

Vydává Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR prostřednictvím A.L.L. production, s.r.o., Praha

© UK Praha, Fakulta sociálních věd

Published by Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences, in cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR, through the A.L.L. production, Ltd., Prague
© Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences

Časopis je dokumentován v Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) a v elektronické verzi indexu EconLit (<http://www.econlit.org/>).

The journal is monitored by the Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) and the electronic EconLit index (<http://www.econlit.org/>).

OBSAH

Evžen KOČENDA: Mezinárodní ekonomie: několik aplikací z malé otevřené ekonomiky	450
Martin MANDEL: Efektivní tržní klasifikace: model a aplikace	452
Emil STAVREV: Efektivnost měnové a fiskální politiky a determinace nominálního rovnovážného kurzu	464
Martin JAROLÍM: Zahraniční investice a produktivita firem	478
Lubomír LÍZAL: Koordinace ekonomické politiky ČR v síťových odvětvích s praxí v EU	488
Evžen KOČENDA – Juraj VALACHY: Měnové kurzy a monetární opatření	503
Informace pro čtenáře	512

CONTENTS

Evžen KOČENDA: International Economics – A Small Open Economy Applications	450
Martin MANDEL: Effective Market Classification: Theory and Application in the Czech Economy	452
Emil STAVREV: Monetary and Fiscal Policies' Efficiency and the Determination of a Nominal Equilibrium Exchange Rate	464
Martin JAROLÍM: Foreign Direct Investment and Productivity of Firms	478
Lubomír LÍZAL: Coordination of the Czech Economic Policy in Network Industries with Practice in the EU	488
Evžen KOČENDA – Juraj VALACHY: Exchange Rates and Monetary Measures	503

Toto číslo předáno do sazby: 25. 7. 2000

Souhlas k tisku: 31. 8. 2000

Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. 35 / 1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití části nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je **zakázáno**.

Redakce prosí autory, aby při předávání příspěvků uváděli celé své jméno, adresu domů i na pracoviště, telefonní, faxové a e-mailové spojení. K příspěvku je nezbytné přiložit anglické resumé (o rozsahu maximálně 150 slov). Příspěvek by neměl přesáhnout 25 normovaných rukopisných stran, a to včetně grafů a tabulek. Pro elektronickou podobu prosíme požtejte program Word (až do verze 97).

Redakce předpokládá, že příspěvek nabízený k publikaci v tomto časopise je **originální**, tedy že dosud nebyl nabídnut a bez souhlasu redakce ani nebude nabídnut k publikaci jiné redakci nebo jinému vydavateli. Pokud tomu tak není, prosíme o písemné sdělení této skutečnosti.

Koordinace ekonomické politiky ČR v síťových odvětvích s praxí EU

Lubomír LÍZAL*

1. Úvod

Podle nákladové studie mezinárodních telefonních hovorů mezi Velkou Británií a Spojenými státy je faktická cena minutového hovoru mezi těmito dvěma zeměmi pouze okolo 8 centů (Newbery, 1999). Běžná cena minutového hovoru však i v těchto zemích s intenzivní hospodářskou soutěží uvedenou částku značně převyšuje. Výsledný „konzervativní“ odhad hodnoty nadměrného břemene je dokonce několikanásobně vyšší než možný zisk monopolních telefonních operátorů. Tyto odhady podtrhují důležitost hospodářské soutěže nejen jako prostředku ke snížení monopolních zisků (a tedy i spotřebitelských cen), ale hlavně jako prostředku k odstranění ještě vyššího nadměrného břemene. Odhadované společenské výhody hospodářské soutěže tak dalece převyšují možné zisky státu z vystavení licence monopolnímu výherci aukčního výběrového řízení.¹

Český trh s mobilními telefony je učebnicovým příkladem cenové diskriminace vyplývající z neregulovaného monopolu. Poté, co se trh otevřel dalšímu operátorovi – a monopol se tak změnil na duopol –, cena poskytovaných služeb klesla na jednu pětinu (viz *graf 1*). Nové, konkurenční, ceny se tak přiblížily průměru zemí OECD, i když jsou stále ještě dvojnásobkem nejnižších cen v této skupině zemí (Finsko).

Očekávaný společenský přínos hospodářské soutěže je hlavním důvodem toho, proč EU jednotně prosazuje prosoutěžní změny současného legislativního rámce ve většině síťových odvětví, a tím i postupnou redukci národních monopolů. Tyto tendence lze pozorovat nejen v telekomunikacích, kde existovala v minulosti de facto konkurence v mezinárodních hovorech typu „call-back“, ale i v odvětvích, kde byl někdejší monopolní provozovatel věcí národní hrdosti, například u leteckých společností.

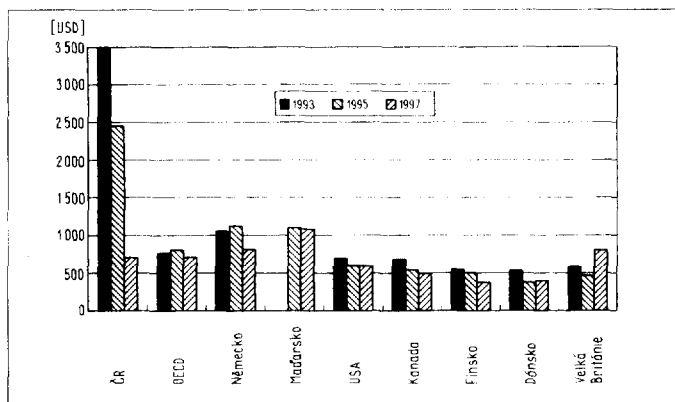
Direktivy EU, jako je třeba telekomunikační direktiva 97/33/EC nebo direktiva 91/440/EC o zavádění hospodářské soutěže do železniční dopravy, obsahují jak doporučení specifická pro průmyslová odvětví, tak i pokyny obecného charakteru. Ačkoliv je obvykle na specifické stránky kladen větší důraz, jednotná obecná pravidla jsou základním kamenem všech doporu-

* Lubomír Lízal – CERGE UK Praha; Národohospodářský ústav AV ČR Praha (e-mail: Lubomir.Lizal@cerge.cuni.cz)

Výzkum byl zčásti podporován grantem PHARE ACE P97-8012-R. V článku jsou vyjádřeny pouze názory autora, nikoli Evropské komise.

¹ tedy ve své podstatě příjmy státu získané plným „zdaněním“ monopolního zisku

GRAF 1 Roční výnos na uživatele mobilního telefonu



čení (Bergman et al., 1998). Klíčové prvky zavádění soutěže do telekomunikací a dalších síťových odvětví vždy zahrnují přepracování zákonných norem a systému regulace služeb, obvykle také vyrovnání struktury sazeb a někdy nechybí ani doporučení ke změně vlastní infrastruktury sítě.

Jak je patrné z níže uvedené charakteristiky českého legislativního rámce a průmyslové politiky, současný systém a struktura regulace všech síťových odvětví v České republice jsou svojí povahou velmi vzdáleny cíli, k němuž směřují direktivy EU. Lze dokonce říci, že naše regulace trpí snad všemi nedostatky, které Evropská komise ve svých doporučeních explicitně uvádí jako problémové body, jimž je třeba věnovat zvýšenou pozornost. Kritickým bodem je nezávislost a transparentnost regulátora.

Regulace trhů je často zcela mylně redukována na ochranu spotřebitelů a někdy ještě úžeji na pouhou cenovou regulaci – tedy formu používanou v našich končinách i v plně konkurenčním odvětví, jako je trh s nájemními byty. Přitom ochrana spotřebitelů je druh regulace, který nastupuje až v okamžiku, kdy neexistuje volná soutěž a operující monopolní subjekt extrahuje – v jakékoli míře – monopolní rentu. Ochrana spotřebitelů je proto až druhá fáze, metoda poslední záchrany, nastupující v okamžiku zániku přímé soutěže na trhu z důvodů jeho monopolizace pomocí výnosů z rozsahu.

2. Prosazování hospodářské soutěže

Liberalizace, termín označující složitý proces otevírání hospodářské soutěže v odvětvích s omezenou konkurencí, je způsob, jak zvýšit intenzitu konkurenčního boje mezi firmami, který vede v konečném důsledku ke zvýšení produktivity i kvality statků a ke snížení spotřebitelských cen. Liberalizací však vše nekončí; i po ní je obvykle třeba věnovat pozornost několika důležitým faktorům, které mohou snižovat efektivitu a hospodárnost výroby a ve svém důsledku celkový efekt liberalizace. Jsou jimi:

- kontrola trhu dominantní nebo monopolistickou firmou,
- veřejné vlastnictví a tolerantní rozpočtová omezení,
- sporné body politické a institucionální povahy,
- povinnost poskytovat veřejně prospěšné služby,

– existence přirozeného monopolu jako podstatné části celé sítě a z toho vyplývající potřeba neomezeného propojování všech existujících částí sítě a možnost dalšího růstu sítě.

Při tzv. deregulaci síťových odvětví, tedy přesněji liberalizaci, se původní monopolní odvětví (fáze 1) postupně transformuje na odvětví s omezeným monopolem čelícím chráněné hospodářské soutěži (fáze 2) a nakonec na zcela otevřený trh (fáze 3). Tento proces je schematicky zachycen na *grafu 2*; z něho i vyplývá, proč je termín deregulace zavádějící. Na počátku fáze 2, kdy se trh otevírá vstupu nových firem, se totiž regulace a kontrola dočasně zvyšují. V této fázi již nestačí pouhá rutinní kontrola bývalého monopolisty, ale je třeba také zabránit jeho „neetickému“ chování vůči novým firmám.² Ochrana nových firem vyžaduje dočasně zvýšenou kontrolu bývalého monopolu.

Regulace ve fázi 2 musí plnit dva základní požadavky: ochránit spotřebitele před extrakcí monopolní renty a chránit samotnou hospodářskou soutěž. Měla by tedy správně kombinovat prvky regulace pro trh plně monopolní a zásady trhu volné soutěže. Nesprávný poměr může zcela zastavit nebo potlačit kladné rysy liberalizace. Z hlediska ekonomické teorie je vyšší stupeň regulace při otevírání trhu v bývalém monopolním odvětví nutný proto, že existuje reálné nebezpečí pseudokonkurence, tedy existence mnoha firem při cenách a kvalitě odpovídající situaci neregulovaného monopolu. Klasickým příkladem této situace je náš současný systém zdravotního pojištění. Existuje mnoho, vzájemně si konkurujících pojišťoven, avšak výsledná situace pro spotřebitele (pacienta) je stejná, jako kdyby existoval pouze jediný, monopolní poskytovatel zdravotního zajištění. Proč je tomu tak? Stát svůj zákonem definovaný monopol na poskytování pojištění pouze delegoval na komerční subjekty (poskytovatele) a přitom jim neumožnil konkurovat sobě navzájem ani cenou (výší pojistného) a de facto ani kvalitou služby (rozsah hrazených služeb). Konkurence na trhu je tak nemožná a úvahy o její blahodárnosti zcela bezpředmětné a vlastně nebezpečné, neboť předpokládají existenci něčeho, co za daných podmínek nemůže ani náznakem nastat.

Navíc existuje ještě celá řada navzájem konfliktních priorit vlastní liberalizace. V následující kapitole uvedeme základní konflikty, které jsou důležité z pohledu EU. Vlastní klasifikace, a tedy i počet možných konfliktů přirozeně závisí na tom, jak podrobnou klasifikaci a úhel pohledu hodnotitel zvolí.

3. Konfliktní priority liberalizace v České republice podle Evropské komise

Bergman et al. (1998) identifikovali následující dvojice navzájem konfliktních cílů během fáze 2 liberalizace síťových odvětví v Evropské unii:

1. krátkodobé versus dlouhodobé cíle,
2. efektivnost versus hodnota firmy,
3. konkurenční trh versus monopolistický provozovatel (soutěž vztahená i na infrastrukturu versus soutěž pouze v oblasti poskytování služeb),
4. pomalá versus rychlá liberalizace,
5. státní versus soukromé vlastnictví,

² různé typy predátorského chování a diskriminace nových subjektů na trhu

6. specializovaná regulace pro jednotlivá odvětví versus obecná pravidla hospodářské soutěže – otázka horizontálního rozsahu regulace,
7. jednotná pravidla versus volnost v jednání,
8. trvalá versus dočasná regulace,
9. centralizovaná versus decentralizovaná regulace – otázka geografického členění regulace,
10. tržně orientovaná (angl. *light-handed*) versus tuhá (angl. *heavy-handed*) regulace – otázka vertikální dimenze regulace.

Uvedené konflikty lze zařadit do tří širších skupin. Konflikty prvního typu, které je možné nazvat politickými, by měly ve svém řešení odrážet preference společnosti. V uvedeném seznamu konfliktních hledisek je tento typ zastoupen body 1 a 2. Druhý typ konfliktu se vztahuje ke struktuře trhu; tomuto typu odpovídají body 3 až 5. Do poslední kategorie patří problémy týkající se bezprostředně vlastního způsobu regulace; tento typ konfliktu představují body 6 až 10.

V následujícím textu stručně rozvedeme uvedené konflikty a podrobněji ukážeme, do jaké míry se České republice podařilo s nimi vypořádat od začátku transformace do poloviny roku 2000.

3.1. Krátkodobé versus dlouhodobé cíle

Síťová odvětví jsou kapitálově náročná a samotná ekonomická návratnost investic je proto garantována až v dlouhodobém časovém horizontu. Investice v těchto odvětvích jsou navíc – v důsledku své vyhraněné specifčnosti – nevratné a nedělitelné. Mají tedy povahu ex post zapuštěných nákladů. Protože investující firma potřebuje ex ante jistotu návratnosti svých investic, její investiční rozhodnutí jsou kriticky citlivá na změny ekonomického prostředí a časová dimenze při nich hraje důležitou roli. Jinými slovy: investiční rozhodnutí závisejí v podstatě na důvěryhodnosti ex ante proklamované regulační politiky, neboť ex ante a ex post cíle regulace se zcela rozcházejí. Regulační politika se obvykle odvíjí od ex post (investičních) nákladů. To může vést k tomu, že při oportunistickém přístupu k regulaci se investice do technologií, které snižují náklady, firmám nevyplatí. Podniky mají v oportunistickém prostředí sklon investovat méně, než je ze společenského hlediska optimální. Na druhé straně, pokud by regulační politika kladla nepřiměřený důraz na ex ante investiční náklady, může dojít k zablokování rychlé redukce cen jako výsledku neočekávaných technologických skoků. Také může nastat nadměrné investování až přeinvestování do kapitálu. Překapitalizované jsou firmy podléhající regulaci výnosů z kapitálu (regulace ROR) – viz např. (Alexander – Irvin, 1996).

Ve vyspělých ekonomikách každá politická strana zveřejní své priority a záměry ve volebním programu a parlamentní volby pak dilema krátkodobé versus dlouhodobé cíle vyřeší. I naše politické strany se tak opravdu chovají, alespoň co se týče verbální charakteristiky svých priorit: v politických programech můžeme najít jak politiku konzervace současného stavu, tak politiku změn „pomalých“ až k změnám „rapidním“. Co do své propagované strategie se strany skutečně řadí do spektra od stran extrémně levicových přes sociálnědemokratické až po ekonomicky liberální. Avšak skutečné legislativní kroky podniknuté konkrétními politickými stranami takto jasnou vypovídací hodnotu nemají. Svědčí o extrémní krátkozrakosti většiny politických sil, jejichž činnost není diktována vidinou prospěchu naší eko-

nomiky, ale silnou vazbou na politický cyklus. Vůbec nejradikálnější kroky učinila úřednická vláda před více než dvěma lety. Naopak současná politická reprezentace schválila zákon odsouvající deregulaci telekomunikací o další dva roky. EU dokonce vyjádřila nespokojenost s tímto schváleným zákonem právě s ohledem na možnost začlenění ČR do celoevropského trhu.

3.2. Efektivnost versus hodnota firmy

Hlavním politickým cílem je garantovat „určité základní služby ve vysoké kvalitě a v cenách přijatelných pro všechny“. Tato vágní deklarace nechává značný prostor pro volnou interpretaci a je proto předmětem neustálých politických diskuzí. Původní koncepce veřejné služby (tj. služby, kterou by – monopolistický – provozovatel v požadované kvalitě za určenou cenu dobrovolně neprovozoval) se v EU mění na koncepci služby univerzální, tj. služby, kterou za daných a obecně přijatelných podmínek může využívat každý.

Současná situace v České republice odráží spíše tendenci maximalizace hodnoty firmy, neboť ke zvýšení efektivity nebyly přijaty prakticky žádné kroky. Kromě zmíněného legislativního odsunutí liberalizace o dva roky to dokumentují i změny sazebníku Českého Telecomu v roce 1999, kdy bylo de facto povoleno zvýšit sazby o víc, než o kolik firma původně navrhovala. Současná reprezentace tedy preferuje finance, které takto zprostředkovaně získává na daních a z budoucí doprivateřské státního podílu (odhadovaný nárůst výnosu asi 20 mld. Kč) – viz též (Jarolím, 2000).

3.3. Konkurenční trh versus monopolistický provozovatel (soutěž vztahená i na infrastrukturu, nebo soutěž pouze v oblasti poskytování služeb?)

V praxi je možné poskytnout univerzální službu zákazníkům buď formou monopolního provozovatele, nebo soutěžním prostředím. Přestože je soutěžní prostředí vnímáno jako lepší, existují rozdíly v názorech na povahu soutěže. Ta může být symetrická (všechny firmy na trhu jsou přibližně stejně velké) nebo asymetrická (jediná firma kontroluje oblast přirozeného monopolu). Protože všechna síťová odvětví obsahují prvky přirozeného monopolu, volná hospodářská soutěž na všech úrovních nemusí být společensky optimální strukturou trhu. Obhospodařování oblasti přirozeného monopolu jen jedním dodavatelem je podstatně méně nákladné a duplicita v oblasti přirozeného monopolu znamená plýtvání zdroji. Na druhé straně nesprávná definice té části infrastruktury, která tvoří přirozený monopol, vede k neoptimální alokaci zdrojů také.

Správná definice přirozeného monopolu je jedním z klíčových úkolů regulace. Regulátoři musejí brát v úvahu, že se definice může měnit s časem. Klasickým příkladem jsou telekomunikace, kde dozněla doba pro rozšíření soutěže z oblasti poskytování služeb do budování samotné sítě. Zavedení soutěže však nesmí narušit ex ante stimuly investic.

Hospodářská politika České republiky preferuje monopolistické provozovatele, neboť oblasti přirozeného monopolu ve většině síťových odvětví nebyly identifikovány a vyděleny z dosavadních struktur. Jistou výjimkou je rozvod energie, který byl předmětem několika nezávislých studií. Na druhé

straně v telekomunikacích dochází už ke zdvojování sítí. Například společností provozujícím kabelové televize se totiž při budování jejich sítí vyplatí položit pár drátů navíc pro budoucí provozování hlasových služeb; tímto se tyto společnosti stávají druhým provozovatelem telefonní infrastruktury. Marginalizace jejich snah hospodářskou politikou státu je nebezpečným vkladem do budoucnosti – snižuje se kredibilita ex post regulační úlohy státu, a tím se podkopává ex ante investiční ochota nových investorů.

3.4. Pomalá versus rychlá liberalizace

Hospodářská soutěž se v EU zavádí postupně ve více zemích a průmyslových odvětvích. Rychlost těchto změn závisí hlavně na třech následujících faktorech:

- na rozporech mezi efektivitou výroby a maximalizací hodnoty firmy,
- na intenzitě lobbistických tlaků dosavadních monopolistů a
- na odporu pracovní síly v dosavadních monopolních firmách.

Nástup hospodářské soutěže zahrnuje i vyrovnání sazeb, jejichž struktura vznikla ještě v dobách koncepcce veřejné služby a neodráží skutečné náklady. Někteří monopolisté proto skutečně nemusejí být bez úpravy sazeb na hospodářskou soutěž připraveni. „Šoková“ úprava sazeb veřejných služeb také nemusí být společensky, a tedy ani politicky únosná.

Zaměstnanci dosavadních monopolních provozovatelů jsou často přesvědčeni, že liberalizace povede k masovému propouštění, a vnímají ji proto jako hrozbu. Neuvědomují si, že firmy, které na trh nově vstupují, budou potřebovat kvalifikované odborníky. Politické síly, citlivé na nezaměstnanost, pak prosazují pouze pomalý postup. Příkladem odporu zaměstnanců je zablokování zásadní reformy Českých drah odborovými svazy v roce 1994.

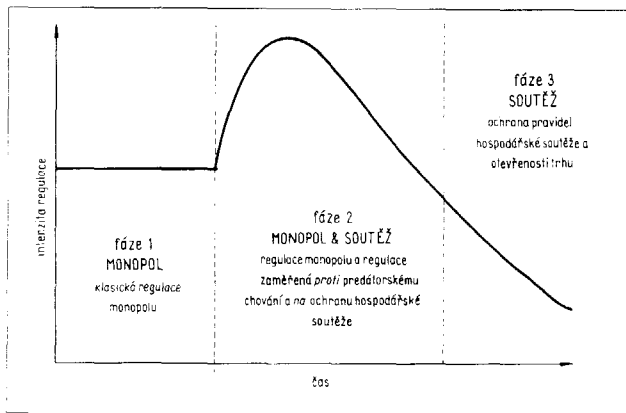
Česká republika je nakloněna spíše pomalé liberalizaci. Situace je dále komplikována problémy s nejasným vymezením pojmů deregulace a liberalizace – kdy se mezi ně často klade rovnítko. Graf 2 ilustruje teoreticky ideální postup regulace; graf 5 naproti tomu schematicky zachycuje rozšířenou českou představu o tomto procesu.

3.5. Státní versus soukromé vlastnictví

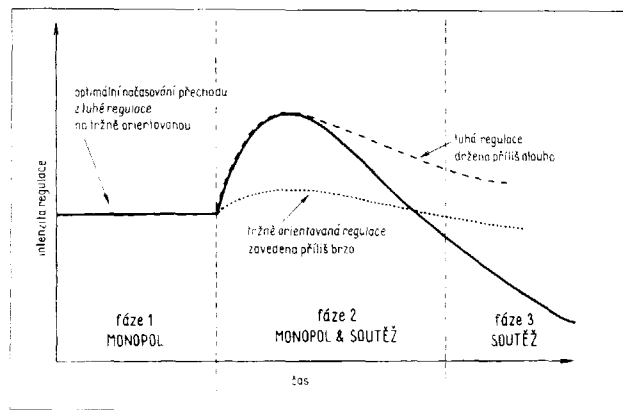
Různé formy vlastnictví nepředstavují konflikt, pokud je stát schopen garantovat, že státní firma nebude požívat výhod. Pokud je jedna se soutěžících firem vlastněna státem, ostatní soukromí soutěžící potřebují před svým vstupem na trh dostat jasný signál o *rovnoprávnosti* a stejném zacházení. To lze zaručit jen transparentními a jednoduchými pravidly regulace a její nepřiliš komplikovanou institucionální strukturou. Čím je regulační prostředí složitější, tím jsou rozhodnutí regulátora méně transparentní a tím obtížnější je věřit, že se se všemi firmami zachází stejně.

Současný regulační rámec v České republice bohužel není transparentní. Pravomoci a práva jednotlivých regulačních institucí nejsou jasně vymezena, některá rozhodnutí jsou dokonce navzájem v rozporu. Prostředí nezbuzuje přílišnou důvěru, pokud jde o rovnoprávnost firem a nestranný přístup, a to ve svém důsledku vede opět k ex ante podvázání investic.

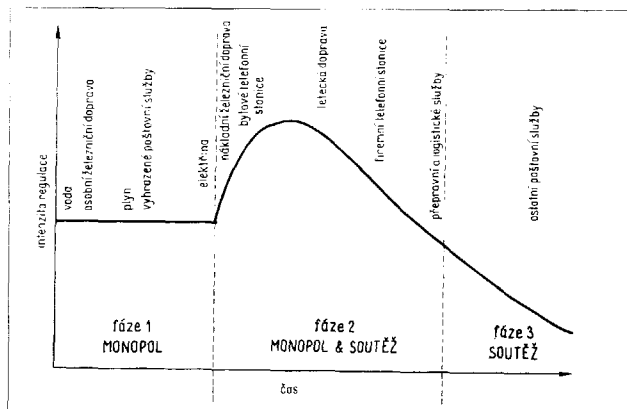
GRAF 2 Optimální postup liberalizace



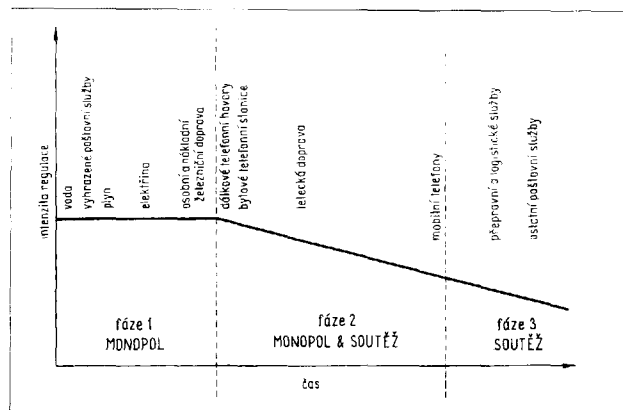
GRAF 3 Tržně orientovaná versus tuhá regulace



GRAF 4 Stav liberalizace v Evropské unii



GRAF 5 Záměna deregulace a liberalizace v ČR a postup liberalizace v ČR



3.6. Specializovaná regulace pro jednotlivá průmyslová odvětví versus obecná pravidla hospodářské soutěže – otázka horizontálního rozsahu regulace

Mnoha síťovým odvětvím dominuje jediná firma, a proto je nutné pečlivě stanovit skutečné náklady a ceny služeb, které pak umožní zahájení přechodu ke konkurenčnímu tržnímu prostředí. Nejlépe tento úkol zvládne specializovaný regulátor, který – z titulu své odbornosti – dokáže také odhalit skryté zájmy dosavadních monopolistů v porovnání s všeobecným regulačním orgánem.

Přílišná specializace regulátorů má však také svá úskalí. Jak se jejich záběr zužuje, stávají se regulátoři jedinými odborníky ve svém oboru a do hry mohou vstupovat jejich osobní zájmy. Nejenže mohou očekávat lukrativní pozice v regulovaných firmách, ale navíc je v jejich zájmu udržovat regulaci navěky (přece si „nepřibouchnou dveře k dobře placeným místům“). Tyto problémy mohou být do značné míry eliminovány pracovními smlouvami, které brání přechodům pracovníků mezi regulačními orgány a regulovanými firmami. Smlouvy tohoto druhu jsou v České republice spíše výjimkou; teprve poslední novela zavedla do zákoníku práce institut konkurenčních doložek.

Jiným problémem je vymezení hranice mezi jednotlivými odvětvími. Má se například regulovat letecká a železniční doprava zvlášť, anebo jsou si obě odvětví dostatečně podobná a stačí jeden společný regulátor? Podobná odvětví mají být regulována jedním orgánem (Newbery, 1999), (Bergman et al., 1998), (Newbery, 1995). Oddělená regulace je vhodná pouze v případě monopolu ve složitém síťovém odvětví. Již existující firmy během lobbování zdůrazňují vzájemné odlišnosti a potlačují společné rysy. Specializovaná regulace je složitější, méně průhledná a je pro již existující firmy výhodnější.

České vlády vždy preferovaly specializovanou regulaci před zavedením obecných pravidel, jakými jsou např. Shermanovy zákony v USA.

3.7. Pevná pravidla versus volnost jednání

Pevná pravidla lze také chápat jako jednotnou regulaci a volnost jednání jako specializovanou regulaci. Je třeba najít kompromis mezi stupněm preciznosti regulace (specializace) a rozsahem regulačního byrokratického aparátu. Konflikt je tedy možné načrtnout i takto: obecná a nespecifická regulace definovaná rigidními, jednotnými a přesnými pravidly versus cílená a pružná regulace s pravidly volnými.

Dodržování přesných pravidel se dá snadno kontrolovat a je plně transparentní. Pravidla jsou však málo pružná a v jejich rámci je problém vyrovnávat se s novými situacemi – například interpretace Shermanových zákonů na nová odvětví v soudní při s Microsoftem (Lízal, 2000). Na druhé straně přílišná volnost jednání nechává nebezpečně mnoho prostoru pro netransparentní rozhodnutí, lobbování, popřípadě korupci. Navíc je tento postup v rozporu s ex ante požadavkem důvěryhodnosti a efektivity regulátora. Řešením je rozumný poměr obou způsobů s důrazem na zachování *jednotné koncepce*.

Současná legislativa České republiky ponechává rozhodnutí na vůli regulátora a obecná, jasně definovaná a jednotná pravidla neexistují.

3.8. Trvalá versus dočasná regulace

V okamžiku úspěšného otevření má být hospodářská soutěž udržitelná bez regulátora. Pravidla regulace by proto měla zahrnovat klauzuli (podmínku či datum) o jejím zastavení. V praxi by měla podmínka definovat změnu tuhé regulace na tržně orientovanou, případně její zrušení.

Kvůli absenci pravidel o regulaci je Česká republika prakticky ve stavu „trvalé“ regulace. Data či podmínky ukončení regulace dány nejsou. Pokud by se splnily všechny úvahy vedené v minulosti o Fondu národního majetku, je FNM již několik let historií. Těžko pak mít k podmínkám zrušení regulace důvěru.

3.9. Centralizovaná versus decentralizovaná regulace – otázka geografického rozsahu regulace

Geografické rozdíly v regulaci mají odrážet rozdíly v legislativě mezi zeměmi EU. Národní orgány jsou lépe informovány, a proto dokáží lépe přizpůsobit společnou regulační politiku místním poměrům. Na druhé straně přílišné pravomoci v rukou lokálních úřadů mohou vést k různým nesrovnalostem a nežádoucím rozdílům. Místní úřady jsou také nakloněny úpravě pravidel ve prospěch místních firem. V extrémní podobě je tedy centrální regulace pomalá a neinformovaná, zatímco decentralizovaná vede ke fragmentaci a neslučitelnostem mezi různými oblastmi a k neefektivnímu rozdělení zdrojů v globálním měřítku.

Česká republika je příliš malou zemí na decentralizovanou regulaci. Diskutovaný problém však vyvstane po přijetí ČR do EU, kdy bude nutné podřídit místní úpravu stavu v EU.

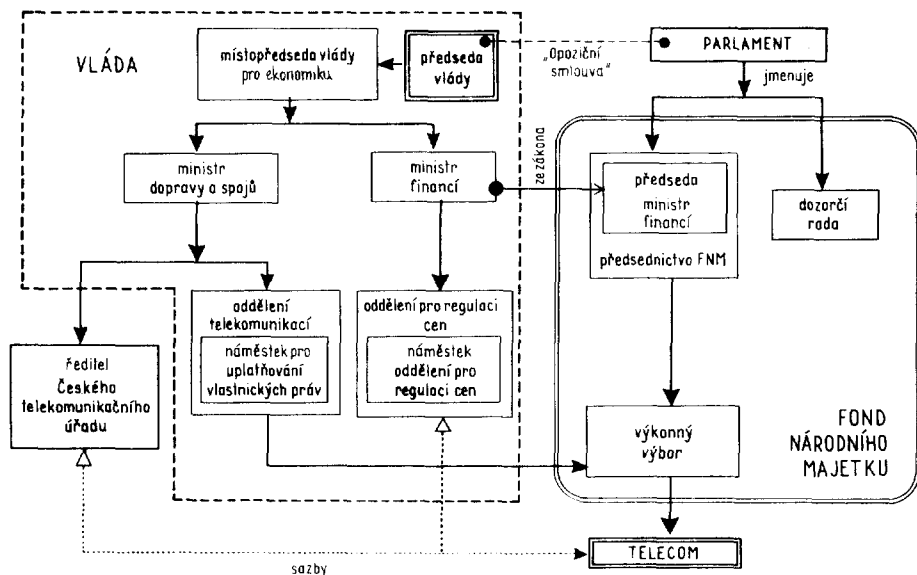
3.10. Regulace tržně orientovaná versus tuhá – otázka vertikálního rozsahu regulace

Tržně orientovaná regulace se opírá pouze o několik obecných pravidel, která obvykle vycházejí ze zásad udržení soutěžního prostředí. Tuhá regulace naproti tomu pracuje s pravidly specifickými, často detailně rozvednými a je obvykle realizována prostřednictvím speciálních institucí. Anglosaský systém pracuje více s pravidly obecnými, zatímco kontinentální systémy jsou vybudovány na pravidlech specifických.

Tržně orientovaná regulace může někdy být v důsledku své neurčitosti dvojnásobná a ve sporných případech vyžaduje soudní rozhodnutí. Procesy jsou zdouhavé a existuje nebezpečí, že tržně orientovaná regulace bude značně neefektivní a nepružná. Použití tuhé regulace bývá účelné na počátku fáze 2 liberalizace. *Graf 3* zachycuje problémy spjaté s přechodem mezi těmito přístupy.

Česká republika sice spoléhá na směr obou přístupů, avšak stát nedokáže rychle a efektivně vynutit dodržování zákona. Za současného stavu soudnictví je výraznější příklon k regulaci tržně orientované problematiky, neboť doposud je problémem i uplatňování zásad soutěže podle hospodářského zákoníku.

GRAF 6 Příklad typické regulace v ČR – telekomunikace



4. Česká republika a liberalizace vybraných síťových odvětví průmyslu

Srovnání grafů 4 a 5 dává představu o rozdílném pokroku v liberalizaci v EU a ČR. Graf 4 ukazuje průměrnou úroveň liberalizace v EU (Bergman et al., 1998), zatímco graf 5 ilustruje současnou (k počátku roku 2000) úroveň liberalizace v České republice společně s chybnou obecnou představou o zaměnitelnosti deregulace a liberalizace.³

Společným rysem regulace všech síťových odvětví v ČR je struktura obdobná té, která je ilustrována na grafu 6 pro telekomunikace. Struktura zahrnuje čtyři hráče: správní ministerstvo, Ministerstvo financí, licenční úřad (závislý na správním ministerstvu) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Nejdůležitějšími hráči jsou obě ministerstva, protože vykonávají vlastnická práva státu prostřednictvím FNM a také stanovují ceny. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který má největší nezávislost, má naopak značně omezenou pravomoc. V podstatě může jen zabránit sloučení firem, pokud by tímto vznikl koncern ovládající více než 40 % trhu. Regulace monopolu zatím částí agendy tohoto úřadu přímo není (!).

Vlastní regulace je pak směsí přímého určování cen spolu s uplatněním dalších zájmů státu prostřednictvím vlastnických práv ve vlastním podniku. Zatímco u stanovení cenových limitů lze určit roli jednotlivých hráčů a je zde jistý stupeň transparentnosti jednání, pak při prosazování dalších společenských zájmů prostřednictvím vlastnických práv nastupuje nepřehlednost.

³ Doposud nevznikl jediný fakticky nezávislý úřad pro regulaci síťových odvětví.

hledná struktura s parciálními zájmy všech hráčů za absence jakýchkoli pevně daných pravidel.

4. 1. Železnice

Výhody oddělení železniční infrastruktury (tj. dopravních cest) od samotné železniční dopravy byly v minulosti široce diskutovány. Hovoří se o nich i v direktivě 91/440/EC – viz také (Thompson, 1997). Navrhovaná reforma českých železnic se ubírala tímto směrem a dokonce překonala návrhy Kessidese a Willinga (1995) na vertikální rozdělení monopolu, neboť počítala s rozdělením státního podniku na tři nezávislé skupiny. První skupinou měl být monopolistický správce železniční infrastruktury vlastněný státem, financovaný z dotací a regulovaný. Druhou skupinou měl být dopravce (či spíše dopravci, neboť se do budoucna počítalo i s vydáváním dalších licencí). Poslední skupinu pak měly představovat pomocné služby jako prodej jízdenek, rezervací, občerstvení, opravy vozového parku a depa.

Tato dobře promyšlená reforma byla zablokována stávkou železničářů (České dráhy jsou největším zaměstnavatelem v zemi; v roce 1995 zaměstnávaly 120 tisíc osob, což bylo více než 2 % celkové pracovní síly). Vláda tak byla donucena od reformních kroků odstoupit.

Na některých ztrátových tratích vznikly malé místní dopravní společnosti, obvykle vlastněné obcemi. Jak se postupně ukázalo, tyto společnosti jsou schopny provozovat dopravu beze ztrát. V nedávné době se objevily silné tlaky na opětovné začlenění dobře fungujících společností do monopolní železniční sítě. *Tabulky 1a a 1b* dokumentují úroveň a potřebu dotací ČD v roce 1996. Výkony ČD v následujících letech klesaly, až nyní došlo k zastavení propadu.

Požadavky EU na železniční dopravu jsou reflektovány v letos vypracované střednědobé strategii sektoru dopravy MDS ČR. Strategie je méně odvázná než zavržené reformy srovnatelné s příkladem Velké Británie (Bergman et al., 1998).

4. 2. Telekomunikační služby

4.2.1. Telefon

Telekomunikace měly být prvním odvětvím, v němž vznikne soutěžní prostředí. V podstatě lze říci, že existuje jediný monopolistický provozovatel všech hlasových služeb na pevných linkách: Český Telecom (dříve SPT Telecom). Tento podnik je z 51 % vlastněn státem⁴ a měl garantovanou monopolní pozici pro všechny dálkové hovory do 1. ledna 2001, přičemž úkolem strategického partnera měl být výměnou za garanci monopolu rozvoj společnosti a její příprava na soutěž na volném evropském trhu. Poslední legislativní změna vedla k faktickému prodloužení monopolu o dva roky, právě s poukazem na nepřipravenost společnosti. Co se týče místních hovorů, v regionech jsou sice druhotní operátoři, Český Telecom ale stále kontroluje přes 99,9 % místních služeb (OECD, 1998).

⁴ Jarolím (2000) zmiňuje vstup strategického partnera a případnou dopravitizaci jako významný zdroj přímých zahraničních investic.

TABULKA 1a Dotace na 1 km dopravy jednoho pasažéra v roce 1996

	dotace [mil.Kč]	objem dopravy [mil. paskm]	dotace/paskm [Kč/paskm]
železniční osobní doprava	5 613	8 111	0,69
autobusová osobní doprava	7 388	15 228	0,49

TABULKA 1b Potřeba dotací na jednoho pasažéra v roce 1996

	dotace + ztráty [mil.Kč]	pasažerů [mil.]	potřeba/pasažér [Kč]
železniční osobní doprava	10 290	219	46,99
autobusová osobní doprava	7 428	891	8,34

zdroje: Státní rozpočet ČR na rok 1996; vlastní výpočty

Regulace telekomunikačních služeb se odehrává pouze prostřednictvím omezení cen shora diktovaným zejména Ministerstvem financí a Českým telekomunikačním úřadem. Ostatní regulační aktivity – s výjimkou licenčních podmínek stanovovaných Českým telekomunikačním úřadem – jsou ponechány víceméně bez pevně stanovených pravidel; kanálem pro jejich uplatňování jsou vlastnická práva. Jak ukazuje graf 6, celou regulaci sektoru telekomunikací včetně regulace cen má v rukou vláda, která je prostřednictvím FNM zároveň majoritním vlastníkem Českého Telecomu (a v neposlední řadě i příjemcem daní). Nelze si nevšimnout konfliktu zájmů: má vláda vybírat daně, zlepšovat služby, určovat ceny, nebo bránit zákazníkům a potenciální konkurenci před zneužitím dominantní pozice dosavadním monopolistou?

Sazby za připojení regulovány nejsou, tj. jsou smluvní. Výši sazeb není nutné zveřejňovat (to je přesný opak doporučení EU pro zavádění hospodářské soutěže). Případné neshody řeší Ministerstvo financí a Český telekomunikační úřad.

Direktiva 97/33/EC doporučuje věnovat v sektoru telekomunikací hlavní pozornost problému propojení jednotlivých operátorů. Důležitými body jsou:

- zavedení soutěže ve veřejných sítích;
- efektivní licenční podmínky, podmínky propojení a definice univerzální služby;
- sazby za připojení mají odrážet náklady a mají být stanoveny transparentním způsobem;
- pomoc vstupu nových operátorů zavedením asymetrické regulace.

Nejdůležitějšími z těchto bodů jsou poslední dva, což potvrzuje několik studií, jako např. (Newbery, 1999). Jakmile dojde k rozhodnutí umožnit volnou soutěž, musejí být stanovena pravidla hry. Firmy, které vstupují na trh nově, musejí být regulovány méně než operátor dosavadní. Tomu se musí naopak zabránit v tom, aby „tahal“ z nových operátorů peníze formou poplatků za přístup k monopolní části sítě, kterou má stále pod kontrolou. Bez těchto opatření by se totiž snadno mohlo stát, že by výsledkem nebyla volná soutěž, nýbrž pseudosoutěž s několika konkurenčními firmami na trhu, ale s cenami služeb stejnými jako za dob neregulovaného monopolu (!). Současná regulatorní praxe ovšem zcela chybně ponechává propojovací poplatky na libovůli vlastníka infrastruktury.

TABULKA 2 Srovnání ekonomické politiky a liberalizace

parametr	doporučení EC	ČR	Maďarsko	Německo	UK	USA
1	S	M	M	S	S	S
2		99,9	77,5	100,0	89,0	22,6
3		100,0	100,0	100,0	76,0	51,4
4		100,0	100,0	100,0	49,0	45,2
5	ano	ano ^a	ne	ano	ano	ano
6	ano	ne	ano	ano	ano	ano

poznámka: ^a Nejprve byla služba legální, pak byla zakázána a poté opět povolena.

sledované parametry: č.1 typ soutěže v dálkových a mezinárodních hovorech: M = monopol, S = volná soutěž
 č.2 procento linek vlastněných hlavním operátorem
 č.3 procento dálkových (ne mezinárodních) hovorů zprostředkovaných hlavním operátorem (z celkového počtu provolaných minut)
 č.4 procento mezinárodních hovorů zprostředkovaných hlavním operátorem (z celkového počtu provolaných minut)
 č.5 Je dovolena hlasová služba přes internet? ano/ne
 č.6 Je současná dominantní firma povinná zveřejňovat propojovací sazby? ano/ne („Ano“ zahrnuje i situaci, kdy jsou tyto sazby stanovovány regulačními orgány.)

zdroj: OECD (1998, 1999)

Tabulka 2 porovnává vybrané země OECD a doporučení EU. V liberalizaci Česká republika výrazně zaostává za Velkou Británií a Spojenými státy a jako jediná nemá regulovány propojovací poplatky. Ačkoliv podílly dominantního operátora v Maďarsku a Německu jsou obdobné, tyto země již prošly zásadními změnami v legislativě a jsou na zavedení soutěže připraveny.

4.2.2. Internet

Podle OECD (1999) jsou ve smyslu kupní parity náklady na přístup k internetu mimo špičku⁵ nejvyšší právě v ČR: 74,6 USD. Nejnižší náklady má Finsko, a to 19,8 USD; průměr OECD je 46,6 USD. Náklady ve špičce jsou přirozeně vyšší, avšak uvedené pořadí zemí se nemění: ČR 105,8 USD, Finsko 28,4 USD a OECD 58,1 USD. I pro špičku tedy platí, že v ČR je internet nejdražší a ve Finsku nejlevnější.

Český Telecom je i provozovatelem internetových služeb (ISP – Internet Service Provider). Ze strany ostatních ISP byly ovšem často slyšet stížnosti, že Telecom nesoutěží fér, konkrétně že subvencuje svoji ISP-divizi ze zisků získaných z telefonních služeb. Protože si však všichni ostatní ISP musejí pronajímat linky Telecomu, nebyla konkrétní žaloba nikým vznesena a zmíněné stížnosti zůstávají v oblasti dohadů a obvinění nepotvrzených soudem. Transparentní regulace by podobným dohadům zabránila.

4.2.3. Mobilní telekomunikace

Odvětví mobilních telefonních služeb je konkurenční, ke dvěma existujícím operátorům nedávno přibyl třetí. Druhý operátor vstoupil na trh v roce 1996; během následujících dvou let nadměrné výnosy původního monopolisty prakticky zmizely (graf 1). Za zmínku stojí, že první operátor nebyl nijak regulován (s výjimkou technických podmínek) a také nebyl nijak ome-

⁵ Reprezentativní skladba nákladů je definována pomocí koše.

TABULKA 3 Počet uživatelů mobilních telefonů v ČR

v tis.

rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	6/1999	3/2000
uživatelů	4,7	11,1	27,3	45,7	200,3	521,5	960,0	1 300	>2 100

zdroje: OECD (1998,1999); Radiomobil; Eurotel

zen v predátorských praktikách při vstupu druhého operátora na trh. V roce 1994 stála aktivace NMT programu „Economic“ 12 800 Kč a měsíční paušál 4 950 Kč. Před vstupem druhého operátora v roce 1996 stál GSM-tarif „Optimum“ 5 000 za připojení a 1 695 Kč činil měsíční poplatek. Přitom průměrná mzda byla 9 676 Kč. Po vstupu druhého operátora pokračoval prudký pokles cen a s tím vzrostl počet uživatelů – *tabulka 3*. V červnu 1999 dosáhl počet uživatelů 13 % populace a letos penetrace přesáhla 20 %.

V roce 1998 se objevila konkurence mezinárodním hovorem po pevné lince, a to volání po internetu. Přenos digitalizovaného hlasu po internetu dovolil provozovatelům této služby účtovat si jen asi 50 % ceny tradičního hovorného. Osud této služby jasně dokumentuje důvěryhodnost státní regulace: regulátor napřed hovory po internetu povolil, poté zakázal a poté znovu povolil. Jakékoliv další komentáře stran důvěryhodnosti regulace jsou zcela zbytečné.

5. Závěr

Shrnutí vyznívá značně pesimisticky. Doposud nefunguje smysluplná regulace žádného monopolu. Postup v liberalizaci byl tažen zejména požadavky EU na kandidátské země a vše se odsouvalo až na poslední chvíli. Vláda (v širším smyslu) odsunuje záležitost regulace stranou, pokud přímo nepodporuje obnovení mamutích dominantních podniků se státním podílem a pod státní kontrolou. Důraz je kladen na ad hoc regulaci prostřednictvím vlastnických práv státu a stanovování cenových omezení shora. Volnost jednání je při tomto způsobu regulace značná a transparentnost mizivá. Jako největší problém ČR se proto jeví nevhodná institucionální struktura, jak ostatně ukazuje i diskuze o vlastnických právech (Lízal, 1999). Kromě ochrany vlastnických práv chybí i transparentní regulační politika. To vede k nestabilnímu ekonomickému prostředí – krátkodobé zájmy vítězí nad dlouhodobými a regulační oportunističtí mají volnou ruku.

Volnost jednání regulačních úřadů nechává firmám velký prostor k prosazování vlastních zájmů. Že korupce není chimérou, ale skutečným problémem, ukazuje i index vnímání korupce publikovaný Transparency International: ČR se nachází prakticky v polovině hodnocených zemí a index má trvale nepříznivý trend.

Jelikož je však regulace monopolu a zavádění soutěže důležitou součástí programu rozšiřování EU a koordinace národních politik v dané oblasti s vizí jednotného konkurenčního trhu, dá se očekávat zvýšený tlak ze strany EU. Po promarněných letech se začínají připravovat kroky k ustanovení nezávislých regulátorů. Tlak ze strany EU tak nakonec přece jen donutil vládu něco dělat. Nezbyvá než doufat, že tlak bude natolik silný, aby zabránil legislativnímu zakotvení netransparentních a oportunistických mechanismů regulace tak, jak je známe dnes, a aby nedošlo po současném odsunutí možného data vstupu do EU na rok 2005 k opětovnému zpomalení liberalizace.

LITERATURA

- ALEXANDER, I. – IRWIN, T. (1996): Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Costs of Capital. The World Bank, *Public Policy for the Private Sector*, no. 87, 1996.
- BERGMAN, L. – DOYLE, CH. – GUAL, J. – HULTKRANTZ, L. – NEVEN, D. – RÖLLNER, L.-H. – WAVERMAN, L. (1998): *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities*. London, CEPR, 1998.
- JAROLÍM, M. (2000): Zahraniční investice a produktivita firem. *Finance a úvěr*, roč. 50, 2000, č. 9, ss. 478–87.
- KESSIDES, I. – WILLING, R. (1995): Restructuring Regulation of the Railroad Industry. The World Bank, *Public Policy for the Private Sector*, no. 58, 1995.
- LÍZAL, L. (1999): Nezastupitelnost ochrany vlastnických práv. *Svobodné rozhledy*, 1999, č. 6.
- LÍZAL, L. (2000): Má stát právo považovat Microsoft za monopolní firmu? Praha, CERGE-EI, *Discussion Paper*, no. 40, květen 2000.
- NEWBERY, D. (1995): A Template for Power Reform. The World Bank, *Public Policy for the Private Sector*, no. 54, 1995.
- NEWBERY, D. (1999): *The Regulation of Network Industries*. EPI Workshop „The Regulation of Network Industries“, Budapest, Hungarian Academy of Sciences, March 1999.
- OECD (1998): *OECD Country Reports used by OECD to prepare OECD Communication Outlook*.
- OECD (1999): *OECD Communication Outlook*.
- THOMPSON, L. (1997): The Benefits of Separating Rail Infrastructure from Operations. The World Bank, *Public Policy for the Private Sector*, no. 54, 1997.

SUMMARY

JEL Classification: F42, F15, F02, K21, K23, L43

Keywords: international policy coordination – monopoly – regulation – European Union – competition – Czech Republic

Coordination of the Czech Economic Policy in Network Industries with Practice in the EU

Lubomír LÍZAL – CERGE, Charles University, Prague; Economic Institute, Academy of Sciences of the CR, Prague

The paper examines competition in network industries in the Czech Republic in making an assessment of national regulatory policies and their relationship to current EU recommendations. The author first considers the legal framework in which businesses operate and, if any, the degree (and form) of the regulation of exclusively provided services. Secondly, and in regards to the latter, the author considers how price policies and pricing may be influenced by the implementation of a competitive environment. If competition is introduced without the accompanying proper regulation of incumbent behavior, the resulting market may be a competitive one with monopolistic prices: the incumbent left with the power to expropriate rents in such a pseudo competitive market. The government of the Czech Republic should see to the careful implementation of EU directives in the national legal system. The current state of regulation in the Czech Republic is far from desired.