé straně bývá rozhodování takto ovlivňovaného regulačního orgánu zdlouhavé, protože musí překonávat mnoho konfliktních situací, což v konečném výsledku zvyšuje nejistotu investorů.

Regulační orgány ve Velké Británii a USA

Regulační orgány ve *Velké Británii* se soustřeďují zejména na otázky cen. Offer pro elektroenergetiku, Ofgaz pro plyn, Oftel pro telekomunikace a další vynakládají ročně na svou činnost 32 mil GBP a zaměstnávají kolem 600 odborníků. Tyto orgány regulují veřejně prospěšné společnosti, jejichž hodnota na kapitálovém trhu představuje víc než 60 mld. GBP. Kompetence jednotlivých regulačních institucí byly založeny samostatnými zákony o privatizaci příslušných odvětví, z čehož plyne poměrně malá flexibilita regulačního systému. Jestliže management společnosti neakceptuje regulátory „povely“, konflikt řeší orgán pro hospodářskou soutěž (Mergers and Monopolies Commission), jehož rozhodnutí musejí strany respektovat; toto rozhodnutí nelze podceňovat. Když se např. společnost South West Water odvolala proti regulaci cen vody, bylo výsledkem rozhodnutí ve formě ještě přísnější regulace.

Ve *Spojených státech*, vzhledem k jejich federativnímu uspořádání, jsou kompetence v regulaci rozděleny mezi federální, státní, regionální a místní úroveň. Ukažme si podrobně na příkladu energetiky, jak taková regulace funguje.

„The Federal Energy Regulatory Commission“ (FERC)⁵ reguluje odvětví elektroenergetiky, zemního plynu a ropovodů. Komise má pět členů jmenovaných na pět let prezidentem USA na základě doporučení Senátu. Jednoho z nich určuje prezident jako předsedu komise. Každý komisař má při hlasování rovnocenný hlas a nejvýše tři komisaři mohou být členy stejné politické strany. Specializace komisaře v daném oboru není podmínkou, naopak se nezatíženost specifikem odvětví považuje za výhodu. Komisaře může odvolat pouze soud. Komise zasedá dvakrát měsíčně a její rozhodnutí, která nemůže přezkoumávat ani stát, ani prezident, se týkají:

- *u zemního plynu*: výše cen za přepravu a skladování, schvalování výstavby plynovodů (projekty, bezpečnost, financování, ekologie) a rozsahu služeb pro nové a dosavadní zákazníky;
- *u elektroenergetiky*: výše cen za přenos elektřiny velkoodběratelům. Dotázky maloodběratelům představují přibližně čtvrtinu spotřeby elektřiny a jsou většinou regulovány komisemi zřízenými jednotlivými státy. FERC přezkoumává výkony přenosu a může společně uložit povinnost, aby uskutečnily přenosy elektřiny např. od nezávislých výrobců, je-li to ve ve-

⁵ Vedle FERC funguje department státní administrativy pro energetiku, který navrhuje komisi změny regulace, poskytuje prezidentovi legislativní podklady pro Kongres, řídí federálně vlastněné společnosti, schvaluje vývozy elektřiny a mezinárodní propojování sítě a financuje vědu a výzkum. Rozhodnutí FERC však státní department změnit nemůže.

TABULKA 1 Struktura elektroenergetiky USA

vlastník	počet firem	výroba [% MWh]	přenos [% délky sítě]	distribuce zákazníků [%]
federální vláda	6	7	8	–
místní vlády	3 000	12	12	24
soukromé firmy	250	72	80	76
nezávislí výrobci	–	9	–	–

řejném zájmu. Komise schvaluje fúze společností, monitoruje bezpečnostní opatření, přezkoumává složení managementů a jejich vztahy k firmám dodávajícím vybavení investiční povahy;

- u *hydroelektroenergetiky*: vydávání licencí, kontroly bezpečnosti přehrad, cen za využívání federálních pozemků a přehrad, parametrů životního prostředí;
- u *ropovodů*: kontroly cen a podmínek přepravy ropy mezi jednotlivými státy.

FERC zaměstnává okolo 1500 pracovníků, její roční rozpočet (schvalovaný Kongresem) činí přibližně 162 mil. USD, z čehož téměř 40 % pohlcuje *regulace elektroenergetiky* – viz *tabulka 1*.

Pro odvětví je typická převaha soukromých společností, které jsou vertikálně integrovány ve výrobě, přenosu a distribuci. Současný trend směřuje k oddělování jednotlivých článků řetězce vertikálně propojených činností, zejména po schválení příslušných zákonů z roku 1992 – „Energy Policy Act“ a „Public Utility Regulatory Policies Act“. Energetický zákon zpřístupňuje přenosovou síť nezávislým výrobcům. Navazuje na něj doporučení FERC, aby vlastníci přenosové soustavy zveřejnili ceny za služby přenosu; ty jsou vykalkulovány podle jednotného pravidla, které mimo jiné umožňuje pokrytí přechodně vznikajících nákladů spojených s volným přístupem do sítě (nediskriminační ceny).

Rozdělení kompetencí mezi FERC a regulační energetické komise jednotlivých států zachycuje *tabulka 2*.

FERC vydává svá rozhodnutí individuálně, vždy pro jednotlivé případy. Řízení se zahajuje na základě podnětů firmy, která hodlá změnit např. ceny elektřiny, nebo zákazníků či jiných entit podávajících stížnost, protest či žádost. Komise podnět akceptuje, odmítne nebo zahájí šetření, jež spočívá v detailním zkoumání dokumentů a ve výslechu stran. Toto šetření je otevřeno veřejnosti a tisku a po něm následuje vydání rozhodnutí. Rovněž veškeré podklady případu jsou veřejně kontrolovatelné, a to i zpětně.

Proti rozhodnutí FERC je možné se odvolat k soudu (místní soud, Federal Court of Appeals, Supreme Court of USA). Odvolání může podat jakýkoli účastník řízení nebo ten, koho se rozhodnutí týká. Důvodem k odvolání zpravidla bývají překročení kompetencí FERC, procedurální nedostatky řízení či rozhodnutí a neodůvodněnost či diskriminační povaha rozhodnutí.

Velký důraz se klade na etické principy chování regulátora a jeho zaměstnanců. Ti jsou povinni oznamovat své příjmy i příjmy příslušníků svých rodin, nesmějí přijímat dary v hodnotě vyšší než 20 USD („lunch but not dinner“). Za podvody, falšování dokladů a jiné nedovolené praktiky se ukládá sankce od 10 tis. USD do pěti let vězení.

TABULKA 2

FERC	státní komise
<i>kontrola a schvalování cen (tarifů)</i>	
· prodej velkoodběratelům · prodeje mezi utilitami · prodeje nezávislými výrobci · schvalování tarifů za mezistátní přenosy	· prodej maloodběratelům
<i>licence</i>	
· vodní elektrárny	· elektrárny kromě vodních · distribuce pro maloodběratele · přenosové soustavy
<i>investice</i>	
· ověřování rozhodnutí o investicích	· ověřování rozhodnutí o investicích · sledování a schvalování rozvojových plánů · pravidla pro veřejnou soutěž a kontrola výsledků soutěže
<i>ostatní</i>	
	· stanovení standardů kvality · souhlas s kontrakty dlouhodobých nákupců elektřiny

Regulační systém USA je výsledkem historického vývoje a dlouhodobé demokratické tradice. Byl budován ve snaze umožnit širokou veřejnou kontrolu regulačních zásahů státu do podnikání. V současné době se poukazuje na jeho značné administrativní náklady. Ve federálních a státních komisích zřízených k regulaci všech veřejných utilit je zaměstnáno zhruba 150 tis. lidí a jen na přímé náklady spojené s regulací se spotřebovává několik miliard dolarů.

Regulace v České republice

Česká republika prodělala v uplynulých šesti letech principiální přerod z rozsáhle monopolizovaného, státem řízeného hospodářství na ekonomiku fungující na principech volné soutěže. Tento proces, založený na dalekosáhlé privatizaci a restrukturalizaci bývalých státních monopolních podniků a celých odvětví, se odehrává na pozadí Parlamentem přijatých legislativních norem, které vytvářejí prostor pro liberalizaci trhu a vznik soutěžního prostředí.

V telekomunikacích je to zákon č. 150/1992 Sb., v železniční dopravě zákon č. 266/1994 Sb., v silniční dopravě zákon č. 111/1994 Sb., v energetice zákon č. 222/1994 Sb. a v odvětví pošt připravený zákon o poštovních službách. Tyto zákony umožňují vstup nových soutěžitelů do odvětví, kde byl ještě donedávna monopol chráněn zákonem. I když se tento fakt setkává s leckdy zuřivým odporem bývalých institucionálních monopolů, je jen otázkou nedlouhého času, kdy se prosadí. Pozitivně bude v tomto směru působit dále probíhající privatizace majetkových účastí státu v odvětvích tele-

komunikací a energetiky a plnění závazků plynoucích České republice z dohody o přidružení k Evropské unii. Evropská dohoda i Dohoda k Evropské energetické chartě obsahují závazky k úplné integraci evropského energetického trhu, k volnému pohybu kapitálu a ochraně investic. Obdobně se počítá s rozšiřováním spolupráce a trhů v telekomunikacích.

Regulace cen služeb poskytovaných veřejně prospěšnými společnostmi směřuje k cílové podobě naznačené v úvodu článku; k jejímu omezení jen na nezbytné minimum usměrňování přirozeného monopolu sítí. Dosažení tohoto cíle má u jednotlivých odvětví rozdílnou časovou dimenzi, která závisí na jejich výchozím stavu a perspektivách privatizace a budoucího rozvoje.

V současné době je prioritním úkolem na tomto úseku provést rychle nápravu přezívajících deformací v cenách elektřiny, plynu a tepelné energie. V odvětvích telekomunikací, pošt, silniční dopravy a vody již regulace to, aby se v cenách odrážely ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk (u vody a dopravy diferencované v závislosti na regionálních podmínkách), umožňuje.

Detailnější pohled na uplatňované regulační mechanismy v cenách v České republice by si zasloužil samostatný článek. Zde se omezíme pouze na konstatování, že ve srovnání s legislativním a institucionálním uspořádáním regulace v zemích OECD patří regulace, která je u veřejných utilit včetně jejich cen uplatněna v České republice, ke konceptům nejliberálnějším.

Rámec, v němž se mohou odehrávat zásahy státu do cen, poskytuje zákon č. 526/1990 Sb., o cenách. Souběžně s ním působí zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Cenový zákon vymezuje nejen roli státu a místních orgánů v regulaci, ale stanoví rovněž způsoby regulace, postup cenových kontrol a navazujícího správního řízení. Zákon má obecnou, rámcovou povahu; to znamená, že se nezabývá jednotlivými regulovanými odvětvími, ale k stanovení detailních regulačních pravidel zmocňuje cenový orgán.

Jediným cenovým regulačním orgánem je podle zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 135/1994 Sb. Ministerstvo financí⁶; to může v určitých případech pověřit regulací místní orgány – okresní úřady a obce (např. regulace cen městské hromadné dopravy). Ministerstvo financí vydává každoročně seznam zboží a služeb s regulovanými cenami, který se prakticky omezuje jen na pravidla regulace cen veřejně prospěšných odvětví (kromě toho je uplatňována regulace nájemného z bytů a cen léků a léčebné péče). Klasickou regulaci technických aspektů odvětví včetně vydávání pověření k podnikání provádějí Ministerstvo hospodářství (telekomunikace, pošty), Ministerstvo průmyslu a obchodu (energetika) a Ministerstvo dopravy.

Toto organizační schéma regulace má několik výhod:

- jednotný metodický přístup k síťovým odvětvím z hlediska volby způsobu regulace cen (principy jejich fungování jsou obdobné);
- makroekonomické posouzení prostoru a priorit při rozhodování o změnách regulace cen jednotlivých odvětví z hlediska současného i očekávaného vývoje míry inflace, reálných příjmů domácností a dopadů do systému sociálních podpor, z čehož lze odvodit optimální dynamiku těchto změn;
- odvětvová ministerstva mohou iniciovat změny regulace cen, přičemž vzájemný dialog mezi nimi a Ministerstvem financí umožňuje zvolit všestranně posouzené řešení;

⁶ Kompetence Ministerstva financí se nevztahuje na regulaci *mezinárodních tarifů* telekomunikací a pošt (Ministerstvo hospodářství) a dopravy (Ministerstvo dopravy).

- Ministerstvo financí je na rozdíl od zainteresovaných odvětvových ministerstev vystaveno menšímu nebezpečí, že zájmová odvětvová lobby prosadí své zájmy;
- velmi malá náročnost na administrativní aparát (regulaci cen na Ministerstvu financí zajišťuje méně než 50 odborných pracovníků).

Český systém regulace cen je tedy založen na stanovení pravidel, ať již jde o konkrétní maximální ceny (energetika, železniční osobní doprava, vybrané poštovní služby), nebo rámce pohybu maximálních cen pomocí RPI-X (telekomunikace), či pravidel věcného usměrňování cen (teplo, voda, autobusová doprava). *Zákon o cenách ukládá povinnost dodržovat stanovená pravidla, nevyžaduje však, aby každá změna ceny byla předmětem schvalování regulátora. V tom spočívá liberální přístup České republiky k regulaci cen, jehož pozitivním důsledkem je velmi úsporná administrativa (na rozdíl od systému USA regulujícího každou změnu ceny).* Regulátor sám pouze monitoruje a hodnotí průběh regulace z informací, které má právo si kdykoli vyžádat. Vedle toho orgány kontroly cen, jež jsou zřízeny při finančních ředitelstvích, podrobují na základě obdržených podnětů dodržování pravidel regulace cen důkladné prověrce. Při zjištění nedostatků se ukládá prodávajícímu pokuta ve výši neoprávněného obohacení, která se odvádí do státního rozpočtu; kromě toho zákazník musí dostat zpět částku, která na něm byla vyžádána neprávem.

Kontrolovaná firma má právo se proti rozhodnutí cenového kontrolního orgánu odvolat nejprve k finančnímu ředitelství, poté k Ministerstvu financí a konečně i k vrchnímu soudu. Odvolací místa posuzují v souladu se správním řádem správnost rozhodnutí cenové kontroly jak po věcné, tak po procesní stránce. Až dosud, po pěti letech platnosti cenového zákona, nebyl vrchním soudem vynesena rozsudek, který by rozhodnutí o pokutě zrušil.

Závěr

Způsoby regulace veřejně prospěšných společností, jejichž produkce je založena na síťové technologii, a míra, v jaké státy tuto regulaci uplatňují, jsou v jednotlivých zemích odlišné a jsou poznamenány historickým vývojem a konkrétními politickými podmínkami. Ukazuje se, že opustit tradiční pojetí veřejných utilit jako integrovaných přirozených monopolů je zřejmě mnohem obtížnější ve stabilizovaných ekonomikách než v ekonomikách prodávajících zásadní transformaci a liberalizaci trhu.

Česká republika patří svým dosavadním vývojem mezi velmi liberální země, které uplatňují státní regulaci jen v nezbytném rozsahu. Nicméně stojí teprve na začátku cesty k cílové podobě regulace. I když například v české energetice zákon zrušil výsadní monopol dodavatele a umožňuje podnikání všem autorizovaným firmám, nezaručuje právo řízeného vstupu třetích stran do přenosových sítí. Rovněž v odvětví telekomunikací je dočasné konkurence umožněna jen na určitých úsecích trhu místních telefonních služeb, zatímco pro SPT Telecom bylo rozhodnutím vlády zachováno exkluzivní právo podnikání v meziměstských a mezinárodních telefonních službách do roku 2000. Vedle pevné sítě SPT Telecom, a. s., však poskytuje mobilní telekomunikační služby i Eurotel a v nejbližší budoucnosti i další pověřený provozovatel.

Pokud jde o institucionální a kompetenční řešení osoby regulátora, je třeba se ze zkušeností poučit: čím rozsáhlejší aparát, tím je způsob regulace detailnější, více svazuje podnikání a je i zranitelnější tlakem odvětvových zájmů.

- BONBRIGHT, J. C. - DANIELSEN, A. L. - KAMERSCHEN, D. R.: Principles of Public Utility Rates. Arlington, Virginia 1988.
- HOUSE, R.: Who's Regulating the Regulators? Infrastructure Finance, září 1995.
- Incredible. The Economist, březen 1995.
- Infrastructure Regulation (Issues and Options). World Bank 1994.
- PHILIPS, Ch. F.: The Regulation of Public Utilities. Arlington, Virginia 1985.

SUMMARY

Regulation and Regulators

Jana FÜRSTOVÁ – Director General, Ministry of Finance of the CR

The article discusses different conceptions to state regulation of public utilities in the energy, telecommunication, post, transport, and water sectors. Public utilities have traditionally been viewed as natural monopolies which were subject to extensive regulation. In the 1980's, during the process of privatization and technical improvements, the regulator's scope became more limited and thereby focused on the isolated infrastructure of natural monopolies. In other spheres, especially in power generation and trade, competition is being introduced in the OECD countries.

The two predominate methods of controlling prices are through rate of return and price cap regulations. The article gives the advantages and the disadvantages to each method.

The regulatory role is fulfilled by a ministry, an independent body, or a commission. In addition to a comparison between the regulatory framework in Great Britain, the USA, and the Czech Republic, the differences between the various regulatory systems in the OECD countries are shown.

In the Czech Republic, a liberal and low cost administrative model is being used. Price regulation is conducted through the Ministry of Finance setting the rules and then controlling compliance. The state's authority and competencies to regulate prices are given in the Act on Prices.