

# Efektivnost hospodářské politiky EU

---

Případové studie

**David Lipka – Miroslav Svoboda – Dan Šťastný**  
**Katedra ekonomických teorií VŠE**

**Obsah:**

David Lipka

*Hospodaření s vodou: Komparativní analýza politiky EU*

Miroslav Svoboda

*Uplatňování veřejného zájmu v ČR a EU v sektoru cukr–cukrovka: Ekonomická analýza*

Dan Šťastný

*Telekomunikační trh: Základní omyl v hospodářském politice*

# Hospodaření s vodou

## Komparativní analýza politiky EU

David Lipka

V této práci zaměříme svůj pohled na 2 základní okruhy problémů: alokaci vody jako statku a ochranu životního prostředí. Politiku EU v této oblasti, která je ztělesněna zejména v Rámcové směrnici o vodě 2000/60/ES, porovnáme s přístupem, jenž rovněž vychází z evropských tradic, konkrétně přístupem americkým, případně kanadským, ale i s přístupy dalšími, které buď představují „spontánní“ odpovědi na problém vzácnosti vody či jsou dnes implementovány často s pomocí Světové banky. Pokusíme se ukázat, že nový evropský pohled na problematiku hospodaření s vodou problémy, jimž čelí efektivně neřeší, naopak některé další vytváří.

## I. Systémy alokace vody

### Historický kontext

Prozkoumejme nejprve, jak se konkrétně historicky problém alokace vody vyvíjel. Již od antického Říma se datuje tradice, že tekoucí voda nemůže být předmětem vlastnictví. Jedná se o příklad tzv. *res extra commercium* – věc vyloučenou z právního obchodu. Stojatá voda, rybníky a jezera naproti tomu byly předmětem vlastnictví a patřily majitelům přilehlých pozemků. Voda proudící, dešťová nebo říční, moře a mořský břeh však patřily mezi věci všem lidem společné – *res omnium communes*.<sup>1</sup> Přesto měl vlastník majetku přiléhajícího k danému toku jistá práva na jeho užívání. Stejný princip se stal později součástí *common law*, ale i *Code Napoleon*. V moderní podobě znamená, že právo užívat vodu vychází z vlastnictví půdy, skrze níž daný tok protéká. Vlastník pozemku samotnou vodu nevlastní, ale má právo ji užívat na svém pozemku a v rámci povodí. Z těchto důvodů nelze právo samostatně převést.

Dále je zde od počátku zakotvena zásada, že toto používání nesmí poškodit dalšího uživatele.<sup>2</sup> Tato tradice práva „majitele přilehlého pozemku“ – *riparian tradition* – nesená *common law* byla uchováвана ve Velké Británii, a dalších bývalých koloniích, zejména anglicky hovořící části Kanady a Spojených státech amerických. Její další vývoj si proto přiblížíme na příkladě USA. K jejímu formálnímu převzetí tam došlo v soudním rozhodnutí z roku 1845.

„Jako obecné pravidlo platí, že každý majitel přilehlého pozemku má přirozené a rovné právo používat vodu toku sousedícího s jeho pozemkem...“

Zároveň byla použita jedna z maxim *common law*: *Aqua currit et debet currere*:

„Žádný vlastník půdy ležící na jednom toku nemá právo jej nerozumně odklánět ze svých pozemků či mu bránit v odtoku z těchto pozemků či jej jakkoli kazit a ničit.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kincl – Urfus – Skřejpek (1995), str. 85.

<sup>2</sup> V Římě toto právo nesmělo poškodit ani uživatele, který měl věcné právo k danému toku tzv. služebnost, a to buď služebnost odběru vody *servitus aquaehaustus*, nebo služebnost hnát na cizí pozemek k vodnímu zdroji dobytek *servitus pecoris ad aquam appulus*. Tato práva vznikala na základě právního jednání, obvykle za úplatu. Kincl – Urfus – Skřejpek (1995), str. 198 – 202.

<sup>3</sup> Případ *Heath v. Williams*, 1845, cit. podle Dakins (2001).

Postupem času doznala doktrína „majitele přilehlého pozemku“ ve Spojených státech změny. Ve sporu Lux v. Haggin z roku 1886 soud rozhodl, že

„každý vlastník přilehlého pozemku smí spotřebovávat vodu v jakémkoli prospěšném užití, které je uznané zvyky jeho komunity a potřebami jeho společnosti, dokud nepůsobí žádnou hmotnou škodu níže ležícím sousedům.“

Původní doktrína (přirozeného toku) tím byla modifikována na tzv. doktrínu rozumného užití, která se jinak také nazývá Americké pravidlo. Rozumnost byla posuzována soudy a mezi rozumná užití spadalo v různých dobách rybaření, koupání, plavba, zavlažování, průmysl atd. Není tedy již právem chráněn vodní tok, ale užití vody. Tato práva jsou rovná, což znamená, že v případě nedostatku vody musí každý poměrně krátit své užívání krátit.

Odlišný způsob se vyvinul v 19. století na západě Spojených států. Jeho vznik byl dán rozdílnými přírodními podmínkami. Na východě byl relativní dostatek vody a tedy podobné podmínky jako v Británii. Je proto pochopitelné, že zde byl převzat i tradiční systém vodního práva. Západ Spojených států je naproti tomu velmi suchý. Již před osídlením Evropany zde existovaly způsoby alokace vody založené na soukromém vlastnictví.<sup>4</sup> Španělé osidlující tato území poskytovali právo na vodu společně s pozemky. S propukající zlatou horečkou v Kalifornii se však projevila rostoucí potřeba vody, což dalo vzniknout novému systému.

Právo na vodu vznikalo tomu, kdo ji jako první použil neboli kdo jako první odvedl část toku k vlastnímu užití. Přestalo se tedy vázat na vlastnictví půdy. Pozdějším příchozím mohlo analogicky vzniknout právo na užití zbytku vodního toku, avšak v případě nedostatku vody měli držitelé starších práv plně přednostní právo proti držitelům práv mladších. Práva vzniklá na základě přivlastnění, jak se tento způsob obvykle nazývá, lze volně prodávat i jinak převádět, pokud tím nejsou poškozeni ostatní uživatelé. Prvního soudního uznání se tomuto přístupu dostalo v roce 1855 ve sporu Irwin vs. Phillips,<sup>5</sup> a dále zejména v roce 1862 ve sporu Coffin v. Left Hand Ditch, kde soud rozhodl, že:

„Doktrína *common law*, která dává vlastníkovvi přilehlého pozemku právo na tok vody v jeho přírodním korytě vedoucím přes jeho půdu i v případě, že jej nijak prospěšně nevyužívá, nelze v Coloradu aplikovat.“<sup>6</sup>

V otázce podzemních vod se situace vyvinula poněkud odlišně. Podle britského *common law* se na podzemní vodu vztahují stejná práva jako na vodu povrchovou. Původně měl vlastník pozemku právo čerpat neomezené množství vody, přestože to mohlo mít dopad na ostatní vlastníky. V precedenčních rozhodnutích (v Anglii v roce 1843) bylo stanoveno, že nelze určit žádná právní pravidla v tomto směru, neboť vztahy mezi podzemní vodou jsou „zahaleny tajemstvím“.

Ve Spojených státech doznal s postupem času tento britský přístup analogické změny jako v případě vody povrchové. Začal se aplikovat princip rozumného užití. V některých státech přesto přetrvávalo i původní absolutní právo vlastníka pozemku.

<sup>4</sup> Soukromé vlastnictví vody existovalo již mezi Indiány. Ačkoli hráze a kanály stavěli společnými silami, voda dodávaná k zavlažování soukromých polí byla v soukromém vlastnictví. Srov. Anderson, T. L.: *Sovereign Nations or Reservations? An Economic History of American Indians*, Pacific Research Institute, San Francisco, 1995. Cit. podle Anderson – Snyder (1997).

<sup>5</sup> Srov. Jager (1997).

<sup>6</sup> Případ Coffin v. Left Hand Ditch, cit. podle Dakins (2001).

## Současnost systémů založených na soukromém vlastnictví

Jak je tomu v současnosti? Nejdříve se zaměříme na Spojené státy. Systém práv „majitele přilehlého pozemku“ je v současné době používán v 31 státech. Nejedná se však již o jeho čistou formu, ale o systém pozměněný a vysoce regulovaný. I vlastníci pozemků musejí mít povolení od regulačních úřadů, které určují minimální průtoky, sledují kvalitu vody a z těchto důvodů mohou omezovat místa možného odběru vody i odebírané množství. Rovněž tak regulátoři mohou stanovit, že některá užití mají vyšší prioritu, a proto i přednostní právo odběru.

Princip *apropriace* pak funguje v 9 státech. Nejpodstatnější změnou, již prodělal v posledních letech je, že v některých státech byla nově garantována práva „vnitřního toku“ – *instream flow rights*. Tomu předcházelo v 70. letech zavádění regulace minimálních průtoků, motivované ochranou životního prostředí a tzv. neekonomickou hodnotou vody. Podkladem se stala doktrína *public trust*, která stanoví, že veřejnost má přednostní právo na využití veřejných zdrojů. Tato práva mají prioritu před jakýmkoli právy soukromými. Vychází se z domněnky, že veřejnost svěčila svůj majetek do správy státu.<sup>7</sup> Na tomto základě byla v poslední době učiněna rozhodnutí omezující vlastnická práva ve prospěch veřejného práva na užívání volného času v přírodě.<sup>8</sup> Bylo tím nejen zakázáno přivlastňovat si vodu, která dosud nikomu nepatřila, ale současně to vedlo i k omezení práv současných.

Obdobné platí i v případě federální vlády, jež si v roce 1921 přisoudila právo na vodu v přírodních rezervacích, památkách atd.<sup>9</sup> Skutečnost, že si státy nárokují práva k vodě, je patrné také na tom, že většina sporů o právo k vodě v rámci *common law* probíhá dnes nikoli mezi občany, ale mezi jednotlivými státy.

Na druhou stranu lze ale minimálně v několika posledních letech na západě USA vysledovat náznaky uvolňování restrikcí při nakládání s vlastnickými právy k proudící vodě.<sup>10</sup>

První pochází z Kalifornie. Snahou o řešení dlouhotrvajícího sucha byly v roce 1991 a 1992 státem ustavené *Emergency Drought Water Bank*, které měly na tržním principu umožnit převod vody (existujících vlastnických titulů) ze zemědělství zejména do měst. Poptávat vodu směl nicméně pouze ten, kdo měl „kritickou potřebu“, současně maximálně využíval dostupnou zásobu a jeho užití bylo shledáno jako prospěšné. I bez bližší diskuse je patrné, že ke skutečné dobrovolné směně vlastnických titulů má tento institut daleko.

Poněkud dlouhodobějším projektem je *Big Thompson Project* v Coloradu, který spočívá v obchodování s vodou získanou v rámci jednoho velkého státního vodohospodářského projektu. I zde existují četná omezení včetně konceptu prospěšného užití. Přesto jsou s jeho fungováním spojovány významné pozitivní efekty.<sup>11</sup> Z celkového pohledu se ale jedná spíše o výjimku.

V oblasti podzemních vod dosud existuje několik variací přístupu vázaného na vlastnictví pozemku. Prvním, nejstarším a dosud fungujícím přístupem je absolutní právo vlastníka pozemku, umožňující mu libovolné čerpání bez ohledu na dopady na ostatní. Je zřejmé, že takové uspořádání může uspokojivě fungovat pouze v případě, kdy neexistuje vzácnost vodního zdroje. Jinak nenabízí

<sup>7</sup> Boyer – Meidinger – Shannon (2001), kap.4.

<sup>8</sup> Pro podrobnou diskusi k tomuto problému viz Anderson – Donald (1998).

<sup>9</sup> Pro chronologický vývoj amerického vodního práva viz Jager (1997).

<sup>10</sup> Pro podrobný přehled dle jednotlivých států viz Landry (1998).

<sup>11</sup> Holden – Thobani (1996), str.12.

žádný mechanismus k řešení problému vzácnosti. V současnosti je, jak lze vysledovat na rozhodnutí soudu v případě *Cline v. American Aggregates* z roku 1984, postupně opouštěno.<sup>12</sup>

Jistou jeho modifikací je právo rozumného užití pro vlastníka pozemku, kdy existují omezení v době nedostatku vody. Třetí přístup se zakládá na tzv. souvztažných právech – *correlative rights*. Ten umožňuje všem vlastníkům pozemků užívat vodu plně k uspokojení jejich „rozumných potřeb“. V případě nedostatku jsou pak práva všech proporcionálně krácena, v případě nadbytku může být nadbytečné množství přivlastněno.<sup>13</sup> Jedná se tedy o jakousi kombinaci systému přivlastnění a systému spojení vlastnických práv k pozemku a vodnímu zdroji.

Důležitá otázka z našeho pohledu je, zda v poslední době dochází k posilování těchto práv či naopak k jejich oslabování. Jednoznačná odpověď by vyžadovala hlubší analýzu. Každopádně lze prohlásit, že v současné době poskytují vlastnická práva ve Spojených státech spíše okrajový institut v oblasti nakládání s vodou.

I ve Velké Británii doznalo původní *common law* výrazných změn. Po roce 1968 byly zavedeny licence jak na čerpání vody a to nejen povrchové, ale i podzemní, tak na vypouštění splašků. Podobně tomu bylo i pro rybaření a plavbu. Vlastník přilehlého pozemku má právo na užití vody za tradiční podmínky, že nijak nebrání toku vody. Množství je omezeno na 20 m<sup>3</sup> za den. Striktní zásady doktríny práv vlastníka přilehlého pozemku postupně mizely již v 19. století, kdy byl legislativními opatřeními podporován rozvoj měst na úkor původních oprávněných osob. Dnes může Ministerstvo životního prostředí změnit rozsudek dle *common law*, pokud je považovaný za nespravedlivý či v moderním rozumnění pokud neodpovídá veřejnému zájmu.<sup>14</sup> Lze říci, že systém vlastnických práv jako nástroj řešení problému vzácnosti vody v Británii zcela vymizel.<sup>15</sup> Původní uspořádání zůstalo v jisté formě zachováno v Severním Irsku a ve Skotsku.

V poněkud původnější formě se systém zachoval v anglicky mluvících částech Kanady, kde přes četná omezení týkající se zejména ochrany životního prostředí funguje v podstatě dodnes.

Systémy založené na vlastnických právech se samozřejmě neobjevily pouze ve Velké Británii a Spojených státech, ale i jinde ve světě. Uvedme krátce některé příklady. V současnosti existují např. v Indii nebo Pákistánu. V Indii je to ve státě Gujarat. Soukromí vlastníci studen zde prodávají (zejména v období sucha) krátkodobě i dlouhodobě nasmlouvaná množství vody jednotlivým zemědělcům, kteří za ni platí dohodnutou cenu.<sup>16</sup>

Dalším příkladem může být sever Brazílie, oblast *Cariri*. Místní farmáři hospodařící podél řeky *Batateira* se rozhodli čelit neustálým sporům o vodu, formálně koupili veškerou vodu pocházející z této řeky a dohodli se na systému její alokace. Každému byl v počátku přidělen podíl odpovídající

---

<sup>12</sup> Soud zde rozhodl, že je možné díky poznatkům hydrologie stanovit právo i v oblasti podzemních vod.

<sup>13</sup> Dakins, 2001. Tento systém se uplatňuje pouze v Kalifornii a jeho počátky se datují do roku 1903 ke sporu *Katz v. Walkinshaw*. Srov. Jager (1997).

<sup>14</sup> Srovnej Zabel – Rees (1999), str. 1.

<sup>15</sup> Dnes se uvažuje o změně v systému licencí, která by měla umožnit obchodování a tedy i efektivnější alokaci vody. Srov. *Market Competition in the Water and Sewerage Industry*.

<sup>16</sup> Shah, T. 1991: *Managing Conjunctive Water Use in Canal Commands: Analysis for Mahi Right Bank Canal, Gujarat*. In: Meinen-Dick, R. – Svendsen, M., (eds): *Future Directions for Indian Irrigation*. Washington D.C.: IFPRI. Cit. podle Holden – Thobani (1996).

velikosti jeho farmy. Množství přidělené vody pak bylo možno libovolně směnit bez zřetele na vlastnictví pozemku.<sup>17</sup>

Konečně i Austrálie patří k zemím, kde si farmáři sami vytvořili způsob, jak se vypořádat s vzácností vodních zdrojů. Vznikaly tak odpovídající postupy ještě před tím, než bylo nakládání s vodou v osmdesátých letech zákonem upraveno tak, aby byla legálně umožněna byť velmi omezená směna.<sup>18</sup>

V současné době zřejmě nejpropracovanější systém postavený na vlastnických právech funguje v Chile. Protože je všeobecně považován za nejméně státem regulovaný, zaslouží si naši zvláštní pozornost.

Tradice vlastnických práv zde sahá zpět do koloniálního období. Po jejich zestátnění v roce 1969 byla na základě zákona z roku 1981 práva na použití vodních zdrojů opět státem uznána. Jsou trvalá, nepropadají při neuzívání a nepodléhají zdanění. Technicky se vymezují v objemových jednotkách za jednotku času, avšak situace v praxi je poněkud komplikovanější.<sup>19</sup> Většina existujících práv je historicky vzniklých. Stát tedy nečelil problému, jak práva rozdělit, pouze restituoval stav, který předcházal zestátnění. Práva se člení na trvalá a kontingentní. Kontingentní práva mohou vzniknout v případech, kdy existuje nadbytek vody nad existující práva trvalá. Podle jiného členění se rozlišují práva spotřební a nespotební. Spotřební právo umožňuje držiteli libovolně nakládat s přivlastněnou vodou a nemá povinnost ji vracet zpět do téže vodní masy, z níž ji odebral. U nespotebního práva taková povinnost existuje. Jedná se zejména o právo využívat vodu k výrobě elektrické energie, dále o využití k vodní přepravě, ochraně vodních ekosystémů.<sup>20</sup>

Takto ustavené členění se z námi zkoumaného hlediska nezdá být příliš vhodné. Účelem bylo zejména umožnit zbudování vodních elektráren. Byla jim proto státem poskytnuta nespotební práva, která ze své povahy neměla omezovat práva spotřební – možnost čerpat vodu z řek. Tak tomu ve skutečnosti ale není. Situace pro farmáře držící historická spotřební práva se změnila v několika ohledech. Prvním evidentním případem porušení práv jsou případy, kdy elektrárny vracejí vodu do původního koryta i několik desítek kilometrů od bodu čerpání, čímž evidentně poškozují některé držitele práv. Tyto problémy se elektrárenské společnosti snaží v souladu se zákonem kompenzovat. Dalším problémem je, že licence pro elektrárenské společnosti jim umožňují kontrolovat množství vypouštěné vody z jejich nádrží a to v souladu s normou stanovenou potřebou vody v zemědělství. Tím výrazně zasahují do existujících práv, která garantovala rovnoměrné množství vody během celého roku. Farmáři pak ušetřenou vodu prodávali zejména měštům. O tuto vodu na základě státní licence přišli.<sup>21</sup> Problém zde plyne z toho, že existuje instituce, která má moc „udělovat“ práva. Práva tedy v současnosti nevznikají skutečným přivlastněním, ale na základě státní licence. Vznikají tak nejen nespotební práva, ale i nová práva spotřební. Jsou přidělena po předložení žádosti vládě a to až do takového množství, aby v 85 letech ze sta byly všechny nároky z nich plynoucí uspokojeny. Pokud je

---

<sup>17</sup> Srov. Kemper, K. E. – Yarley, J. – Willian, F: *Water Allocation and Trading in the Cariri Region – Caeraq, Brazil*. In: Marinho – Kemper (1999), str. 3 – 9.

<sup>18</sup> Srov. Anderson – Snyder (1997).

<sup>19</sup> Tato komplikovanost vyplývá z obtížné měřitelnosti vody. K diskusi o technických otázkách viz zejména Hearne – Easter (1995).

<sup>20</sup> Srov. Briscoe – Salas – Peña (1998), str. 3.

<sup>21</sup> Srov. *ibid.* str. 4 – 5.

nedostatek vody, jsou krácena proporcionálně. V tom se systém liší od systému přivlastnění, kde dochází ke krácení práv na základě jejich seniority.

Současně zde leží jeden zásadní problém. Protože jsou práva přidělována nikoli na základě skutečného přivlastnění, ale na základě pouhé deklarace (rozhodnutí státního orgánu), naskytá se možnost přidělit větší množství práv, než umožňuje kapacita zdroje.<sup>22</sup> Vzhledem k tomu, že jsou si všechna práva rovná a budou tedy v případě nedostatku proporčně krácena, dochází k tomu, že nově přidělená práva, která nejsou ničím kryta a která by tudíž v případě systému založeném na prvotním přivlastnění nemohla vzniknout, mají stejnou (ačkoli sníženou oproti situaci před jejich vydáním) hodnotu jako práva starší. Jedná se tedy o jakýsi systém „s částečným krytím“, který státu umožňuje jistou formou inflace odebírat a přerozdělovat majetek držitelů historických práv.

Kanály, závlahové systémy, ale i části samotných řek jsou spravovány sdruženími uživatelů. Dle místního práva se rozlišují tři typy sdružení.<sup>23</sup> Tato sdružení současně vlastní všechny soukromé závlahové systémy v zemi (včetně přehrad). Nejdůležitějším z nich jsou tzv. *Juntas de Vigilancia*, tvořené všemi uživateli a sdruženími uživatelů na daném kanálu či úseku řeky. Jejich funkce spočívá v registraci práv, dále dohlíží na přidělování odpovídajícího množství vody v dobách nedostatku a obecně na ochranu práv. Rozhodování v těchto sdruženích probíhá na principu akciové společnosti, přičemž velikost podílu je určena na základě objemu vody, které může oprávněný čerpat.

Systém práv existuje v Chile i u podzemní vody. Práva opět přiděluje státní úřad. Jeho součástí je zároveň vymezení tzv. chráněné oblasti, kde jsou zakázány jakékoli jiné odběry. Právo tedy není (na rozdíl od povrchové vody) vymezeno objemově. Důvodem je jednoduchost, kdy se v případných sporech nemusí zkoumat komplikované hydrologické poměry. Místo toho se odkáže na stanovenou chráněnou oblast. Přínos takového opatření je nicméně více než sporný a to zejména s ohledem na značný rozvoj vědy a z toho vyplývající nárůst znalostí hydrologické problematiky.

Jak je tento systém hodnocen? Obecně lze říci, že kladně. Přesto se zdůrazňuje, že systém práv není všelékem.<sup>24</sup> O tom není pochyb. I institut vlastnických práv jako každý jiný lidský produkt je ve své podstatě nedokonalý. Přesto však lze ukázat, že kritika se nevztahuje na samotný systém práv, ale na jevy, které vyplývají ze státem způsobovaných distorzí.

První obvyklou námitkou je nezohledňování dopadů na životní prostředí, pod níž se skrývá ignorování neekonomických hodnot vody, vzájemné provázanosti vody v přírodě a mnoho dalších otázek. Těto otázky se budeme věnovat podrobněji v následujících kapitolách.

Jako druhý problém je spatřována spekulace s právy k vodě. Z tohoto důvodu se navrhuje přijetí dodatků k zákonu z roku 1981, který by zavedl zdanění těchto práv, případně i institut *use-it-or-lose-it*, známý ze Spojených států.<sup>25</sup> Zde se jedná o zásadní nepochopení. Předně, každé jednání je spekulací, neexistuje nic jako nespekulační jednání.<sup>26</sup> Navíc z hlediska blahobytu nelze na spekulaci spatřovat nic škodlivého, právě naopak.

Poslední zásadní nevýhodou spojovanou se systémem vlastnických práv v Chile je obtížná vymahatelnost práva. Problémem jsou vysoké náklady a nepředvídatelnost rozhodnutí soudů. Příčinu

---

<sup>22</sup> Srov. Herane – Easter (1995), str. 7.

<sup>23</sup> Pro poborný přehled o institucionálním uspořádání viz zejména Herane – Easter (1995).

<sup>24</sup> Viz např. Holden – Thobani (1996), str. 22.

<sup>25</sup> Srov. Hearne – Easter (1995), str. 40.

<sup>26</sup> Mises (1996), str. 106.

však opět není možné spatřovat v existenci práv a z nich vyplývajících sporů, nýbrž ve státním soudním systému, jehož efektivnost je principiálně obtížně dosažitelná.<sup>27</sup>

## Evropská unie - Rámcová směrnice o vodě

Evropská unie ve svém přístupu nespolehá na vlastnická práva. Přesto se pokouší zavést jisté ekonomické prvky do oblasti alokace vody. Základním dokumentem v této oblasti je tzv. Rámcová směrnice o vodě 2000/60/ES a Zpráva Evropské komise Radě, Evropskému parlamentu a Hospodářskému a sociálnímu výboru.<sup>28</sup> Rámcová směrnice hned v prvním odstavci stanoví, že:

„Voda není komerčním produktem jako cokoli jiného, ale spíše dědictvím, které musí být chráněno, obhajováno a uchovááno jako takové.“

To je také zřejmé z cíle směrnice, která v prvním článku stanoví, že jejím hlavním cílem je „poskytnutí rámce pro ochranu vod“. Vidíme, že alokace vzácného zdroje zde nevystupuje jako klíčový problém. Nepřekvapí proto, že v celém textu nenajdeme ani jedinkrát slovo vlastnictví či majetek, neboť prvotní není hodnotné využití vodních zdrojů, ale naopak jejich ochrana jako taková.

Pokud se na směrnici podíváme poněkud podrobněji, zjistíme, že mezi její cíle patří:

- Chránit a zlepšit kvalitu vodních ekosystémů.
- Prosazovat udržitelné využití vody založené na dlouhodobém vodním managementu.
- Zajistit, že je dostatečné množství vody k dispozici na místě a v čase, kdy je to potřeba.<sup>29</sup>

Problémem ochrany životního prostředí se budeme zabývat v páté kapitole. Nyní se zaměříme výlučně na problém alokace. Ačkoli to nepatří mezi priority, můžeme i v Rámcové směrnici nalézt zmínky o nutnosti nějak problém alokace vody mezi alternativní užití řešit. V odstavci čtvrtém je stanovena nutnost nějak řešit „stále rostoucí poptávku po dostatečném množství kvalitní vody“. Jak? Jedním ze způsobů je legislativní zavedení kvantitativních omezení. To by však mělo být, jak stanoví odstavec 19, pouze „pomocným prvkem pro zajištění cílů vysoké kvality“. Problém alokace se tudíž navrhuje řešit zejména s pomocí ekonomických nástrojů.

„Použití ekonomických nástrojů členskými státy může být vhodné jako součást programu opatření. Princip uhrazení nákladů za služby spojené s vodou včetně nákladů na životní prostředí a nákladů na zdroje spojené se zničením či s negativním dopadem na vodní prostředí by měl být vzat do úvahy zejména v součinnosti s aplikací principu znečišťovatel platí.“<sup>30</sup>

Poněkud více se o uplatnění ekonomických nástrojů dovidáme ve Zprávě Evropské komise. Již v úvodu je spatřena citlivost problému oceňování vody.

<sup>27</sup> Pro detailní diskusi alternativních systémů poskytování práva viz zejména Šíma (ed.) (1999); Benson (1993); Hoppe (1993).

<sup>28</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee.*

<sup>29</sup> *EU Focus on Clean Water*, str. 14.

<sup>30</sup> *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, odstavec 38.



„Tato citlivost by neměla být důvodem pro nesprávné pochopení zprávy Komise jako obhajoby politiky ‚pouze ceny‘. Samozřejmě že oceňování není jediným nástrojem, který může vyřešit (a vyřeší) problémy spojené s vodními zdroji v Evropě a kdykoli jinde.“<sup>31</sup>

Zde je již v počátku nutno upozornit na poněkud zavádějící termín „cena“ a „oceňování“. Autoři zkoumaných dokumentů nemají na mysli standardní ekonomické kategorie, ale zahrnují sem i „daně, poplatky, dotace“.<sup>32</sup> Ať je však „cena“ vymezena jakkoli, musí dle zkoumaných dokumentů odrážet tři typy nákladů. Finanční náklady, spojené s činnostmi souvisejícími se získáváním vody, vypouštěním vody a udržování vodních zdrojů, dále náklady životního prostředí zahrnující náklady na poškození životního prostředí a ekosystémů. Posledním typem nákladů jsou náklady zdroje, které souvisí s vzácností vody a které proto musí zohledňovat obětovanou příležitost, již mohl využít jiný uživatel, kdyby nedošlo k danému čerpání zdroje.

Možnost dosáhnout úspěchu je tak, zdá se, zmařena již v počátcích. Hovořit o ceně jako určené náklady je, jak jsme již prokázali, nešťastné a odráží to zásadní nepochopení její podstaty. Vztah mezi cenou a náklady není od nákladů k ceně, ale právě naopak – od ceny k nákladům neboli od ceny spotřebitelských statků k cenám statků vyššího řádu. Neexistují žádné absolutně dané náklady, které musí být v ceně „zohledněny“. Neexistuje žádná objektivně daná informace o v danou chvíli na daném místě ekonomicky nejproduktivnější technologii. Existují, jak jsme uvedli v kapitole věnované ekonomické kalkulaci, jen soudy konkrétních lidí, na jejichž základě se formují ceny producentů statků.

I kdybychom ale kvůli další argumentaci předpokládali, že náklady jsou nějak objektivně dané, nevyplývá z toho, že se budou nějak „odrážet“ v ceně, tím méně, že se tam odrážet *mají*. Tržní cena nemá k historickým nákladům, byť by byly sebevětší, žádný vztah. Jedinými zohledňovanými náklady v případě prodeje komodity jsou náklady obětované příležitosti neboli tržní cena, za níž je (či bude) možné danou komoditu prodat jinému zájemci. Výsledkem „příliš vysokých vynaložených nákladů“ tak není primárně vyšší cena, ale utrpená ztráta podnikatelem, která ho může přimět opustit dané odvětví, což by následně vedlo k omezení nabídky a růstu ceny.

Jak se optimální „cena“ dle evropské normy vypočítá? „Optimální cena“ (či přesněji řečeno optimální míra zdanění) je definována jako hodnota, při níž jsou „mezni přínosy z užití vody rovny mezním nákladům včetně nákladů na životní prostředí a nákladům na zdroje“.<sup>33</sup> Je zřejmě možné, jak se navrhuje ve zmiňovaném materiálu, zjišťovat množství spotřebované vody v jednotlivých sektorech či u jednotlivých uživatelů i množství dostupné vody (nabídku vody). Není však zřejmé, jak při absenci reálně probíhajících směn převést shromážděné údaje do hodnotového vyjádření.

V předkládaném materiálu Komise se dále zkoumá dopad zavedení „cen“. Zde se v krystalicky čisté podobě opět odráží zásadní nepochopení podstatě a funkci cen. Vyslovuje se předpoklad, že takové opatření přímo ovlivní výrobní náklady různých sektorů, což by v konečném důsledku ovlivnilo jejich konkurenceschopnost v rámci EU i mimo její hranice. Z toho je vyvozena nutnost

---

<sup>31</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee*, str. 3.

<sup>32</sup> Srov. např. *ibid.*, str. 7. Nejedná se o specifikum Evropy. Obdobně hovoří i *Agenda 21* v článku 18.12.

<sup>33</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee*, str. 15.

„harmonizovaného přístupu k používání cen v rámci EU“.<sup>34</sup> Vyjadřuje se zde obava, že by zvýšení „cen“ vody mělo negativní dopad na její dostupnost.

Role ceny však nespočívá v ničem jiném než ve směřování zdroje do takových užití, kde přináší nejvyšší užitek. Pokud se snížením dostupnosti rozumí to, že nebude nadále poskytována za nulovou (či minimální) „cenu“, pak je výše uvedené tvrzení samozřejmě pravdivé. Z praxeologického hlediska nám však nic neobjasňuje. Cena je důsledkem vzácnosti, ne její příčinou. Pokud tedy existuje vzácnost, nelze nijak jinak nearbitrárně alokovat daný vzácný zdroj než s využitím cen. V případě skutečných cen také nemá smysl hovořit o dopadu na konkurenceschopnost. Pokud je voda v jistých oblastech či státech relativně vzácná, je plýtváním vyrábět zde statky náročné na její spotřebu. Umožněním vzniku tržních cen se takovému plýtvání zamezí, což uvolní zdroje vázané v dosud fungujících neefektivních výroбах do oblastí se skutečnou komparativní výhodou a povede v konečném důsledku k růstu blahobytu.<sup>35</sup> Zpráva Evropské komise nicméně pojímá ceny osobitým způsobem:

„Efektivním způsobem, jak začít se zaváděním cen do sektoru vody, by mohlo být to, že by se ve vhodném geografickém měřítku spočítala vodní kvóta na hektar a na vyprodukovanou úrodu, která by byla založena na nejlepšímu využití vody. Zemědělci využívající více vody, než je stanovená kvóta, by byli penalizováni ostře zvýšenými cenami vody. Toto opatření by zajistilo racionálnější využití vody, přičemž by však nezastavilo produkci z hlediska požadavků na vodu nevhodnou do určitých regionů.“<sup>36</sup>

Mělo by být zřejmé, že cena vody je jen jedním vstupem pro rozhodování podnikatelů v zemědělství. Tato cena vyjadřuje *relativní* vzácnost ke všem ostatním zdrojům nutným pro výrobu. Pokud tedy bude uměle zvýšena z důvodů, že náročnost na vodu nevyhovuje jistým normativům, povede toto opatření pouze k dalšímu plýtvání. Je naprosto racionální vytvářet jednotku produkce s dvojnásobnou náročností na vodu, pokud další podmínky dané výroby umožní vyrábět s nižšími celkovými náklady než jinde.

Snahu o harmonizované zavádění cen lze pochopit jen tehdy, pokud se oprostíme od předkládaného termínu ceny a nahlédneme, že podstatou zaváděných opatření je zdanění. Vzhledem k tomu, že zdanění má vždy a za všech okolností negativní dopad na hospodářskou činnost a blahobyt, je naprosto srozumitelná snaha postupovat při zavádění daní ve vzájemném souladu. Při neexistenci soukromého vlastnictví vodních zdrojů se zavádění cen do alokace vodních zdrojů jeví jako krycí název pro dodatečné zdanění se všemi negativními důsledky, které přináší. Jeho cílem, což je patrné i při přečtení Rámcové směrnice o vodě, není narovnání či racionalizace hospodaření s vodou, nýbrž jak již bylo výše uvedeno, omezení její spotřeby. Jedná se tedy o obdobné opatření jako je daň s cigaret či benzínu. Cílem zavedení „cen“ za vodu je tzv. udržitelnost vodních zdrojů. Hovořit v takovém případě o posunu od státních zásahů k trhu je více než odvážné, nelze pro to nalézt sebemenší důvod.

Z uvedeného je patrné, že cílem zaváděných opatření blahobyt společnosti není zvýšení blahobytu, kterému bylo bráněno dosavadními státními intervencemi do oblastí hospodaření s vodou. Cílem je

---

<sup>34</sup> Ibid. str. 12.

<sup>35</sup> Tyto argumenty byly nejvíce rozpracovány na příkladě mezinárodního obchodu, avšak jak vidno, jsou z praxeologického pohledu zcela nespécifické. K detailní diskusi o domnělé škodlivosti tržních cen na blahobyt v případě mezinárodního obchodu viz Šťastný (1999).

<sup>36</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee*, str. 21.

tedy nějaká jiná hodnota stanovená zákonodárcem. Jaká? V tomto případě se jedná o zachování zdrojů pro budoucí generace.

Ze všeho nejdříve je třeba podotknout, že ani budoucnost není nějakou transcendentní hodnotou, vůči níž by měly být všechny hodnoty jednotlivých lidí podřízené. Cílem lidského jednání je a vždy bude spotřeba.<sup>37</sup> Za snahou o udržitelnost vodních zdrojů se tedy skrývá hodnotový soud zákonodárce, že spotřeba blíže nespecifikovaných budoucích generací je v nějakém ohledu hodnotnější než spotřeba generací současných. Aniž bychom opouštěli sféru hodnotové neutrality, můžeme ukázat, že se jedná o „hodnotu“ vnitřně rozpornou a tedy nesmyslnou. Nelze totiž preferovat spotřebu v budoucnosti před spotřebou v současnosti. Jednalo by se o negativní časovou preferenci, která principiálně nemůže u žádného člověka existovat. Takový člověk by nikdy nespotebovával, neboť každé pokročení v čase by zpřítomnilo budoucnost a odsunulo tak spotřebu dále *ad infinitum*. Vzhledem k tomu, že z povahy zákona by dle našeho názoru mělo vyplývat, že se jedná o univerzální pravidlo – nikoli vztahené jen na současnou generaci (současná generace nesmí spotřebovávat, aby budoucí mohla spotřebovávat o to více), je patrné, že se jedná o nesmyslný cíl.

Jediný smysl by hodnota konzervace měla tehdy, kdyby hodnotou bylo samo zachování zdroje. Jinak řečeno, užitek by plynul ze samotné existence zdroje. Je docela možné, že někdo takové preference mít může. Bude to ovšem jen jedna z mnoha preferencí jednotlivých lidí. Pokud by byla nařízena zákonem, pak by se jednalo o umělé vytvoření vzácnosti deklarací, které by privilegovalo jednu skupinu lidí na úkor ostatních.

Navíc se nemusíme obávat (jakkoli to nelze *a priori* vyloučit), že by lidé pouze spotřebovávali. Naše civilizace je toho důkazem. Lidé, a tím se liší od zvířat, se vztahují k budoucnosti – spoří, investují. Míra této mezičasové alokace je dána velikostí časové preference. Čím je časová preference vyšší, tím méně je člověk orientován na budoucnost a tím více diskontuje budoucí užítky včetně užitků z vlastnictví přírodního zdroje.

Lidé tedy vždy jednají tak, aby maximalizovali současnou hodnotu zdroje. Velikost časové preference (míry diskontu) je z hlediska praxeologie dána a není určovaná legislativním opatřením. Stejně jako zákon o potřebě více konzumovat zeleninu nezpůsobí v lidech změnu preferencí ve prospěch zeleniny, nezpůsobí ani zákon nutící více spořit snížení časové preference. Výsledkem nebude zvýšení celkových zásob pro budoucnost, nýbrž pouze jejich realokace.

I kdybychom překročili všechny uvedené námítky a předpokládali, že je z nějakého důvodu třeba zachovávat více zdrojů do budoucna, nenalezneme žádné kritérium jak stanovit ono „více“. Ve všech zkoumaných materiálech se objevuje termín „udržitelnost“. Otázkou je jeho výklad. Je na první pohled zřejmé, že nelze zachovat přírodu v člověkem netknutém stavu. Smyslem lidského jednání je měnit vnější – přírodní – prostředí takovým způsobem, aby z toho člověk měl prospěch. Obvykle je proto hodnotou zachování stejných možností uspokojení potřeb pro budoucí generace, jaké má generace současná.

„Trvale udržitelný rozvoj je rozvoj lidské společnosti (civilizace), který dokáže naplnit potřeby současné generace, aniž by ohrozil uspokojení potřeb generací následujících...“<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Spotřebě však nesmíme rozumět v úzkém smyslu jako spotřebě materiální. Spotřebou je i poslech opery či procházka pralesem.

<sup>38</sup> Světová komise pro životní prostředí a zdraví. Cit. podle Volný (2000).

Zde je ihned patrný zásadní problém. Jak víme, kolik přírodních zdrojů a v jaké kvalitě budou nadcházející generace potřebovat k uspokojení svých potřeb? Již jsme zmínili, že neexistují žádné hodnoty nezávislé na člověku. Přírodní zdroj má hodnotu pouze jako *předmět* lidského jednání. Z toho nepochybně plyne, že jako předmět přinášející užitek se přírodní zdroj principiálně neliší od ostatních předmětů. Hodnota životního prostředí může nabývat dvojí podobu. Jednak to může být konečná hodnota, která vyplývá z povahy zdroje jako spotřebitelského statku, nebo se může jednat o hodnotu zprostředkovanou či přisouzenou. To pokud představuje životní prostředí z ekonomického hlediska statek vyššího řádu. Užitek, který z dané zásoby lidé získají, je závislý na použité technologii. Jelikož nevíme, jakou technologií bude lidstvo v budoucnu disponovat, nemůžeme ani stanovit, jaké množství zdrojů je třeba zachovat, aby „nebylo ohroženo uspokojení potřeb následujících generací“. Stejně množství ve stejné kvalitě neznamena stejné uspokojení.

Ukázali jsme, že lidé sami ve svém jednání zohledňují budoucnost. Řekli jsme, že se snaží maximalizovat kapitálovou hodnotu vlastněného přírodního zdroje. Jinak je tomu ale v případě, kdy je lidem bráněno přírodní zdroj vlastnit. V takto vymezené situaci je člověk motivován bezprostředně získat co největší podíl na omezeném zdroji, neboť odložení spotřeby do budoucna by mu znemožnilo jeho spotřebu vůbec. Není to tedy „trh“, který vede k „drancování přírodních zdrojů“, ale naopak státní opatření bránící vzniku vlastnických práv.

Zaváděním zdanění stát neodstraňuje příčinu problému. Příčinou plýtvání je neexistence vlastnických titulů k vzácným zdrojům. Stát se pokouší tento problém odstranit zavedením spotřební daně. Daně však představují zásah do dobrovolné kooperace lidí a snižují tak společenský blahobyt.<sup>39</sup> Mimo stávající distorze vzniká zavedením daní distorze nová.

Kromě přímého vlivu na blahobyt a alokaci mezi odvětvími má zdanění ještě jeden dopad. Neboť žádná daň nedopadá pouze na spotřebu, ale je v konečném důsledku zdaněním příjmů, má zdanění vliv na časové preference. Jednak dojde ke snížení bohatství daného člověka, což povede k nárůstu efektivní časové preference, a dále se sníží motivace k úsporám, jelikož se vzrůstajícím zdaněním klesá míra jistoty stability vlastnictví. Každý nárůst zdanění přináší novou nejistotu ohledně možnosti přivlastnit si plody vlastních úspor a investic. To snižuje ochotu spořit a investovat. Časové preference mají proto všeobecnou tendenci růst.<sup>40</sup> Nejenže tedy zavedení zdanění vody neřeší existující problém, naopak svými dopady přispívá k růstu diskontu budoucnosti a tedy k větší současné spotřebě na úkor spotřeby budoucí.

Můžeme bez přílišného zjednodušení uzavřít, že systém zdanění převládá v celé Evropě. Dokonce i v případech, kdy existují historicky na dobrovolné bázi vzniklé instituce, mají dnes státem garantované postavení a poplatky jimi vybírané tak nabývají charakteru daní.<sup>41</sup> Jediná charakteristika, kterou se liší systém založený na zdanění od příkladů zmíněných v předcházejícím oddíle věnovaném přímému příkazovému systému, spočívá v cílech, jichž má být alokací dosaženo. Zatímco v případě příkazových systémů jsou cíle explicitně mimoekonomické (např. osídlení), v právě popsaném přístupu se mj. hovoří o cíli ekonomickém. Explicitně se tedy stanovuje, že uživatelé by měli krýt náklady na poskytování vody. Jak je však patrné z uvedených příkladů, hranice mezi oběma druhy není příliš

<sup>39</sup> Tento dopad je hned dvojí. Jednak jsou lidem odebrány vzácné zdroje, které by jim přinášely užitek a za druhé jsou tyto zdroje nezdědka vydány na něco, co lidem užitek přímo snižuje.

<sup>40</sup> Tato intenzita souvisí také s institucionálním uspořádáním státu. Podrobně viz Hoppe (1995)a, idem. (2001).

<sup>41</sup> Zde můžeme jmenovat nizozemské *Waterschappen* i tři v 19. století vzniklá družstva v povodí řek Rýn, Ruhr a Lippe v Německu. Srov. Barraqué (1999), str. 7.

zřetelná, neboť i v prvním případě dochází k jisté přímé finanční úhradě a v případě druhém se ekonomická kritéria neuplatňují výlučně. To jen dokládá naši tezi, že změna přístupu státu k fungování trhu je spíše kosmetická.

## Navrhované řešení: teorie vlastnických práv

Viděli jsme, že kdekoli se voda stala vzácným statkem, vznikl, nebylo-li tomu bráněno, nějaký způsob, jak vymezit práva k jejímu užívání. Každý takový systém je historicky podmíněný a odráží konkrétní situaci, v Anglii je to relativní dostatek vody, obdobně v Římě.<sup>42</sup> Naopak akutní nedostatek vody v aridní oblasti západu Spojených států dal vzniknout odlišnému systému vymezení práv. Vzhledem k tomu, že *a priori* neznáme podmínky vzácnosti panující v tom kterém historickém okamžiku na určitém místě, nemůže nám praxeologie říci, jaká konkrétní forma vlastnictví za daných podmínek vznikne. Zato nám může osvětlit principy, které musí každá taková forma splňovat, aby představovala skutečný – vnitřně bezrozporný institut vlastnictví.

Již jsme řekli, že vymezení vlastnických práv představuje způsob řešení problému vzácnosti. Jak může takové právo vzniknout? V zásadě existuje jediný způsob. Tím je princip prvotní *apropriace* – *homesteading*.

Je nepochybné, že člověk vlastní produkty své práce. Jestliže transformuje přírodní zdroj tím, že vydá svou energii a um, stává se výsledný produkt jeho majetkem. Ustaví se objektivní spojení člověka s dřívě nevlastněným přírodním zdrojem. Tento princip nelze zpochybnit, neboť pro jeho zpochybnění je nutné jej předpokládat.<sup>43</sup> Je mimoto možné, aby vlastnictví vzniklo pouhou deklarací? Již jsme prokázali, že nikoli. Z deklarace by musela vyplývat povinnost ostatních zdržet se přivlastnění věci tím, že s ní smísí svou práci. Princip *apropriace* je nicméně, jak jsme naznačili, prvotní, a jeho popření je proto prakticky nemožné.<sup>44</sup>

Pokud tedy Robinson utrhne kokos z palmy, která dosud nikomu nepatří (na ostrově je takové množství palm, že bohatě postačují k uspokojení potřeb Robinsona i Pátka), stane se tento kokosový ořech jeho majetkem a Pátek nemá právo k Robinsonovi přijít a jeho ořech mu sebrat. Robinson smísl svou práci s ořechem tím, že jej utrhl, shodil dolů z palmy a donesl si jej domů.

Jak je to ale s vlastnictvím palmy? Vlastní Robinson palmu, i když ji nijak nevytvořil? Připomeňme si následnost odvození vlastnických práv. Člověk vlastní sebe. Aby mohl být vlastníkem sebe sama, nikdo nesmí mít právo bránit mu přivlastnění přírodních zdrojů. Aby si mohl přivlastnit přírodní zdroje, nikdo nesmí mít právo bránit, aby tyto přírodní zdroje vznikly. Tento poslední atribut plyne z toho, že lidské jednání trvá v čase a že přírodní procesy jsou ze své podstaty procesy cyklické.

Pokud tedy Robinson sklízí kokosy z jedné palmy, mimo práva ke konkrétním kokosům, které si přivlastnil, mu současně vzniklo právo na využití přírodních podmínek nutných k jejich vzniku.

---

<sup>42</sup> V případě Říma se jedná o dostatek relativní (zejména v porovnání se zeměmi severní Evropy). Tento relativní dostatek či nedostatek vedl k tomu, že problém zásobování vodou musel být nějak řešen. Současně ale nevznikl problém obdobný západu Spojených států při vrcholící zlaté horečce.

<sup>43</sup> Pro podrobnější argumentaci viz zejména Hoppe (1989). V češtině pak Lipka (2002).

<sup>44</sup> Je možné, aby se lidé dohodli, že vlastnictví bude vznikat deklarací? Vzhledem k povaze vlastnictví by musela deklarace představovat společenský akt „nařízení“, jehož obsahem by bylo zapovězení jednání ostatních lidí. K jeho naplnění je nicméně nutné, aby mu předcházela společenský akt tzv. „podvolení“, jež by musel provést každý člověk (i v budoucnosti), vůči němuž by byla exkluzivita „vlastnictví“ uplatňována. Principiálně je taková dohoda možná, avšak vlastnictví nevytváří, nýbrž již předpokládá. Navíc je praktické uplatnění něčeho podobného vysoce nepravděpodobné, neboť nepředstavuje reálné aplikovatelné řešení problému vzácnosti.

Neznamená to ale, že se Robinson stal výlučným vlastníkem kokosové palmy. Pokud na ní každoročně uzraje 100 ořechů a on sklídí pouze 80, má Pátek právo sklídit zbylých 20. Situace se změní tehdy, kdy Robinson usoudí, že ho nebaví trmácet se napříč ostrovem do palmového háje, a vysadí si palmu přímo před jeskyní. Taková palma je pak jeho vlastnictvím a Pátek nemá právo na ořechy, i kdyby Robinson všechny nespotřeboval. Právo nezasahovat do podmínek umožňujících vznik a zachování vlastněné věci se posouvá na jinou úroveň. Pátek nemá kupříkladu právo odvádět vodu, která tuto palmu zavlažuje, ani jinak fyzicky narušovat existující podmínky umožňující její růst.

Robinson tedy vlastní palmu. Vlastní tím pádem i potok, který přináší palmě potřebnou vláhu? Argumentace je obdobná jako v předchozím případě. Pátek může opět vodu z potoka libovolně využívat, pokud tím nezpůsobuje škodu Robinsonově palmě. Jestliže palma vyžaduje pro optimální růst 1000 litrů vody za rok a v potoce je vody desetkrát více, může si ji pátek odklonit na zavlažování svých banánovníkových plantáží. Stejně tak si může na onom potoce postavit mlýn či jej pro pobavení sjíždět na vydlabaném člunu.

Dovolíme si uzavřít, že existuje jediný způsob vzniku vlastnických práv a tím je princip prvotního přivlastnění. To, jaká konkrétní věc se stane předmětem vlastnictví, závisí na konkrétních podmínkách vzácnosti a dostupné technologii. Podstatné je, že všechna práva se mohou odvozovat pouze od smísení lidské práce s přírodním zdrojem.

Přistupme nyní konečně k problematice vlastnictví vody. Zaměříme se nejprve na některé mýty, které jsou s touto problematikou spojovány:

- **Vodní zdroje nelze přivlastnit.** Nejprve zdůrazněme, že teorie vlastnictví má apriorní povahu, a tudíž její univerzální platnost nezávisí na žádných technologických podmínkách.<sup>45</sup> Ty totiž nejsou exogenně dané. Naopak až existence vlastnických práv (možnost přisvojit si plody své práce) motivuje k vymyšlení takové technologie, která minimalizuje náklady na jejich vymezení.

- **Vzájemná propojenost vody v přírodě.** Nejedná se o specifickou vlastnost vody. Vzájemně jsou propojeny všechny složky přírody, což ale nebrání jejich vlastnictví. Vymezení toho, jaký vztah mezi sebou mají jednotlivé složky a jak zásah do jedné složky ovlivňuje složku jinou, je otázkou dotčených přírodních věd a technologie.

- **Vlastnictví nezohledňuje hodnotu životního prostředí.** Zde se vychází z tvrzení, že soukromým vlastnictvím se ztrácí zřetel na celek, neboť nejsou zohledněny tzv. pozitivní externality a naopak vznikají externality negativní. Tomuto bodu se budeme ještě dále věnovat. Zde jenom podotkneme, že oba tyto problémy pramení z absence vlastnictví, a nikoli z jeho existence.

- **Voda je základní potřebou, a proto nemůže být předmětem vlastnictví.** Jedná se o podobný mýtus jako např. v případě bydlení. Chápeme-li, že systém svobodné směny vlastnických práv vede k nejlepší reálně možné produkci jakýchkoli statků, pak je zřejmé, že právě u statků, jež hrají v životě lidí klíčovou úlohu, je záhodno svěřit jejich poskytování trhu. K sociálnímu aspektu se ještě vrátíme později.

---

<sup>45</sup> Srovnej Block (nedatováno–2), str. 15. Navíc je zřejmé, že bez prvotní apropriace není lidské jednání. Předchází-li ale logicky prvotní apropriace každému lidskému jednání, pak je absurdní tvrdit, že bude záviset na stavu technologie.

Porovnejme jednotlivé vzniklé systémy s ohledem na smysl jejich fungování:

	<b>Apropriacce</b>	<b>Právo „majitele přilehlého pozemku“</b>	<b>Obecná apropiace</b>
Jak vzniká právo?	odklonem toku	přivlastněním pozemku	libovolným přivlastněním
Lze práva převádět?	ANO	NE	ANO
Možnosti užití:	rozumné užití	rozumné užití (USA)/ libovolné užití (Anglie)	libovolné užití
Kvantitativní jednoznačnost?	ANO	NE	ANO
Lze přivlastnit všechnu vodu?	ANO	NE	ANO
Propadá při neužívání?	NE / ANO (use-it-or-lose-it doktrína)	NE	NE
Kde jej lze uplatnit?	kdekoli	na pozemku přiléhajícím k vodní mase	kdekoli
Oblasti aplikace:	vodní toky	všechny vodní masy	kdekoli

Je patrné, že systém práv „majitele přilehlého pozemku“ nepředstavuje plnohodnotný systém vlastnických práv, pokud mu nerozumíme pouze jako historickému fenoménu, nýbrž jako univerzálně aplikovatelnému normativnímu řádu. Vycházel ze situace, že lidé bez problémů vodu užívali. Tato doktrína reálně stanovila, že žádný uživatel nesměl poškodit užívání někoho jiného. Významnou roli proto sehrála zejména při ochraně životního prostředí – kvality vody, množství ryb ve vodních tocích atd. I zde je však jistým omezením, že právo člověka na neznečištěnou vodu bylo vázáno jen na vlastníka pozemku.

Zásadní problém ale nastává tehdy, když začne být zřejmé, že potřeby dalších lidí lze uspokojit jen na úkor potřeb současných. V tom okamžiku se ukazuje mez takového systému, neboť není možné práva převádět, shromážďovat a vodu či celý tok si přivlastnit. V případě, že je toto znemožněno, musí nastoupit jiný systém řešení vzácnosti a tím je, jak bylo výše uvedeno násilí. Buď je násilím bráněno v provádění směny, která by umožnila získat práva k vodě i těm, kteří dosud žádná nevladnili, nebo jsou stávající práva popřena – dojde k vyvlastnění – a přerozdělena dle nějakého jiného kritéria. Ať je tomu jakkoli, následkem dojde k poklesu blahobytu. Příkladem druhého typu intervence je zavedení konceptu rozumného užití. Tento systém sice nepředstavoval vyvlastnění jednorázové, ale umožňoval s tím, jak se měnil obsah pojmu rozumné užití, opakovaně měnit rozdělení těchto práv. Byla zpochybněna jistota vlastnictví se všemi důsledky, které s tím souvisí.

Dalším problémem je bránění převádět vodu z jednoho povodí do jiného. Toto opatření vyplývalo z idey ochrany toku jako takového. Při existenci vzácnosti se to ale stává překážkou optimální alokace.

Systém apropiace je naproti tomu skutečným systémem vlastnických práv, neboť právo zde vzniká prvotním přivlastněním. Poněkud specifickým momentem je ustálená judikatura soudů, která stanoví, že jediným možným způsobem přivlastnění je odklon vody z koryta řeky. Toto opatření bylo pochopitelné, neboť fyzickým odklonem vzniká objektivní, jasné spojení. Fyzický odklon je nepochybně prvotním přivlastněním. Ustanovení výlučnosti takového postupu nicméně brání dalším formám přivlastnění, které by se mohly objevit a současně by zachovaly vodu v korytu řeky.

Limitující stránkou je opět koncept rozumného užití a také někde uplatňovaná doktrína *use-it-or-lose-it*, stanovující, že právo propadá, pokud nebylo jistou dobu (nejčastěji 5 let) používáno. Cílem jejího zavedení bylo zabránit spekulacím. Výsledkem pak plýtvání, neboť nikdo nebyl motivován

k úsporám, protože s uspořeným množstvím nemohl ekonomicky naložit. Je zřejmé, že právo, které propadá při neužívání nemůže být vlastnickým právem.

Problémy vyvstávající před oba zmíněné systémy řeší obecný přístup založený na prvotním přivlastnění. Jak jsme již ukázali, jedná se o systém univerzální, vztahující se na jakoukoli oblast lidského jednání. Naznačme si na hypotetickém příkladě, jak by situace mohla vypadat v případě, kdyby neexistovaly žádné právní překážky rozvinutí uvedeného přístupu, jehož základní charakteristiky jsou také uvedeny v tabulce.

Uvedli jsme, že právo k vodě lze získat používáním. Robinson, jehož palma získávala vláhu z okolo tekoucího potoka, měl právo, aby byl dostatek vody v tomto potoce, ale neměl právo na to, aby bránil v jeho užívání Pátkovi. Jestliže si Pátek vykopál kanál, kterým odvedl vodu, již Robinson nevyužíval k zavlažování své banánové plantáže, stává se tím Pátek vlastníkem kanálu včetně veškeré vody, která je kanálem odvedena. Robinson tedy nemůže používat žádnou vodu z Pátkova kanálu, ani se jím nemůže plavit na svém voru. Přesto, pokud nastane nedostatek vody, má na ni Robinson přednostní právo – on ji z potoka užíval první, a proto bude Pátkem odebírané množství právoplatně kráceno.

Když četnost výskytů období sucha vzroste, Pátek se může rozhodnout zajistit si jiný zdroj vody. Vykope si artéskou studnu a z ní začne napájet svůj kanál. Ten včetně veškeré vody (teď již bez ohledu na Robinsonovy potřeby) bude jeho majetkem. Nebo se může rozhodnout nechat vyvěrající vodu téci přirozeně vzniklým korytem, které nikdo nevlastnil. V tom případě by se stal vlastníkem řeky. Pokud naopak Robinson objeví na ostrově jezero a vyčistí ho či jinak upraví, stává se opět jeho vlastníkem.

Můžeme uzavřít, že voda může ale nemusí nabývat charakteru ekonomického statku. V případě, že je voda ekonomickým statkem, existují dva přístupy k vyřešení problému vzácnosti. Prvním je vymezení práv, druhým způsobem je arbitrární alokace centrálními plánovači. Zatímco první způsob je historicky osvědčený a vede k maximálnímu blahobytu, způsob druhý způsobuje plýtvání a blahobytu brání.

## II. Přístupy k ochraně vod

### Historický kontext

Na historickém příkladě můžeme ilustrovat, že způsob vymezení vlastnických práv umožňující ochranu před znečištěním existoval. V *common law* postupem času vznikly dva instituty, které se využívaly k ochraně před znečištěním. Prvním z nich je „neoprávněný vstup na cizí pozemek“ – *trespass*, druhým pak „nepřípustné obtěžování“ – *nuisance*. Pod neoprávněným vstupem na cizí pozemek se rozumí umístění čehokoli na cizí pozemek. Nezáleží na množství, ani na tom, zda se jedná o látku škodlivou či zcela neškodnou. Vidíme, že se jedná o koncept široký, daleko přesahující pouze oblast ochrany před znečištěním. Nepřípustné obtěžování naproti tomu obvykle znamená nepřímý zásah do majetku a to zejména takový, který není zaznamenaný smysly. Nepřípustné obtěžování brání užívání a prospěchu ze soukromého majetku. Oba příklady patří v rámci *common law* mezi protiprávní činy.

Uvedme na ilustraci několik známých případů. Jedním z nejslavnějších je případ z roku 1851. Město Birmingham postavilo veřejnou kanalizaci, která ústila do místní řeky. Vlastník pozemku níže po proudu si stěžoval, že vypouštěné odpadní vody způsobovaly nemoci, zabíjely ryby. Nemohl již déle nechat pít dobytek z oné řeky, ani tam mýt ovce. Po čtyřech letech neúspěšného jednání s městem



se obrátil na soud. Zástupci města přiznávali, že působí škodu, ale argumentovali pro povolení znečišťovat z důvodů veřejného blaha.

„Zlo, které musí [po zákazu] nutně následovat by bylo nevyčísitelné... Z Birminghamu by se stala jedna velká žumpa... Záplava špíny způsobí mor, který se neomezí jen na 250000 obyvatel Birminghamu, ale rozšíří se celým údolím a stane se národní kalamitou...

V takovém případě se soukromé zájmy musí sklonit před zájmy celé země.“

Soudce však posoudil celou situaci jinak a ve svém rozhodnutí na obavy Birminghamu odpověděl, že:

„je téměř absolutně jedno, zda rozhodnutí ovlivní 250000 lidí či pouze jedinou osobu.“

a přikázal městu přestat s nepřipustným obtěžováním.<sup>46</sup>

Ochrana práv se přitom netýkala pouze vlastníků pozemků přiléhajících k vodnímu toku, ale taktéž držitelů práv na rybaření, která byla samostatně převoditelná. V Anglii vznikla v padesátých letech *Anglers' Cooperative Association*, jejímž cílem byla ochrana práv rybářů a s tím související ochrana životního prostředí. Za svou existenci podala k soudu téměř 2000 žalob, z nichž prohrála pouze dvě.<sup>47</sup>

Práva rybářů byla chráněna i za oceánem. Jedním z případů, kdy se stala předmětem sporu tato práva, je případ *Nepisiguit Real Estate and Fishing Company v. Canadian Iron Corporation* z roku 1912. První uvedená společnost vlastnila majetek sousedící s řekou Nepisiguit v provincii New Brunswick, kde lovila lososy. Řeka byla znečištěna únikem vody používané při těžbě železné rudy. Soudce navštívil místo, uviděl zabarvenou vodu a nařídil těžařské společnosti do čtyř měsíců znečištění odstranit.<sup>48</sup>

Další příklad pochází ze Spojených států. Na sporu *Village of Wilsonville v. SCA Services* můžeme vidět, že ochrana pod *common law* se týkala nejen vody povrchové, ale i vody podzemní. V roce 1981 byl všemi příslušnými státními orgány odsouhlasen další provoz jedné skládky chemického odpadu. Obyvatelé vesnice Wilsonville protestovali, že tato skládka zamožuje jejich vodní zdroje. Nejvyšší soud státu Illinois shledal, že došlo ke kontaminaci podzemních vod, a že je tedy skládka nepřipustným obtěžováním. Soud konstatoval, že ukládání toxického odpadu je legitimní, ale pouze v případě, když majitelé okolních pozemků, kteří zde žili dřívě, a mají tudíž právo užívat svůj majetek beze škody, k tomu dají souhlas.<sup>49</sup>

Na tomto příkladě názorně vidíme, že to je nezřídka stát, a nikoli soukromí vlastníci, kdo umožňuje znečišťovat životní prostředí. Že se nejedná o výjimečný případ dokládá i následující událost. Parlament kanadské provincie Ontario přijal v padesátých letech zákon stanovující, že všechny čistírny odpadních vod fungují na základě zákona. Protože v *common law* platí zásada, že pokud nepřipustné obtěžování vzniká na základě zákona, neexistuje zde právo domáhat se u soudu nápravy takového stavu, byli tím poškozeni všichni vlastníci pozemků nacházejících se u daných vodních toků. Obdobné zákony vyjímající znečišťovatele z jejich závazků byly přijaty i v případě pil a papíren.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Srov. Brubaker (1996), str. 409–410.

<sup>47</sup> Srov. Anderson – Leal (1988).

<sup>48</sup> Srov. Lee (2000).

<sup>49</sup> Srov. Meiners – Yandle (2000), str. 21.

<sup>50</sup> Srov. Babcock – Brubaker – Schoenbrod – Yandle (1998), str. 14.

Mimo výše uvedených oblastí, chránilo *common law* dokonce i proti povodním způsobeným zásahy do vodního toku. Pokud vlastník pozemku přiléhajícímu k vodnímu toku začal regulovat přirozený tok a následně se prokázalo, že takové opatření způsobilo záplavy na pozemku někoho jiného, pak byl tento vlastník za vzniklou škodu odpovědný.<sup>51</sup> Můžeme shrnout, že *common law* umožňovalo poměrně efektivní obranu práv spojených s vodou.<sup>52</sup>

## Teoretické přístupy k ochraně práv

Prozkoumejme nyní několik základních námitek, které jsou proti předestřenému systému vznášeny. Zřejmě nejvýznamnější námitkou je, že tento přístup není univerzálně aplikovatelný, neboť vychází z jistých specifických tradic a kulturních podmínek. Proto prý nemůže nikdy ekvivalentně nahradit státní regulaci zejména v systémech kontinentálního práva. To, že se jedná o historický fenomén, je nepochybně pravda. Ostatně s tím uvozením jsme se o něm zmiňovali. Abychom mohli vyvrátit vznesenou námitku, musíme zjistit, zda existují nějaké *apriorní* principy, přesahující onen historický a kulturní kontext *common law*, o kterých lze říci, že poskytují adekvátní ochranu před znečištěním přírody, jež si lidé nepřejí.

Na tomto místě musíme učinit vysvětlující poznámku opravňující naše zkoumání norem. Celou naši práci zkoumáme vliv různých opatření na blahobyt. Blahobyt představuje sám o sobě normativní, avšak nikoli arbitrární, koncept. Ukázali jsme, že nemá smysl bez existence vlastnictví. Můžeme také říci, že pravidla lidského jednání, která se shrnují pod pojem právo, musí rovněž vycházet z principu vlastnictví. Protože jsou tato pravidla výtvorem lidské účelové činnosti, je oprávněné tvrdit, že mají jistý cíl, hodnotu či účel. Tím je nepochybně zabránění konfliktu mezi lidmi neboli umožnění společenské formy jejich interakce. Neboť víme, že společenská – dobrovolná – interakce lidí vede ke zvyšování blahobytu, můžeme v tomto ohledu říci, že i právo je prostředkem k dosažení blahobytu, čímž nám analýza práva spadá do vytčeného předmětu našeho zkoumání. Nebudeme tedy činit závěry, jak se lidé mají chovat, pouze prozkoumáme, jaká pravidla vedou k blahobytu a jaká nikoli.

Zkusme nyní ony principy zformulovat. Předně je nutno prohlásit, že protiprávní může být pouze fyzické narušení majetku. Jen při fyzickém narušení totiž vzniká relevantní problém vzácnosti. Nelze mít proto právo na zajištění hodnoty majetku. Hodnota je, jak jsme mnohokrát konstatovali, vztah. Závisí na tom, co si ostatní lidé o dané věci myslí, jak ji hodnotí. Na to, co si ostatní myslí, však evidentně nelze mít právo.<sup>53</sup>

Jaké formy může fyzické narušení majetku nabývat? První je neoprávněný vstup na cizí pozemek. S tím jsme se seznámili již v diskusi o fungování *common law*. Vstup na cizí pozemek je vždy protiprávní, neboť brání exkluzivnímu užití majetku. Brání majiteli jednat tak, aby dosahoval nejvyšší možný užitek. Druhým případem je nepřipustné obtěžování. I tímto pojmem jsme se již zabývali. Prozkoumejme však nyní poněkud pečlivěji jeho podstatu.

---

<sup>51</sup> Srov. Irwin (1988).

<sup>52</sup> Přesto samozřejmě existují i případy, kdy soudci rozhodli v neprospěch držitelů práv. Jedním z nich je případ *Pennsylvania Coal Co. v. Sanderson* z roku 1886. Zde soud rozhodl, že těžařská společnost není zodpovědná za znečištění pitné vody, úhyn ryb atd., neboť „nutnost velkého veřejného průmyslu, který ačkoli je v soukromých rukách, slouží veřejnému zájmu,“ ospravedlňuje takové nicotné potíže způsobené jednotlivým osobám. Srov. Meidinger (2001).

Existence podobných případů nicméně nehovoří v neprospěch ochrany životního prostředí založené na vlastnických právech, nýbrž proti monopolizaci soudnictví.

<sup>53</sup> Blíže viz např. Hoppe (1989), kap. 7.

Koncept nepřipustného obtěžování se uplatňuje v případech, kdy samotný jev nebrání majiteli v exkluzivním využití majetku či uplatnění práva. Nepřipustným obtěžováním se stává tehdy, pokud postižený prokáže opak. Jinak řečeno, prokáže, že mu vznikla škoda. Demonstrujme si to na příkladě. Předpokládejme, že Robinson koupil od Pátka právo plavit dřevo po jeho kanálu. Pátek se poté rozhodne, že bude do kanálu uskladňovat onen nebezpečný odpad, který směňuje za bochník chleba se Sobotou. Voda v kanále v důsledku toho přestane být pitná. Je to porušení Pátkova práva *per se*? Zřejmě nikoli. Pátek neměl právo z kanálu pít, měl pouze právo po ní plavit dřevo. Musel by tedy prokázat, že změna kvality vody brání vykonávání jeho práva. Uveďme jiný příklad.

Robinson může např. vymyslet rádio a začít vysílat nouzové signály SOS. Elektromagnetické vlnění bude procházet i Pátkovým tělem. Je to porušení Pátkova práva *per se*? Opět musíme odpovědět negativně. Stejně jako v předchozím příkladu zde nevystává problém vzácnosti. Tím, že voda v kanále přestala být pitná, není Pátkovi nijak znemožňováno vykonávat jeho právo plavení dřeva. Stejně tak vysílání nijak neomezuje exkluzivní nakládání Pátka s jeho tělem. Ledaže by prokázal opak. A právě v tom případě by se jednalo o nepřipustné obtěžování.

Rozdíl mezi neoprávněným vstupem na cizí pozemek a nepřipustným obtěžováním ukážeme ještě na jednom příkladě. Předpokládejme, že Pátek vlastní nádrž s vodou. Přijde Robinson a vylije do ní vak plný čisté vody. Fyzikální a chemický stav vody se nemusí vůbec změnit, dokonce ona vypuštěná voda může být kvalitnější, než voda původní. Přesto se jedná o neoprávněný vstup na cizí pozemek a je jako takový protiprávní, aniž by bylo třeba prokázat škodu. Brání se tím exkluzivnímu užití majetku. Pátek mohl považovat onu vodu za posvátnou a každý večer se k ní modlit. Dolitím jiné vody – fyzickým narušením jeho majetku – však pro něj voda tuto vlastnost ztratila, a nemůže ji proto používat k modlení.

Naproti tomu v případě, že by Pátek danou nádrž nevlastnil, ale měl pouze právo napájet tam svou kozu, vypuštěním jiné čisté vody by jeho právo porušeno nebylo. Pokud by ovšem neprokázal, že mu tímto jednáním vznikla škoda např. v důsledku toho, že stoupla hladina a koza se nemůže napojit, aniž by se v nádrži utopila.

Ještě zdůrazněme jeden aspekt. Pokud Robinson vyléval svou vodu do nádrže již před tím, než tam Pátek začal napájet svou kozu, má právo v tom pokračovat, i kdyby tím hrozilo Pátkově koze nebezpečí, neboť byl prvním, kdo začal nádrž využívat. Zcela totéž by platilo i v případě, kdyby tam vypouštěl toxický odpad a nikdo jiný by před ním nádrž nevyužíval způsobem, který by byl neslučitelný s Robinsonovou činností.

Dalším nutným *apriorním* principem musí být zásada, že každé porušení práva implikuje nějakou oběť. Vztah mezi obětí a agresorem pak musí mít podobu přímé kauzální závislosti a musí být prokázán mimo rozumnou pochybnost.<sup>54</sup> I to vyplývá ze smyslu práva jako nástroje řešení problému vzácnosti. Nemá proto smysl hovořit o poškození vnějšího prostředí jako takového, neboť to se nijak nevztahuje k lidskému jednání.

Je samozřejmě možné namítat, že na teoretické úrovni jsou vymezené principy bezproblémové, avšak jejich reálné uplatnění skýtá nejednu obtíž. Proto je třeba centrální autority, která jednoznačně určí, co je znečištění a co není. Na takové argumentaci stojí doktrína předběžné opatrnosti. Ta v zásadě říká toto: přináší-li jisté jednání alespoň potenciální nebezpečí, je třeba ho zakázat. Opět musíme

---

<sup>54</sup> Pro podrobnou diskusi těchto problémů viz Rothbard (1982).

položít důraz na fakt, že nebezpečí, ať již přímo či zprostředkovaně, je vždy konkrétním nebezpečím pro nějakého člověka.

V systému vlastnických práv existují dvě odlišné situace. Neoprávněný vstup na cizí pozemek je zakázán bez ohledu na to, zda je způsobena nějaká škoda. Zde o předběžné opatření nemá smysl hovořit. Jinak je tomu u nepřipustného obtěžování. V tomto případě musí oběť prokázat utrpenou škodu. Regulace nicméně oba případy směřuje. Na jedné straně umožňuje znečišťování tam, kde by jinak bylo zapovězeno, na straně druhé stanoví extrémně přísné limity na jakékoli zásahy člověka do vnějšího prostředí, i když nezpůsobují nikomu prokazatelnou škodu. Často dostupuje regulace takové míry, že vyžaduje, aby byl vliv člověka na přírodu pokud možno nulový.<sup>55</sup> Na první pohled, pokud předpokládáme, že všichni lidé preferují menší znečištění před větším, se může tento požadavek vzhledem k blahobytu jevit jako ospravedlnitelný. Při bližším pohledu ale snadno nahlédneme, že tomu tak není.

Princip předběžné opatrnosti opomíná onu trivialitu, že žijeme ve světě vzácnosti a že je tedy odstranění znečištění ekonomickým, a nikoli technickým problémem. Zabránit i těm nejmenším rizikům není možné. Lidé musí mezi různými riziky volit. Vynakládání vzácných zdrojů na zanedbatelná rizika znemožňuje jejich použití na rizika větší. Pokud se nemá vzácnými zdroji plýtvat, je třeba je vynakládat pouze na rizika prokazatelná.

Není to ale stát, kdo dokáže nejlépe stanovit, zda je riziko vysoké či nikoli? Praxe nám ukazuje, že nikoli. Důvodů je několik. Prvním je otázka motivací. Stát nemá žádný zájem na poskytování kvalitních služeb, neboť není závislý na tom, zda lidé přijdou a jeho služby si koupí. On peníze získá zdaněním. Druhým důvodem je, že každý případ nepřipustného obtěžování je třeba posoudit individuálně. Je zřejmé, že např. nepřipustné obtěžování hlukem musí být jinak posouzeno tehdy, když bude porušovat právo člověka provozující uprostřed opuštěné krajiny firmu „léčba tichem“ a jinak v případě průmyslové aglomerace.<sup>56</sup> Stanovit jednotnou hladinu hluku jako nepřipustné obtěžování postrádá smysl. Je pravda, že by to bylo jednodušší, neřešilo by to ale problém – umožnit spolupráci mezi lidmi a nevytvářet umělou vzácnost.

Mimo uvedené námitky vůči systému vlastnických práv existuje ještě jedna. Zdá se, že vlastnická práva představují systém, který dostatečně nezohledňuje hledisko efektivnosti. Není efektivnější poškozovat práva jednoho člověka než způsobit újmu celému městu? Podobné námitky nejsou, jak jsme viděli ve výše uvedeném případě týkajícím se města Birmingham, nic nového. Nového impulsu se jim však dostalo s rozvojem ekonomického přístupu k právu, tzv. školy *law and economics*.

Základní tvrzení tohoto přístupu, tzv. Coasův teorém říká, že při neexistenci transakčních nákladů by byla rozhodnutí soudů ohledně závazků za škodu bez efektu na alokaci zdrojů. Pouze by změnila rozdělení důchodů.

Ukažme si to na příkladě. Předpokládejme, že Pátek působí znečištění Robinsonovi. Ten bude mít z jeho odstranění prospěch ve výši 100. Pátek jej může odstranit (nainstalováním nějakého zařízení) s náklady rovnými 80. V tom případě nezáleží, na čí straně je právo. Pokud je v právu Robinson, Pátek

<sup>55</sup> V případě mořského ekosystému je v Rámcové směrnici o vodě výslovně stanoven cíl koncentrace vypouštěných látek

„blízko přirozeným hodnotám v případě běžně se v přírodě vyskytujících látek a blízko nule v případě člověkem vytvořených látek syntetických.“ *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, čl. 1, odst. e.

<sup>56</sup> V našem příkladě předpokládáme, že firma „léčba tichem“ byla na daném místě dříve než onen původce hluku. Kdyby to bylo naopak, právo by bylo na straně druhé.

odstraní znečištění. Když je naproti tomu právo na straně Pátka, pak jej Robinson bude kompenzovat až do výše 100, aby nainstaloval čistící zařízení. V obou případech tedy bude čistící zařízení nainstalováno.

V této podobě se jedná o poměrně triviální tvrzení, které nám o reálném světě mnoho nevypráví.<sup>57</sup> Sám Coase říká, že jeho hlavním cílem bylo zkoumat reálný svět, kde transakční náklady nepochybně existují.

„Mým hlavním cílem bylo... vyjasnit klíčovou roli, kterou transakční náklady hrají a měly by hrát při utváření institucí, které tvoří náš ekonomický systém“.<sup>58</sup>

Existuje tedy jiný způsob než absolutní vlastnická práva, který by při rozhodování soudu měl být uplatněn a který by vedl k nejlepšímu výsledku pro systém jako celek? Podle Coase se:

„zdá žádoucí, aby soudy rozuměly ekonomickým následkům svých rozhodnutí, a pokud je to možné bez vytvoření přílišné nejistoty ohledně právní pozice samotné, braly tyto důsledky v úvahu, když činí svá rozhodnutí.“<sup>59</sup>

Jinak řečeno, soudy by měly přisuzovat práva těm lidem, kteří by při neexistenci transakčních nákladů kompenzovali druhou osobu, aby jednala dle jejich přání. Takové počínání by mělo vést k maximálnímu celkovému blahobytu. Je tomu skutečně tak? Prvním problémem, se kterým se tento přístup musí vyrovnat, je, že soud nemůže vědět, jak lidé věci hodnotí. Nemožnosti přenést se přes tuto komplikaci jsme se již věnovali, ponechme ji proto nyní stranou. Předpokládejme tedy, že to soud ví. Pokračujme v našem příkladě.

Stanovili jsme, že Robinson má z odstranění Pátkova znečištění prospěch 100 a Pátek přitom může odstranit znečištění, když ho Robinson přesvědčí, za 80. Mimo to však ještě existují transakční náklady ve výši 30. Když se chce Robinson o něčem s Pátkem domluvit, musí za ním zajít, přesvědčit ho, může mu dát záruku, že dohodu splní atd. V takto zadaném příkladě nyní tedy existují prohibitivní transakční náklady a záleží na tom, komu jsou práva přiřčena.

Předpokládejme, že právo, tak jak jsme jej až dosud chápali, je na straně Pátka. On tuto svou činnost vykonával dříve, než si tam Robinson vysázal palmy, a proto může ve své činnosti nadále pokračovat. Nechme ale vstoupit do hry soud poučen přístupem školy *law and economics*. Ten zváží výnosy a náklady a přisoudí právo Robinsonovi. Proč? V situaci nulových transakčních nákladů by z našeho zadání plynulo odstranění znečištění. Rozhodnutí soudu proto musí být takové, aby toto znečištění bylo odstraněno. Právo tak bude přiřčeno Robinsonovi – osobě, která by při neexistenci transakčních nákladů byla schopna druhému kompenzovat vybudování onoho čistícího zařízení.

Lze proti takovému rozhodnutí soudu z hlediska blahobytu něco namítat? Domníváme se, že ano. Měli bychom se zamyslet, kde v našem příkladě zmizely ony transakční náklady. Soud samozřejmě nebude Pátka o ničem přesvědčovat. Jednoduše mu pod hrozbou násilí nainstalování čistícího zařízení

---

<sup>57</sup> Nebudeme se zabývat diskusí, zda je skutečně pravdivé. Block vznesl opodstatněnou námitku, že i při neexistenci transakčních nákladů a zanedbání důchodového efektu Coasova teze neplatí, neboť zde existuje problém tzv. psychického důchodu (později jej také nazval *ex ante* důchodový efekt). Zkratkovitě je možno shrnout, že i za zmíněných podmínek záleží na alokaci práv, protože může být reálně nemožné získat prostředky k zaplacení onoho alokačně efektivního řešení. Pro bližší rozvedení tohoto problému viz Block (1977); idem. (1995); idem. (2000).

<sup>58</sup> Coase (1990), str. 13.

<sup>59</sup> Coase, R. 1960: *The Problem of Social Costs*, In: *Journal of Law and Economics* 3, str. 19. Cit. podle Block (2000), str. 67.

přikáže. Tím nicméně reálné náklady nezruší.<sup>60</sup> Pátek bude poškozen. To, že musí Robinson vynaložit náklady na to, aby s Pátkem něco směnil, vypovídá o tom, že si Pátek nebyl jist, chtěl záruky, osobní jednání, čas na rozmyšlení atd. To stále trvá, soud to nemůže jako mávnutím kouzelného proutku zrušit. Výsledkem je, že zdroje jsou alokovány tam, kam by bez násilného zásahu alokovány nebyly, tedy *ex ante* neefektivně. Pátek bude nucen postavit zařízení, přestože to za daných okolností nepovažoval za nejlepší využití svých zdrojů.

Navíc ani zanedbání důchodového efektu není zcela bez významu. Rozhodnutí soudu vedoucí k realokaci majetku může totiž přenášet zdroje z rukou těch, kdo se na trhu nejlépe osvědčili, do rukou méně úspěšných. Tím zajisté efektivnost trhu posílena není.

Můžeme uzavřít, že „ekonomické“ ohledy při rozhodování o právech nepředstavují plodný přístup. Naopak vnášejí nejistotu do vlastnických vztahů a způsobují plýtvání. Tato analýza ostatně jen dokládá naše tvrzení, že koncept blahobytu a efektivnosti má smysl jen, pokud se zakládá na vlastnických právech jako Archimédově bodě jakékoli společenskovední teorie.

## Regulace

Státy si jsou vědomy obtíží plynoucích z regulace, a proto se jim snaží nějakým způsobem čelit. Hlavním nástrojem jsou v tomto ohledu pokuty, které se dnes shrnují pod princip „znečišťovatel platí“. Jejich cílem je omezit znečištění a vybrané prostředky následně použít na odstraňování vzniklých škod.

Nepředstavuje tento přístup jistou obdobu skutečného systému vlastnických práv? Takový pohled je nutné odmítnout. Je na první pohled zřejmé, že koncept založený na vlastnických právech poskytuje lidem daleko větší ochranu než systém státní regulace. Při existenci vlastnických práv je každé neoprávněné vniknutí na cizí pozemek či nepřipustné obtěžování porušením práva s odpovídajícím nárokem na kompenzaci. Regulací ale naproti tomu stát udělil všem lidem (někdy vybraným skupinám) univerzální právo znečišťovat, které je omezeno jen tím, co státní instituce rozhodnou.

Další problematický aspekt vyvstává při bližším prozkoumání samotného termínu znečišťovatel platí. Vnucuje se otázka, komu platí. K podstatě znečištění, jak jsme ukázali, patří, že je někdo poškozen, existuje oběť. A obětí může být pouze konkrétní jednotlivec či skupina jednotlivců, nikoli společnost či stát. Je proto zřejmé, že nárok na odškodnění vzniká konkrétnímu poškozenému a to z toho titulu, že mu bylo či je bráněno nakládat s jeho majetkem. V případě doktríny „znečišťovatel platí“ tomu tak není. Tam znečišťovatel odvádí dávky státu. Logiku takového systému lze ukázat na následujícím příkladě. Představme si, že Pátek znečistí Robinsonovo jezero. V tom vstoupí do hry Sobota, žijící na sousedním ostrově, která udělí Pátkovi pokutu a za vybrané peníze, kromě vlastního živobytí obstará například vyčištění studánky na vzdáleném ostrově, který také náhodou patří do její jurisdikce.

Připusťme kvůli další argumentaci, že tento koncept řeší problém znečištění. V tom případě musíme odpovědět na otázku, kolik by měl znečišťovatel platit. Částka by zřejmě měla nějakým způsobem korespondovat se škodou, kterou znečištění způsobilo. Jak je však toto možné stanovit zákonem? V praxi je nepochybně ponechána odpovědným orgánům jistá volnost v rozhodování. Ani to ale neřeší základní problém, že není možné stanovit výši škody tam, kde chybí poškozený. Zdá se nám oprávněné uzavřít, že přístup „znečišťovatel platí“ skrývá jen pod jiným termínem totéž, co běžně nazýváme zdaněním. O jeho vlivu na blahobyt jsme již hovořili, a proto nebudeme již vyřčené znovu opakovat. Zaměřme se místo toho na historické zpřítomnění tohoto problému v realitě.

<sup>60</sup> K diskusi podstatě nákladů a jejich vztahu k opatřením státu viz Brownstein (1980).

Ve Spojených státech byl princip znečišťovatel platí zaváděn postupně s tím, jak se rozrůstala environmentální legislativa. První velký zákon regulující oblast životního prostředí vydán v roce 1969 a vedl ke zřízení *Environmental Protection Agency [EPA]*. Dalším z našeho pohledu významným počinem byl *Clean Water Act* z roku 1972 a poté zákon z roku 1980 známý jako Superfond, jehož se stal zmiňovaný princip explicitní součástí.<sup>61</sup>

V Evropě byla situace jiná v tom smyslu, že mimo Velkou Británii zde neexistovala tradice *common law*. Přesto lze říci, že zvýšený zájem o tuto problematiku se rovněž datuje do sedmdesátých let. Tehdy začaly být přijímány směrnice týkající se vody na celoevropské úrovni. Princip znečišťovatel platí je samozřejmě zakotven i v nové Rámcové směrnici o vodě vycházející při tom z článku 174.2 Amsterodamské smlouvy.<sup>62</sup>

Jako první z našich historických ilustrací můžeme jmenovat příklad města Atlanta, které mělo donedávna nevyhovující čistírny odpadních vod. Voda z nich znečišťovala řeku Chattahoochee, což poškozovalo množství lidí, kteří tuto řeku využívali. Atlanta nicméně platila pokuty a pokračovala ve znečišťování.<sup>63</sup>

Druhý příklad, který vhodně ilustruje důsledky systému, je také ze Spojených států. Společnost Southview Farms používala hnůj ze svých stájí k hnojení polí. Silné deště jej však spláchly do řeky Genesee. Sousedé si stěžovali úřadům, ty ale odmítly zasáhnout, protože firma nebyla znečišťovatelem ve smyslu příslušných zákonů. Lidé proto zažalovali firmu podle *common law* a dosáhli náhrady. Státní legislativa životní prostředí tedy čistotu vody neochránila.

Situace se nicméně změnila. Po tomto procesu bylo stanoveno, že všechny rozprašovače hnojiv jsou bodovými zdroji znečištění. Farmáři museli získat zvláštní povolení od EPA a za jejich absenci mohli být pokutováni. Oproti systému, který škodám nebránil, nyní vznikl systém, kde je protiprávní pouhá absence povolení bez ohledu na nějaké znečištění a škodu. Velkým farmářům tím vznikly ohromné dodatečné náklady a stav životního prostředí se nijak nezměnil.<sup>64</sup> Jedná se o obecný problém.<sup>65</sup> Regulace, aby nebylo možné se jí vyhnout, musí nabývat stále komplexnější formy a zahrnovat všemožné detaily. Sama EPA uznává, že „ten, kdo nakládá s nebezpečným odpadem, musí učinit správně stovky věcí, aby vyhověl regulaci. Pokud však udělá byť jedinou chybně, porušuje tím zákon.“<sup>66</sup>

Jinou distorzi způsobenou zákonem ukazuje následující příklad. EPA vyžaduje, aby čistírny odpadních vod v každém americkém městě odstraňovaly 30 % organického odpadu. Město Anchorage

---

<sup>61</sup> První zákon regulující kvalitu vody pochází již z roku 1948 – Water Pollution Control Act, přesto na významu získala regulace oproti *common law* až v sedmdesátých letech. Srov. Jager (1997).

<sup>62</sup> „[Společná politika v oblasti životního prostředí] by měla být založena na principu předběžné opatrnosti a na principech upřednostnění preventivního jednání, přístupu, že škody na životním prostředí by měly být prioritně napravovány u zdroje a dále na principu znečišťovatel platí.“

<sup>63</sup> Srov. Babcock – Brubaker – Schoenbrod – Yandle (1998), str. 15.

Situace v Atlantě se změnila až po privatizaci vodárenských služeb v roce 1999. Viz Brubaker 2001.

<sup>64</sup> Srov. Meiners – Yandle 2000, str. 34.

<sup>65</sup> Pro empirický odhad vlivu regulace na produktivitu amerického zpracovatelského průmyslu viz např. Marxsen 1997.

Organizace *Water Infrastructure Network* sdružující představitele státu, samospráv a poskytovatelů vodárenských služeb odhadla náklady na splnění požadavků environmentální legislativy v oblasti vody v příštích 20 letech na 1 bilion dolarů. Srov. *Water Infrastructure Now: Recommendations for Clean and Safe Water in the 21<sup>st</sup> Century*, str. 4.

<sup>66</sup> US Environmental Protection Agency, *The Nation's Hazardous Waste Management Program at a Crossroads: The RCRA Implementation Study* (Washington, DC: US EPA, 1990), str. 36. Cit. podle Adler (1995).

však mělo tak čistou odpadní vodu, že nebylo celkem co odstraňovat. Místo toho aby za více než 100 milionů dolarů postavilo novou čistírnu, která by dokázala splnit požadavky EPA, povolili radní dvěma místním továrnám na zpracování ryb zbavit se 5000 liber rybích vnitřností do kanalizace.<sup>67</sup>

Dalším dokladem, že státní regulace životního prostředí není primárně zaměřena na ochranu jako takovou je i skutečnost, že znečišťovatelé spadající do tzv. veřejného sektoru jsou často privilegováni. Podle *Clean Water Act* mají stanoveny měkčí limity a delší lhůty na přizpůsobení. Totéž v zásadě platí i pro Evropskou unii. Ta v případě vybraných průmyslových odvětví zvolila metodu „nejlepší dostupné techniky“, která stanoví, že podniky musí splňovat takové limity, které je možné dosáhnout s nejpokročilejšími postupy známými současné vědě.<sup>68</sup> Opět vidíme, že se na znečištění nahlíží primárně jako na technický problém. To je ale pohled neoprávněný, zanedbávající základní skutečnost a sice to, že žijeme ve světě vzácnosti a že proto každé naše jednání má nějaké náklady.

Příklad regulace názorně ukazuje, jak se postupně mění role státu. Na historických příkladech jsme ukázali, že nejprve stát zeslabením role vlastnických práv umožnil beztestné znečišťování, aby se o několik let či desítek let později pokusil tento problém řešit. Jeho řešení ale nespočívá v odstranění příčin, které současný stav způsobily. Naopak stát dle své nové role nejvyššího arbitra působí další a další distorze, které se sice při zběžném pohledu mohou ukazovat jako účinné, avšak pouze v případě, že zanedbáme to, co není vidět. Úlohou společenských věd je tyto skryté důsledky analyzovat. To nám umožňuje učinit závěr, že role dobrovolné lidské kooperace založené na systému vlastnických práv zůstává i zde stále nepochopena.

### III. Závěr

Předložená krátká komparativní analýzy měla za úkol poukázat na zásadní důležitost podnikatelského objevování ve sféře hospodaření s vodou, které umožňuje nejefektivnějším způsobem objevit přístupy umožňující zabránění plýtvání s každým vzácným zdrojem. Na příkladech z historie i současnosti jsme ukázali, že takové „podnikatelské“ řešení možné je, a že současný přístup Evropské unie své stanovené cíle neplní, naopak jejich splnění skrze přísnou a neefektivní regulaci brání.

---

<sup>67</sup> Srov. Knautz (ed.) (1997).

<sup>68</sup> Srov. *Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.*



# Uplatňování veřejného zájmu v ČR a EU v sektoru cukr–cukrovka

## Ekonomická analýza

Miroslav Svoboda

### 1. Úvod

Každá organizace, ať už je to firma, zájmové sdružení nebo stát, si stanovuje jisté společné cíle, pro něž se v politické oblasti vyhrazuje termín *veřejný zájem*. K prosazování těchto cílů používá různých prostředků, jimiž zasahuje do života jednotlivců, svých členů. Jestliže se tedy někdo rozhoduje, zda být či nebýt členem nějaké organizace, měl by jistě sledovat dvě věci:

- 1) Jaký veřejný zájem na něm bude vynucován a jakým způsobem.
- 2) Jaká je možnost podílet se na stanovování tohoto veřejného zájmu.

V současnosti se v České republice ocitáme právě na takovém rozcestí: rozhodujeme se, zda se stát členy organizace zvané Evropská unie. Přitom máme jasno ohledně své možnosti podílet se na formulaci veřejného zájmu v takové organizaci – ta bude jistě menší, než jakou máme v organizaci zvané Česká republika. A proto pečlivě zkoumáme, jakému veřejnému zájmu budeme podrobeni. Vždyť veřejný zájem zasahuje do podstatné oblasti našeho života.

Otázka tedy zní, zda případné přínosy uplatňování veřejného zájmu v Evropské unii vynahradí ztrátu v podobě menší moci nad správou státu. Následná odpověď pak bude znamenat významný příspěvek do kolony argumentů pro účast na projektu Evropské unie, nebo proti ní.

Obsah pojmu veřejného zájmu je velmi široký a proměnlivý. Tato práce bude tudíž jen jeho dílčí analýzou – jejím námětem je jeden jeho konkrétní aspekt, který problematiku výkonu veřejného zájmu ilustruje: *státní zásahy do výroby a prodeje cukru*.

Východiskem ekonomického rozboru přitom budou tři otázky:

- 1) Jaký veřejný zájem vede Českou republiku a Evropskou unii k regulaci trhu s cukrem?
  - 2) Jaké prostředky k jeho prosazování používají?
  - 3) Jsou tato opatření účinná, nebo ve svém důsledku slouží jinému zájmu než veřejně deklarovanému?
- Práce přitom bude mít následující strukturu: nejprve začnu stručným popisem toho, jakou podobu tato regulace má v EU a jakou v ČR. Poté se pokusím nalézt veřejný zájem skrytý v pozadí současných státních zásahů a posoudím, nakolik jsou současné politiky s deklarovanými cíli v souladu nebo v rozporu. V předposlední části nabídnu alternativní způsob naplnění veřejného zájmu. Na závěr vyslovím vlastní mínění o tom, zda je oblast cukru v souvislosti s rozhodováním o účasti na Evropské unii faktorem pozitivním nebo negativním.

### 2. Zemědělská politika v oblasti cukr–cukrovka

#### 2.1 Regulace v Evropském společenství

Společná zemědělská politika Evropského společenství je stará již několik desetiletí. V jejím rámci existují 22 společné tržní organizace pokrývající trhy s jednotlivými zemědělskými komoditami. Sem patří i společná organizace trhu s cukrem, která vznikla v roce 1968. Ačkoli zemědělská politika, vzhledem ke své obrovské finanční náročnosti, prošla v Evropském společenství několika reformami, v oblasti cukru se to příliš neprojevilo. Principy jeho tržní organizace zůstávají až dodnes v podstatě nezměněny.

Východiskem regulace trhu s cukrem je skutečnost, že evropští výrobci cukru nejsou na světovém trhu konkurenceschopní. Evropská unie proto zaručuje pěstitelům cukrovky a výrobcům cukru, že svoje výrobky mohou prodat za cenu vyšší, než je světová; za takovou, která jim pokryje vysoké náklady a zaručí zisk. Tak například vyhledává minimální cenu, za niž smí být prodávána cukrová řepa. Nebo stanovuje intervenční cenu bílého cukru a zavazuje se, že její intervenční agentury za tuto cenu cukr vykoupí, pokud by se tržní a intervenční cena od sebe významně odchylovaly.

K takovému odchýlení by jistě došlo, pokud by na domácí trh mohlo bez omezení pronikat zahraniční levné zboží. Pak by evropský cukr nenašel soukromého kupce. Proto jsou součástí organizace trhu s cukrem i dovozní kvóty a dovozní cla. Sečteme-li však účinky intervenčních cen a dovozních omezení, usoudíme, že výrobci v takové zemi budou produkovat víc a víc – vždyť marže jsou slušné a odbyt zajištěn, když se stát zavazuje přebytky vykupovat. Tento problém řeší Evropská unie dvěma způsoby: za prvé, podporuje vývoz přebytků, za druhé, omezuje vůbec výrobu, tedy zavádí výrobní kvóty.

Společná organizace trhu s cukrem tak stojí na čtyřech opatřeních:

- 1) intervenčních cenách,
- 2) dovozních omezeních,
- 3) výrobních kvótách,
- 4) podpoře vývozu.

EU každému státu stanoví národní výrobní kvótu a zároveň určí, jaký podíl kvóty smí být udán na domácím trhu a jaký vyvezen. To se nazývá A kvótou a B kvótou. Státy rozdělí kvótu mezi jednotlivé cukrovary, přičemž jim zaručují jednak, že jejich produkci pro domácí trh v případě potřeby vykoupí za intervenční cenu až do objemu přidělené A kvóty, a jednak, že jim na vývoz v rámci B kvóty přispějí tzv. vývozními refundacemi. Cukrovary smějí vyrobit cukru více, než je jim přiděleno, avšak musejí tento přebytek vyvézt, aniž by je někdo podporoval.

Celý systém je přitom samofinancující – jeho provoz hradí sami výrobci cukru tzv. výrobními odvody, které platí za objem produkce.

## 2.2 Regulace v České republice

Téměř celá devadesátá léta nebyl u nás trh s cukrem nijak zásadně regulován. Pak ale byl, a to s častým odvoláváním na přibližování se Evropské unii, prosazen poměrně tuhý cukerní pořádek. Nejprve byla v roce 1999 výrazně zvýšena dovozní cla a brzy poté i zavedeny výrobní kvóty. Současný způsob regulace je tedy v podstatě kompatibilní s evropským.

Český systém funguje tímto způsobem: stát rozděljuje jednotlivým cukrovarům svoji národní kvótu.<sup>1</sup> Přitom určí, jaký podíl z této kvóty smějí prodat na našem trhu a jaký musejí vyvézt. Zároveň je zavazuje, aby 90 % cukrovky odebrali od domácích pěstitelů, a to alespoň za státem určenou minimální cenu. Vyrobí-li cukrovar pro domácí trh více, než smí, zaplatí vysoké penále.

Na vývoz cukru stát nijak přímo nepřispívá, i u nás je však státní podpora vývozu součástí zemědělské politiky, a to skrze společné přidělování domácí a vývozní kvóty: cukrovary by samy o sobě moc vyvážet nechtěly – vždyť průměrné výrobní náklady na kg cukru z řepy jsou asi 12,50 Kč, zatímco světová cena je o 6 Kč nižší. Jenomže pokud nevyvezou, kolik mají, stát jim v příštím roce kvótu sníží a ony nebudou moci prodávat ani na trhu domácím.

Domácí trh je přitom pro cukrovary lukrativní – na jedné straně mají zaručenou minimální výkupní cenu cukru 17,30 Kč/kg, na druhé straně jsou proti světové konkurenci chráněny dovozními kvótami a cly. Proto české cukrovary vyvážejí i se ztrátou, jelikož zisk z domácího trhu jim ji plně vynahradí.

Některé cukrovary však vyvážejí cukr jen zřídka, zatímco jej ve skutečnosti vrhnou na domácí trh.

Podle odhadů se tak na domácím trhu v současnosti pohybuje asi 50 000 tun cukru, k jehož původu se nikdo nehlásí. Proto Ministerstvo zemědělství ČR a Státní zemědělský intervenční fond připravují nový druh regulace: v každém cukrovaru budou výrobu povinně měřit zapečetěné cukrometry.

Ústavní soud ČR již výrobní kvóty dvakrát zrušil. Neučinil tak ale proto, že by byl proti samému principu omezování výroby pomocí kvót. Pouze se mu nezdál spravedlivým způsob, jakým byly kvóty mezi jednotlivé cukrovary rozděleny. Na námitku, že výrobní kvóty nepřipustně omezují svobodu vlastnit, protože výroba nad kvótu je zatížena tak vysokým poplatkem, že se jedná vlastně o konfiskaci majetku, Ústavní soud odpověděl, že jde jen o jisté znevýhodnění ve veřejném zájmu. Při svém výroku se hodně odvolával na pojmání svobody podnikání v EU a na to, že se chystáme ke vstupu do ní.

Veřejný zájem uplatňovaný v EU se tak u nás projevuje již dnes.

## 3. Veřejný zájem v oblasti cukr–cukrovka

Krátké seznámení s tím, jaký druh regulace je zde uplatňován, napovídá, že evropské a české principy veřejného zájmu jsou v této oblasti prakticky totožné. Potvrzují to jak zmíněné nálezy Ústavního soudu, tak přejímání evropské legislativy. Není tedy nadále nutné je od sebe odlišovat. Díky tomu lze

<sup>1</sup> Výsledkem přístupových jednání s Evropskou unií jsou i tzv. národní kvóty, které se týkají produkce různých zemědělských komodit. Co se týče cukru, Česká republika vyjednala roční výrobní kvótu A ve výši 454 862 t a kvótu B ve výši 13 653 t.

redukovat analýzu na otázku, zda souhlasíme s veřejným zájmem, který se nám odkrývá, a s metodami jeho prosazování.

Jaký veřejný zájem je v oblasti cukru deklarován? Vyjít můžeme ze smlouvy o založení Evropského společenství, kde se v kapitole Zemědělství píše, jaké cíle má společná zemědělská politika:

- 1) zvyšovat zemědělskou produktivitu podporou technického pokroku a zajištěním racionálního vývoje zemědělské produkce a optimálního využití výrobních faktorů, zejména práce,
- 2) zajistit tak zemědělskému společenství slušnou životní úroveň, zvláště zvyšováním individuálních výdělků osob zaměstnaných v zemědělství,
- 3) stabilizovat trhy,
- 4) zajistit dostupnost nabídky,
- 5) zajistit rozumné ceny pro spotřebitele.

Kromě těchto smluvně daných principů můžeme ještě vysledovat další důvody zasahování státu do výroby cukru, a to v různých materiálech úřadů a vyjádřeních státních představitelů. Nejdůležitějšími, resp. nejvíce prezentovanými dalšími cíli zemědělské politiky jsou:

- 6) podpora vývozu přebytků,
- 7) udržení pěstování cukrovky jako národohospodářsky významné plodiny.

Rozeberme tedy zvlášť, zda je každý ze zmíněných cílů současnou zemědělskou politikou naplňován.

*Bod číslo 1: zvyšovat zemědělskou produktivitu podporou technického pokroku a zajištěním racionálního vývoje zemědělské produkce a optimálního využití výrobních faktorů, zejména práce.*

Je pravda, že organizace trhu s cukrem vede v této oblasti k růstu produktivity. Vysvětlení je prosté. Jestliže je výrobce svázán produkčními kvótami, ale na druhou stranu má zajištěnu relativně pevnou výkupní cenu, bude se snažit co nejvíce snižovat náklady, protože to je jediná cesta, jak zvýšit zisk. To je však jen jedna strana mince. V Evropě se cukr vyrábí z řepy, což je přibližně dvakrát nákladnější než výroba cukru z cukrové třtiny. Jen stěží proto můžeme mluvit o „racionalizaci zemědělské výroby“ nebo o „optimálním využití výrobních faktorů“. Produktivita výroby řepného cukru má totiž při svém růstu z fyzikálních důvodů určitou hranici, již nemůže překročit a která je přitom produktivitě výroby třtinového cukru značně vzdálena. Směřovat stovky pracovníků do sektoru, který je z povahy věci ztrátový, nemá s racionalizací a optimálním využitím nic společného. Proto tento bod veřejného zájmu zůstává společnou zemědělskou politikou nenaplněn.

*Bod číslo 2: zajistit tak zemědělskému společenství slušnou životní úroveň, zvláště zvyšováním individuálních výdělků osob zaměstnaných v zemědělství.*

I zde se může na první pohled zdát, že regulace trhu přinesla své ovoce. Zemědělci se ve svém oboru pěstování cukrovky jistě mají lépe, než by se za jinak stejných okolností měli, kdyby je stát nechránil. To by totiž jejich příjmy byly téměř nulové.

Předmětem ekonomické analýzy ovšem musí být nejen, zda regulace zemědělcům vůbec pomáhá, nýbrž zda to činí optimálním způsobem. A z tohoto úhlu pohledu je hodnocení situace naprosto odlišné. Především ze současného systému neprofitují ani tak zemědělci jako spíše cukrovarní společnosti. Ty inkasují hlavní zisky. Je však pod výše formulovaný veřejný zájem rozhodně zahrnout nelze. Je nutné při podpoře zemědělců platit ještě průmyslníkům? Neexistovaly by způsoby, jak platit pouze zemědělce, na které by tak zbylo více prostředků?

Jeden takový účinný způsob, a to skrze dotace z vybrané spotřební daně, nabídnou v následující kapitole. Zatím pouze konstatuji: v bodě číslo dvě společná zemědělská politika nedostává svým cílům.

*Bod číslo 3: stabilizovat trhy.*

Podle zavedeného významu slova je nestabilním trhem ten, na němž dochází k velkým výkyvům cen. V jakém směru působí zemědělská politika EU (jakož i ČR)? Studie Nizozemského ekonomického institutu, kterou si objednala Komise Evropského společenství, dospěla k jednoznačnému závěru: společná zemědělská politika v oblasti cukru nejenže nepřispívá k hladkému mezinárodnímu obchodu, nýbrž naopak světovou tržní cenu destabilizuje. Vzhledem k tomu, že regulace odtrhuje evropský trh s cukrem od světového, jsou objemy světového obchodu menší a výkyvy výraznější. Zároveň se v něm negativně projevují evropské vývozy, jejichž cena neodpovídá skutečným výrobním nákladům. Uvnitř evropského trhu je sice cena relativně stabilnější než cena světová. Ale za prvé, to neznamená, že světová cena je nestabilní. A za druhé, těžko přitom můžeme přehlédnout fakt, že evropská, relativně stabilnější cena je také zároveň cenou mnohem vyšší. Hodnocení bodu tři proto zní: společná zemědělská politika nejenže trhy nestabilizuje, nýbrž působí směrem opačným.

*Bod číslo 4: zajistit dostupnost nabídky.*

Bez státní ochrany by pravděpodobně výroba cukru z řepy v Evropě téměř zanikla. Bylo by ale ohroženo zásobování cukrem? Ze všech dostupných údajů jasně vyplývá, že ani v nejmenším. Světové zásoby cukru v posledních letech rostou. V současné době činí přes 64 mil. tun, což znamená téměř polovinu roční světové spotřeby cukru. I kdyby přišla velká neúroda třtiny, světový obchod s cukrem to neohrozí. Snadno tak lze uzavřít ve shodě se studií Nizozemského ekonomického institutu: společná zemědělská politika je v tomto bodě zcela zbytečná.

Určitou úlohu by měla, pokud bychom snahu o zajištění dodávek cukru chápali poněkud jinak – a to jako snahu o soběstačnost. I tak se totiž někteří zastánci regulace cukerního trhu vyslovují. Potom by bylo hodnocení účelnosti politiky jiné: ano, tento systém zajišťuje Evropě soběstačnost ve výrobě cukru.

*Bod číslo 5: zajistit rozumné ceny pro spotřebitele.*

Co se míní rozumnými cenami? Jistě ne ceny zvyšované do té míry, do jaké spotřebitel ještě neprotestuje. Obecně vzato, je pro spotřebitele rozumnou cenou ta nejnižší možná. Potom stačí uvést srovnání: Na londýnské komoditní burze se v roce 2002 prodával kilogram bílého cukru v přepočtu ani ne za 7 Kč. Intervenční cena v EU přitom je skoro třikrát vyšší. Tento obrovský rozdíl přitom není způsoben žádným přechodným tržním výkyvem. Světová tržní cena byla před třemi lety na ještě nižší úrovni. Mimoto, Brazílie, nejdynamičtější světový vývozcce cukru, oznámila, že její cukrovary budou vyrábět se ziskem, i kdyby světová cena klesla pod 5 Kč/kg.

V pátém bodě se proto společná zemědělská politika dostává do příkrého rozporu s vyhlášenými cíli.

*Bod číslo 6: podpora vývozu přebytků.*

Ekonomie nenachází pro podporu vývozu žádné důvody – v otázce mezinárodního obchodu je v tomto ohledu velice jednotná napříč různými ekonomickými školami; nejde jen o pohled ekonomie hlavního proudu. Praktickým výsledkem vědeckého poznání je potom tlak Světové obchodní organizace, která po Evropské unii požaduje rušení opatření na podporu vývozu.

V této otázce skutečně nelze nalézt rozumné argumenty, proč bychom měli podporovat vývoz cukru. Jistě, existují-li přebytky, pro které na domácím trhu není (nebo nesmí být) odbyt, nezbyvá než je vyvézt. Ale to je přece starost výrobců, kteří cukru vyprodukovali příliš. Je na nich, aby pro přebytečný cukr našli nejlepší uplatnění. Přitom není důvod, proč zrovna vývoz by měl být privilegovaným řešením.

Úředníky Ministerstva zemědělství ČR je však jistý důvod pro podporu vývozu prezentován: nedopustíme ztrátu tradičních trhů. Toto vyjádření snad může mít pro někoho emoční sílu. Jinak však postrádá smyslu – udržet si nějaký trh za cenu dočasných ztrát je rozumné pouze tehdy, očekáváme-li náhradu v podobě budoucího vyššího zisku. Ztráty při vývozu řepného cukru však jsou a musejí být trvalé.

Podporu vývozu je tedy třeba odmítnout. Je samoúčelným prostředkem, který nedokáže sloužit žádnému smysluplně definovanému veřejnému cíli.

*Bod číslo sedm: veřejným zájmem je udržení pěstování cukrové řepy jako národohospodářsky významné plodiny.*

Co se tím míní? Argumentační linie jde ve dvou směrech:

- 1) cukrovka je jednak důležitou předplodinou, jednak surovinou k výrobě melasy,
- 2) skrze pěstování cukrovky se zajišťuje obdělávání půdy, uchování kulturního rázu krajiny a zaměstnanosti.

Rozeberme nejprve první směr zdůvodnění, který bývá konkretizován takto: cukrová řepa je důležitá pro české pivo. Sladovnickému ječmenu se nejlépe daří tam, kde předtím rostla cukrovka. Kdybychom nechránili domácí trh cukru, pěstování cukrovky by zaniklo a výroba piva by tak byla ohrožena. Na druhé straně je vedlejším produktem zpracování cukrovky melasa, která je základní surovinou pro výrobu lihu, droždí, kyseliny citronové a ergosterolu, což jsou nezastupitelné výrobky zejména v potravinářství.

Ekonomická věda ovšem předložená fakta musí hodnotit jinak: všechny tyto argumenty směřují spíš k tomu, že pěstování cukrové řepy vůbec chránit není třeba. Jestliže je česká cukrovka opravdu tak důležitá, pak na neregulovaném trhu nevyumizí, jenom se bude pěstovat za jiným hlavním účelem než doposud.

Dnešní situace znamená, že výrobci piva a dalších potravin, kosmetiky, farmaceutik neunesou všechny náklady spojené se svojí produkcí. Nikdo nedokáže předem říci, zda je nebo není výhodnější melasu dovážet. Nikdo nedokáže předem říci, zda je nebo není výhodnější používat jako předplodinu ječmene jinou rostlinu než cukrovou řepu. Pokud by trh s cukrem nebyl chráněn, ukázalo by se to. Výrobci by

se rozhodli pro variantu, která je efektivnější. Mnohem lépe než stát by tak mohli zajistit první bod veřejného zájmu, o němž byla řeč – optimální využití výrobních faktorů.

Druhý argument o národohospodářské důležitosti cukrovky tvrdí, že s pomocí cukrovky zajistíme obdělávání půdy a uchováme kulturní ráz krajiny. To však vzbuzuje nové otázky: musí to být zrovna cukrovka? Skutečně je řepné pole tím nejlepším způsobem, jak přispívat ke kulturnímu rázu krajiny? Již bylo uvedeno výše, že předmětem ekonomické analýzy není pouze, zda daný prostředek je účelný, nýbrž i zda je prostředkem optimálním.

Lze snadno pochybovat o tom, že pěstování cukrové řepy je optimálním způsobem uchování kulturního rázu krajiny, tím spíše, že historie pěstování řepy pro cukr není u nás příliš dlouhá a zejména ne přirozená – kdykoli se jeho státní ochrana zmírnila, ihned jako zcela prodělečné skomíralo.

Není žádným tajemstvím, že výrobu cukru z řepy v Evropě zavinil Napoleon. Když roku 1806 nařídil kontinentální blokádu Anglie, padly všechny dovozy levného třtinového cukru. Hledalo se řešení.

Zkoušelo se vyrábět cukr z javorů, z hroznů, nakonec se skončilo u řepy. Ve srovnání s třtinou je cukru v řepě poměrně málo, přesto však více než v jiných dostupných plodinách. Během několika let u nás vznikla spousta cukrovarů. Ale po skončení blokády, ještě v desátých letech 19. století, také všechny zase zkrachovaly.

Pravý rozvoj cukrovarnictví u nás začal znovu až ve 30. letech. Rakouská monarchie osvobodila výrobu cukru od daňové povinnosti a chránila domácí trh cly. Následovala tak například Francii, která svůj řepný cukr dovozovala celou dobu, i po pádu Napoleona. Co bylo výsledkem? Na začátku 20. století už známe ve světovém měřítku všechno to, co dnes. Dovozní omezení i vývozní refundace. Přebytky cukru na světových trzích. Obavy z poklesu cen. Produkční kvóty pro jednotlivé státy a uvnitř nich pro jednotlivé cukrovary. A za tím vším snaha o soběstačnost plus merkantilistické uvažování o povaze obchodu.

Předmětem ekonomické analýzy není hodnocení veřejného zájmu jako takového. Ekonomie bere cíle lidského hospodaření jako dané a zkoumá pouze, zda zvolené prostředky jsou vhodné a optimální.

Proto naši otázkou zůstává nikoli, zda je veřejný zájem „udržení pěstování cukrové řepy jako národohospodářsky významné plodiny“ účelem smysluplným, nýbrž zda k němu současná zemědělská politika přispívá optimálním způsobem. Odpověď je opět negativní. Lze totiž nalézt výhodnější způsob zajištění takového cíle. Tento způsob je námětem následující kapitoly.

#### 4. Alternativní způsob regulace v oblasti cukr–cukrovka

Veřejný zájem, který se má uplatňovat v oblasti cukru, byl probrán jeden bod po druhém. Ve většině případů ekonomická analýza ukázala, že deklarovaný veřejný zájem naprosto není naplňován. Jinde, konkrétně v bodech dva a sedm, jsem předeslal, že pouze není naplňován optimálně. Jaký lepší způsob jeho prosazování se tedy nabízí? Jak zajistit udržení zemědělců při výrobě cukrovky, jejich péči o krajinu a jejich slušnou životní úroveň efektivněji než dosavadní zemědělská politika?

Jako řešení, které zároveň vykazuje, jak obrovské peníze ve skutečnosti na dnešní systém jako spotřebitelé skrytě platíme, se nabízí vyplácet pěstitele cukrovky z výnosů *spotřební daně* na cukr. Spotřeba cukru u nás je něco přes 455 000 tun. Víme přitom, že minimální cena výrobců cukru je u nás o víc než 10 Kč vyšší než cena světová. Kdyby se zrušila veškerá ochrana domácího trhu a místo toho zavedla spotřební daň na cukr právě ve výši 10 Kč/kg, vybralo by se do státní pokladny přes 4,5 mld. Kč. Tuto částku dnes skrytě platíme jako spotřebitelé drahého řepného cukru.<sup>2</sup>

Kolik je přitom pěstitelů cukrovky? Nelze to říci přesně, jelikož cukrovka nemusí být jediným předmětem činnosti příslušných zemědělců. Podle údajů Řepářského institutu v Semčicích se dá odhadnout obsluha pěstování cukrové řepy na necelých 800 pracovních míst ročně.

Částka 4,5 mld. Kč tak představuje přes 450 000 Kč měsíčně (!) pro každého pěstitele cukrovky. Není pochyb o tom, že takový obnos zajišťuje jak slušnou životní úroveň, tak prostředky na dokonalou péči o krajinu.

#### 5. Závěr

Ekonomická analýza regulace výroby a trhu cukru dospívá k těmto závěrům: především, společná zemědělská politika některé deklarované veřejné zájmy nedokáže naplnit vůbec – nestabilizuje trh,

---

<sup>2</sup> Tento výpočet je pochopitelně jen orientační. Neuvažuje dodatečné úspory v podobě nákladů, které s sebou nese současný systém; na druhé straně zase nepočítá s náklady spojenými s výběrem spotřební daně. Tyto faktory totiž nepůsobí řádové změny výsledné částky.

markantně zvyšuje ceny, v zajišťování dostatečné nabídky je zbytečná, nepřispívá k racionalizaci zemědělské výroby a optimálnímu využití výrobních faktorů.

Jiné veřejné zájmy naplňuje neefektivně – jedná se o zajištění slušné životní úrovně zemědělců a tzv. mimoprodukční funkce zemědělství (například péči o krajinu).

Navíc ve svém důsledku slouží zájmům úplně jiným – konkrétně je to touha po hospodářské soběstačnosti a merkantilistická představa o dobrém vývozu a zlém dovozu. Mohu-li tedy na závěr opustit v jedné větě půdu hodnotově neutrální ekonomické vědy a vyslovit svůj osobní soud, pak musím říci, že tento jediný aspekt, v němž je společná zemědělská politika účinná, neznamena žádný pozitivum, nýbrž naopak; jmenované dva veřejné zájmy jsou mylné a zároveň nebezpečné pro rozvoj mírové lidské spolupráce.

Vstup do Evropské unie znamená v oblasti cukru vstup do sféry, kde se veřejný zájem prosazuje způsobem, který se ukazuje jako neudržitelný. Proto se tato oblast zapisuje jako dílčí faktor do kolony argumentů proti účasti na projektu Evropské unie.

## 6. Literatura

Bretschneider, Rudolf: Technologie cukru, SNTL, Praha 1980

Commission Regulation (EC) No 680/2002 amending Annex V to Council Regulation (EC) No 1260/2001 on the common organisation of the markets in the sugar sector, Official Journal of the European Communities L 104, 20. 4. 2002

Corrigendum to Council Regulation (EC) No 1260/2001 on the common organisation of the markets in the sugar sector, Official Journal of the European Communities L 233, 31. 8. 2001

Council Regulation (EC) No 1260/2001 on the common organisation of the markets in the sugar sector, Official Journal of the European Communities L 178, 30. 6. 2001

Cukr, <http://www.quido.cz/objevy/cukr.htm>, datum citace 15. 6. 2003

Doucha, Tomáš: Co čeká naše zemědělce po vstupu do EU?,

<http://www.vuze.cz/CZ/Main/HotM/2003/prednaska.doc>, datum citace 15. 6. 2003

Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector, Netherlands Economic Institute, Rotterdam 2000, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/sugar/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/sugar/index_en.htm), datum citace 15. 6. 2003

Evropská unie a zemědělství, Informační projekt Ministerstva zahraničních věcí ČR, Lidové noviny 6. 5. 2003

Froněk, Daniel: Strategie předvstupního období pro komoditu cukrovka–cukr,

<http://193.85.170.41/cz/old/eu/dialog/cukr.htm>, datum citace 15. 6. 2003

Internetové stránky Státního zemědělského intervenčního fondu [www.szif.cz](http://www.szif.cz)

Internetové stránky Evropské komise [http://europa.eu.int/comm/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/index_en.htm)

Internetové stránky Ministerstva zemědělství ČR [www.mze.cz](http://www.mze.cz)

Internetové stránky Výzkumného ústavu zemědělské ekonomiky [www.vuze.cz](http://www.vuze.cz)

Internetové stránky [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

Mařík, Martin: Cukrovary budou pod přísnou kontrolou státu, Hospodářské noviny 28. 1. 2003

Mařík, Martin: Jak budou děleny výrobní kvóty, Hospodářské noviny 19. 12. 2002

Mařík, Martin: Kvóty nejsou spravedlivé, Hospodářské noviny 20. 11. 2002

Nález Ústavního soudu 410/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu 499/2002 Sb.

Nález Ústavního soudu 96/2001 Sb.

Nářízení vlády 114/2001 Sb.

Nářízení vlády 162/2002 Sb.

Nářízení vlády 51/2000 Sb.

Němeček, Tomáš; Pokorný, Marek: Soud zlomil Fenclův bič, Respekt 25. 11. 2002

Olbrichová, Alice: Podle vzoru lehká topná, Ekonom 30. 4. 2003

Říha, Oldřich: Počátky českého cukrovarnictví, Univerzita Karlova, Praha 1976

Schneider, M.: K diskusi o nové reformě zemědělské politiky EU, Bulletin Výzkumného ústavu zemědělské ekonomiky č. 13/2002

Situační a výhledové zprávy cukrovka–cukr, Ministerstvo zemědělství ČR

Smlouva o založení Evropského společenství

Spletité dějiny cukru, <http://optime.jinak.cz/vedtech/vynalezy/clanky/cukr/cukr.html>, datum citace 15. 6. 2003

Společná zemědělská politika EU, leták Informačního centra Evropské unie, 2003

Společné organizace trhu, <http://www.mze.cz/default.asp?ids=688&ch=80&typ=1&val=14149>, datum citace 15. 6. 2003

Sto padesát let cukrovarnického průmyslu na území ČSSR, Výzkumný ústav potravinářského průmyslu, Praha 1981

Šimek, Michal: Řepaři zápasí o ceny, Boleslavský deník 18. 3. 2003

Zákon 256/2000 Sb. o Státním zemědělském intervenčním fondu

# Telekomunikační trh

## Základní omyl v hospodářském politice

Dan Šťastný

### 1. ÚVOD

Po neuvěřitelném rozmachu, který v oblasti telekomunikací v druhé polovině 90. let nastal, prožívá tento významný obor moderní ekonomiky velkou a vleklou krizi.

Studie, kterou právě držíte v rukou, má několik poměrně ambiciózních cílů. V jejím rámci se budeme snažit:

- poodhalit skutečné důvody, které ke krizi v telekomunikacích vedly;
- nalézt cestu, jak by měly telekomunikační společnosti a především regulační orgány na krizi reagovat;
- zasadit současný vývoj do kontextu vývoje telekomunikačního sektoru v jeho dlouhé a pohnuté historii;
- popsat vývoj evropského telekomunikačního sektoru;
- podat konkrétní doporučení ohledně dalších kroků v reformě telekomunikačního sektoru a jeho regulačního rámce.

Podívejme se nyní, jakým způsobem chceme našich cílů dosáhnout. Studie začíná kapitolou, v níž je podrobně popsána mytologie v oblasti telekomunikací a je učiněn pokus o vyvrácení všech prezentovaných mýtů (kapitola 2). Se zde zmíněnými mýty se budeme v dalším textu (zejména v následujících dvou kapitolách) průběžně setkávat. Na konkrétních příkladech specifik telekomunikací a na příkladech z jejich historického vývoje a historie jejich regulace si totiž budeme nejlépe schopni ukázat jak příčiny vzniku těchto mýtů, tak jejich důsledky.

V kapitole 4, věnované chybám v telekomunikační praxi, ukazujeme, do jaké míry jsou realizované telekomunikační politiky na zmíněných mýtech postaveny, a to navzdory veškeré rétorice o „deregulaci“ a „liberalizaci“ tohoto odvětví.

V kapitole 5 je nastíněn vývoj telekomunikačního sektoru a jeho regulace v několika Evropských zemích. Důvodem tohoto rozboru je snaha postihnout tendence v regulačních schématech v zemích EU, které nás ovlivňují díky snaze České republiky vstoupit do EU, přinášející s sebou přináší nutnost „harmonizovat“ české právo s *acquis communautaire*.

Vlastní studie je potom zakončena kapitolou 6, v níž navrhuje několik základních bodů reformy telekomunikačního odvětví tak, aby se z něj stalo odvětví skutečně deregulované a liberalizované.



## 2. OMYLY A MÝTY V TELEKOMUNIKACÍCH

Mýtů, které ovládají telekomunikace, je tak velké množství, že tento text si ani nemůže klást za cíl se vypořádat se všemi. Stejně tak si nedělá nárok na to, že všichni čtenáři budou po přečtení tohoto souhrnu přesvědčeni o správnosti argumentů zde prezentovaných. Nicméně bylo by dobré, aby čtenář minimálně začal o jednotlivých mýtech a argumentech, které proti nim stojí alespoň přemýšlet. Možná zjistí, že nejsou tak úplně nesmyslné, ačkoliv tvrdí něco, co jde proti téměř všem „obecným moudrům“ v telekomunikačním sektoru.

### MÝTUS 1

*Telekomunikace jsou přirozeným monopolem,  
který je potřeba regulovat nějakým státním orgánem.*

Jedná se o jeden z naprosto nejstarších a nejspěšnějších mýtů, který je možné nalézt. Na začátek je však nutné dodat, že v jeho rigorózní podobě mu už nikdo nevěří. Avšak ještě před deseti nebo patnácti lety...

K celé konstrukci teorie přirozeného monopolu je nutné přistoupit s velkou skepsí. Ve svém původním významu termín *monopol* vyjadřoval výsadu, výhradní právo určitého subjektu podnikat v určitém odvětví – ve výrobě soli nebo třeba v dovozu kávy. Tento objektivně identifikovatelný, úzký koncept monopolu byl později poněkud zobecněn a nahrazen něčím daleko vágnějším: monopolistou (oligopolistou) se stal každý, jehož podíl na trhu lze charakterizovat jako „dominantní“. Toto pojetí monopolu stálo u zrodu velkých zásahů státu do ekonomiky – tzv. protimonopolní politiky.<sup>1</sup> Ekonomické opodstatnění těchto zásahů však bylo „vypracováno“ a předloženo až o několik desetiletí později, kdy bylo toto pojetí monopolu upřesněno a od té doby je monopolem každý, kdo disponuje „tržní mocí“. Ta spočívá ve schopnosti měnit cenu svých produktů prostřednictvím změny nabízeného množství. Opuštění prvního, užšího<sup>2</sup> pojetí monopolu bylo nešťastným krokem, neboť mělo za následek ztrátu objektivitu tohoto konceptu. Pozdější, širší pojetí monopolu totiž umožňuje za monopol označit v praxi jakýkoliv subjekt a ospravedlnit tak jeho regulaci. Vhodnou definicí „relevantního“ trhu, popř. poukázáním na skutečnost, že existence horizontální (dokonale elastické) poptávkové křivky po produktech jednotlivého nabízejícího není ani teoreticky možná, se lze tohoto absurdního závěru jednoduše dobrat.

<sup>1</sup> S těmito „protimonopolními“ zásahy se ještě několikrát setkáme. Striktně vzato beze změny v pojetí monopolu by vlády byly jen těžko schopny protimonopolní politiku provádět, neboť by vlastně jednou rukou bojovaly proti tomu, co druhou rukou vytvářely. Nejenže je v současné době původní pojetí monopolu hospodářskou politikou ignorováno, ale tvůrci hospodářské politiky se zjevně nechrání ani pojetí pozdějšího. Jinak by totiž zjistili, že mnohé aktivity státu jsou v rozporu s jeho protimonopolní politikou. Stát tak sice brojí proti monopolům, ale pouze těm, které by dříve za monopoly považovány nebyly, tedy těm, které sám administrativně nestvořil. Ty, které sám vytvořil, si nadále pečlivě hlídá – protimonopolní politika nikdy nezasahovala proti monopolnímu výrobcí elektřiny, poskytovateli telekomunikačních služeb, nebo dnes proti poště, centrální bance a různým profesním komorám (lékaři, advokáti, architekti...).

<sup>2</sup> Jak je zřejmé, moderní pojetí monopolu zahrnuje i všechny monopoly v původním pojetí. Proto mluvíme o původním pojetí jako o „úzkém“ a o pozdějších jako o „širších“. Pozdější pojetí tohoto termínu vychází pouze z identifikace určitého stavu (v tomto případě koncentrace výroby), přičemž – narozdíl od původního pojetí – nebere v úvahu příčiny tohoto stavu. Existuje však zásadní rozdíl, probíhá-li koncentrace odvětví násilně (administrativně) anebo dobrovolně (jako výsledek dobrovolné směny subjektů v ekonomice)!

Podobně nejasné jsou i důsledky, k jakým monopoly v různých pojetích údajně vedou. V případě užšího pojetí, je monopol bezpochyby něčím, co spotřebitele poškozuje. Kooperace mezi spotřebitelem a nějakým alternativním poskytovatelem určitého statku je zákonem (tj. pod hrozbou násilí) zakázána. V širším pojetí lze však do kategorie monopol zahrnout i takového nabízejícího, který má (dle nějaké arbitrární definice odvětví) „velký podíl na trhu“ nikoliv proto, že by jeho konkurentům nebylo dovoleno podnikat, nýbrž proto, že jeho produkty spotřebitelé preferují tak silně, že produkty ostatních nabízejících vůbec nechtějí, nebo proto, že jeho potenciální konkurenti prostě nejsou schopni srovnatelný produkt nabízet. Je-li takový „monopol“ vytvořen a udržován spotřebiteli, není vůbec jasné, jak může takový monopol spotřebitele poškozovat. Existují samozřejmě produkty, jejichž průměrné náklady s rostoucím množstvím klesají<sup>3</sup> nebo jejichž atraktivita se s rostoucím množstvím zvyšuje.<sup>4</sup> V takových případech se mluví o tzv. přirozených monopolech, které jsme stručně charakterizovali výše.<sup>5</sup> Ani ty ovšem spotřebitele nijak poškozovat nemohou, neboť nemohou spotřebitele k ničemu nutit. Dochází-li mezi nimi a spotřebiteli ke směně, i zde z ní obě strany získávají.

Vidíme tedy, že pouze monopol v užším, původním pojetí je pro spotřebitele problémem. Přirozený monopol, pokud již vůbec existuje, pro spotřebitele problémem vůbec není. Stejně jako veškeré ostatní „monopoly“ jsou produktem spotřebitelova chování (nebo chování potenciálních konkurentů neschopných spotřebiteli nabídnout srovnatelný produkt), a proto mohou pro spotřebitele jen těžko problém představovat.

Navíc není vůbec jisté, že právě telekomunikace vykazují znaky přirozeného monopolu – tj. ty technické a poptávkové charakteristiky, které jsou k popisu odvětví jako přirozeného monopolu nutné.<sup>6</sup> V počátcích telefonie samozřejmě neexistovala žádná elektronika a veškeré ústředny a přepojování hovorů bylo manuální. Spíše se lze proto domnívat, že telekomunikace nebyly přirozeným monopolem. S rostoucím počtem propojených subjektů roste poptávka po službách telefonních společností mnohem rychleji, než roste počet propojených. Vyplývá to ze síťového efektu. V případě manuálního přepínání, je k obsluze vyššího množství zákazníků nutné najmout proporcionalně mnohem více lidí. A nikoliv méně! Stejně tak je tomu u kapitálového vybavení. Po obslužení hustě osídlených oblastí je obsluha připojení každého následujícího zákazníka nákladnější. Pokud tedy někdy telekomunikace

---

<sup>3</sup> Pro každou produkční funkci platí, že existuje určité množství vstupu, od něhož mezní produkt každé další dodatečné jednotky klesá. Pro tomu odpovídající nákladovou funkci potom platí, že existuje určité množství výstupu, od něhož mezní náklady na výrobu každé další dodatečné jednotky rostou, a proto rostou (dříve nebo později) i náklady průměrné. Čím menší je celková tržní poptávka vzhledem k tomuto množství, tím „dominantnější“ podíl na trhu budou jednotliví nabízející mít. Pokud bude toto množství dokonce vyšší, než je současná celková poptávka, potom bude existovat jen jediný nabízející.

<sup>4</sup> Tento jev je někdy označován jako síťový efekt (*network effect*).

<sup>5</sup> Slovem „přirozený“ se má tedy na mysli skutečnost, že ke koncentraci dochází nikoliv v důsledku existence monopolní výsady, nýbrž *přirozenou* cestou. Tato teorie vznikla jako *ex post* ospravedlnění pro vytvoření regulovaných státních monopolů v odvětvích, která jsou dnes za přirozeně monopolní označována (elektroenergetika, plynárenství, telekomunikace). Nemůžeme ovšem vědět, do jaké míry jsou tato odvětví skutečně přirozeně monopolní, neboť byla státem zmonopolizována v době, kdy vývoj v tomto odvětví zdaleka nenasvědčoval tomu, že by zde existovaly úspory z rozsahu.

Ačkoliv existují důvody domnívat se, že by tato odvětví byla velmi koncentrována, je velmi nepravděpodobné, že by v nich existoval jediný monopolní subjekt. Současný monopolistický charakter těchto odvětví je daleko spíše produktem předchozí státní regulace než nějakých vlastností produkční funkce.

<sup>6</sup> Jak v souvislosti s telekomunikacemi již v roce 1923 napsal John Maurice Clark: „Telefonní společnosti ... nevykazují žádné znaky úspor se zvyšující se velikostí, ale spíše opak.“ (J. M. Clark: *Economics of Overhead Costs*, University of Chicago Press, 1923, str. 321, citováno v Thierer, 1994).

vykazovaly technologické charakteristiky přirozeného monopolu, pak nikoliv ve svých počátcích. Kupodivu dnes, kdy je víra v existenci přirozených monopolů v telekomunikacích mnohem menší, je z technologického pohledu tento sektor “ideálu” přirozeného monopolu mnohem blíže.

Vedle těchto ryze technologických námitek hrají roli také námitky týkající se struktury firem. I kdyby totiž z čistě technologického hlediska výrobní proces vykazoval úspory z rozsahu (a byly by tedy splněny předpoklady pro vznik přirozeného monopolu), je nutné si uvědomit, že tento výrobní proces je třeba rovněž řídit. A jsou to právě náklady řízení, rostoucí často rychleji než objem výstupu, v jejichž důsledku větší firmy nutně nevyrobí levněji, přestože pro to mají technologické předpoklady. Proto mají ekonomové takové potíže s hledáním ryzích příkladů přirozených monopolů, neboť celková nákladová křivka firmy (která bere v potaz i náklady managementu) úspory z rozsahu zpravidla nevykazuje.

## MÝTUS 2

*Přirozeně monopolní odvětví je nutné regulovat, protože neregulovaný monopol bude zneužívat svého postavení na úkor spotřebitele.*

Jedná se vlastně o pokračování předchozího mýtu. Z popisu přirozeného monopolu, hrozících cenových válek a nebo z hrozících neefektivních duplikací podle některých ekonomů a politiků vyplývá, že konkurence není v případě přirozeně monopolního odvětví nejefektivnějším a životaschopným regulačním mechanismem. Musí být proto nahrazena regulací, která má zabezpečit žádoucí výsledky prostřednictvím regulace zisku, určování tarifů, kontrolou kvality, plánováním výstavby zdrojů, regulací vstupu do odvětví, kontrolou nákladů apod.

Regulace vstupu do odvětví má zabránit nejenom cenovým válkám mezi jednotlivými firmami a predátorskému chování firem (to by tolik nevadilo, protože koneckonců spotřebitelům přináší nižší ceny), ale především má zabránit možnosti existence paralelních firem, které by daný trh obsluhovaly při vyšších nákladech a cenách než je optimální. Má zabránit vzniku a existenci neefektivních duplikací.

Regulace cen a zisků má zabránit přelévání bohatství mezi firmami a spotřebiteli a to prostřednictvím opětovného zvýšení spotřebitelských přebytků a snížení přebytků výrobců (vychází se z úvahy, že ne každý spotřebitel je zároveň akcionářem a pokud ano, tak jeho podíl na majetku firmy neodpovídá jeho podílu na celkové spotřebě) a především má zabránit existenci ztrát mrtvé váhy, neboť o ty se díky regulaci také zvýší spotřebitelský přebytek a ten může být spotřebiteli využit na nákup jiných statků a služeb.

Regulace cen ale nemůže být prováděna na úrovni mezních nákladů, jak by odpovídalo dokonalé ekonomické efektivnosti, protože díky technologické struktuře přirozeně monopolního odvětví jsou na relevantním trhu mezní náklady neustále klesající a to znamená, že průměrné náklady jsou sice také klesající, ale po celém průběhu křivek na relevantním trhu jsou průměrné náklady vyšší než náklady mezní. Proto má být cenová regulace prováděna na úrovni průměrných nákladů. K explicitním průměrným nákladům je třeba přidat ještě určitý oprávněný zisk, aby měli investoři důvod investovat své peníze právě do regulovaných odvětví.

Aby monopolní firmy se zajištěným postavením a chráněné před konkurencí nezneužívaly svého postavení a neprováděly zbytečné nebo neefektivní investice, pak je třeba provádět kontrolu nákladů, kontrolu prováděných investic a je třeba schvalovat zamýšlené investice, aby docházelo k harmonickému a vyváženému rozvoji odvětví na daném území jako celku.

I kdybychom přece jenom připustili, že každý (tj. i přirozený) monopol v širším pojetí je problémem, který je nutno řešit, stále z toho neplynou závěry o nutnosti regulace v podobě, v jaké byla a je prováděna a zdůvodňována. Za prvé, znamená-li monopol nedostatek konkurence, potom je snad nejhorším lékem na problém monopolu omezování vstupu do odvětví. K tomu však nejenže v historii došlo (v případě telekomunikačního odvětví, jak ještě ukážeme, se jednalo o státem udržované a někdy i vlastněné monopoly), ale dochází k tomu pod taktovkou tzv. deregulace dodnes. Za druhé, stát si za účelem protimonopolní politiky vytvořil zvláštní orgán – v případě ČR *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*. Není jasné, proč by dohled nad údajnými monopoly v telekomunikačním odvětví nemohl spadat mezi aktivity tohoto úřadu.<sup>7</sup> Z argumentu monopolu rozhodně nevyplývá nutnost existence nějakého zvláštního regulačního orgánu – telekomunikačního úřadu. A konečně za třetí, moderní technologie nabízejí stále více alternativ pro spotřebitele i v oblastech tradičně považovaných za monopolní (i např. na úrovni tzv. *last mile*).

Ospravedlnění pro regulaci telekomunikací založené na argumentu monopolu je proto značně neuspokojivé. Široké pojetí monopolu neříká nic o jeho nebezpečnosti pro spotřebitele. I kdyby, může být ospravedlněním maximálně pro regulaci cenovou, nikoliv regulaci vstupu do odvětví. Monopol v oblasti telekomunikací *byl* pro spotřebitele problémem, byl však problémem, který uměle vytvořily státy a se kterým potom naoko bojovaly. Tento problém by byl prakticky vyřešen ve chvíli, kdy by neexistovala žádná omezení vstupu do odvětví. Tak daleko deregulace telekomunikací bohužel nešla – stát prostřednictvím telekomunikačního úřadu stále klade nezanedbatelné překážky do cesty těm, kteří chtějí na tomto trhu podnikat, čímž chrání ty, co již na trhu jsou, před konkurencí. Ospravedlňovat nutnost regulace existencí monopolu je tak z velké části nesmyslné: stát reguluje něco, co sám vytváří.

### MÝTUS 3

*Možná, že telekomunikace již dnes nejsou přirozeným monopolem jako celek, ale oblast poslední míle (last mile) jím stále je. Proto je třeba regulovat.*

Jedná se o velmi významný posun od klasické teorie regulace, která byla postavena na komplexním přijetí teorie přirozeného monopolu. Nicméně pokud jde o tvrzení, že místní smyčka je stále přirozeným monopolem, pak nic není vzdálenější pravdě. Za prvé není těžké místní smyčky stavět, duplikace není ničím špatným nebo zavrženímhodným – mnohde již dávno existuje (viz např. mobilní sítě). Vedle klasických (měděných) místních smyček telekomunikačních společností existují mnohde rozvody kabelových televizí, které mohou být použity k poskytování telekomunikačních služeb. Stejně tak existují bezdrátové technologie, které jsou substituční k místním smyčkám bývalých monopolů – mobilní telefony, pevné bezdrátové připojení. V určitých případech je možné využít i satelitní komunikaci. Kolik jiných odvětví má takové množství substituovatelných technologií a firem, které je poskytují i v současném velmi striktně regulovaném odvětví? Představa, že by místní smyčka byla úzkým místem, v němž by existoval přirozený monopol, tedy pramení z nedostatečné představivosti a zůstává spíše iluzí. Navíc, i kdyby v místní smyčce přirozený monopol skutečně existoval, ani tak by to regulaci v současné podobě neospravedlňovalo.

<sup>7</sup> To přirozeně neznamená, že bychom považovali státní protimonopolní politiku, natož potom činnost ÚOHS za smysluplnou. I když bychom pominuli veškeré teoretické výhrady proti údajné škodlivosti všech monopolů, stala se protimonopolní politika v praxi daleko spíše nástrojem boje neschopných proti schopným než prostředkem ochrany spotřebitelů.

## MÝTUS 4

*V telekomunikacích hrozí (v celku nebo v místních smyčkách) neefektivní duplikace.*

V závislosti na tom, zda se jedná o regulátora starého stříhu nebo o nového regulátora, se namítá existence neefektivních duplikací buď v telekomunikacích jako celku nebo alespoň v místních smyčkách. Tam nejenom, že nemůže existovat konkurence, ale bylo by přece nesmyslem, aby k jednomu domu vedly dvě vedení.

Neefektivní duplikace je koncept, na němž je teorie přirozeného monopolu do značné míry „emocionálně“ postavena. Avšak jeho podstatou je naprostá nedůvěra k jakékoliv konkurenci, protože konkurence není nic jiného než duplikace. Z existence duplikací však automaticky neplyne, že se jedná o duplikace neefektivní. Její efektivnost se projeví tím, zda bude schopna na trhu přežít. Pokud bude duplikace skutečně neefektivní, pak právě tržní proces ji vyřadí. K jejímu vyřazení nepotřebujeme žádného regulátora a zákazy vstupu do odvětví. Navíc, náklady plynoucí z neefektivnosti provedené investice nese na konkurenčním trhu investor a nikoliv zákazník, jak tomu je na regulovaném trhu.

Krásný příklad velice efektivní duplikace v síťových odvětvích jsou mobilní telefony, jejichž sítě se dokonale překrývají a přesto výsledkem jsou neustále se zlepšující služby a klesající ceny. Stačí si porovnat, jaké byly ceny mobilních telefonů v dobách monopolu Eurotelu a jak se vyvíjí od doby zřízení regulovaného duopolu (Paegas vs. Eurotel) a poté oligopolu, když se přidal Oskar. Již tento malý krůček směrem ke konkurenci stačil k tomu, aby ceny za poskytované služby klesly několikanásobně.

Existence možných duplikací však není v žádném případě omezena na síťová odvětví. Více obchodů v jedné lokalitě, více způsobů dopravy mezi jednotlivými místy, to vše se může zdát „duplikované“ a tedy *technologicky* neefektivní. Nicméně skutečnost, že se dvě čerpací stanice na jednom místě „užívají“, je důkazem, že jejich služeb si jejich zákazníci váží a že jejich existence je *ekonomicky* efektivní.

## MÝTUS 5

*Elektromagnetické spektrum je vzácným statkem, jehož využívání je nutné regulovat.*<sup>8</sup>

Elektromagnetické spektrum je skutečně přírodní zdroj. Nicméně má svá specifika, kterým věnujeme část zvláštní kapitoly. Nicméně stejně jako u jiných specifík, vůbec nemají sebemenší souvislost s nutností regulovat odvětví. Pokud však bychom přece jenom nějakou našli, tak spíše opačnou – jak ještě podrobně ukážeme, spektrum je spíše důvodem, proč by se regulovat nemělo.

Přírodními zdroji se má tradičně na mysli něco, co se v přírodě vyskytuje *bez* přičinění člověka. Pokud člověk takový zdroj využívá, dochází zpravidla k jeho *spotřebě*. Ve světle toho, co se rozumí přírodními zdroji, je zjevné, že EMS přírodním zdrojem není: neexistuje nezávisle na člověku, ani není jeho činností spotřebováváno.

<sup>8</sup> Dalším „vzácným“ zdrojem používaným v telekomunikacích, v jehož důsledku je toto odvětví považováno za nestandardní, jsou čísla. Pomineme-li skutečnost, že používat vzácnost zdrojů za specifikum určitého odvětví je obzvláště naivní, představují čísla naopak zrovna zdroj relativně nejméně vzácný – množina čísel je z definice neomezená! Omezená je pouze množina (celých) čísel o určitém (konečném) počtu míst. Skutečnost, že jsou v telekomunikacích k identifikaci stanice používána volací čísla s fixním počtem míst, vyplývá 1) z centralizovaného rozvoje tohoto odvětví, v důsledku něhož existuje v každé oblasti pouze jedna sada volacích čísel, a 2) z historicky daného omezení identifikačního znaku výhradně na numerické znaky. Identifikace stanice nemusí být dána nutně číslem s fixním počtem míst, alternativní komunikační systém – elektronická pošta – využívá daleko širší paletu znaků a proměnlivou délku jejich sekvence...

V dalším textu se budeme věnovat již pouze problematice elektromagnetického spektra.

EMS je pouze abstraktním označením množiny všech frekvencí, jakými se může elektromagnetická energie šířit prostorem. K problematice telekomunikací se váže ta část tohoto spektra, která je pro přenos informací technologicky využitelná. Ani zde žádné „spektrum“ neexistuje, existují pouze vysílače, přijímače a elektromagnetická energie o určitých parametrech mezi nimi.

Není-li EMS přírodním zdrojem, potom může jen těžko být *vzácným* přírodním zdrojem. To ovšem neznamená, že v oblasti radiokomunikací žádná vzácnost neexistuje! Radiokomunikace je založená na přenosu informace prostřednictvím elektromagnetického záření z vysílače k přijímači. Má-li být přenos informace úspěšný, nesmí být příjem signálu z jednoho vysílače rušen signály z jiných vysílačů natolik, aby přestal být čitelným. Vzácnost v radiokomunikaci proto existuje nikoliv z důvodu nedostatkovosti nějakého (neexistujícího) zdroje nazývaného „spektrum“, nýbrž v důsledku nebezpečí *interference*. Není totiž možné, aby v jedné lokalitě vysílaly dva vysílače k určitému přijímači nějakou informaci na stejných frekvencích: přijímač bude schopen buď přijímat signál (tedy „čist“ informaci) jen jednoho z nich (bude-li jeden z těchto signálů dostatečně silnější a druhý signál přehluší), nebo žádného z nich (nebude-li se síla těchto signálů příliš lišit). Aby bylo možné radiokomunikace bezkonfliktně využívat, je nutné vymezit určitá vysílací práva,<sup>9</sup> stanovující, kdo může odkud vysílat signál o určité charakteristice (frekvence, výkon, výška vysílače, směr apod.). Takové vysílací právo je potom přirozeně vzácné, neboť má-li jej jeden subjekt, nemůže ho mít druhý subjekt. Tato vzácnost však nemůže být sama o sobě argumentem pro nějakou regulaci, neboť doslova všechno, co člověk používá k uspokojení svých preferencí, je vzácné – práce, půda, rohlíky, diamanty. O alokaci těchto vzácných věcí rozhodují lidé dobrovolnou kooperací mezi sebou, není k ní zapotřebí žádného státního úřadu. Používat vzácnost jako argument pro regulaci proto není příliš přesvědčivé.<sup>10</sup>

Skutečným důvodem, který mají zastánci tohoto argumentu na mysli, je spíše předpokládaná složitost a od ní se vyvíjející neefektivnost, s jakou by k alokaci vysílacích práv údajně docházelo, kdyby tato práva patřila soukromým subjektům a bylo je možno bez omezení směňovat. Tento názor byl patrně i příčinou toho, proč byl původní systém, v němž se postupem času začal prosazovat tradiční princip nabývání vlastnictví,<sup>11</sup> postupně nahrazen státní správou vysílacích práv. Stát se tedy chová

---

<sup>9</sup> Alternativně by šlo říci, že je třeba stanovit *majetková práva na jednotlivé frekvence*. Takový výraz však vzbuzuje představu vlastnictví něčeho, co není *věcí*, ale *vlastností*. Šlo by potom též mluvit o vlastnictví zvuků, barev, kosmického záření – všeho, co lze charakterizovat frekvencí. Mluvit o vlastnictví frekvence je tak podobně nesmyslné, jako kdybychom mluvili o vlastnictví rychlosti, délky či váhy. Lze vlastnit pouze *věci s určitými vlastnostmi*, nikoliv *vlastností* samotné. V zájmu vyhnutí se takovým absurditám budeme nadále používat termín vysílací práva, označující skutečnost, že se nejedná pouze o frekvenci, ale i o další charakteristiky vysílání.

<sup>10</sup> To platí, i kdybychom připustili, že EMS je vzácným přírodním zdrojem. Půda je rovněž vzácným přírodním zdrojem a není vlastněna státem a celosvětově přidělována ke konkrétnímu použití.

<sup>11</sup> Tento systém spojuje vznik majetkového práva k určité dosud nikým nevlastněné věci s jejím prvním využitím, v jehož důsledku připadá takové majetkové právo osobě, která tak učinila. Vysílací práva by podle takového principu připadla vždy prvnímu, kdo daným způsobem z určitého místa vysílal (aniž by samozřejmě porušoval vysílací práva jiného subjektu).

Po letech nejasností, značného bezprávní a anarchie v oblasti využívání vysílacích práv se začaly soudy dle tohoto principu rozhodovat. V roce 1926 např. stanice WGN vysílající na frekvenci 990 kHz žalovala *Oak Leaves Broadcasting Company*, která změnila frekvenci a začala vysílat na frekvenci mezi 950 – 990 kHz, přičemž tím rušila příjem signálu stanice WGN. Soud rozhodl ve prospěch WGN a OLBC byla donucena vysílat na frekvenci nejméně o 50 kHz odlišné... Tento soudní případ byl důkazem, že se začala na poli vysílacích práv po letech divokého vysílání vytvářet a vynucovat vlastnická práva.

jako vlastník všech myslitelných vysílacích práv a tato konkrétní práva pronajímá (půjčuje) jednotlivým subjektům formou licence. Jako konečný vlastník těchto práv rovněž rozhoduje o druhu informací, jaké je možno při využití konkrétního vysílacího práva prostřednictvím elektromagnetického záření přenášet. Takové uspořádání přežívá dodnes a jen málokdo se nad jeho smysluplností pozastavuje.

Vysílací práva by mohla být vlastněna soukromě, zrovna tak jako ostatní výrobní prostředky, a efektivnosti při jejich využívání by to zásadním způsobem prospělo. Podobně jako v případě existujících katastrálních úřadů (registrujících majetková práva k půdě) by mohl stát svoji roli v této oblasti omezit na registraci jednotlivých vysílacích práv. Skutečnost, že se v telekomunikačním odvětví k bezdrátovému přenosu informací používá elektromagnetické záření, nevyžaduje zvláštní regulaci tohoto odvětví a její existenci tedy nelze tímto argumentem ospravedlňovat.<sup>12</sup>

## MÝTUS 6

*Kvalitní telekomunikace jsou nezbytnou podmínkou hospodářského růstu a zajištění nezbytné infrastruktury pro ekonomický rozvoj je úkolem státu.*

Při takové úvaze se vychází z předpokladu, že hospodářský růst veličina, kterou je nutné podporovat, a infrastruktura představuje jakýsi exogenní faktor, který k hospodářskému růstu přispívá.

Tak tomu ovšem vůbec není. Chimérická statistická veličina – hospodářský růst – nestojí mimo reálný svět a stejně tak infrastrukturní odvětví nejsou k hospodářskému růstu exogenní. Jedná se o veličinu endogenní, což znamená, že rozvoj telekomunikací je tažen rozvojem ekonomiky a opačně. Neexistuje tedy žádná jednostranná kauzální závislost. Pokud se ekonomika nebude vyvíjet zdravě, pak ani sebevětší vládní investice do telekomunikací ji nepomohou. Naopak, pokud nebudou podnikatelům v telekomunikačním sektoru kladeny překážky k jejich podnikání, pak telekomunikace nemohou být nikdy úzkým hrdlem ekonomiky a podvazovat její růst. Opak je pravdou – pokud stát a regulátoři budou klást telekomunikačnímu sektoru do jeho rozvoje překážky, pak ten se stane úzkým hrdlem, které bude omezovat hospodářský rozvoj.

## MÝTUS 7

*Důležitou součástí poskytování telekomunikačních služeb je jejich kvalita a té není možné bez regulace dosáhnout.*

Kvalita je podstatnou složkou charakteru jakéhokoliv zboží či služby. V tom nejsou telekomunikační trhy výjimkou. Ale jakou kvalitu dodávky bude zákazník vyžadovat, by bylo rozumnější nechat přímo na něm a na jeho ochotě za ni zaplatit. Ne každý zákazník je stejný a někdo může preferovat levnější byť ne stoprocentně kvalitní dodávku a někdo naopak. Ekonomická analýza konkurenčního trhu nám říká, že právě konkurence mezi výrobci a obchodníky a možnost volby vlastního dodavatele

---

Byla to právě obava tehdejších politiků, že soudy svými rozhodnutími vlastně začínají vytvářet soukromá majetková práva v oblasti radiového vysílání, která je vedla k rozhodnutí, že je třeba rychle zasáhnout (a tím pádem znemožnit samovolné řešení problému interference). K tomu došlo v roce 1927, kdy byl přijat zákon, jímž bylo elektromagnetické spektrum znárodněno (Radiocommunication Act) a jeho správcem ustavena Federal Radio Commission, v regulaci EMS předchůdce dnešní Federal Communication Commission.

<sup>12</sup> Ekonomickou diskusi o vlastnických právech a efektivnosti v oblasti elektromagnetického spektra inicioval Leo Herzel článkem „Public Interest and the Market in Color Television Regulation“ v *University of Chicago Law Review* 18, 1951, str. 802. Na tento článek navázal Ronald Coase (Coase, 1959) a po něm mnoho dalších.

zaručuje mnohem vyšší kvalitu dodávek a mnohem vyšší adresnost kvality a ceny vůči potřebám jednotlivých zákazníků. Toto tvrzení je navíc potvrzeno empirií, protože v zemích, kde byla vpuštěna konkurence do telekomunikací, kvalita všech služeb se zvýšila po všech stránkách (technické, obchodní, marketingové). Kvalita byla také mimo jiné jedním z hlavních důvodů, proč po vypršení Bellových patentů a nástupu konkurence do amerického telekomunikačního sektoru konce 19. století, začal podíl AT&T prudce klesat. Noví příchozí a nikoliv bývalý monopol začali nabízet lepší a kvalitnější služby (a dokonce i levnější).

Stejně jako jiná odvětví jsou schopna bez jakékoliv regulace zajistit spotřebitelům jimi požadovanou kombinaci kvality a ceny, byly by toho schopny i telekomunikace bez jakéhokoliv dohledu státu.

## MÝTUS 8

*Telekomunikační služby jsou specifickým produktem, který vyžaduje zvláštní přístup.*

Jako u mnoha jiných oblastí jsou specifika daného trhu považována za důvod, proč je nutné daný segment regulovat. Ke specifickým telekomunikací se ještě podrobně vrátíme ve speciální kapitole.

Telekomunikační služby mohou být příkladem ekonomického statku, jehož atraktivita pro určitého spotřebitele je (pozitivně) závislá na celkovém počtu spotřebitelů daného produktu. Čím více lidí má telefon, tím jsou telefonní služby atraktivnější. Tento jev je někdy nazýván síťovým efektem (*network effect*).

Ze skutečnosti, že (některé) telekomunikační služby lze do takové kategorie statků zařadit, však mnozí dospívají k závěru, že svobodný, neregulovaný trh by v tomto odvětví k řešení tohoto problému nevedl. Jednotliví konkurenti by prý budovali navzájem nepropojené sítě a základní princip této služby by tím nebyl naplněn.<sup>13</sup> Z toho údajně vyplývá nutnost existence regulace, jejímž prostřednictvím budou subjekty na trhu donuceny spolupracovat – propojit své sítě.

Za prvé je třeba se ptát, co by vedlo vlastníka určité sítě (a poskytovatele služeb) k rozhodnutí svoji síť s nikým nepropojit, nemluvě o tom, proč by takhle měli uvažovat všichni. Ačkoliv takové chování jednotlivých firem nelze vyloučit, existují důvody domnívat se, že snaha o dosažení zisku (běžně a právem tržním subjektům připisována) by vedla k rozhodnutí opačnému. Pokud svým zákazníkům totiž nabízí telefonní službu *pouze* v rámci své sítě, nabízí z tohoto hlediska zjevně horší produkt než konkurent, který svým zákazníkům (prostřednictvím dohod o propojení) umožňuje, aby se mohli telefonicky spojit i se zákazníky jiných sítí. Majitel sítí ochotný se propojit proto najde své zákazníky spíše než ten, který tak učinit odmítá.<sup>14</sup> Majitelé sítí jsou tak naopak motivováni k propojení svých sítí s ostatními usilovat spíše než mu bránit. A budou tak činit *dobrovolně*, neboť tím zlepšují kvalitu svých služeb. Tato skutečnost je ilustrována např. chováním mobilních operátorů, které jistě

<sup>13</sup> Hned zpočátku je třeba si uvědomit, že takový scénář zastánců regulace je v rozporu s jejich jiným scénářem (zmiňným výše), který hovoří o telekomunikacích jako přirozeně monopolním odvětví. Je zjevné, že lze vždy argumentovat pouze jedním z nich: buď 1) existuje problém monopolu, a proto nemůže existovat problém nepropojených sítí; anebo 2) existuje problém nepropojených sítí, a tím pádem neexistuje problém monopolu!

<sup>14</sup> Začátkem 20. století měla společnost AT&T v USA tisíce konkurentů, z nichž mnozí neměli své sítě propojeny. Je dost možné, že každý takový konkrétní majitel sítě byl veden představou, že postupem času rozšíří své sítě k zákazníkům v dané době obsluhovaným nějakým jeho konkurentem, jehož tržní pozici nechtěl připojením jeho sítě ke své posílit. V každém případě by měl s takovou politikou u svých zákazníků problémy ve chvíli, kdy by se jeho konkurenti rozhodli své sítě propojit. Politika nepřipojování je spíše určitou formou strategie než dlouhodobě stabilní formou uspořádání trhu.



nikdo nenutí umožňovat svým zákazníkům volat zákazníky konkurenčního operátora a naopak.

Nutnost propojení sítí jakožto údajné specifikum telekomunikací byla časem nahrazena jiným specifikem. Dnes je ohniskem zájmu (spíše než propojení místních sítí) přístup třetích stran na existující síť (TPA – *Third Party Access*). Předchozí regulací způsobená existence jediného operátora vlastního (prakticky všechny) místní i pátevní sítě totiž vzbuzuje dojem, že zavádění konkurence do tohoto odvětví neznamená jen pouhé odstranění administrativních překážek vstupu do odvětví, nýbrž vytvoření situace, kdy v okamžiku deregulace působí na trhu co nejvíce subjektů. Donucení vlastníků místních sítí zpřístupnit své sítě i operátorům, kteří žádné místní síť nevládní, je najednou prohlášováno za základní vlastnost tržního prostředí. I když bychom pominuli absurditu takového pojetí trhu,<sup>15</sup> zůstává zde stále jeden zásadní problém. Nově vzniklí operátoři vstupují mezi existujícího operátora (vlastního místní síť) a konečného zákazníka. Ve větší či menší míře v podstatě nakupují a obratem prodávají služby existujícího operátora.<sup>16</sup> Na tom by jistě nebylo nic zvláštního (na tom je nakonec založen veškerý obchod), nebýt skutečnosti, že prostor na tomto trhu nachází díky regulovaným cenám za použití služeb místní sítě. Ty jsou přirozeně stanoveny tak, aby jejich využívání představovalo v porovnání s výstavbou vlastních sítí levnější alternativu. Garantuje-li zákon novým operátorům bez místních sítí přístup do sítí bývalého monopolního operátora za tak nízké ceny, značně tím redukuje jejich motivaci stavět své vlastní sítě. Jsou-li si navíc vědomi skutečnosti, že kdyby si vlastní místní síť přesto postavili, budou ji muset rovněž zpřístupnit ostatním (a nebudou tedy moci použít tuto investici jako konkurenční výhodu), bylo by velmi překvapivé, kdyby se někdo z nich do stavby vlastních sítí pustil.

Taková situace bude mít závažné *dlouhodobé* důsledky. Noví operátoři bez vlastních místních sítí se nikdy nestanou tolik potřebnou alternativou a skutečnou konkurencí pro bývalého monopolistu. Jejich vstup na trh sice v krátkém období povede ke snížení cen některých služeb, avšak brzy vznikne mezi nimi a vlastníkem sítí symbióza, kterou žádná ze stran nebude chtít narušit.<sup>17</sup> Ceny služeb bývalého monopolisty budou i nadále byrokraticky stanovovány tak, aby mu zaručovaly „pokrytí nákladů a přiměřený zisk“. Jeho dominantní postavení v oblasti místních sítí (*last mile*) nebude nikdy ze strany takovéto „konkurence“ ohroženo. To mohou učinit pouze alternativní místní sítě, ať už je budují místní operátoři, dálkoví operátoři, kabelové televize nebo kdokoliv jiný.

Existence povinnosti propojování sítí je tak zbytečná, bude k ní docházet v naprosté většině případů dobrovolně, bez jakéhokoliv donucení.<sup>18</sup> Povinnost umožnit přístup

---

<sup>15</sup> Trh je založen na *dobrovolné* směně majetku. S počtem nabízejících určitého statku nemá bezprostředně nic společného. Považovat povinnost vlastníků sítí umožnit využití svého majetku svým konkurentům za tržní a pro-konkurenční opatření je podobně absurdní, jako za něj považovat povinnost majitele jediné restaurace ve vesnici umožnit využití svých prostor alternativním výčepním, kuchařům a číšníkům, či třeba povinnost zásilkové firmy doručovat zásilky své konkurenci.

<sup>16</sup> Skutečnost, že noví operátoři jsou vlastníky určité pátevní sítě, na tom nic nemění – vždy je část jejich produktu tvořena službami existujícího operátora.

<sup>17</sup> Tento krátkodobý efekt je velmi důležitým politickým aspektem. Okamžité snížení cen bude elektorátem registrováno a přičteno politikům k dobru. Dlouhodobý negativní efekt bude těžko identifikovatelný a navíc by byl elektorátem připisován *budoucím*, nikoliv *současným* politikům. Proto nebudou současní politici brát na dlouhodobý efekt ohled, i kdyby si ho byli vědomi.

<sup>18</sup> Analogií tohoto problému je elektronická pošta jako služba internetu. V tomto systému se nepropojení sítí prakticky nevyskytuje, kdokoliv může elektronickou poštu zasílat komukoliv jinému, aniž by tuto službu poskytovala jedna společnost a aniž by k propojování sítí jednotlivé jejich vlastníky kdokoliv nutil!

do sítí je zase dlouhodobému rozvoji tohoto odvětví škodlivá. Není-li možné existenci těchto povinností obhájit, není možné za účelem zajišťování této existence obhajovat nutnost regulace telekomunikačního odvětví.

## MÝTUS 9

*Telekomunikace jsou specifické i tím, že právo na telekomunikační služby patří do základních hospodářských práv zmíněných v Listině základních práv a svobod. Toto právo je pak zajišťováno institutem univerzální služby.<sup>19</sup>*

Univerzální služba je již téměř sto let starým principem. Za dobu své existence prodělal tento princip značnou změnu ve svém významu: nejprve označoval něco, co dnes nazýváme propojením sítí (*interconnection*). Teprve postupem času se přeměnil v „právo na telefon“.<sup>20</sup> Současný či nedávný liberalizační a deregulační proces nejenže nutnost univerzální služby nijak nezpochybňuje, ale dokonce ji z původní telefonní služby rozšiřuje též na přenos dat a mnoho služeb doprovodných<sup>21</sup> a vymýšlí složitější systém financování této služby.<sup>22</sup>

Univerzální služba dnes představuje stále více byrokraticky náročný systém dotování spotřeby jedněch z prostředků druhých. Takové počínání nemá žádné opodstatnění. Ceny mnohých služeb se skutečně liší v závislosti na geografické poloze jejich spotřebitelů. Ne vždy jsou však tyto rozdíly v neprospěch mimoměstských (řídce osídlených) oblastí – např. nájem 1 m<sup>2</sup> bytového prostoru je zpravidla dražší ve městě než mimo něj. Žádný zákon přitom nikdy nepožadoval vyrovnání těchto cen křížovými dotacemi nebo vytvořením fondu na krytí ztrát z pronajímání městských prostor za stejné ceny jako mimo město, přestože by šlo bydlení považovat za sociálně citlivější a významnější službu než telefon... Snad ještě významnějším statkem jsou potraviny, jejichž ceny se rovněž nikdo nesnaží vyrovnávat.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> V námitce se nebudeme zabývat původem a ospravedlňováním tzv. hospodářských práv v Listině základních práv a svobod. Pouze konstatujeme, že rozmach pozitivních práv (nároků) pramení z poválečného rozkvětu kolektivistického myšlení celosvětově a v mezinárodních organizacích zvláště. Na tomto místě se budeme věnovat námitkám proti univerzální službě z ekonomického pohledu.

<sup>20</sup> Kořeny tohoto moderního pojetí univerzální služby se objevují až v *Communication Act* z roku 1934 a teprve od roku 1952 začaly být regulátorem za tímto účelem používány konkrétní donucovací nástroje (požadavek křížových dotací apod.). Princip univerzální služby se ze Spojených států rozšířil do ostatních zemí.

<sup>21</sup> Konkrétní služby podléhající režimu univerzální služby se v různých zemích liší: od udržování veřejných telefonních automatů přes vydávání telefonních seznamů až po vybavování telekomunikační a počítačovou technikou či výstavbu tzv. informační dálnice nebo přístup k tzv. širokopásmovému přenosu dat.

<sup>22</sup> Původní systém křížových dotací (které dnes mimochodem zákon zakazuje, ačkoliv je dříve přikazoval!) nebylo možné udržet. Provádět křížové dotace na (relativně) konkurenčním trhu je totiž velmi obtížné, neboť vysoké ceny v jedné části trhu lákají do této části konkurenci a tomu, kdo by chtěl křížové dotace provádět, zbudou pouze ztrátové (dotované) služby. Proto bylo nutné vymyslet regulátorem spravovaný systém fondu univerzální služby, kam by povinně přispívaly telefonní společnosti a ze kterého by se hradily „oprávněné náklady“ a „přiměřený zisk“ těch z nich, které by ztrátové služby poskytovaly.

<sup>23</sup> Nesmyslnost univerzální služby by bylo možné demonstrovat na hypotetickém příkladě aplikace principu univerzální služby na trhu potravin. Je-li možné pomocí univerzální služby zajistit všem dostupnost telekomunikačních služeb, musel by stejný nástroj fungovat i v případě distribuce potravin. Proč tedy nezavést univerzální službu i do tohoto odvětví? Cena všech potravin by byla „Zákonem o potravinách“ zvýšena o příspěvek do Potravinového fondu, ze kterého by pak čerpali prodejci potravin k pokrytí nákladů distribuce potravin např. v řídce osídlených oblastech (pojízdná prodejna jistě vykazuje vyšší náklady než supermarket). Samozřejmě by byl garantován i minimální sortiment každé prodejny a soubor povinností prodávajících – třeba povinnost poskytovat igelitové tašky všem zdarma

Tvrzení zastánců univerzální služby, že jejím prostřednictvím se staly telefonní služby dostupné široké veřejnosti, vyžaduje značnou dávku samolibosti. Je to právě tržní prostředí a jím neomezované inovace, které způsobují, že se zpočátku luxusní nové produkty časem mění na běžně dostupné statky – mobilní telefony jsou nakonec vhodným příkladem tohoto procesu.<sup>24</sup> I kdyby však tomu tak v minulosti bylo, existence univerzální služby dnes, kdy tyto služby již jsou masově dostupné, by tím ospravedlněna nebyla.

Proti univerzální službě lze vznést výhrady i z důvodu distorzních účinků na cenový mechanismus, které její existence vyvolává. Uměle nízké ceny dotovaných telekomunikačních služeb činí ve skutečnosti levnější technologie nekonkurenceschopnými.<sup>25</sup> V tržním prostředí bez byrokratických zásahů představují vysoké ceny navíc motivaci pro hledání a vyvíjení méně nákladných technologií, kterými lze stávajícím technologiím a subjektům na trhu konkurovat. Existuje-li však cenová regulace, v jejímž důsledku se poskytování telekomunikačních služeb v mimoměstských oblastech jeví jako stejně nákladné jako poskytování těchto služeb ve městě, mizí motivace hledat technologii, s jejíž pomocí by bylo možné skutečnou nákladnost mimoměstských telekomunikací snížit. Tím, že je vzniklá ztráta vždy uhrazena z fondu, dochází k zásadnímu oslabení motivace snižovat náklady a investovat do efektivnějších technologií.

V tomto zvráceném systému není snaha po efektivnosti odměňována, ale sankcionována, protože zavedením levnější technologie (a snížením nákladů) by se podnikatelský subjekt sám vyloučil z nároku na příspěvek z fondu. Zato neefektivnost je však odměňována: pokud se podniku podaří prokázat „oprávněnost“ nákladů státním byrokratům (způsobů, jak uměle zvyšovat náklady zná každý podnikatel spousta), budou tyto uhrazeny a ještě zvýšeny o „přiměřený“ zisk!

I kdyby bylo „právo na telefon“ legitimním, stále tím není existence univerzální služby ospravedlněna, neboť zajišťování tohoto „práva“ prostřednictvím systému sociálních dávek (jehož prostřednictvím je zajišťována většina ostatních tzv. sociálních práv) by mohl být jen těžko neefektivnější. Stát však dává současnému systému univerzální služby přednost, neboť vzbuzuje dojem, že spotřebitele nic nestojí. Redistributivní daň se neobjevuje explicitně na výplatní pásce či v daňovém přiznání, ale bývá skryta v účtech mnohých spotřebitelů za telekomunikační služby.

Existenci univerzální služby – natož potom její přežívání v „liberalizovaném“ odvětví (!) – nelze ospravedlnit ani na morálních, ani na ekonomických základech. O to méně může její existence ospravedlňovat nutnost regulace telekomunikačního odvětví.

---

či vybavovat zákazníky s ne zcela funkčním chrupem (na základě potvrzení dentisty) zubní protézou, která jim plně umožní opětovnou integraci do společnosti!

Proč není k tak ušlechtilému cíli (jakým nehladovění populace bezesporu je) takového nástroje v praxi používáno?!

<sup>24</sup> Navzdory všem překážkám, které stát mobilní telefonii kladl a klade (viz dále), změnilo mobilní telefony svůj status příslušenství špičkových manažerů na běžně dostupné vybavení mnoha dětí na základních školách. Podobný scénář mělo šíření automobilů, ledniček, videopřehrávačů či počítačů.

Navíc, i kdyby byla univerzální služba skutečnou příčinou rozšíření telefonů, nijak by to ještě zpřístupňování telekomunikačních služeb pomocí státní redistribuce neospravedlňovalo. „Právo“ na telekomunikační služby, stejně jako na jakékoliv jiné statky, má každý pouze v rozsahu, ve kterém je ochoten krýt náklady spojené s jejich poskytováním (popř. v rozsahu, ve kterém je mu je ochoten někdo dobrovolně poskytovat).

<sup>25</sup> Například pořízení mobilního telefonu může být v mnohých případech méně nákladné než zavedení pevné linky. V důsledku křížových dotací se však zákazník rozhodne pro – ve skutečnosti dražší – pevnou linku. Považujeme-li pevnou linku a mobilní telefon za dostatečné substituty (což je vzhledem k cílům univerzální služby vcelku oprávněné), je taková volba z ekonomického hlediska neefektivní.

## MÝTUS 10

*Telekomunikace je nutné regulovat z historických důvodů, neboť se vyvinuly (nebo byly vytvořeny) jako monopolní struktura a v dnešní podobě by bývalé monopoly mohly svého postavení vůči novým příchozím zneužívat.*

Pokud někdo přijme argumenty o tom, že telekomunikace nejsou přirozeným monopolem a ani nebyly a pokud i připustí, že právě regulace současné monopoly vytvořila, pak často dodá: ale právě proto nyní musíme regulovat, abychom současné monopoly odstranili – musí existovat tzv. asymetrická regulace.

Jedná se bezpochyby o argument ze všech nejsmysluplnější a tedy nejzávažnější. Je třeba si nejprve připomenout skutečnost, že na trhu, na němž zákon nebrání v aktivitách konkurence, nelze nijak smysluplně definovat a identifikovat monopol. Ukazatele tržního podílu (ať už jsou konstruované jakkoliv) popisují na takovém trhu potom jen důsledky dobrovolných rozhodnutí všech spotřebitelů daného produktu. Připusťme nyní, že výše uvedenou charakteristiku vykazuje liberalizovaný telekomunikační trh. To znamená, že bývalý monopolní poskytovatel telekomunikačních služeb je nyní již vystaven standardní tržní disciplině.<sup>26</sup> Stal se plně závislým na kvalitě produktu poskytovaného spotřebitelům. Jeho minulost, zvláště jeho naakumulovaný majetek (jako jediný vlastní prakticky kompletní telekomunikační infrastrukturu), mu sice poskytuje určitý náskok před jeho potenciálními konkurenty, tato skutečnost mu však zdaleka není takovou zárukou jeho vůdčího postavení, jak si mnozí myslí.

Životnost jeho kapitálu totiž není neomezená a jeho udržování vyžaduje dodatečné investice. Zvláště v době rostoucích nároků spotřebitelů se může jednat o investice ne zcela zanedbatelné. Tato skutečnost rozdíl mezi ex-monopolistou, disponujícím stávající sítí, a konkurenty, kteří síť teprve budují, snižuje. Dále nesmíme zapomenout na technologický rozvoj, v jehož důsledku již není budování alternativních sítí časově ani finančně až tak nepředstavitelné.<sup>27</sup> K tomu všemu připočteme ne zrovna příznivý image bývalého monopolisty v očích veřejnosti, která si bude ještě dlouho pamatovat jeho praktiky v minulosti. Jeho konkurenční boj bude nyní ostře sledován a může se lehce obrátit přímo proti jemu samému v případě, že by spotřebitelé určité jeho praktiky považovali za nevhodné či kdyby jim nějakým způsobem připomínaly minulost.

Jeho (bepochyby) „nezasloužený“ náskok z dob monopolu mu zkrátka nezůstane navždy a svůj podíl na trhu si bývalý monopolista musí v delším časovém horizontu zajistit poskytováním kvalitních služeb spotřebitelům – k příkladům se ještě dostaneme v dalších kapitolách. A k dosažení tohoto stavu není bezpodmínečně nutná nějaká regulace, která donutí monopolistu pomáhat jeho konkurentům v přebírání jeho zákazníků.

Mnoho autorů, přestože souhlasí s výše uvedenými tendencemi, je přesvědčeno, že regulace je nutná, aby dobu, po kterou těží bývalý monopolista ze své minulosti,

<sup>26</sup> Jedná se pouze o teoretické cvičení – současný telekomunikační trh, často považovaný za „liberalizovaný“, má totiž ke svobodnému trhu dost daleko.

<sup>27</sup> Alternativní páteřní sítě mohou vzniknout – a již vznikly – z již existujících sítí, jimiž disponují některé společnosti (ČD, ČEZ, REASy, Transgas apod.). V případě alternativních místních sítí se nabízí rozvody kabelových televizí a čeká se na revoluční možnost využití elektrických rozvodů k přenosu dat (*powerline*). Nezapomeňme nakonec, že alternativní sítě k tomu, aby bylo možné konkurovat bývalému monopolistovi, není nutné budovat jako pevné a ani nemusí být všude.

zkrátila. Ačkoliv je takový scénář možný, stále zůstává otázkou, zda náklady tohoto „zkrácení“ nepřeváží nad užitkem, který by z něho plynul.<sup>28</sup>

I kdybychom však možnost a vhodnost zkrácení tohoto období připustili, zůstává tento argument stále pouze ospravedlněním dočasné regulace konkrétního subjektu – tj. regulace bývalého monopolisty po dobu, kdy lze jeho náskok přičítat jeho monopolní minulosti.<sup>29</sup> Nelze jím obhajovat plošnou a neomezenou regulaci v podobě, v jaké je v současnosti prováděna.

## MÝTUS 11

*Telekomunikace musí být standardizovány, neboť bez standardizace není komunikace. Tržní prostředí nezajistí potřebnou standardizaci, proto musí existovat regulace.*

Standardizace je obvyklým zdůvodněním pro nutnost existence regulace, které nebylo prakticky nijak současnou částečnou deregulací narušeno. Na množství příkladů lze nicméně ukázat, že standardy se vytvářely i bez existence regulace na mnoha trzích od jejich samotného vzniku. Pouze takové standardy lze pak chápat jako standardy efektivní, neboť se vyvinuly dle potřeb těch, kteří dané statky využívají. Standardy vytvořené rozhodnutím státních úředníků a regulátorů mohou existovat dlouhodobě, ale nikdy o nich nemůžeme říci, že se vyvinuly proto, že nejlépe uspokojovaly potřeby zákazníků a uživatelů daných produktů či služeb. Mohly být (a zpravidla také jsou) stanoveny také pouze proto, že vyhovovaly politicky silným skupinám výrobců nebo i uživatelů. Jelikož však v regulovaných sektorech zpravidla nevíme, co by se bývalo bez regulace stalo, pak můžeme obtížně říci, v čem je státem stanovený standard odlišný od potenciálně existujícího tržního.

Typickými příklady tržně stanovených standardů jsou např. klávesnice psacích strojů a počítačů (konkurenční systémy stávajícímu systému QWERT, třeba systém DVORAK, se neprosadily), video kazety VHS (ty byly dokonce vyvinuty jako druhý standard po kazetách Beta, avšak prosadily se). Ale můžeme se podívat i na jiné standardy, o kterých ani nepřemýšlíme – např. šířka vozovek a automobilů. Dnes jsou sice stanovena pravidla, ale tato byla pouze převzata z existujícího stavu – standardy se vyvinuly v této oblasti dříve, než regulace. Trh má samovolnou tendenci vytvářet standardy, neboť se jedná o ekonomické chování a značné úspory. Proto tam, kde je standardizace významná, jí bude dosaženo i bez regulace. Naproti tomu standardy vytvářené úředníky typicky nejsou nejvhodnějším uspořádáním, neboť jejich tvůrci nemají motivaci reagovat na potřeby spotřebitelů. Z potřeby standardizace proto nutnost regulace v žádném případě neplyne.

<sup>28</sup> Jednak je třeba upozornit na skutečnost, že i při privatizaci bývalého monopolisty vzniká soukromý majetek a jakékoliv (byť dočasné) zásahy do něj vytváří nebezpečný precedent, kterého by mnozí zastánci jeho dnešní regulace bývalého monopolisty – alternativní operátoři – mohli v budoucnu litovat. Podobná regulace se totiž může rozšířit i na subjekty, které žádné monopolní výsady nikdy neměly, a může se stát trvalou.

Za druhé je problémem určit, co by vlastně taková regulace urychlila. Jistě by urychlila například vznik situace, kdy si každý zákazník bude moci zvolit svého operátora. Jak ovšem můžeme vědět, že by zrovna takové uspořádání bylo výsledkem ničím neomezované konkurence (tj. předchozí neexistence žádného monopolu)? Lze mít například velké pochybnosti, že by na svobodném trhu přežívali operátoři nevlastníci vlastní sítě.

<sup>29</sup> Identifikovat takový okamžik je přirozeně v praxi téměř nemožné. Tato nemožnost ovšem představuje spíše argument pro nezavádění žádné regulace než regulace nijak časově ani subjektivně neomezené.

## MÝTUS 12

*Telekomunikace jsou dnes deregulovány.*

Přesto, že mnozí volají po neustálé regulaci různého druhu, titíž lidé zároveň tvrdí, že telekomunikační sektor je plně nebo alespoň převážně deregulován.

Je naopak smutnou skutečností, že regulace v telekomunikačním sektoru v poslední době neustávají. Jenom mění formu, charakter a reguluje se něco jiného jinými prostředky. Tuto situaci by daleko lépe vystihoval termín *reregulace*, než v současnosti oblíbené slovo *deregulace*. Téměř cokoliv se dnes děje, je výsledkem rozhodnutí regulačních orgánů nebo jejich reakcí na vývoj, který nemohly odhadnout. Je velice málo oblastí v telekomunikačních trzích, které by byly volným trhem. Neustále jsou regulovány ceny, přístup do odvětví, rozdělovány licence na využívání EMS, vlády neustále vykonávají vliv ve velkých telekomunikačních firmách, rozhlasové a televizní vysílání je neustále pod vlivem politiků, neustále se vytvářejí státní koncepce rozvoje telekomunikačního sektoru, státní telekomunikační politiky, stát se snaží vytvářet standardy ve všem možném atd. Pouze je vše zabaleno do rétoriky, kde není o slova liberalizace a deregulace nouze. Jedná se další z řady eufemismů, které moderní stát a jeho byrokracie používá pro své sektorové plánování.<sup>30</sup>

## MÝTUS 13

*Bezbřehá deregulace se v telekomunikačním sektoru neosvědčila,  
proto je potřeba znovu začít s rozmyslem regulovat.*

Jedná se o mýtus, který je asi nejnovější ze zmíněných mýtů a který je v podstatě pokračováním předchozího. Je také asi nejnebezpečnější, neboť vrací myšlení mnoha lidí po otřesu způsobeném 90. lety do „zlatých dob monopolu“, kdy vše bylo jasné, jednoznačné a jednoduché. V jistém smyslu je právě tomuto mýtu a jeho vyvracení věnována celá tato studie.

Pokud telekomunikace nebyly deregulovány, pak nemůže jejich dnešní stav vyplývat z „bezbřehé deregulace“. Celá tato studie je vlastně námitkou vůči tomuto dnes vysloveně nejrozšířenějšímu a neustále sílícímu mýtu. Po přečtení celé studie by minimálně ti, kdo chtějí přemýšlet, mohli začít uvažovat o tom, že deregulace v telekomunikačním sektoru se nikdy *de facto* nekonala. Že vše, co se prozatím stalo bylo jen hrou na deregulaci. Telekomunikační sektor se reguluje dál. Jinými prostředky, za přítomnosti více hráčů, ale stále se jedná o sektor, který je jedním z nejregulovanějších sektorů vůbec. Příčiny kolapsu telekomunikačních akcií v poslední době jsou mnohem prozaičtější, než se nám snaží namluvit mnozí bývalí věrozvěstové nové ekonomiky. Jedná se jednoduše o dluhovou krizi, kdy mnoho společností nezvládlo svoji expanzi a dnes za to platí.

<sup>30</sup> Tato dezinterpretace se netýká pouze telekomunikačních trhů – v obdobné míře se týká též elektroenergetiky, teplárenství, plynárenství, vodárenství a železnic.

### 3. SPECIFIKA TELEKOMUNIKACÍ OPROTI JINÝM SÍŤOVÝM ODVĚTVÍM

Jak jsme viděli výše, specifika telekomunikací bývají často dávány jako důvod, proč je nutné tento sektor regulovat. Pokud bychom však chtěli, tak specifiky odvětví odůvodníme regulaci jakékoliv oblasti – každé odvětví nějaká specifika má. Na specifika se musíme dívat naprosto jinak. Specifika odvětví pouze vytvářejí prostor pro jinou formu uplatnění tržních sil. Ve specifickém sektoru mají existovat specifické tržní struktury, ne specificky orientovaná regulace.

Ačkoliv specifiky telekomunikací bylo často argumentováno, regulační schémata používaná v minulosti i v současnosti rozhodně nijak odvětvově specifická nejsou. Jedná se naopak o standardní úřednické postupy, které jsou pro všechny sektory zhruba stejné. Pokud tedy mají specifika telekomunikací být k něčemu důvodem, pak pouze ke skutečné deregulaci a liberalizaci, neboť pouze skutečné tržní prostředí vytvoří specifické nástroje, které by odrážely potřeby a specifika daného odvětví.

V následujícím textu se pokusíme identifikovat čtyři specifické aspekty telekomunikací, které by mohly vést k přesvědčení, že deregulace tohoto odvětví vyžadují jiné přístupy než deregulace jiných síťových odvětví.

#### TELEKOMUNIKACE „NIC NEPRODUKUJÍ“ – „POUZE“ NABÍZEJÍ SLUŽBY

Významným specifikem telekomunikací je to, že se jedná o odvětví poskytující nikoliv produkty, nýbrž služby. Na první pohled zní tato věta naprosto banálně. Nicméně ve světle dnes aplikovaných standardních deregulačních postupů se jedná o klíč k pochopení toho, co se v současnosti v telekomunikačním sektoru děje.

Telekomunikace poskytují službu – možnost komunikovat. Samotná služba nemá žádný obsah, který by měl ekonomickou hodnotu. Ekonomickou hodnotu má *možnost* komunikovat a *obsah* sdělení. Samotná služba je bez obsahu. To má fatální důsledky pro způsob deregulace, který byl zvolen.

V současnosti, jak jsme již popsali, se síťová odvětví „deregulují“ podle stejného vzorce. A to ať už se jedná o telekomunikace, elektroenergetiku nebo třeba plynárenství. Jenomže podstatnou odlišností telekomunikací je právě neexistence obsahu nabízených služeb.

Pokud je v elektroenergetice nebo plynárenství použita metoda de(re)regulace, jejíž podstatou je pojetí sítí jako regulovaného přirozeného monopolu a jejich majiteli je pak vnucena pozice veřejného dopravce (*common carrier*), který v podstatě nemá možnost ovlivnit, co, kým a kdy se bude skrze jeho síť transportovat, pak to sice není situace ideální, nejedná se o skutečnou deregulaci, ale tato metoda může fungovat. To, co se v elektroenergetice nebo v plynárenství transportuje, má hodnotu. Jedná se o elektřinu a plyn. Pokud konkurence bude existovat ve výrobě elektřiny a plynu, pak se sice jedná o deregulaci pouze části trhu, ale jedná se o reálnou konkurenci mezi nabízejícími subjekty, kdo je schopen daný produkt vyrobit nebo nakoupit levněji.

V telekomunikacích tomu tak není. Vlastně nám v telekomunikačním sektoru chybí obsah, náplň poskytovaných služeb. Ta měla být součástí telekomunikačních firem v rámci tzv. konvergence, kdy společnosti tvořící „obsah“ se měly stát součástí telekomunikačních gigantů. Nicméně konvergenční mánie pomalu odeznívá a i pokud by byla realizována v plném rozsahu představ jejich věrozvěstů, stále by existovalo obrovské množství služeb, které jsou typické svou „bezobsažností“ – telefonní hovory všeho druhu, připojení na internet všeho druhu apod. Obsah vytváří až ten, kdo danou službu využívá. V čem si pak chtějí telekomunikační firmy konkurovat, když služby veřejného přepravce jsou regulovány? Bez vlastní infrastruktury je konkurence také

poněkud „bezobsažná“. Pokud pro některou telekomunikační firmu bude jednodušší a levnější starat se pouze o spoje a poskytování např. širokopásmového přístupu k internetu přenechá jiným společnostem, pak je zde prostor pro vyjednávání a pro vzájemně výhodný obchod. Vynucené „dohody“ nevedou nikdy ničemu jinému, než k neefektivnímu využívání omezených zdrojů a k nespokojenosti jedné ze stran, někdy i obou.

Metoda moderní regulace ztělesněná v standardní regulační teorii a používaná v jiných odvětvích je tak pro telekomunikace právě díky jejich specifickým naprosto nevhodná. Přesto se těší plné podpoře nejen současného politického a regulačního establishmentu, ale často samotných telekomunikačních firem.

### **(NE)MOŽNOST ARBITRÁŽE**

Dalším rozdílem je možnost arbitráže. V elektroenergetice nebo plynárenství platí, že pokud dodržíme veškerá omezení pro stabilitu jednotlivých sítí, pak je úplně jedno, kudy a jak konkrétní elektřina nebo plyn teče. Ba naopak, pro tyto trhy je typické, že smluvní vztahy a fyzické toky spolu nemají velkou souvislost. Dodavatel dodá do sítě elektřinu nebo plyn na jednom místě, zákazník odebere elektřinu nebo plyn na druhém místě a skoro se stoprocentní jistotou se jedná o jiný plyn a jinou elektřinu. Což je ale úplně jedno.

V telekomunikacích toto neplatí, nebo lépe řečeno platí pouze omezeně. Pokud vytočím číslo nějakého subjektu, pak se mu chci dovolat. S velkou pravděpodobností by mi vadilo, kdybych se dovolal někomu jinému. Prostě nedostatek kapacit není možné řešit na rozdíl od elektroenergetiky a plynárenství vhodnými arbitrážemi.

V telekomunikacích je možná ale arbitráž jiného druhu. Díky ní se poprvé dostáváme k velkému problému telekomunikací – k vzájemnému propojení. Předpokládejme následující situaci. Neexistovala by povinnost propojování. Český Telecom by odmítl podepsat propojovací dohodu s alternativními operátory nebo by nabídl takové podmínky, které by byly nepřijatelné – typicky prohibitivní ceny za ukončení hovoru ve vlastní síti. Jeho cílem by bylo znemožnit (nebo alespoň co nejvíc znepříjemnit) vstup konkurentů do odvětví a zachovat si tak zděděné monopolní postavení. V telekomunikacích totiž není problém hovor začít, nýbrž ukončit. Alternativní operátor zpravidla nemá problém vystavět jednu linku ke svému zákazníkovi, ale má problém vystavět linky k jiným uživatelům, ke kterým se chce jeho zákazník dovolat. Buď se tedy dohodne na propojení se stávajícím operátorem nebo si postaví vlastní kapacity. Budování vlastních kapacit je dlouhé a nákladné. Ačkoliv by se jednalo o dobré řešení, které by vyústilo v konkurenci vlastních sítí (*facilities-based competition*), je to skutečně zdoluhavé. Pro získání alespoň některých zákazníků a generování alespoň některých zdrojů, je nutné potenciálním zákazníkům dát možnost se někam dovolat již od počátku. Jenomže propojovací ceny mohou být ze strany *incumbentů*<sup>31</sup> stanoveny prohibitivně. Existuje ale ještě možnost „arbitráže“ v přeneseném významu. Když se nebudu moci dohodnout s Telecomem, pak bude možné se dohodnout s někým, kdo propojovací dohodu s Telecomem uzavřenou má. Typicky mobilní operátoři, nebo zahraniční společnosti. Hovory pak budou mířit nejdříve do sítě smluvního subjektu a z ní pak do sítě Telecomu. Nebylo by to sice

---

<sup>31</sup> *Incumbent* je termín používaný pro označení subjektů, kterým v minulosti legislativa zaručovala monopolní postavení. Navzdory svému zjevně cizímu původu byl tento termín během krátké doby převzat do odborné terminologie a proto ho v tomto textu používáme.

Jedná se o výraz, který do obecného užívání přišel z americké politiky, kde se výrazem *incumbent* označuje stávající politik, který obhájí svoji funkci ve volbách.



nejlevnější řešení, ale vytváří to strop, který ceny za propojení účtované Telecomem nemohou překročit.

S rozvojem sítě alternativního operátora pak dojde (bude-li se jednat o úspěšný rozjezd) ke dvěma efektům, které postavení tohoto operátora posílí. Zaprvé, s růstem počtu zákazníků alternativní síť bude počet hovorů směřujících do této sítě ze sítě Telecomu růst a vzájemný poměr se začne vyrovnávat. Tím se zlepší negociační postavení tohoto operátora a stane se pro ostatní operátory atraktivnějším partnerem. Za druhé, síť alternativního operátora dosáhne tzv. kritické meze, po jejímž překonání se stane samo-živitelná, a tím i ekonomicky stabilní vůči jiným sítím. Nemusí to vůbec znamenat, že bude pokrývat stejné oblasti jako současné síť Telecomu.

Popsaná arbitráž je možná nejenom teoreticky. I v praxi byla občas využívána a to především v případě mobilních sítí v ČR, jejichž propojovací poplatky byly skutečně vysoké (viz podrobněji dále).

### **POLITIZACE ODVĚTVÍ**

Jako každé velké a perspektivní odvětví jsou i telekomunikace (včetně procesu jejich privatizace a deregulace) vystaveny značnému politickému tlaku. Specifikem telekomunikací je však v tomto ohledu skutečnost, že samotné telekomunikační služby (jsou-li spojeny s nějakým obsahem – viz dále, otázka Konvergence) mohou mít obrovský politický význam.

Politizace telekomunikačního sektoru se týká především přidělování licencí k podnikání. Toto lze nejlépe demonstrovat na problematice otázce udělování licencí na využití EMS.<sup>32</sup> Politický vliv se neuplatňuje ani tak silně u rozhodování o alokaci části spektra pro jednotlivá využití. To je pro politiky na první pohled příliš technická oblast, byť se jedná, jak ještě uvidíme v následující kapitole, především o ekonomické rozhodnutí. Nicméně druhá část rozhodování regulačních úřadů – tj. o tom, kdo konkrétně danou část spektra ke stanovenému účelu bude využívat, je pro politiky přímo živná půda. Využijeme tzv. principu „Watergate“, tj. že o korupci se vždy mluví v minulém čase, a pro příklady korupčního chování úředníků a politiků se vydáme do USA. Začneme hned v prvopočátcích rozhodování FCC o využívání EMS. V roce 1936 korupční chování dosáhlo až na samý vrchol mocenské pyramidy USA. F. D. Roosevelt, prezident, který na jistý čas zfašizoval americkou ekonomiku, zaintervenoval ve prospěch svých přátel aby získali licenci na provozování rádiové stanice. V podstatě vše, co musel udělat, bylo, aby zavolal šéfovi FCC a licence byla. Aby to ovšem republikánské straně nebylo líto (F.D.R. byl demokrat), tak praxe se příliš nezměnila, ani za republikánské administrativy, která přišla po demokratech. V dobách prezidenta D. Eisenhowera získalo licenci k provozování své rádiové stanice osm výslovně pro-republikánských časopisů. Naopak deset pro-demokratických bylo se stejnou žádostí odmítnuto. A podobně bychom mohli pokračovat.

Možnost ovlivnit rozhodnutí, kdo bude vlastnit jakou licenci, dává politikům možnost ovlivnit nejenom rozdělení zdrojů, ale také obsah toho, co bude na jednotlivých rádiových nebo televizních stanicích vysíláno. A to přes všechna ustanovení o nezávislosti a nedotknutelnosti médií, které nalezneme v Ústavě či explicitně v *Communication Act* z roku 1934. Stejně jako v případě korupce by bylo možné uvést

---

<sup>32</sup> I když ani v oblasti telekomunikací používajících fixní linky není politický vliv bezvýznamný. Typickým případem byl vývoj v amerických telekomunikacích po vypršení Bellových patentů v roce 1894, kdy se americký telekomunikační sektor otevřel z větší části konkurenci.

desítky případů zasahování FCC do obsahu vysílání amerických rádiových a televizních stanic.

Soukromé zájmy politiků jsou ale v souladu s veřejnými zájmy pouze shodou velkých okolností a náhod. Neměly by proto zasahovat do tak závažné oblasti jakou je rozdělování částí EMS pro jednotlivá využití ani v oblasti přidělování konkrétních licencí. Tržní reforma by jakoukoliv takovou možnost jednou provždy znemožnila.

Snaha o reformu stávajícího systému nebo volání po tom, aby regulátoři skutečně sloužili veřejnému blahu a nikoliv zájmům svým a zájmům politiků, je v nejlepším případě naivní.

## **KONVERGENCE**

Již zmíněný proces konvergence je oproti jiným odvětvím také specifickým, které telekomunikace odlišuje. Jedná se v podstatě, jak už bylo naznačeno výše, o propojení dvou zatím oddělených sektorů – telekomunikací v užším slova smyslu se sektorem poskytování služeb a zábavy, tj. se sektorem poskytujícím distribučním kanálům, které telekomunikační firmy vlastní, nějaký „obsah“. K částečné konvergenci dochází, nicméně rozhodně pomaleji, než si mnozí prorokové konvergenčního světa představovali. Stejně tak firmy, které se rozhodli jít strategií vytváření „konvergenčních konglomerátů“ čelí těžkým finančním problémům. Stále to zatím vypadá, že poskytování distribučních kanálů a obsahu do nich jsou oblasti, které vyžadují určité specifické znalosti a že dělba práce v této oblasti nějaký význam stále má. Proto pravděpodobně nejbližší budoucnost multimediálním konglomerátům nebude výrazně svědčit. Vlna diskusí o konvergenci byla spíše módní záležitostí a nikoliv všeobjímajícím trendem, který by určoval dlouhodobý rozvoj telekomunikačního sektoru v širším slova smyslu, byť samozřejmě se budou vyskytovat oblasti, kde se konvergence bude úspěšně uskutečňovat. Avšak za mnohem menšího halasu, než tomu doposud bylo.

#### 4. ZÁSADNÍ CHYBY V TELEKOMUNIKAČNÍ PRAXI

Jestliže telekomunikační mýty ovládají a bohužel ještě dlouho budou ovládat myšlení a rozhodování regulátorů a zákonodárců, pak není divu, že politika vůči telekomunikačnímu odvětví byla od počátku položena na chybném základě. Pokusme se shrnout největší chyby, kterých se za posledních zhruba 150 let vlády všech zemí světa dopouštěly a dopouští. Všechny komentované chyby mají své kořeny v mýtech týkajících se telekomunikací, které jsme popsali v minulé kapitole. Stejně jako u kapitoly předchozí si neklademe za cíl shrnout všechny chyby. Soustředíme se pouze na ty nejpodstatnější z nich. Na ty, které měly nejhorší dopad na oblast telekomunikací a u kterých to vypadá, že se z nich regulátoři v nejbližší době jen tak nepoučí.

##### MODEL TŘÍ ODDĚLENÝCH SEGMENTŮ

Z různých důvodů, ke kterým se ještě vrátíme, se ve 20. století pro regulaci komunikačního sektoru vyvinul v demokratických zemích v zásadě dodržovaný model struktury telekomunikačního odvětví, který je známý pod anglickým termínem *Three-Segment Model*. Rozvoj telekomunikací, konvergence a nové trhy tento pohled mírně modifikují v tom smyslu, že se mění počet segmentů, popř. jejich obsah, ale nemění se podstata regulačního modelu.

Podstatou modelu je rozdělení jednoho komunikačního odvětví na různé segmenty, na nichž jsou aplikovány různé metody regulace. A tak se komunikační trh klasicky dělí na:

- veřejné poskytovatele telekomunikačních služeb;
- tištěná média;
- televizní a rozhlasové společnosti.

Ve všech třech případech se jedná vlastně o totéž – o přenos informací. Rozdíl spočívá jen v prostředí, kterým je informace přenášena, a v tom, zda je určena určitému nebo neurčitému počtu příjemců. Přesto je dnes oddělení jednotlivých segmentů právě v důsledku odlišné regulace tak dokonalé, že jen málokdo si je výše uvedené skutečnosti vědom.

Důvodem, proč jsou jednotlivé sektory regulovány podle jiných pravidel je nejspíše historický vývoj, neboť jednotlivé části komunikačního odvětví se vyvíjely v různých dobách, kdy zásahy státu byly prováděny jinými prostředky a účel zásahu byl vždy poněkud jiný. Stejně tak byl jiný i odpor veřejnosti vůči regulacím a jejich různým formám v daných segmentech. Pokud se podíváme alespoň na některé části komunikačního sektoru, pak se nám naskytne barvitý obrázek neuvěřitelných důvodů, proč jsou dané sektory regulovány a jak.

##### *Poskytování telekomunikačních služeb*

Veřejní poskytovatelé telekomunikačních služeb zahrnovali či zahrnují – poštovní společnosti, telefonní společnosti, telegrafní společnosti (do doby než telegraf de facto vymřel), poskytovatele internetového připojení a dalších datových služeb. Tento sektor je také nejčastěji tím, co se má na mysli, když se mluví o telekomunikacích.

V případě poštovních služeb se zpravidla jednalo o státní monopoly zřízené v dobách vznikajícího nebo vrcholného absolutismu, kdy se král (obecně monarcha) a jeho tajná policie jejich kontrolou pokoušel omezit jakýkoliv pokus o organizovaný odpor

proti své moci. Teprve o mnoho staletí později začal být poštovní monopol státu ospravedlňován univerzální službou veřejnosti.

Telegrafní a telefonní společnosti, objevující se později, se rovněž vyvinuly na základě patentů a licencí, které na dlouhou dobu zaručily jejich držitelům administrativní monopol na poskytování telegrafních a telefonních služeb. V té době si zpravidla telekomunikační společnosti zavázaly politiky a regulátory a to mnohdy i tučnými úplatky, aby buď konkurence do odvětví nebyla vůbec vpuštěna nebo aby byla ochromena natolik, že nebylo možné se proti původním monopolistům prosadit. Postupně se tak ve vyspělých zemích vyvinuly státní nebo soukromé monopoly. V případě mobilních telefonů byla situace o něco komplikovanější, neboť relativně noví a pozdní příchozí museli nejdříve prosadit uvolnění některých frekvencí pro nové služby. Poté, co se jim to podařilo, se v podstatě opakuje vývoj z oblasti fixních linek z před sto lety – dochází ke kartelizaci odvětví se státním souhlasem a podporou.

### *Tištěná média*

Tištěná média vznikala mnohdy jako forma odporu proti absolutistickým vládám a požadavek na svobodu tisku byl jedním z hlavních požadavků různých demokratizačních hnutí. Tímto způsobem se dostala ochrana svobody slova a tisku i do ústav nebo listin základních práv a svobod v demokratických zemích v různých částech světa. Začaly vznikat různé tiskové zákony, petiční zákony apod., které měly za úkol tuto v ústavním pořádku zakotvenou svobodu chránit. Dalším jejím specifickým (a tím i specifickým tištěných médií) bylo to, že na jejím dodržování měli eminentní zájem intelektuálové, kteří jinak o svobodě podnikání – tj. o svobodě pro ostatní – neradi slyšeli a vůbec jim státní regulace nevadili.

### *Televizní a rozhlasové vysílání*

V případě rozhlasu a později televize se jedná vlastně o kombinaci dvou přístupů – tuhé regulace podnikání v daných sektorech (postavené na tvrzení, že EMS vlastní stát, který také bude určovat, kdo, kde, kdy, jak dlouho a co bude na dané frekvenci provozovat) a snahy dodržovat ústavně zaručenou svobodu slova a tisku. Důvodem pro toto rozpolcení je především to, že rádio a televize vznikaly již v moderní době, kdy svoboda tisku byla ve vyspělých zemích zaručena a chráněna a přitom se rozmáhal státní paternalismus a regulace. Právě skrze nová státem regulovaná média bylo možné, aby intelektuálové prosazovali své socialistické a regulační teze. Avšak nikdo se nesměl dotknout jejich svobody tyto teze hlásat.

Proto se regulace televizního a rozhlasového vysílání soustřeďuje nejenom na to, kolik bude existovat rozhlasových a televizních stanic, kolik jich bude státních a kolik soukromých, kolik regionálních a kolik celoplošných, na jak dlouho, komu a za jakých podmínek budou vydávány jednotlivé licence, ale také na obsah toho, co je vysíláno: úředně je definován standard morální nezávadnosti, přijatelnosti a vyváženosti vysílaných názorů.

Každý by očekával, že proces částečné konvergence a technologický rozvoj dokáže toto poněkud zastaralé paradigma v telekomunikační politice rozbít, neboť obrysy a hranice mezi jednotlivými sektory se začínají stírat. Je např. v tomto schématu velice problematické zařadit kabelové televize do nějaké škatulky, neboť nám z ní vždy někde budou „vyčuhovat“. Ilustracemi příkladů toho, proč konvergence a rozvoj moderních technologií toto paradigma rozbíjí, bychom mohli pokračovat. Nicméně poukazování na rozbití stávajícího přístupu z důvodů konvergence není nejsilnějším argumentem proti stávající regulaci. Regulátoři si okamžitě najdou důvody pro

neustálou regulaci i v nových podmínkách, maximálně pak přerozdělí jednotlivé podsektory do nových škatulek, podle nových kritérií. Model tří segmentů a různých regulací je třeba odmítnout nikoliv na základě současného vývoje, ale na základě jeho naprosté pochybnosti již v době jeho vzniku.

## CENOVÁ REGULACE

Další velkou chybou, kterou udělaly všechny vlády na světě, je zavedení cenové regulace na služby poskytované telekomunikačními společnostmi. Cenová regulace má několik možných podob a forem. Jak však ukážeme, podstata cenové regulace, ať už má jakoukoliv podobu nebo formu, je stejná.

V historii regulace cen se v podstatě vyvinulo pět základních metod, které postupně rozebereme:

- Rate-of-Return Regulation;
- Fully Allocated Costs;
- Best practice;
- Price Caps;
- Long-Run Incremental Cost (LRIC).

### *Rate-of-Return Regulation*

Podstatou *Rate-of-Return* regulace (neboli regulace „podle nákladů a oprávněného zisku“) je stanovování cen podle nákladů v minulém období. Za každé dopředu známé období (zpravidla jeden rok) vyjádří jednotlivé regulované společnosti své provozní náklady, množství použitého kapitálu a náklady na něj. Tato data spolu s předpoklady o budoucí poptávce jsou poté použita pro výpočet požadovaných příjmů regulované společnosti. Regulátor přitom zhodnotí „oprávněnost a účelnost“ vynaložených nákladů a stanoví „přiměřenou“ míru návratnosti vloženého kapitálu. Tato kalkulace určuje *úroveň* cen. Struktura cen by měla být stanovena tak, aby nedocházelo k nespravedlivé a neopodstatněné diskriminaci jednotlivých spotřebitelů nebo naopak (podle situace a politické nálady) aby došlo k nivelizaci cenové hladiny – tj. k diskriminaci spotřebitelů. Jedná se v podstatě o způsob cenové regulace, který platil pro všechna regulovaná odvětví v dobách minulých, kdy převládala praxe regulovaného monopolu. V podstatě šlo v tomto systému o to, že kdo více utratil i více získal. Proto se tento způsob regulace se ukázal jako velmi nevhodný a způsobil velké distorze v ekonomice.

### *Price Caps*

Další možností jak regulovat ceny je *Price-Cap* regulace (regulace pomocí „cenových čepiček“). Tato metoda je dnes mezi představiteli standardní regulační teorie jedna z nejpopulárnějších. Její podstatou je, že pro předem určené období (zpravidla čtyř nebo pěti let) je regulované společnosti umožněno činit takové změny v cenách, jaké uzná za vhodné s tím, že průměrná cena určitého koše jí produkovaných služeb nebo zboží neporoste více než  $RPI - X$ , kde RPI je *Retail Price Index* (index spotřebitelských cen nebo jiný index vyjadřující míru inflace) a X je číslo stanovené vládou popř. regulačním orgánem zohledňující vzrůst produktivity. Na konci daného období je faktor X znovu stanoven. De facto se jedná o stanovení maximálních cen – teoreticky bez ohledu na náklady regulovaných společností. V praxi to znamená, že alespoň v dlouhém období musí maximální ceny náklady respektovat. Jedná se tak pouze o jinou verzi předchozí regulace.

### *Fully Allocated Costs*

Tento princip se spíše než regulace celkové úrovně cen používá k oceňování cen za jednotlivé poskytované služby. Jeho význam začíná stoupat v době rozvoje regulačního mainstreamu, kdy je nutné ocenit regulované služby tak, aby stanovené ceny nebyly diskriminační, nebyly prohibitivní a umožnily rozvoj podnikání i regulovanému subjektu. Podstatou je stejně (jako u *Rate-of-Return* regulace) akceptování všech nákladů, které daný operátor na poskytování dané služby vynaložil. Tyto náklady jsou pak rozpočítány na jednotlivé služby. Problémů s tímto typem regulací je mnoho. Nejenom zachovává oceňování neefektivnosti pro provedené investice, a tím i motiv k plýtvání (protože jakékoliv náklady budou rozpočítány do regulovaných cen), ale samotné rozpočítání nákladů na jednotlivé služby je problematické. Představme si např. telefonní ústřednu. Ta bude z jedné imaginární části sloužit k poskytování neregulovaných služeb, ale stejně tak i služeb regulovaných. I kdybychom tedy zajistili, že cena ústředny, která vstupuje do výpočtu, nebude přemrštěná, není vůbec jednoznačné, jak investiční náklady mezi neregulované a regulované služby rozdělit. Ještě složitější je situace u nákladů režijních. Jejich přiřazení jednotlivým produktům je ze své podstaty nemožné a snaha regulátora toho dosáhnout připomíná daleko spíše věštění z křišťálové koule.

### *Best Practice*

Jedná se o metodu cenové regulace, kdy je regulovaná cena stanovena na úrovni, která je odvozena z ceny na trhu dosahované nejefektivnějším operátorem. Zpravidla je regulovaná cena vypočítána jako průměr cen účtovaných několika nejefektivnějšími operátory (obvykle třemi). Výhodou této metody je její jednoduchost a jednoznačnost: stačí se podívat, jaké ceny se na trhu skutečně účtují.

Na první pohled by se tak mohlo zdát, že vyřešila dávný problém regulací – motivace k maximalizaci nákladů. Nicméně má jiné háčky – a jeden přesně opačný. Alternativní operátoři jsou při tomto typu cenové regulace motivováni nasazovat ceny za propojení velice nízko, a „vytvářet“ tak nízké ceny za propojení u dominantního operátora. Ačkoliv se nízké ceny nejeví pro spotřebitele jako problém, mohou i ty mít za následek alokační neefektivnosti. Ty spočívají především v tom, že vytvářejí malou motivaci pro investice do stávající sítě nebo do stavby sítí nových.

### *Long-Run Incremental Cost (LRIC)*

Poslední a dnes asi nejpopulárnější a „nejprogresivnější“ metodou cenové regulace je metoda LRIC<sup>33</sup> (neboli metoda regulace cen podle „dlouhodobých mezních nákladů“). Metoda LRIC se tváří ze všech používaných metod nejvědeckěji, neboť používá terminologii neoklasické ekonomie, podle níž se cena v dlouhém období rovná dlouhodobým mezním (tj. dodatečným neboli „inkrementálním“) nákladům.

Mezní náklady jsou revolučním konceptem, který se v ekonomické teorii vyvinul na několika místech současně v druhé polovině 19. století.<sup>34</sup> Jeho hlavní myšlenkou je to, že tržní cena je určena průnikem křivky mezních nákladů a mezního užítku bez ohledu na to, jaké jsou celkové náklady a celkový užitek. Metoda LRIC tak může vzbuzovat dojem, že jde vlastně o vědecky odvozenou tržní cenu přijatelnou pro obě strany trhu. Je tomu ale tak?

---

<sup>33</sup> Někdy je tato metoda označována jako LRAIC (Long-Run Average Incremental Cost). Je vhodné upozornit, že průměrem (dodatečný výraz „average“) se zde nemá na mysli průměr vztažený na jednotku výstupu, nýbrž průměr vzhledem k různým časovým okamžikům. V principu se však jedná o totéž.

<sup>34</sup> Za otce tohoto konceptu jsou nezávisle na sobě považováni tři ekonomové – Carl Menger, William Stanley Jevons a Léon Walras.

Záměrem regulátora je zde stanovit regulovanou cenu na úrovni nákladů nutných k poskytnutí *dodatečné* jednotky výstupu *za předpokladu*, že by výrobce byl schopen změněnému množství svého výstupu přizpůsobit strukturu všech používaných vstupů (odtud důraz na *dlouhodobé* náklady<sup>35</sup>).

Ačkoliv je metoda LRIC prosta některých závažných defektů jiných metod, neznamená to, že představuje bezproblémový nástroj stanovování „spravedlivých“ cen. V první řadě subjekt, který regulaci podléhá a kterému by daná cena měla krýt jeho dodatečné náklady, se *nerozhoduje* v nějakém dlouhém období, tj. v situaci, kdy je schopen všechny své vstupy přizpůsobit požadovanému množství výstupu. Naopak, všechna svá rozhodnutí činí v situaci, kdy jsou některé jeho vstupy fixní. A tak ačkoliv může být pravda, že poskytnutí dodatečné minuty propojení by přišlo operátora na v dlouhém období na 20 haléřů, ve skutečnosti ho to přijde třeba na 40 haléřů, neboť nemůže ze dne na den postavit třeba novou ústřednu. Regulovanému subjektu tak budou ceny za propojení pokrývat jeho náklady pouze v dlouhém období (tedy až poté, co zmíněnou ústřednu postaví).

Dalším problémem je praktická aplikace této metody. Klíčové je totiž vytvoření modelu, při němž je nutné využívat data od společností, kterým na výsledné částce, které z modelu vyplyne, záleží. A tak stejně jako v případě historických nákladů bude mít potenciálně regulované společnost motivaci předkládat takovou produkční funkci, která bude LRIC nadnášet, zatímco ti, kteří mají zájem o co nejnižší regulované ceny, budou přesvědčeni o daleko vyšší produktivitě v tomto sektoru. Výsledný model je pak předán regulátorovi, který jej může dle svého zvážení (a vlivu jednotlivých zainteresovaných stran) nadále upravovat. Vytvořením modelu však celý problém ještě nekončí – k získání výsledků je ho totiž ještě doplnit aktuálními daty (cenami). I tato data nejsou však vždy jednoznačná, a není proto překvapivé, že na ně mají *incumbent* a alternativní operátoři jiný názor.

Ve svém konečném důsledku (v dlouhém období) se LRIC od cenových čepiček a oprávněných nákladů navýšených o přiměřený zisk příliš neliší. Je jen mnohem složitější, komplikovanější a není o nic průhlednější.<sup>36</sup> Rozhodně není způsobem, jak vypočítat tržní ceny – ceny přijatelné pro obě strany trhu. Kdyby tomu tak bylo, strany by se na nich dohodly dobrovolně a ke spolupráci by je nebylo třeba nutit.<sup>37</sup>

## ZABRÁNĚNÍ VSTUPU DO ODVĚTVÍ

Pokud základem argumentu pro regulaci telekomunikací byl proklamovaný přirozený monopol, pak je asi nejhorším způsobem jak na existenci přirozeného monopolu reagovat zakázat vstup do odvětví. Přesto se tak stalo. Navíc, omezení vstupu do odvětví mělo naprosto jiné příčiny než strach z přirozeného monopolu. V tehdejší době totiž žádná taková teorie neexistovala a byla vytvořena ekonomy na

---

<sup>35</sup> *Dlouhým obdobím* nemají ekonomové na mysli nějaký konkrétní časový interval, nýbrž situaci, kdy žádný z využívaných vstupů není fixní – výrobce je schopen rozhodovat o množství všech svých vstupů.

<sup>36</sup> Pokud jde o české zkušenosti s touto „progresivní“ metodou, pak u nás se jí chopila Asociace provozovatelů veřejných telekomunikačních sítí (APVTS) – tedy především její část zahrnující alternativní operátory (Český Telecom se vypracovávání české metody LRIC zúčastnil jen „stínně“ – neboli jako Chytrá Horákyň: data dodával-nedodával, s ostatními spolupracoval-nespoupracoval...). ČTÚ tuto metodiku následně akceptoval. V současnosti „jen“ musí vytvořený model naplnit konkrétními daty. Alternativní operátoři už to udělali a vyšly jim následující ceny: 28 haléřů za minutu hovoru ve špičce v rámci jednoho uzlového telefonního obvodu a 14 haléřů mimo špičku. To by znamenalo zlevnění o více než polovinu (oproti v současnosti platným „velkoobchodním cenám“ 60 haléřů a 30 haléřů). Telecom ovšem logicky považuje už současné ceny za příliš nízké.

<sup>37</sup> Je třeba přiznat, že o to, aby cena bylo přijatelná pro obě strany, nakonec regulátorovi ani nejde.

„společenskou objednávku“ ze strany politiků teprve mnoho desítek let po monopolizaci všech síťových odvětví.

Přesto, že se jedná o naprostý opak toho, co by podle svých vlastních zdůvodnění měli regulační úředníci dělat, jedná se o politiku, která nejenom byla naprosto bezvýhradně sledována, ale v určité formě přežívá do dnes. Existence licencí a způsob státní správy EMS je pouze modifikací politiky zabránění vstupu do odvětví.

Pokud bychom měli opsat v nějakém podobenství, jaké účinky tato politika má, pak nejlepším přirovnáním je způsob léčby oslabeného organismu, tím, že se nemocnému pustí žilou. Nejenom, že se nezasahuje podstatu nemoci, ale situace se v důsledku „léčby“ ještě zhorší.

## ZESTÁTNĚNÍ EMS

Jak jsme se již zmínili v kapitole popisující mýty telekomunikačního odvětví, jedním z nejpodstatnějších mýtů je přesvědčení o potřebě státního vlastnictví EMS. Nicméně naznačili jsme, že takové uspořádání nejenže nemusí být optimální, ale dokonce se ani „samovolně nevyvinulo“. Mnoho lidí v telekomunikační branži se však domnívá, že takové uspořádání je jediné možné a myslitelné. Základní problémy spojené se státním vlastnictvím EMS jsou trojího druhu:

- EMS není přírodním omezeným zdrojem v tradičním smyslu toho slova;
- státní vlastnictví EMS zpomaluje technologický pokrok;
- staré špatné argumenty ospravedlňující státní vlastnictví a správu EMS jsou postupně nahrazovány novými špatnými argumenty.

Souboj mezi bezdrátovými komunikacemi a komunikacemi prostřednictvím vedení je snad starý jako moderní telekomunikace samé. Televizní a rozhlasové společnosti si musely postupně zvyknout na konkurenci rozhlasů po drátě a kabelových televizí. Naopak telekomunikační společnosti si musely postupně zvyknout na konkurenci hlasových (a později i datových) přenosů bezdrátovými technologiemi. Navíc je mezi jednotlivými technologiemi nejenom substituční vztah, nýbrž i vztah komplementární, kdy např. u kabelových televizí hrají důležitou roli i bezdrátové přenosy a naopak.

### *Vzácný statek*

Hlavním argumentem zastánců regulace EMS je jeho vzácnost. Podívejme se tedy podrobněji na pojem vzácnosti. Při využívání tohoto argumentu se jeho zastánci snaží dokonce mnohdy probudit i lidskou fantazii nebo poetismus – např. autor populární knihy Hal Glatzer: „Who Owns the Rainbow?“, neboli „Kdo vlastní duhu?“. V podobném duchu se vyjádřil i např. bývalý prezident USA v dobách Velké Deprese Herbert Hoover, který často bývá považován za příznivce tržních řešení<sup>38</sup>: „Rádiová komunikace nemůže být posuzována jako pouhé podnikání, které přináší privátní zisk, soukromou reklamu nebo zábavu pro zvědavé. Jedná se o věc veřejného významu, která musí být posuzována především z tohoto pohledu a to v rozsahu a na stejných obecných základech jako ostatní veřejné služby.“ O tom, že se jednalo o názor velmi rozšířený, svědčí to, že právě Hoover byl jedním z nejvlivnějších osobností, které se zasloužily o vznik *Federal Radio Commission* v roce 1927, která v USA začala „ve veřejném zájmu“ spravovat EMS. Pokud je hlavním argumentem pro regulaci vzácnost EMS, musíme nejdříve prozkoumat, zda EMS je skutečně tak vzácné, jak zastánci regulace tvrdí.

---

<sup>38</sup> Herbert Hoover však oproti všeobecnému přesvědčení byl spíše než zastánce tržní ekonomiky a volnotržních řešení v hospodářské politice zastáncem silné ruky státu v ekonomice a státního intervencionismu. Podrobně viz J. Šíma: Trh v čase a prostoru, LI, 2000.



Již jsme zdůraznili, že vzácnost EMS má jinou povahu, než klasická vzácnost tzv. neobnovitelných zdrojů. EMS se jeho používáním nezmenšuje. Ba naopak, do určité míry jej přibývá. A to ve třech významech.

Zaprvé, chce-li někdo využívat EMS pro přenos informací v určité oblasti, pak není možné, aby je ve stejné oblasti na stejné frekvenci využíval někdo jiný. Nicméně velikost této oblasti závisí na síle signálu. Malá vysílací stanice pro domácí bezdrátový telefon je konstruována tak, aby nevytvářela natolik silný signál, který by rušil podobný přístroj v sousedním bytě operující na obdobné vlnové délce. U televizních stanic bude rozsah jejich působení samozřejmě mnohem větší. Proto čím slabší signál je možné využívat, tím více uživatelů má na daném území možnost dané pásmo používat, aniž by mezi sebou jednotlivé signály interferovaly.

Dále možnost využívání EMS závisí na šířce pásma EMS, které je pro přenos informace využíváno. Určitým způsobem definované pásmo (šířka a frekvence) umožňuje přenos konstantního množství dat. S rozvojem technologií datové komprese je dnes možné pomocí stejného pásma přenášet větší množství dat (popř. přenášet stejné množství dat prostřednictvím užšího pásma) a EMS tak využívat intenzivněji.

Posledním faktorem, který je třeba brát v úvahu, je využitelnost určitých frekvencí pro přenos informací. Původně byly využívány relativně nízké frekvence, na kterých dodnes vysílají televizní a rozhlasové stanice. Po druhé světové válce došlo k rozvoji využívání mikrovlnných vysílačů a díky stále se zdokonalujícím technologiím je možné využívat frekvence stále vyšší a vyšší a EMS tak využívat extenzivněji.

Z hlediska objemu dat, který je možno prostřednictvím EMS přenést, je tak EMS rozhodně méně vzácným statkem, než bylo před 50 nebo 60 lety. To, že EMS neubývá, ale neznamená, že se nejedná o zdroj vzácný – má svoji cenu, je po něm větší poptávka, než nabídka, a proto je vzácný. Nicméně jedná se o zdroj jako každý jiný.

Analogií může být kus země. Pokud je někdo vlastníkem pozemku, nikdo jiný být vlastníkem nemůže. Stejně tak činnost na jednom pozemku, která překračuje jeho hranice může „interferovat“ s činností na jiném pozemku. Přesto neexistuje sebemenší důvod pro to, aby nějaký státní úřad rozhodoval o tom, co, kdy a kde má na kterém pozemku být a kdo má být jeho vlastníkem.<sup>39</sup>

### *Unikátnost spektra*

Dalším argumentem, proč by měl být stát tím, kdo telekomunikační spektrum spravuje, je s oblibou poukazovaná unikátnost EMS. V ekonomickém slangu by se dalo říci, že podle těchto názorů nemá EMS blízký nebo žádný substitut. Nic však nemůže být dále od pravdy. V podstatě cokoliv, co je dosažitelné prostřednictvím EMS, může být dosaženo jinými prostředky.

Bezprostředním substitutem bezdrátové komunikace je samozřejmě komunikace pomocí fixních kabelů. Substituční vztah je samozřejmě vzájemný.

Jedinou částečnou výjimkou jsou v tomto případě mobilní komunikace, neboť těžko si představit jiný prostředek komunikace v případě letícího letadla, plovoucí lodě nebo jedoucího automobilu. Nicméně i v tomto případě existuje několik technologických možností, jak komunikace dosáhnout. Všechny sice budou nějakým způsobem využívat část EMS, ale každý jinak a jinými technologickými prostředky.

V čem je pak EMS unikátní, není příliš jasné.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Odhlédněme nyní od toho, že takové úřady ve skutečnosti existují. Jejich opodstatnění není o nic větší než u státní správy EMS.

<sup>40</sup> I když připustíme, že EMS skutečně unikátní je, stále z toho nic ohledně regulace nevyplývá. Ve své unikátnosti by totiž EMS nebylo nijak unikátní – existuje i jiné zdroje, které jsou unikátní (tj. bez

### *Důsledky státní správy*

Pokud se podíváme do USA, kde bylo zákonem *Radiocommunication Act* z roku 1927 EMS zestátněno, pak v následujícím zákoně *Communication Act* z roku 1934 bylo výslovně stanoveno, aby FCC ve správě EMS brala v potaz veřejný zájem. Nejlepším způsobem, jak brát v potaz veřejný zájem, by bylo vytvoření trhu s právy k EMS. Nicméně toto neměli tvůrci *Communication Act* ani úředníci na FCC ani v nejmenším v úmyslu. Pokud budeme sledovat skutečné dopady státní správy EMS, zjistíme, jak troufalé je tvrzení regulátorů, že státní správa kmitočtového spektra je vykonávána „k zajištění účelného využívání kmitočtů“. Má-li se totiž „účelným využíváním“ na mysli ekonomická efektivnost, potom je třeba autory této myšlenky upozornit na skutečnost, že se zásadně mýlí, a to hned z několika důvodů:

- (a) V důsledku chování státu jako monopolního vlastníka všech vysílacích práv (nepřipouštějícího jakoukoliv směnu těchto práv) neexistují na tomto trhu ceny odrážející relativní vzácnost. Jakmile neexistují ceny, nelze provádět racionální ekonomickou kalkulaci – nelze vědět, zda výsledný produkt je spotřebiteli ceněn více než výrobní faktory spotřebované k jeho výrobě. Jak může potom stát rozhodovat o „účelném využívání kmitočtů“? Vyžaduje-li vysílací práva využívat specifickým způsobem, potom i kdyby majitel licence věděl, že může svým spotřebitelům (a rovněž sobě, v důsledku vyššího zisku) posloužit lépe, kdyby svá vysílací práva využíval jiným způsobem, nemůže tak učinit.<sup>41</sup> Již z tohoto důvodu jsou vzácná vysílací práva výrobním vstupem (prostředkem), který není v takových případech využíván efektivně. Zakazuje-li stát navíc směnu těchto licencí, činí tak implicitní náklady držby těchto práv rovné nule. V důsledku toho je držitelé licencí používají i v případech, že by je jejich alternativní držitelé byli schopni využít (i v rámci jednoho daného způsobu jejich využití) efektivněji.
- (b) Stát zabráňuje využívání velké části vysílacích práv, která vyhrazuje pro případné své vlastní použití (armáda, policie) nebo nějaké „plánované“ budoucí použití (např. UMTS). Takováto politika vychází z předpokladu, že náklady na nevyužívání těchto práv jsou nulové. Ačkoliv však výše zmíněná neexistence cen skutečnou výši implicitních nákladů zakrývá, nulové rozhodně nejsou. Takové počínání státu činí vysílací práva vzácnější než ve skutečnosti jsou, a je proto rovněž příčinou neefektivnosti.
- (c) I kdyby měl stát jakožto vlastník vysílacích práv snahu zajistit jejich efektivní využívání (tj. kdyby neprováděl aktivity zmíněné v bodech a) a b)), současná

---

blízkých substitutů). Vezměme si opět příklad půdy: vzhledem k tomu, že prakticky jakákoliv aktivita probíhá někde na nějakém místě (a ne např. v meziplanetárním prostoru), je půda téměř ke všemu nutná. Nelze ji proto dokonale nahradit jinými zdroji – je v tomto smyslu rovněž unikátní. A přesto je soukromně vlastněna, je s ní obchodováno a každý ji může (myslitelně) využívat podle svého!

<sup>41</sup> Z ekonomie víme, že má-li být produkce efektivní, potom musí být příjem z mezního produktu nějakého vstupu ve všech jeho použitích stejný. Pakliže to splněno není, je vždy možné přesunout část vstupů z méně výnosného do výnosnějšího využití, čímž pádem bude za pomoci stejného celkového množství vstupů vyprodukováno něco, čeho si spotřebitelé více cení.

Představme si X technologicky navzájem substituovatelných vysílacích práv, z nichž Y je využíváno k poskytování jednoho typu služeb (S1) a X-Y k poskytování druhého typu služeb (S2). Je-li zisk z nejméně ziskového použití práv za účelem poskytování S1 větší než zisk z nejméně ziskového použití práv za účelem poskytování S2, potom je využití těchto práv neefektivní. Celkový zisk (a tedy efektivnost) by totiž bylo možno zvýšit prostřednictvím změny způsobu používání jednoho vysílacího práva: namísto k poskytování S2 by bylo využíváno k poskytování S1. K poskytování S1 by bylo využíváno Y+1 práv a k S2 potom X-Y-1 práv. Tím by se snížil rozdíl v ziskovosti nejméně ziskových použití práv k poskytování jednotlivých služeb. Stejný postup bychom opakovali tak dlouho, dokud se ziskovost jednotlivých mezních jednotek práv nevyrovná. Teprve potom bude využití všech X vysílacích práv efektivní.

praxe by tomu byla velkou překážkou. Ti, co dnes o míře a způsobu využití těchto práv rozhodují, mají velmi málo motivace k tomu, aby o jakoukoliv efektivnost usilovali – jejich odměny nejsou na míře efektivnosti využívání vysílacích práv závislé. I kdyby jim však o to skutečně šlo, jejich úsilí by bylo svazováno mohutnou byrokratickou mašinérií. Povinnost zvažovat „veřejný zájem“, „nediskriminovat“ apod. a často nutnost čelit politickému tlaku současných držitelů licencí (jimž hrozí v důsledku realokace spektra ztráta licence), vede ke zdlouhavému procesu rozhodování. Lze se jen dohadovat, o kolik let dříve by bývali mohli spotřebitelé využívat televize, satelitních spojení či mobilních telefonů a jaké náklady takové zpoždění mělo.<sup>42</sup> Samotný mechanismus rozhodování proto efektivnosti využití vysílacích práv brání.<sup>43</sup> Existuje několik důvodů proč. Především, pokud chce regulační orgán rozhodnout o přidělení některé části spektra novému využití, musí tuto část někomu odejmout. Ať už je tento subjekt jakýkoliv (soukromý subjekt nebo jiný státní orgán jako např. armáda nebo jiné silové složky), pak se tomuto odejmutí zpravidla zuby nehty brání. Druhým důvodem je to, že rozhodování o využívání spektra prostřednictvím technických argumentů je čistě arbitrární. Bez ekonomických měřítek, tj. cen není možné dosáhnout maximalizace užitku z vzácných zdrojů. V nejlepším případě dosáhneme toho, že se zdlouhavě porovnávají jednotlivé možnosti využití dané části spektra. Po rozhodnutí o tom, která alternativa zvítězí není nikdy jisté, zda se jedná skutečně o rozhodnutí ve veřejném zájmu. Pokud by se náhodou zjistilo, že jiné využití spektra by bylo vhodnější,<sup>44</sup> pak stejně zdlouhavý proces je zapotřebí ke změně rozhodnutí. V případě tržního porovnávání nabídek a poptávek z hlediska vlastníka práv na využívání části EMS je naopak vlastníky vysílacích práv motivován rozhodnout co nejdříve a jen těžko by tak bylo otázkou dlouhých let.

Je pozoruhodné a smutné, že navzdory všem těmto skutečnostem zůstává státní správa EMS něčím, co není prakticky nijak zpochybňováno. Příčinou může být to, že když selhaly staré důvody pro státní regulaci, našli se nové.

Hlavním novým argumentem pro státní regulaci využívání EMS je např. nutnost regulace využívání síly a působivosti obrazu jako média na diváky. Tento nový argument se tak týká především televize (nicméně jejím prostřednictvím celého využívání EMS). Z pohledu regulátorů má však hned jisté výhody:

---

<sup>42</sup> Uveďme si tuto skutečnost na příkladu mobilních telefonů. Základní technologie k mobilní telefonii (cellulární neboli buněčná technologie) byla známa koncem 40. let, komerčně realizovatelná se však stala až v 60. letech díky rozvoji počítačových technologií. Ve Spojených státech byla jednání o vyčlenění části spektra pro mobilní telefonii zahájena v roce 1968. Toto rozhodnutí však trvalo FCC sedm let – stalo se tak až v roce 1975. První licence na komerční provozování mobilní telefonie byla vydána ještě o dalších 6 let později, v roce 1981. Ani potom se proces udělování licencí nijak neautomatizoval. Proces vyřízení žádosti o udělení licence žadatelům bez pevné sítě trval v průměru více než rok (konkrétně 13,7 měsíců). Studie odhadují náklady v důsledku zpožděného uvedení mobilních telefonů na trh jen ve Spojených státech na 86 miliard USD (J. H. Rohlf, C. L. Jackson, T. E. Kelly: *Estimate of the Loss to the United States Caused by the FCC's Delay in Licensing Cellular Telecommunications*, National Economic Research Associates, Inc., Washington, D. C., 1991, citováno v Mueller, 1982).

<sup>43</sup> Paradoxně, kdybychom prohlásili šéfa telekomunikačního úřadu za vlastníka všech vysílacích práv, choval by se (s nejvyšší pravděpodobností) daleko efektivněji, neboť s rostoucí efektivitou využití vysílacích práv by rostl jeho zisk. Veškerá vysílací práva by se snažil využít co nejziskověji a žádná z nich by jen tak nenechal ležet ladem. I když by bylo možné mít velké výhrady k legitimitě takového vlastnictví, pro spotřebitele by to rozhodně představovalo krok pozitivním směrem!

<sup>44</sup> Což však při absenci trhu a tedy cen není vůbec myslitelné!

- je možné posílit regulaci i v jiných odvětvích (např. kabelové televize nebo tištěná média);
- nesetkává se s odporem veřejnosti, zvláště když je regulace odůvodněna ochranou dětí před virtuálním nebezpečím.

Příklad zmiňovaného argumentu pro pokračující regulace EMS má svůj reálný podklad. Televize a obrazová média obecně jsou velice silná a působivá. Ale působivost vizuálního vjemu na psychiku člověka nemá ani v nejmenším souvislost s vládní regulací. A pokud má, pak naopak – je důvodem k odstranění vládních restrikcí. Pokud mají vizuální média takový vliv na společnost, pak proč by je měla ovládat monopolně vláda. A jak se vlastně liší televize od jiných obrazových médií – videa, časopisů, knih atd. Takové vizuální vjemy jsou stejně působivé jako televizní. I když bychom předpokládali, že někdo nemůže odtrhnout oči od televize a nemůže ji vypnout, pak proč omezovat počet programů a počet podnikatelů v televizním průmyslu a dávat vládě monopol na to, co lidé závislí na televizi uvidí.

Pokud nové argumenty vůbec něco přinášejí, pak pouze ještě větší argumenty pro konec vládních regulací. K obhajobě státní správy EMS a k jeho veřejnému vlastnictví nepostačuje žádný ze starých ani nových argumentů, ani jejich kombinace.<sup>45</sup>

## ZHODNOCENÍ

V dosavadních kapitolách jsme prozkoumali mnohé argumenty používané k obhajobě regulace telekomunikací, mýty, které ovládají telekomunikační odvětví a také specifika telekomunikací. Každý z těchto argumentů je ve větší či menší míře chybný. I kdybychom však připustili plnou platnost všech z nich, stále by tím nebyla současná míra regulace ospravedlněna.<sup>46</sup> Veškeré problémy, které regulace údajně řeší, a cíle, kterých dosahují, by totiž bylo možné řešit a dosahovat prostřednictvím existujících institucí, bez existence specializovaného regulačního rámce a bez existence specializovaných zákonů.

Ačkoliv je tedy regulace telekomunikačního odvětví historickou skutečností, nelze najít pro její praktikování, jak jsme již ukázali, žádný smysluplný argument. Neexistuje důvod se domnívat, že by bylo toto odvětví bez ní poškozeno. Naopak, máme mnoho důvodů domnívat se, že existující regulace napáchala spotřebitelům značné škody tím, že potlačovala konkurenci a bránila rozvoji a pronikání nových technologií na trh.

Současná politika v oblasti telekomunikací zaštiťovaná „liberalizační“ rétorikou je důkazem toho, jak je pro určité odvětví komplikované vymanit se z vlivu politiky (zvláštěního režimu regulace), pakliže mu jednou podlehne. Regulátor v jakékoliv mutaci (a často ve spojení se spřátelenými regulovanými subjekty) se stává zájmovou skupinou, jejímž cílem je přesvědčovat veřejnost o tom, jak je jejich práce pro blahobyt ostatních významná. Budoucnost nám ukáže, zda se někdy dočkáme situace, kdy budou zdroje (především inteligentní a vzdělaní lidé) vázané dnes v regulačních orgánech použity konečně nějakým produktivním způsobem – přestanou být překážkou uspokojování potřeb zákazníků a začnou naopak pracovat v jejich prospěch. Tomu jsme však zatím velmi, velmi vzdáleni...

<sup>45</sup> O tom, jak by mohla vypadat reforma v oblasti EMS, je podrobně pojednáno v kapitole Návrh reformy.

<sup>46</sup> Z jakého z těchto argumentů plyne minimální věk členů statutárního orgánu, schvalování telekomunikačních zařízení či vydávání telefonních seznamů zdarma...?

Průběhy některých „deregulačních“ reforem, které si toto kladly za cíl, jsou předmětem následující kapitoly.

## 5. EVROPSKÁ „DEREGULACE“

Evropská unie a především některé její orgány začaly v 80. letech pod vlivem některých vnějších a vnitřních okolností postupně uvažovat o tom, že tehdejší „klasický“ model regulace, který se uplatňoval v drtivé většině zemí EU, bude nutné podstatně změnit, pokud si evropské hospodářství má udržet svoji konkurenceschopnost především vůči USA.

Základním modelem, podle kterého fungovaly kontinentální telekomunikace, charakterizovaly následující rysy:

- jednalo se o státem vlastněný monopol zpravidla spojený s poštovní službou;
- monopol si za své služby účtoval vysoké ceny za mezistátní a dálkové hovory a z nich pak dotoval ceny místních hovorů (tj. typický příklad křížových dotací);
- telekomunikační vybavení a koncové stanice byly převážně dodávány samotnými telekomunikačními monopoly.

Hlavními vlivy, které přiměly evropské orgány postupně změnit pohled na telekomunikační odvětví, byly tyto:

- rozdělení AT&T a rozvoj telekomunikací v USA po MFJ<sup>47</sup> 1984;
- zkušenost Velké Británie s duopolistickým uspořádáním;
- technologické změny v telekomunikacích;
- rozvoj mobilní telefonie ve Velké Británii a severských zemích (s výjimkou Dánska tehdy ještě nepatřily do EU);
- neefektivnost a plýtvání při řízení telekomunikačních společností;
- vysoké ceny za poskytované služby;
- nízká kvalita poskytovaných služeb a nízká inovativnost monopolních společností;
- technologické zpoždování EU za USA.

Zajímavé je také podívat se na to, co *nebylo* hlavním motivem změny pohledu především Evropské komise – a to je stavba nové a lepší infrastruktury. Zde je možné také hledat některé z kořenů důrazu na principu *common carrier* (veřejný přepravce) a *open network provision* (ONP, podmínka otevřenosti sítě) a nedostatečného spoléhání se na princip *facilities-based competition*.

Evropská komise nejdříve vydává tzv. Zelenou knihu o vytvoření společného trhu telekomunikačních služeb a zařízení (Green Paper COM (87) 290 neboli Zelená kniha o rozvoji společného trhu telekomunikačních služeb a zařízení) dne 30. 6. 1987. Jedná se o první ucelený soubor návrhů na realizaci reformy telekomunikačního trhu. Základní jeho požadavky by se daly shrnout následovně:

- liberalizace koncových a síťových zařízení a služeb (s dočasnou výjimkou telefonní služby);
- oddělení regulačních a správních činností od činností provozovatelů;
- zajištění otevřeného přístupu k sítím – *open network provision* (ONP);
- podporu standardizace v mezinárodním měřítku;
- podporu pravidel pro podporu konkurence.

Od té doby se aktivita evropských úředníků v oblasti telekomunikací nezastavila a to, co bylo z počátku pozitivním impulsem, tak postupně přerůstá v nové intervence a regulace.

---

<sup>47</sup> Z angl. *Modification of Final Judgement*.

První směrnice EU o telekomunikacích – otevření sektoru koncových zařízení konkurenci – byla vydána v roce 1988. Jednalo se o Směrnici 88/301/EC o soutěži na trhu koncových zařízení. Tato směrnice zrušila veškerá zvláštní a výhradní práva udělená jednotlivými členskými státy k dovozu, obchodu a připojování koncových zařízení. Francie tuto první směrnici o telekomunikacích, která umožňovala vstup konkurence na trh koncových zařízení, napadla z důvodů jejího rozporu se zakládající Římskou smlouvou, tj. pro rozpor sekundárního pramene práva EU s pramenem primárním, u Evropského soudu ve Strasburgu. V Římských smlouvách byla totiž obecně zakotvena možnost pro jednotlivé státy EU provozovat státní podniky ze závažných sociálních důvodů. Na tyto státní podniky se pak nevztahovala jurisdikce Evropské komise ohledně soutěžního práva a ani směrnice v této oblasti. Důležité bylo však rozhodnutí Evropského soudního dvora, který tuto stížnost odmítl a značně zúžil interpretaci citovaného ustanovení Římské smlouvy. Tento trend v oblasti koncových stanic byl podpořen i vydáním Směrnice 91/263/EC o sbližování práva členských států EU v oblasti telekomunikačních koncových zařízení a vzájemného uznávání shody. Tato byla po dvou letech nahrazena Směrníci 93/97/EEC, která zahrnovala i družicová zařízení.

V roce 1990 byl s velkým halasem zahájen celoevropský Program progresivního zavedení konkurence na telekomunikační trhy. Charakteristické je, že se týkal telekomunikačních služeb (avšak s výjimkou služeb mobilních) a především telekomunikačního vybavení, kde si úředníci konkurenci představit dovedli. Svoji politiku si pak v typickém úřednickém žargonu zdůvodnili ve zprávě: „Europe and the Global Information Society“. Následovalo vydání „Guidelines pro otevření evropského telekomunikačního trhu konkurenci“ – a to v roce 1991. Konečně v roce 1993 bylo stanoveno datum 1. 1. 1998 jako okamžik začátku „plné liberalizace hlasové telefonie“. I zde však byly pro některé státy připuštěny výjimky.

Evropská komise a Evropská rada pak postupně vydaly celou řadu směrnic, které mají zajistit „deregulaci“ evropského telekomunikačního sektoru a vytvoření tzv. vnitřního telekomunikačního trhu. Jejich charakteristika a popis by samy vydaly na samostatnou studii, a proto se na tomto místě omezíme na jejich pouhý výčet. Uvidíme, že evropští byrokraté skutečně nezapomínají na jediný úsek telekomunikačního trhu, který je nutné zregulovat. Jedná se tedy o následující směrnice a doporučení:

- Směrnice 90/387/EEC o ONP (doplněná Směrníci 97/51/EC);
- Směrnice 90/388/EEC o zavedení soutěže v oblasti telekomunikací (doplněná Směrnicemi 94/46/EC, 95/51/EC, 96/2/EC a 96/19/EC);
- Směrnice 92/44/EC o aplikaci ONP na pronajaté okruhy (doplněná Směrníci 97/51/EC);
- Směrnice 95/62/EC o aplikaci ONP na hlasovou telefonii (nahrazena Směrníci 98/10/EC o aplikaci ONP na hlasovou telefonii a univerzální službu pro telekomunikace v konkurenčním prostředí);
- Směrnice 97/13/EC o systému pro všeobecné autorizace a individuální licence;
- Směrnice 97/33/EC o propojení v telekomunikacích s ohledem na zajištění univerzální služby a interoperability prostřednictvím ONP;
- Směrnice 97/66/EC o nakládání s osobními daty a ochraně soukromí v sektoru telekomunikací;
- Doporučení 98/195/EC – ceník propojení doplněný Doporučením 98/511/EC;
- Doporučení 98/322/EC – separace účetní evidence a provozního účetnictví;
- Směrnice 98/13/EC o telekomunikačních koncových zařízeních a vybavení pozemských stanic včetně vzájemného uznávání shody;

- Směrnice 98/61/EC o zavedení výběru provozovatele a přenositelnosti čísel;
- Směrnice 99/5/EC o rádiových zařízeních a telekomunikačních koncových zařízeních a vzájemném uznání jejich shody – nahradila některé předchozí směrnice;
- Green Paper COM(98) 596 on Radio Spectrum Policy in the context of European Community policies such as telecommunications, broadcasting, transport and RaD –předpis upravující politiku v oblasti EMS;
- Směrnice 87/372/EEC – předpis pro koordinaci alokace EMS pro GSM;
- Směrnice 90/544 – předpis pro koordinaci alokace EMS pro ERMES (European Messaging Systém);
- Směrnice 91/287 EC – předpis pro koordinaci alokace EMS pro DECT (Digital Enhanced Cordless Telecommunications).

K telekomunikacím v Evropě lze rovněž poznamenat, že poměrně rozsáhlé veřejné vlastnictví i po proběhlých privatizacích v EU (viz dále) znamená, že *incumbenti* se do určité míry mohou spolehnout na podporu svých mateřských vlád schovanou za sociálními cíli a veřejnou službou.

Z toho důvodu byli novými příchozími do telekomunikací zejména jiné státní nebo částečně státní společnosti, často energetické, vodárenské a jiné v té době regulované společnosti (třeba železnice). V následujícím textu se podrobněji zaměříme na konkrétní situaci v některých zemích. Omezíme se však pouze na některé zajímavé aspekty tohoto vývoje a na odlišnosti přístupu jednotlivých zemí k privatizaci a liberalizaci svého telekomunikačního sektoru.

## VELKÁ BRITÁNIE

Velká Británie (nadále UK) měla v oblasti telekomunikací v EU jednoznačně vůdčí postavení, stejně jako v mnoha jiných sektorech.<sup>48</sup>

Již od roku 1980 začala vláda diskutovat možnost oslabení monopolu společnosti British Telecom (dále BT). V roce 1982 získalo konsorcium Mercury Communications licenci ke stavbě a provozování nezávislé telekomunikační sítě a k poskytování plného rozsahu telekomunikačních služeb. Ve stejném roce se vláda rozhodla prodat 51 % BT, což uskutečnila v roce 1984. Současně se rozhodla vytvořit OFTEL – regulační úřad pro telekomunikační trhy.

V roce 1984 vláda oficiálně vyhlásila svoji „duopolistickou politiku“, což znamenalo, že pro určité časově omezené období budou držet licenci pouze dva operátoři – BT a Mercury. V rámci této politiky stanovila také novou regulační metodu – *Price-Cap* regulaci. Její revize probíhaly v pětiletých a poté čtyřletých intervalech.

Během duopolistického období byl postupně prodán zbývající podíl vlády v BT. Politika duopolu oficiálně skončila v roce 1991 s výjimkou trhů telekomunikačních služeb poskytovaných do/ze zahraničí, které byly liberalizovány až v roce 1996. V roce 1997 tak mohl šéf OFTELU Don Cruickshank zcela v duchu rodící se standardního deregulačního přístupu prohlásit: „Kdokoliv může investovat na telekomunikačních trzích v UK – potřebujete sice podnikatelský plán a musíte podat žádost o licenci, nicméně neexistují žádné další překážky ze strany regulačního úřadu, které byste museli překonávat. Získání licence trvá několik měsíců a jedná se o zcela jednoduchý a přímočarý proces. Nemáme stanoveny žádné restriktce co se týká počtu vydaných licencí kromě trhu mobilních telefonů, kde existuje vzácnost EMS, a také

<sup>48</sup> Např. elektroenergetika nebo plynárenství.



existují některá omezení automatického vydávání licencí na některé specifické služby.<sup>49</sup>

Po skončení duopolu totiž nastal obrovský příliv firem do všech sektorů telekomunikačního odvětví. V roce 1994 např. získalo licenci jako nový subjekt joint venture MCI a BT pod jménem Concert. Do roku 1997 bylo vydáno asi 200 licencí. Existuje 5 mobilních operátorů (Vodafone, One-to-One neboli od roku 2002 T-Mobile, Cellnet, Orange a Dolphin<sup>50</sup>) a v oblasti hlasové telefonie poskytuje služby zákazníkům pět hlavních skupin společností – kabelové televize, společnosti nabízející FWA (včetně hlasové služby), nepřímí operátoři (jako např. AT&T, která poskytuje nepřímé služby prostřednictvím linek BT), regionální operátoři (jako např. Scottish Telecom), kteří nabízejí především dálkové hovory, a v poslední řadě rovněž metropolitní operátoři (*Metropolitan Area Network Operators*).

Podíl BT postupně na trhu klesá, ale nikterak závažně – v roce 1997 stále držel asi 67 % trhu. Podrobný rozpis je v následující tabulce. Možné důvody tohoto přetrvávání dominance bývalého monopolisty jsou asi následující:

- dlouhý režim duopolu;
- regulační pravidla, která spíše podporovala stavbu vlastních sítí, než využívání sítí BT;
- přizpůsobení se situaci ze strany BT.

Kromě dlouhého režimu duopolu se nejedná o nic, co by bylo nutné kritizovat. Jedinou skutečnou konkurencí je poskytování služeb prostřednictvím vlastních aktiv (*facilities-based competition*) nebo prostřednictvím dobrovolně pronajatých aktiv. Především schopnost bývalých monopolů se přizpůsobovat není zanedbatelná, byť v procesu učení se tržním podmínkám dělají značné chyby.

---

<sup>49</sup> „From Regulation to Competition“ – přednáška Dona Crickshanka ve Washingtonu, 12. února 1997. Je zajímavé se podívat nejenom na obsah krátkého citátu, kde jsou obsaženy mnohé z mýtů ovládající telekomunikace, jak jsme je charakterizovali v kapitole 1 (proto se k nim na tomto místě nebudeme podrobněji vracet), ale i na titul přednášky. Není nějak podobná heslu, které si vytkl český telekomunikační regulátor – „Regulaci k deregulaci“? Podobnost asi nebude čistě náhodná.

<sup>50</sup> Byť podíl Dolphinu je minimální.

Britský telekomunikační trh v roce 1997

v mld. liber	Celý trh	BT	Podíl BT na celku
<b>Telefonní hovory</b>			
z toho: vnitrostátní	4,2	3,6	87 %
odchozí zahraniční	1,4	1,0	70 %
Jiné hovory	1,3	1,1	87 %
Přístupové linky	3,1	2,9	95 %
Telefonní budky	0,4	0,4	97 %
Privátní okruhy	1,3	1,1	84 %
Telex	0,1	0,0	36 %
<b>Mobilní síť<sup>51</sup></b>			
z toho: operátoři sítí	1,7	0,7	40 %
poskytovatelé služeb	2,3	0,4	17 %
Příjmy z ukončování hovorů	1,8	1,1	61 %
Jiné příjmy	3,3	1,7	52 %
Úpravy dvojího zahrnutí	- 1,0	- 0,5	-
Celkový obrat	21,0	14,2	67 %

Pokud bychom se na britský domácí trh podívali podrobněji, pak v roce 1997 vypadal následovně.

Pevné linky pro podnikatelské subjekty v UK

tržní podíly v %	BT	Mercury	Kabelové televize	Ostatní
<b>Příjmy z hovorného</b>				
Místní hovory	89,4	7,1	2,3	1,2
Dálkové hovory	74,1	20,9	1,7	3,4
Mezinárodní hovory	57,5	27,0	2,2	13,3
<b>Příjmy z přístupových linek</b>				
Propojení	95,3	1,2	2,3	0,0
Pronájem	93,7	3,8	1,2	0,0
<b>Počty přístupových linek</b>				
Propojení během roku	89,4	3,8	5,2	1,7
Počet linek na konci roku	93,1	3,9	2,0	1,0

Důvodem politiky podpory stavby vlastních sítí je kritický pohled na současný americký přístup.<sup>52</sup> Hlavní argument, který pravděpodobně stojí za realizací takové politiky, je velmi podobný tomu, který jsme prezentovali výše. *Facilities-based competition* sice znamená pomalejší vstup do odvětví ze strany konkurentů, neboť je nutné stavět nová aktiva, ale přístup regulátorů USA „zajistí“, že nová aktiva nebudou postavena vůbec, čímž se stávající stav v sektoru – tj. přetrvávání uměle vytvořené dominance zakonzervuje.

<sup>51</sup> BT byl kvůli finančním problémům nakonec nucen svého mobilního operátora, ve kterém vlastnil 60 % prodat.

<sup>52</sup> Vyplyvá z *Telecommunication Act* z roku 1996.

Britská regulace je poněkud nesymetrická – kabelové televize mohou poskytovat telefonní služby (a byly k tomu vybízeny), zatímco BT služby kabelových televizí naopak poskytovat nemůže.<sup>53</sup>

Zmíněná historická čísla indikují i širší trend, který má svoji ekonomickou logiku. Bývalý monopolista ztrácí svoji pozici na trhu především u velkých a středních podnikatelských subjektů především v sektorech dálkových a mezinárodních hovorů. Rezidenční trh zůstává vždy o několik kroků zpět, a to především pro svoji mnohem menší atraktivnost pro nové příchozí. Tato tendence se zatím nezměnila ani s postupným zaváděním širokopásmových přenosů dat. Opět se můžeme podívat na konkrétní data – pro srovnání opět ze stejného roku 1997.

#### Pevné linky pro domácnosti v UK

tržní podíly v %	BT	Merkury	Kabelové televize	Ostatní
<b>Příjmy z hovorného</b>				
Místní hovory	93,9	0,5	5,6	0,0
Dálkové hovory	89,6	6,0	4,0	0,4
Mezinárodní hovory	82,2	11,0	6,3	0,5
<b>Příjmy z přístupových linek</b>				
Propojení	90,9	-	9,3	-
Pronájem	95,5	-	4,5	-
<b>Počty přístupových linek</b>				
Propojení během roku	55,3	-	44,7	-
Počet linek na konci roku	92,7	-	6,7	-

Jak je vidět, na rozdíl od telekomunikačního trhu pro podnikatelské subjekty jsou na trhu těchto služeb pro domácnosti hlavním konkurentem BT především kabelové televize.

Základem britské regulace je však přece jenom pokud možno snížit roli OFTELu především s ohledem na technologické změny. V pravidlech činnosti z roku 1997 nastínil OFTEL čtyři skupiny velkoobchodních služeb podle toho, zda jsou poskytovány na konkurenční bázi či nikoliv – konkurenční služby, potenciálně konkurenční služby, „úzká hrdla“ a zvláštní služby. Podle tohoto rozdělení pak platí různé regulační režimy. V červenci 1997 také skončila platnost dosavadních cenových čepiček. Cenové čepičky byly zachovány pouze u většiny (nikoliv všech) malých podnikatelských a rezidenčních zákazníků s tím, že toto budou poslední cenové regulace v oblasti maloobchodu na britském telekomunikačním trhu a ta vypršela v roce 2001. Stále zůstaly v platnosti také cenové regulace na velkoobchodním trhu – tj. v oblasti poplatků za propojení.

Ještě se krátce vrátíme k britským kabelovým televizím. V UK byla po dlouhou dobu prosazována politika vysílacího monopolu BBB/ITV. Proto zde neexistoval v podstatě prostor pro komerční rozvoj kabelových televizí. Na počátku 80. let tak měla Británie velice málo rozvinutý trh s kabelovou televizí, který byl v podstatě omezen na oblasti, kde topografické poměry znemožňovaly kvalitní příjem terestriálního signálu. Toto se nezměnilo po celá 80. léta, neboť nejistota ohledně regulačního prostředí, nemožnost poskytovat telekomunikační služby v době duopolistické politiky, omezení zahraničního vlastnictví a nedostatek programové náplně neumožňoval kabelovým televizím významnější rozvoj. Po změně vládní politiky v oblasti telekomunikací

<sup>53</sup> Jedná se víceméně o pokračování velice zvláštního britského regulačního přístupu k televiznímu podnikání.

v roce 1991 byla odstraněna omezení týkající se poskytování telefonních služeb a zahraničního vlastnictví. Zároveň byly uvaleny již zmíněné restriktce na BT a ostatní telefonní společnosti, které tak nesmějí poskytovat služby kabelových televizí – toto opatření je považováno za dočasné. Tyto změny v regulačním prostředí nastartovaly obrovský rozmach kabelových televizí v UK, a to především proto, že americké televizní a telekomunikační společnosti začaly v UK mohutně investovat do výstavby kabelových sítí. Významným důvodem bylo i to, že americké telekomunikační společnosti chtěly získat zkušenosti v oblasti kabelových televizí (a naopak) – a tyto nemohly získat doma, neboť v USA bylo propojení kabelových a telekomunikačních společností zakázáno. Pozdní nástup kabelových televizí v UK se paradoxně ukázal jako jistou výhodou, neboť kabelové systémy jsou budovány na bázi optických kabelů a neexistují tak problémy přestavby starších sítí založených na koaxiálních kabelech. Stejně tak licence na poskytování služeb kabelových televizí vyžadují v UK, aby byly využívány takové technologie, které umožní poskytování telekomunikačních služeb. Paradoxně se využívání telekomunikačních služeb kabelových televizí stalo stejně populární, ne-li dokonce populárnější službou než samotné vysílání.<sup>54</sup> To se projevilo i v příjmech samotných společností, které začaly získávat větší díl svého hrubého příjmu z poskytování telekomunikačních služeb než z poskytování televizních programů – viz následující tabulka.

Příjmy společností kabelových televizí v UK v roce 1996

v librách	Roční příjmy na zákazníka	Počet zákazníků	Celkové roční příjmy
Kabelové televize	259	1647633	426 467 543
Telefonní služby – domácnosti	262	1807159	474 211 677
Telefonní služby – podniky	688	207975	143 119 622
Celkové příjmy společností kabelových televizí			1 043 798 843

Od 1. července 1996 byla také zavedena v pevných sítích v UK přenositelnost čísla. Pokud jde o přenositelnost v mobilních sítích, pak ta je povinná od 1.1. 1999. V této oblasti byla jako v mnoha jiných Británie průkopníkem. Zajímavé je, že tato (ze strany EU velmi akcentovaná) služba zatím nebyla u zákazníků příliš oblíbená. Za první čtyři roky její existence v UK ji využilo v pevných linkách asi pouze 100 tisíc zákazníků ze 33 miliónů připojených. Poněkud populárnější je v mobilních linkách, kde ji za dva roky její existence využilo asi 230 tisíc zákazníků.

## ŠPANĚLSKO

Původním španělským monopolním operátorem byla společnost Telefónica. Ta byla privatizována v několika fázích, z nichž poslední (prodej 21 % akcií) proběhla v únoru 1997 (pro úplnost, vláda si ponechala jistou formu „zlaté akcie“, když si ponechala právo veta v otázce možných fúzí a prodeje podstatné části aktiv).

Původní plán liberalizace vycházel ze směrnic EU, které stanovily, že nejpozději od 1. 1. 1998 bude trh plně liberalizován, pokud nebude udělena výjimka (max. 5 let). Španělsko se rozhodlo pro plné využití doby pro odklad, což odůvodňovalo nízkou penetrací a celkově nízkým rozvojem sítě. Telefónica však v té době měla množství zahraničních investic v Latinské Americe a také měla snahu získat silného zahraničního partnera. Původní záměr byl spojit se se společností Unisource

<sup>54</sup> „Nepopularitu“ programů kabelových televizí lze částečně vysvětlit kvalitou vysílání BBC, pozdním nástupem kabelových televizí, rozvojem videa a satelitních programů před jejich nástupem v UK či existencí soukromé stanice BskyB.

s podporou AT&T, švédského, švýcarského a nizozemského národního operátora. V roce 1995 požádala Telefónica o povolení spojení s Unisource a stejně tak požádala americkou FCC o poskytnutí licence pro území USA. Evropská komise souhlasila se spojením pod podmínkou, že původní doba odkladu plného otevření trhu se ve Španělsku zkrátí z pěti na jeden rok. Tento roční odklad byl odůvodněn poskytnutím času druhému španělskému operátoru Retevisión (30% podíl vlastní španělská vláda, 70% podíl vlastní Telecom Italia a Endesa). Kabelovým televizím bylo umožněno konkurovat v poskytování hlasové služby již od 1. 1. 1998. Hlavním problémem bylo to, že ve Španělsku je velice malá penetrace kabelových televizí. Nicméně Telefónica se nakonec do této aliance rozhodla nevstoupit a zahájila jednání se společnostmi Concert podporovanou jejími mateřskými společnostmi BT a MCI.

Roli regulátora trhu plní od počátku roku 1997 *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (CMT), což je oficiálně nezávislá agentura, která je nicméně propojená s Ministerstvem ekonomiky. Představenstvo je jmenováno vládou na šest let. Rozhodnutí regulátora jsou napadnutelná pouze soudní cestou. Zajímavostí je to, že zaměstnanci regulačního úřadu nemají statut státního zaměstnance. Má pravomoc vydávat licence a autorizace, regulovat podmínky propojení sítí a přístupu k sítím, kontrolovat plnění závazků vyplývajících ze statutu operátora veřejných telekomunikačních služeb. Zároveň částečně plní roli antimonopolního úřadu, neboť kontroluje slučování a přebírání firem a také smlouvy mezi jednotlivými společnostmi. Má pravomoc řešit spory a vydávat instrukce, které jsou závazné pro všechny operátory.

## FRANCIE

Koncem 80. let patřil France Telecom mezi nejlepší evropské monopolní operátory,<sup>55</sup> pokud bychom kvalitu operátorů měřili podle digitalizace sítě, kvality služeb nebo počtu čekatelů na telefon. Fixní poplatky za telefon byly nejnižší v EU, ale naopak hovorné patřilo mezi nejvyšší. Proto v letech 1996 a 1997 došlo k výraznému „rebalancování tarifů“ – fixní poplatky vzrostly zhruba o 50 %, naopak poplatky za dálkové a mezinárodní hovory zhruba o 50 % poklesly.

Byl zde vytvořen nezávislý regulační úřad – *Autorité de Régulation des Télécommunications* (ART). Ten spolu s francouzskou vládou vytváří detailní pravidla pro telekomunikační trh. Vláda ale nakonec schvaluje s konečnou platností tarify tzv. monopolních služeb a produktů se závazkem univerzální služby, stejně jako stanovuje základní cenové čepičky. Vláda také stanovuje základní licenční podmínky. Významnou roli při vytváření telekomunikačního trhu hraje také francouzský protimonopolní úřad *Conseil de la Concurrence* a také tzv. *Poradní skupina pro vzájemné propojení a přístup do sítě* vytvořená v roce 1996.

Přestože byl 46% podíl ve France Telecom privatizován, hlavní slovo v něm zůstalo státu. Největšími rivaly FT na francouzském trhu jsou společnosti, které vznikly jako aliance seskupené okolo mobilních operátorů. Především se jedná o Cegetel, který je vlastníkem druhého mobilního operátora SFR a který byl podporovaný společnostmi *Compagnie Générale des Eaux* (která se později přetvořila ve Vivendi a která vlastní také 44 % Cegetelu), Manesmann, BR a SBC.

Dalším operátorem je Bouyges Telecom, který vytvořil alianci s německou společností VEBA a dále se společnostmi Cable and Wireless a Telecom Italia.

Pokud jde o přenositelnost čísel, pak byla zavedena současně s deregulací trhu – tj. od 1. 1. 1998. Poptávka po této službě je minimální – bylo jí využito pouze u několik

<sup>55</sup> Je zde možné vyhledat i analogii s EdF, která patří mezi nejlepší evropské elektrárenské společnosti.

málo tisíc z 33 miliónů účastnických stanic. Přenositelnost mobilních čísel byla zavedena v roce 2001.

## NĚMECKO

Deutsche Telekom (dále DT) je typickým případem společnosti ve státním vlastnictví, která se postupně utápěla ve snaze dosáhnout několika vzájemně nekonzistentních cílů, které jí byly stanoveny vládou. DT byl již před deregulací největším evropským operátorem pevných linek, kabelové televize i mobilních telefonů. Nicméně postupně se kvalita jeho služeb snižovala – ke konci 80. let měl jednu z nejnižších měr digitalizace, přitom jeho ceny patřily k nejvyšším. Do roku 1989 měl DT monopol na výstavbu infrastruktury, poskytování služeb a koncového zařízení (v té době v podstatě výhradně telefonů).<sup>56</sup> Toto monopolní postavení a veřejné vlastnictví bylo dokonce zakotveno v německé ústavě, k jejíž změně jsou zapotřebí dvě třetiny hlasů v německém parlamentu (obou komorách).

Koncem 80. let se však tento ústavou petrifikovaný pohled začal postupně měnit. Hlavní důvody byly čtyři. Příklad UK, kde se po privatizaci a částečné liberalizaci prudce zvýšila kvalita poskytovaných služeb a poklesly ceny. S tím souvisí druhý důvod, neboť s poklesem cen za hovorné do a z UK pokleslo i množství hovorů ve směru SRN-USA a opačně, neboť docházelo k arbitráži. Tím docházelo ke značným finančním ztrátám pro DT, a tím i pro německou vládu. Zajímavým důvodem byla výška německého státního dluhu, který vláda v souvislosti s Maastrichtskými kritérii hodlala snížit právě příjmy z plánované privatizace, jejíž součástí měl být i DT. Posledním důvodem byly telekomunikační směrnice EU.

V roce 1989 tak byl monopol DT omezen na oblast sítí, veřejných telefonních služeb a mobilní telefonie. Postupně se objevili tři významní konkurenti DT: **o.tel.o**, Mannesmann Arcor a Viag Interkom. **o.tel.o** je joint venture následujících firem: RWE, Veba, Telecom Italia, NTT, BellSouth, SBC a GTE. Obdobně u Mannesmann Arcor se jedná o firmy: Mannesmann, AT&T, Unisource a Deutsche Bank. A konečně u Viag Interkom se jedná o spojení VIAGu, BT a Telenoru. V roce 1996 se německá vláda rozhodla na kapitálových trzích prodat 57 % DT. Jednalo se tehdy o jeden z neúspěšnějších IPO<sup>57</sup> v historii. Dnes drží akcie DT asi tři miliony Němců, což ale vytváří další problém – v případě poklesu jejich cen se z vnitřního problému korporace stává prakticky problém politický. Právě tento efekt vyústil nakonec k odvolání Rona Sommera v létě roku 2002.

DT se přirozeně snažil hned od počátku omezovat možnosti svých konkurentů – např. oponoval (neúspěšně) udělení licence firmě VEBA k provozování kabelové televize v Berlíně.<sup>58</sup>

SRN také zřídilo federální regulační úřad,<sup>59</sup> který je organizačně součástí Federálního ministerstva hospodářství a technologie. Regulátor je odpovědný za řízení infrastruktury a služeb, a to včetně služeb poštovních. Regulace obsahu je prováděna na zemské úrovni. Předseda a dva místopředsedové jsou jmenováni vládou na pětileté

<sup>56</sup> K demonopolizaci trhu koncových zařízení tedy došlo v Evropě obecně později než v USA, kde Bellovy společnosti ztratily tento monopol „již“ v roce 1968.

<sup>57</sup> IPO je dnes již i v češtině běžně užívanou zkratkou pro veřejný úpis akcií (*Initial Public Offering*).

<sup>58</sup> Právě DT vlastní asi 90 % všech kabelových televizí v SRN a právě to bylo jedním z hlavních důvodů návrhu Směrnice EU o kabelových televizích, která měla vyžadovat strukturální oddělení telekomunikačních společností od kabelových televizí. Nicméně tento návrh byl především díky tlaku SRN zamítnut.

<sup>59</sup> Což je oproti třeba elektroenergetickému trhu výjimka – na elektroenergetickém trhu regulační úřad neexistuje.

funkční období. Úřad je zodpovědný za vydávání licencí, přidělování frekvenčních pásem, číslování, standardizaci, certifikaci (u elektronického podpisu), informovanost zákazníků, bezpečnost a ochranu dat a sledování vývoje trhu. Rozhodování sporů se děje v procesech podobných soudním procesům. Regulátor rozhoduje také o regulaci tarifů, přístupu k sítím a jejich propojování a kontroluje protitržní chování jednotlivých subjektů.

Přenositelnost čísel byla zavedena stejně jako ve Francii spolu se začátkem deregulace – tj. od 1. 1. 1998. Ve srovnání s Francií zde byla tato služba mnohem populárnější – za první dva roky bylo přeneseno asi 200 až 300 tisíc čísel z celkového počtu zhruba 49 miliónů účastnických stanic. Přenositelnost mobilních čísel zatím zavedena není.

## 6. NÁVRH ZÁKLADNÍCH BODŮ REFORMY

Ideálním institucionálním rámcem pro telekomunikační odvětví jsou dle našeho názoru vymezená majetková práva a z nich plynoucí možnost dobrovolné směny. Současný regulační rámec je však založen v podstatě na snaze naplánovat toto odvětví v naději, že jediné tak bude dosaženo všeobecné spokojenosti. Veškeré problémy, které tyto regulace budou způsobovat, povedou k tvrzení zákonodárců, že potřebujeme další regulace, které zmíněné problémy již vyřeší. Je smutné, že tento scénář nebyl jednou provždy kolapsem plánovaných ekonomik, založených na velkém množství takovýchto telekomunikačních zákonů, zdiskreditován. Současný stav je jistě oproti minulosti zlepšením. Jeho zakonzervováním se však vzdáváme možnosti využít potenciálu, který by byl uvolněn v případě, kdyby bylo subjektům na telekomunikačním trhu dovoleno podnikat dle obecných pravidel tak, jak je tomu v každém jiném normálním odvětví. Proto navrhuje reformovat telekomunikační sektor tak, aby se co nejdříve přiblížil cílovému stavu – tj. neexistenci uměle vytvořených specifíků a zvláštních státních regulací.

### BOD 1

#### *Omezený ONP ve fixních linkách a zrušení cenových regulací pro nakupované služby*

Největší výzvou pro tržní reformu telekomunikací je problém ONP. K němuž jsme se již mnohokrát vyjadřovali. Je ONP požehnání nebo fatálním omylem? Jedná se o deregulaci nebo o re-regulaci?

Naše stanovisko, jak ostatně vyplývá i z vyznění celé studie, by se dalo shrnout do následujících několika vět. ONP je jen jiný druh regulace, který je ale přece jenom méně špatný, než předchozí stav. Znamená totiž krok vpřed, který může položit základ nového uspořádání. Dalším faktorem ve prospěch ONP je skutečnost, že jakýkoliv návrh, který v sobě neobsahuje ONP, je dnes politicky neprůchodný, neboť ONP je hlavním stavebním kamenem všech směrnic EU, které se týkají telekomunikací. Proto považujeme za vhodné alespoň na určitou dobu ONP pro jeho politickou průchodnost a rychlost otevření konkurenci alespoň v části trhu podporovat.

Volíme proto kompromisní řešení. Ponechejme propojovací a ostatní povinnosti vyplývající z ONP pouze pro Český Telecom jako pro jediný subjekt, jehož postavení se vyvinulo netržním, administrativním způsobem, a tuto povinnost časově omezit. Nezavádět tedy ONP plošně pro všechny subjekty, které mají tzv. významnou tržní sílu (*significant market power*), neboť ty jsou určeny regulátorem na základě velmi arbitrárních kritérií.

ONP by mělo být rovněž omezeno na současná aktiva (tj. na „stará“). Nově vybudované sítě a posílení stávajících kapacit či nová zařízení na stávajících sítích by již neměly pod uspořádání ONP spadat. Stejně tak by měla být platnost ONP omezena v čase. Toto časové určení musí splňovat následující kritéria:

- musí být kredibilní – tj. není možné s datem, kdy systém ONP skončí jakkoliv hýbat a zároveň v neměnnost tohoto data musí věřit většina subjektů na trhu;
- musí být stanoveno na počátku skutečné tržní reformy;
- musí být prohlášeno za jeden z jejích hlavních pilířů.

Spolu s ONP je nutné zrušit i povinnost vzájemného propojení, neboť se jedná o vzájemně spojené nádoby. Pro povinnost vzájemného propojení tak musí platit stejná pravidla jako pro ONP.



## BOD 2

### *Cenová rozhodnutí a rozhodčí řízení*

S tím, že alespoň dočasně bude zachována povinnost vzájemného propojení a princip ONP, vznikne zároveň nutnost rozhodovat cenové spory v případech, kdy se jednotlivé strany nedohodnou na něčem, na čem mají podle zákona povinnost se dohodnout. V tomto případě bychom se měli inspirovat systémem, který nemotivuje jednotlivé vyjednávací strany nadsazovat své požadavky, jako je tomu dnes. V současnosti totiž mají obě strany velkou motivaci při jednání přehánět a nadsazovat, nedohodnout se a spoléhat na to, že si povedou v řízení před regulátorem úspěšněji. Čím je daný subjekt politicky schopnější a čím více své požadavky nadnese, tím bude rozhodnutí regulátora (který hledá vždy nějaký kompromis) bližší představám tohoto subjektu.

V této souvislosti se jeví jako zajímavý tzv. „Guatemalský model“. Jeho prvním zásadním bodem je časové omezení jednání o propojení. V podmínkách ČR by stačilo časové omezení tří měsíců. Pokud se v této době jednotlivé subjekty nedohodnou, pak by mělo nastoupit jednání u regulačního úřadu, které by probíhalo formou tzv. řízení o „konečné nabídce“.

Řízení o konečné nabídce je systém, kdy každá ze stran ve sporu předloží rozhodci<sup>60</sup> pouze jednu konečnou nabídku. Rozhodce pak vybere pouze jednu z nich – netvoří žádný kompromis mezi nabídkami, stejně jako nevymýšlí úplně novou variantu z vlastní iniciativy. Jeho úkolem je pouze vybrat tu nabídku, kterou on považuje za vstřícnější a pro obě strany schůdnější. Obě strany jsou tak motivovány k tomu, aby dodaly rozumné nabídky, čímž se také většinou dohodnou. Další výhodou je ta, že pokud jedna strana nedodá nabídku včas, pak zvítězí nabídka druhé strany bez ohledu na její „férovost“ nebo „rozumnost“. Takové schéma by mohlo proces rozhodování výrazně urychlit a zjednodušit.

## BOD 3

### *Zrušení univerzální služby*

Na málo čem se tak bezvýjimečně česká odborná veřejnost v telekomunikacích shodne jako na zbytečnosti a nesmyslnosti univerzální služby. Jediným, kdo je o její potřebnosti přesvědčen, je regulátor a státní úředníci. Pro institut univerzální služby a vše, co s ním souvisí (např. fond univerzální služby apod.), není jiný návrh než co nejdříve a bez jakékoliv náhrady zrušit.

## BOD 4

### *Zrušení licencování*

Podobně zbytečným institutem je proces licencování. O tom, kdo, kdy a jakým způsobem, s jakým finančním zajištěním a jakou formou vstoupí na telekomunikační trh, by měl rozhodovat sám investor. Jeho problémem je, že zkrachuje a ztratí vlastní či půjčené peníze. Neexistuje důvod, proč by o tomto měl rozhodovat státní úředník. Licencování a s ním související agenda by měla být také zrušena a podnikání v telekomunikacích postaveno na roveň ostatním odvětvím tak, že bude převedeno do režimu živnostenského zákona.

<sup>60</sup> Možností pro konkrétní uspořádání je však velké množství. Velkou inspirací je klasické rozhodčí řízení. Pro tyto účely by mohl regulační úřad zřídit rozhodčí komisi, či soubor rozhodců, ze kterých by si každá strana vybrala po jednom s tím, že třetího rozhodce by si vybrali společně

## BOD 5

### *Privatizace využívání EMS*

Naopak patrně nekontroverznějším bodem tohoto návrhu bude reforma správy EMS. Brání-li státní regulační úřad vytvoření trhu s kmitočty, stejně jako vstupu dalších firem do odvětví, je právě tento úřad překážkou účelného využití bezdrátových technologií. Řešením je privatizace této oblasti a umožnění obchodu s vysílacími právy. Každé takové právo lze jasně vymezit určitými charakteristikami (umístění vysílače, frekvence, výkon apod.) tak, aby nebyla tato práva ve vzájemném rozporu.<sup>61</sup> Jakékoliv spory v této oblasti pak lze řešit aplikováním civilněprávních institutů na ochranu vlastnických práv. Přes svoji kontroverznost je právě tento krok naprosto klíčovým pro plnou liberalizaci telekomunikačního sektoru.

S privatizací telekomunikačního spektra je spojeno několik problémů. Především, jak se zachovat vůči těm, kdo již danou část EMS využívají nebo ji k využívání získali. Typickým příkladem jsou mobilní operátoři, kteří využívají pásma 900 a 1800 MHz pro mobilní systémy GSM a dva z nich získali licenci na poskytování služeb UMTS. Stejně jsou na tom televizní a rozhlasové stanice, silové složky státu a třeba také části spektra, které jsou vyčleněny třeba pro potřeby radioamatérů.

K jednotlivým problémům je potřeba přistoupit citlivě a je jasné, že vytvoření trhu s právy k využívání EMS nějakou dobu potrvá.

#### *Stávající licence*

Ke stávajícím licencím by mělo být přistupováno jako k věcným břemenům. Pokud je tedy licence vydána na dobu určitou (např. na 20 let), pak její držba by neznamerala vlastnictví dané části spektra, ale právo dané spektrum využívat. Majitelem by se stal ten, kdo by si v aukci danou část i s daným věcným břemenem koupil. Mohl by to být stávající operátor, ale i někdo úplně jiný. Ve stávajících licencích by také měl být upraveny jejich některé podmínky – především ve prospěch operátorů. Měly by být zrušeny veškeré podmínky týkající se konkrétního využití licencované části spektra a s nimi související povinnosti (u GSM např. povinnost pokrytí, povinnost nabízet specifické služby, povinnost nabízet např. dotované telefonní sady atd.). Z licence by se tak stalo pouze právo ve formě věcného břemena využívat podle záměrů a zájmů vlastníka tohoto práva danou frekvenci po dobu trvání tohoto věcného břemena. Toto právo využívat danou část spektra by bylo samozřejmě převoditelné, jako jsou věcná břemena (kromě těch, u kterých je to z jejich podstaty vyloučeno). Stejně tak by toto právo bylo dělitelné a slučitelné spolu s dělitelností a slučitelností spektra.

Současní držitelé licencí by tak nebyli touto změnou nijak poškozeni.

#### *Vysílací práva využívaná veřejným sektorem*

Taková vysílací práva, která využívají samotné státní složky (policie, armáda apod.) by se stala státním vlastnictvím. Podobně, jak stát vlastní jiné zdroje (budovy, vojenské újezdy apod.), vlastnil by konkrétní práva k využívání EMS. V systému, kde existují ceny, by si i stát byl vědom nákladů spojených s využíváním vysílacích práv, stejně jako si je vědom nákladů na jiné své zdroje. Proto by s konkrétními vysílacími právy i stát nakládal obezřetněji a efektivněji. Například by byl nucen posuzovat, kolik takových práv státní instituce skutečně potřebují, a pokud by viděl, že si těchto práv necení tolik, kolik za ně může při jejich prodeji získat, mohl by je prodat.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Důkazem toho, že všechna vysílací práva lze takto vymezit, je nakonec dnešní stav. I dnes jsou tato práva vymezena, pouze je všechna jakoby vlastní stát.

<sup>62</sup> Obdobou tohoto je dnešní situace armády, která část svého nemovitého majetku rozprodává, neboť zjistila, že ho při daných nákladech obětované příležitosti nepotřebuje.

### *Části spektra vyčleněné pro radioamatéry*

Využívání EMS pro tyto účely by bylo privatizací zrovnoprávněno. Pokud existuje skupina lidí (radioamatéři), jejichž koníčkem je vysílání, používají k tomu stejný vzácný zdroj jako jiní uživatelé EMS. Pokud by tedy chtěli radioamatéři svoji činnost nadále provozovat, museli by disponovat vysílacími právy. Ačkoliv se to může zdát vůči radioamatérům kruté, je třeba si uvědomit, že v současné době je jejich činnost v podstatě dotována, neboť zdarma využívají zdroj, který by bylo možné využívat jiným způsobem. A v takové podpoře jedné skupiny obyvatel na úkor jiné není důvod pokračovat.<sup>63</sup>

### *Spory ohledně EMS*

Jedinou pravomocí, která by státu v oblasti EMS mohla zůstat, by byla registrace jednotlivých vysílačů, stejně jako stát eviduje vlastníky nemovitostí ve speciálních rejstřících (katastrech).<sup>64</sup> Při takto vymezených a evidovaných právech by mohlo být dodatečnou funkcí rejstříku EMS rozhodovat v případech sporů o vlastnictví či sporů vyplývajících z interference. Zde bychom navrhovali nevytvářet plně systém právních norem od počátku, neboť téměř nikdo neví, jaké problémy by potenciální soud musel řešit. Způsobem vhodným k doplňování právních norem je instituce precedentu, která sice není v českém právu zakotvena obecně, ale právě pro oblast sporů ohledně EMS a rozvoje práva v tomto směru se jeví jako nejvhodnější. Zároveň bylo by vhodné, aby nebylo stranám sporů bráněno ve využívání alternativních mechanismů rozhodování – arbitráží či obecných soudů. Důvodem, proč by měla existovat možnost výběru mezi různými soudy, pokud se na nich strany dohodnou, je skutečnost, že konkurence – možnost si vybrat – nemůže spotřebitelům nikdy uškodit. Spotřebiteli jsou v tomto případě strany sporu, které od někoho žádají spravedlivé rozhodnutí. Soudy jsou potom motivovány rozhodovat co nejspravedlivěji, nejrychleji a nejlevněji a konkurence tak působí jako korektiv pro chování úřadů a soudů.<sup>65</sup>

## **BOD 6**

### *Likvidace ČTÚ*

Už z popisu navržených opatření vyplývá, že v pravomoci ČTÚ by se postupně ocitalo stále méně a méně otázek, což by se odrazilo ve snížení rozsahu jeho činnosti. Vzhledem k množství zkušených a kvalifikovaných pracovníků, kteří na ČTÚ působí, lze očekávat, že některé složky dnešního ČTÚ by se přetvořily se specializované agentury poskytující vybrané služby – poradenství, arbitráže či výše zmíněná evidence vysílacích práv. S ubývajícimi pravomocemi by ČTÚ postupně šel ke své likvidaci.

Nicméně ze zkušenosti víme, že i úřad, který žádné pravomoci nemá, si práci a „ospravedlnění“ ke své vlastní existenci najde. Proto je nutné, aby postupné odumírání spolu s probíhajícími reformami bylo vestavěno již přímo do telekomunikačního zákona.

Navrhujeme proto, aby regulační úřad, kterému se není možné alespoň v první fázi tržní reformy vyhnout, byl vytvořen na dobu určitou – ta by odpovídala jeho

<sup>63</sup> Vyčlenění části EMS pro radioamatéry je v podstatě obdobné, jako kdyby například stát poskytoval tenistům kurty zdarma.

<sup>64</sup> I tyto evidenční funkce by bylo možné privatizovat. Vzhledem k tomu, že tento krok ale přesahuje rámec telekomunikací, nebudeme ho zde uvažovat.

<sup>65</sup> Například efektivita a kvalita anglických soudů vyplývá především z toho, že v Anglii dlouho existovalo několik soudních soustav, které si mezi sebou navzájem konkurovaly, byť vykládaly a tvořily stejné právo.

cenotvorným a jiným regulačním pravomocím. V našem návrhu tedy pro dobu 5 až 7 let. Je to doba dostatečně dlouhá na to, abychom předpokládali významné technologické změny a doba dostatečně dlouhá na to, aby bylo smysluplné plánovat investice. Ale dostatečně historicky krátká, aby bylo možné říci, že úřad existuje na dobu určitou. Konec jeho existence by byl neodvratný s koncem jeho pravomocí.

## 7. ZÁVĚR

V této studii jsme se zabývali telekomunikačním odvětvím z mnoha perspektiv.

Poukázali jsme na nejčastější mýty, které jsou s telekomunikačním odvětvím spojeny. Identifikovali jsme některá specifika telekomunikací oproti jiným síťovým odvětvím, která jsou významná vzhledem k způsobu organizace tohoto odvětví a jeho možné reformě. Pokusili jsme se identifikovat ty nejzávažnější chyby v regulaci tohoto odvětví za celou dobu jeho existence. Poté jsme se přesunuli z dávné minulosti ze Spojených států (kde má většina regulací svůj původ) do minulosti nedávné, abychom si na příkladech několika evropských zemí ilustrovali průběh procesů „liberalizace“ a „deregulace“, jejichž úkolem bylo zmíněné chyby napravit. Ve světle toho jsme potom zkoumali vývoj, jakým procházely telekomunikace v ČR. Nakonec, pod tíhou všech v práci uvedených argumentů, jsme předložili několik základních bodů pro možnou reformu tohoto odvětví.

Studie se ve své celistvosti snažila prokázat (a to jak teoretickými argumenty, tak i praktickými příklady), že naprostá většina regulačních aktivit má velmi nejasnou teoretickou fundaci. Následkem toho vedou tato regulační opatření k opaku toho, čeho jimi chtěl regulátor dosáhnout. Tvůrci regulace jsou navíc i při samotné volbě cílů přesvědčeni, že jich není možné dosáhnout jinak než právě jimi vytvořenou regulací. Proto je častým případem následující situace: cíl regulátorů by byl při neexistenci jejich politik dosažen lépe a snáze; toho si však regulátoři nejsou vědomi a výsledek své regulace považují za uspokojivý (nikoliv dokonalý, ale lepší než při absenci regulace); případné problémy (nenaplněné cíle) řeší nikoliv odstraněním svých regulací, které je v naprosté většině případů způsobují, ale jejich rozšířením. Napravování jedné regulace druhou regulací, známé a platné snad ve všech oborech podléhajících regulaci, se neustále opakuje a míra regulace tím narůstá. Tak se děje tak dlouho, dokud existující problémy z různých důvodů nepřekročí únosnou mez. Tehdy totiž dojde v relativně krátké době k uvolnění a celý proces (nyní však už s jinými hesly, jmény a koncepty) může začít znovu. Telekomunikace měly to štěstí, že k tomuto významnému a vzácnému okamžiku došlo v relativně nedávné době. Své šance se však nechopily, neboť jim v tom regulace, která dokázala tento proces přežít, zabránila. Dnes existující regulace (zrádně stále nazývaná *deregulací*) je však již nejlepší cestou k tomu, aby se zde námi výše popsaný cyklus ke škodě všech spotřebitelů opět opakoval.

Konečným a nejzazším cílem této práce, ještě neskromnějším než uvedené cíle konkrétní, bylo přispět k tomu, aby bylo opakování tohoto cyklu zabráněno. Argumenty byly předloženy, nyní je čas, aby jim ti, kteří o daných záležitostech rozhodují, byli ochotni naslouchat.

## REFERENCE:

- *Národní kmitočtová tabulka*, MDS a ČTÚ, NADATUR, Praha, 1999.
- *History of AT&T* na <http://www.att.com/history/>
- Ronald H. Coase: „The Federal Communications Commission“ v *Journal of Law and Economics*, sv. II, říjen 1959.
- Lawrence Gasman: *Telecompetition*, Cato, Washington, D.C., 1994.
- Daniel Gross: *Forbes' Greatest Business Stories of All Time*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1996.
- František Jílek: *Zrození velkých vynálezů*, Práce, Praha, 1988.
- Milton Mueller: *Property Rights in Radio Communication: the Key to the Reform of Telecommunications Regulation*, nepublikovaný materiál, 1982.
- Evan R. Kwerel a John R. Williams: „Moving toward a Market for Spectrum“ v *Regulation*, sv. 16, č. 2 (1993).
- Adam D. Thierer: „Unnatural Monopoly: Critical Moments in the Development of the Bell System Monopoly“ v *The CATO Journal*, sv. 14, č. 2 (podzim 1994).