



KONKURENCE V ČESKÉM PLYNÁRENSTVÍ

Návrh Liberálního institutu na deregulaci českého plynárenství

MIROSLAV ZAJÍČEK

LIBERÁLNÍ INSTITUT
LISTOPAD 1999

KONKURENCE V ČESKÉM PLYNÁRENSTVÍ

Návrh Liberálního institutu na deregulaci českého plynárenství

**MIROSLAV ZAJÍČEK
EKONOM, LIBERÁLNÍ INSTITUT**

„Nikdy se nevzdám přesvědčení, že pro konzumenty i stát by bylo výhodnější založit soustavnou elektrizaci na soukromém podnikání bez jakýchkoliv privilegií a úlev.“

František Křižík (1847 - 1941)

Za cenné komentáře, připomínky a náměty bych chtěl poděkovat Martě Ptáčkové, Ivanu Benešovi, Zdeňku Blažkovi, Romanu Budínskému, Martinu Buranskému, Antonínu Českému, Liboru Duškovi, Jiřímu Gavorovi, Miroslavu Grecovi, Josefu Kastlovi, Petru Klimešovi, Vladimíru Kohoutovi, Radkovi Luckému, Liboru Martínkovi, Ivanu Noveskému, Vladimíru Outratovi, Bohdanu Páskovi, Jiřímu Schwarzovi, Vladimíru Štěpánovi, Aloisi Těšitelovi, Jiřímu Vašíčkovi. Za asistenci při administraci projektu patří zvláštní poděkování Petře Vondrové, Heleně Havránkové a Michalu Uryč-Gazdovi.

Za jakékoliv chyby a omyly obsažené ve studii nenesou výše jmenovaní žádnou odpovědnost. Názory obsažené v textu reprezentují oficiální stanovisko Liberálního institutu. Citace jsou povoleny s uvedením zdroje.

**LIBERÁLNÍ INSTITUT
LISTOPAD 1999**

Miroslav Zajíček

KONKURENCE V ČESKÉM PLYNÁRENSTVÍ

Návrh Liberálního institutu na deregulaci české energetiky

Vydal Liberální institut
Spálená 51,
110 00 Praha 1

Jazykovou korekturu provedla Ivana Mergerová

Počet výtisků 350
Copyright © 1999, Liberální institut
ISBN: 80-902701-7-4
Praha 1999

Konkurence v českém plynárenství je hlavním výstupem stejnojmenného projektu Liberálního institutu, který navazuje na předešlý projekt **Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie**. Cílem obou projektů je rozšířit myšlenky konkurenčního trhu ve sféře energetik do širšího povědomí české společnosti a předložit konkrétní plány na deregulaci české energetiky a její otevření konkurenci.

Autor projektu: Ing. Miroslav Zajíček, ekonom, Liberální institut

Další publikace Liberálního institutu k deregulaci energetiky:

Dušek, L.: **Konkurence - cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie**, Liberální institut, 1998.

Dušek, L.: **Zaostřeno na ...Temelín**, Liberální institut, říjen 1997.

Zajíček, M.: **Zaostřeno na ...Jaderná energetika v ČR**, Liberální institut, únor 1999.

Deregulation of Electricity Markets: An American Perspective, srpen 1997.
(záznam z diskusního fóra)

Liberální institut je nezisková organizace pro rozvoj a aplikaci liberálních idejí a programů založených na principech klasického liberalismu – uznání nezcizitelných práv jednotlivce, nedotknutelnosti soukromého vlastnictví, dobrovolné smlouvy, vlády zákona, svobodného obchodu a samoregulujícího se trhu. Jeho činnost je financována z vlastních zdrojů pocházejících z výsledků vlastní činnosti a z darů jednotlivců a soukromých organizací.

Pro další informace o tomto projektu a ostatních aktivitách Liberálního institutu kontaktujte:

Liberální institut, Spálená 51, Praha 1, 110 00

Telefon: 02-29 60 60

Fax: 02-29 17 10

E-mail: info@libinst.cz

Internet: www.libinst.cz

Obsah

Předmluva	i
Hlavní myšlenky a závěry	iii
1. Specifika plynárenství oproti elektroenergetice	1
2. Mýty a strašidla (nejen) české energetiky	10
3. Energetický zákon	25
4. Stav českého plynárenství v roce 1999	28
5. Směrnice Evropské unie	39
6. Očekávané přínosy konkurence v českém plynárenství	44
7. Cílový stav	53
8. Návrh reformy	63
Dodatky	70
A. Teorie v síťových odvětvích	70
B. Slovníček pojmů	89
B. Seznam literatury	92

Předmluva

LIBOR DUŠEK
VÝZKUMNÝ ASISTENT, UNIVERSITY OF CHICAGO

Bez nadsázky lze říci, že zemní plyn se stal palivem pro 21. století. Spotřeba plynu v západní Evropě roste závratným tempem a nic nenasvědčuje tomu, že by se růst měl nějak zpomalit. I v České republice je odrazem tohoto trendu poměrně rychlá plynofikace. Díky moderním elektrárenským technologiím se plyn stále více používá k výrobě elektrické energie. Spotřebitelé se mohou radovat z nižších cen plynu i elektřiny a z čistšího životního prostředí. Hnacím motorem rozvoje nejsou jen nová naleziště zemního plynu a nové plynovody, ale i radikální reformy prováděné v západní Evropě, USA či Latinské Americe pod dvěma hesly: liberalizace a privatizace.

Předkládaná studie Liberálního institutu „Konkurence v českém plynárenství“ představuje velmi ucelený a velmi originální návrh na hlubokou reformu tohoto odvětví v České republice. Potřebnost takového návrhu vyniká zvláště ve srovnání s elektroenergetikou. V ní již několik let probíhá živá a plodná diskuse o budoucí podobě liberalizovaného trhu a o nezbytných legislativních změnách, kdežto plynárenství jako by zůstávalo ve stínu. Zatímco studií o deregulaci elektroenergetiky je celá řada a mezi aktéry na trhu panuje v zásadních rysech shoda o cílovém stavu, v plynárenství je návrh Liberálního institutu jednou z prvních vlaštovek a diskuse se teprve rozbíhá.

I pokud jde o reformy provedené v posledních deseti letech, zůstává plynárenství pozadu za elektroenergetikou. Zatímco ČEZ je akciová společnost zčásti vlastněná soukromými investory, Transgas je nadále státním podnikem. Zatímco strukturu elektroenergetiky zpestřuje řada nezávislých výrobních a dokonce i obchodních společností, seznam plynárenských firem je velmi fádň: Transgas a osm monopolních distributorů (REGASů). Zatímco do mezinárodního obchodu s elektřinou jsou kromě ČEZu zapojeni i regionální distributoři elektřiny a další firmy, zemní plyn smí podle vládního nařízení dovážet a vyvážet pouze Transgas.

Chtěl bych zdůraznit, že toto „zaostávání“ za elektroenergetikou je na druhé straně obrovskou příležitostí. Stát jako architekt budoucí reformy má téměř vše pod kontrolou a může před privatizací a liberalizací vcelku voluntaristicky nastavit počáteční strukturu podle svých zájmů. Přimlouval bych se za to, aby hlavním zájmem státu nebyly falešné sny o „velké silné české plynárenské společnosti“, ani bezobsažné cíle o „diverzifikaci zdrojů“, ale jen a jen zájem spotřebitelů. Budoucí konkurenční tvář českého plynárenství by měla především doručit spotřebitelům plyn co nejlevněji. Pouze vedlejším zájmem státu by také měly být příjmy z privatizace – je velmi krátkozraké dávat zahraničním investorům bonbónky typu zaručená návratnost investic či státní záruky za špatné kontrakty. Zatímco státní kasa vyšší příjmy z privatizace stejně vyplývá na sanace bank či neživotaschopných podniků, spotřebitelé budou dlouhá léta platit zbytečně vysoké účty za plyn a potažmo i teplo a elektřinu.

Studie Liberálního institutu ukazuje jednu z cest, jak důslednou reformu provést. Jedná se o návrh radikální, který se nemůže zalíbit každému. Autor důsledně uplatňuje zásadu, že konkurence je lepší než monopol, a jednotlivé body jeho návrhu do sebe logicky zapadají. Zvláště bych chtěl vyzvednout kapitolu „Mýty a strašidla (nejen) české energetiky“, která neúprosně rozbíjí řadu falešných myšlenek, jež jsou v nás po desetiletích státních monopolů a palivo-energetických koncepcí pevně zakořeněny a kvůli kterým se diskuse o reformě plynárenství i elektroenergetiky často omezuje jen na kosmetické úpravy dnešního systému regulace. Každému doporučuji tuto kapitolu pozorně pročíst a nad každým mýtem přemýšlet.

A přesto – jedná se o návrh, který respektuje směrnici Evropské unie o vnitřním trhu se zemním plynem a který úzkostlivě dbá na svou politickou průchodnost. Argumentuje, že chytře provedená liberalizace nemusí znamenat několikanásobný růst cen pro domácnosti, ale je pro spotřebitele velmi výhodná. Pokud politikové chtějí hájit zájmy spotřebitelů (tj. většiny voličů), nemělo by reformě plynárenství stát nic v cestě.

Hlavní myšlenky a závěry

České plynárenství zůstalo v posledních deseti letech zcela stranou cesty, kterou se vydaly mnohé země Evropské unie, Latinské Ameriky a USA: cesty privatizace a deregulace. Transgas, největší plynárenská firma v ČR, má dokonce ještě archaický statut státního podniku a v šesti z osmi regionálních distributorů plynu (REGASů) drží stát majoritní balík akcií, a to prostřednictvím FNM a právě státního podniku Transgas.

Státní vlastnictví je ovšem relativně menším nešvarem našeho plynárenství. Mnohem větším je jeho totální monopolizace, zakonzervovaná energetickým zákonem č. 222/1994 a některými vládními usneseními. Spotřebitelé nemají možnost vybrat si dodavatele plynu – musí kupovat od toho REGASu, který má v dané oblasti monopol na distribuci a prodej. Zákon teoreticky nevyklučuje konkurenci v budování nových plynových přípojek ze strany nezávislých firem; v praxi však zájemce o toto podnikání musí projít neprostupnou houští byrokratických procedur, které jej musí nutně odradit. Na „druhém konci potrubí“ je situace ještě mnohem horší. Vládním rozhodnutím má monopol na dovoz a vývoz plynu zaručen pouze Transgas s.p. Nikdo jiný nesmí do ČR plyn dovážet, ani kdyby měl postaven vlastní plynovod ze zahraničí. Následně i REGASy jsou odkázány na monopol Transgasu, neboť zákonem jim není povoleno kupovat plyn z jiného zdroje.

Tuto situaci, do které se sám dostal, se stát snaží „zachraňovat“ regulací cen, která ovšem vnáší do systému další prvek iracionality. Vládní hlasování o cenách je navýsost politické a ekonomickou logiku odsouvá na druhé místo. Soustavné zvyšování cen sice částečně odstranilo iluze o „levné energii“, vyvolané uměle nízkými cenami v minulosti, ale v jisté chvíli začalo jít proti trhu. Zatímco v Evropě ceny plynu na velkoobchodním trhu klesaly, pro české spotřebitele neustále rostly. Dnes již neplatí, že levný plyn pro REGASy, potažmo konečné spotřebitele, je dotován z tržeb Transgasu za tranzit plynu. Transgas se stal jednou z nejziskovějších firem v ČR. Navíc naše průmyslové podniky platí za plyn mnohem vyšší ceny než ve většině zemí západní Evropy – z tohoto faktu je zřejmý negativní dopad na jejich konkurenceschopnost.

Reforma plynárenství je nezbytná. Cílem Liberálního institutu je předložit ucelený reformní návrh a ukázat jasný směr vládní politiky v plynárenství (a potažmo v celé energetice) v následujících letech. Návrh na deregulaci elektroenergetiky jsme předložili již v roce 1998; právě ve srovnání s elektroenergetikou je postup reformy v plynárenství doslova žalostný. Zatímco v elektroenergetice funguje řada nezávislých firem a o budoucím právním rámci podnikání panuje všeobecná shoda, v plynárenství diskuse o reformě teprve začínají. Přitom oba trhy jsou silně provázány. Nejenže si vzájemně konkurují, ale plyn je i stále oblíbenějším palivem pro výrobu elektrické energie. Dobře provedená reforma plynárenství (tj. provedená tak, aby spotřebitelé kupovali plyn co nejlevněji) urychlí výstavbu plynových elektráren, které se v Evropě staly nejekonomičtější a nejekologičtější náhradou starých uhelných elektráren. Dokonce je možné říci i to, že pro úspěch reformy elektroenergetiky je dobře provedená reforma plynárenství nezbytná.

Plynárenství se od elektroenergetiky liší a bylo by nesmyslné vytvářet jednotný „reformní vzorec“ pro obě odvětví. To také nečiníme. Na druhou stranu lze pro reformu obou odvětví použít dva základní a obecné principy, kterých se snažíme důsledně držet: (1) Konkurence je lepší než monopol a (2) regulace selhává a její škodlivé dopady je třeba minimalizovat. V tomto smyslu je naše plynárenská studie volným pokračováním studie elektroenergetické a v mnohém ji doplňuje a aktualizuje.

Co udělat musíme a čeho bychom se měli vyvarovat

Evropská unie nám reformu plynárenství dokonce nařizuje. Ve své směrnici 98/30/EC ukládá členským státům minimální požadavky na konkurenční uspořádání plynárenského trhu:

- přístup třetích stran do sítí
- minimálně 20 % každého národního trhu musí být otevřeno konkurenci v roce 2000 (28 % v roce 2003 a 33 % v roce 2008)
- oddělené účetnictví integrovaných plynárenských podniků
- možnost budovat přímá potrubí (tj. alternativní plynová vedení)

Tyto minimální požadavky bude naše plynárenství muset splňovat v den našeho vstupu do EU. Nicméně směrnice EU obsahuje také řadu „únikových klauzulí“, které se do ní dostaly pod tlakem plynárenských firem, snažících se uchovat si své monopolní postavení. Členské státy například mohou na dodavatele plynu uvalit tzv. závazky veřejné služby či mohou nařídít, aby spotřebitelům v odlehklých oblastech byl plyn dodáván za stejnou cenu jako v oblastech s nízkými náklady na distribuci. Nejnebezpečnější z „únikových klauzulí“ dovoluje členským státům zavést otevírání trhu v případě, kdyby vlastníkově sítě vznikly „vážné ekonomické a finanční potíže v souvislosti se smlouvami take-or-pay“.

Všechna tato ustanovení jdou jednoznačně proti zájmům spotřebitelů. Naštěstí členské státy je přijmout mohou, nikoli musí. Pokud bychom je přijali v České republice, bylo by to pouze ukázkou toho, že vláda staví zájem několika firem nad zájmy milionů spotřebitelů. Stejně tak by nebylo nejvhodnější žádat dočasnou výjimku z této směrnice ještě v době vyjednávání podmínek našeho vstupu do EU, byť MPO o tom dnes uvažuje.

Ideální cílový stav

1. Suverenita spotřebitelů. Sektor prodeje plynu spotřebitelům by měl být plně konkurenční. Všichni spotřebitelé, včetně domácností, musí mít možnost vybrat si dodavatele plynu. Výhody konkurenčního trhu by neměly být omezeny pouze na velké spotřebitele.

2. Zahraniční obchod. Naše republika plyn téměř výhradně dováží. Právě proto je klíčovým prvkem konkurenčního trhu úplná liberalizace zahraničního obchodu s plynem. Každé omezení v tomto směru omezuje i konkurenci uvnitř České republiky, a pokud by reforma neuplatnila tento princip, není možné ji vůbec za reformu považovat. Často slychaný argument, že pouze jeden velký Transgas dokáže dohodnout nejvýhodnější cenu s Gazpromem, neobstojí. V čele potenciálních dodavatelů plynu do ČR stojí velké zahraniční firmy jako Eastern, Gaz de France, Ruhrgas, Statoil, Gasunie apod. Jejich pozice vůči producentům plynu je stejně silná a mnohdy i silnější než pozice našeho současného monopolního dovozce (v některých případech jsou i samotnými producenty). Transgas dnes vždy může tvrdit, že nakupuje za nejnižší možnou cenu – jak to ale můžeme vědět, když chybí možnost porovnání v konkurenčním boji a navíc právě ceny jsou tím, co Transgas nikdy nezveřejnil. Pokud má Transgas pravdu, pak se nemusí konkurence obávat. Pokud pravdu nemá, pak na tom budeme lépe, když budeme moci plyn nakoupit od někoho jiného. V každém případě spotřebitelé po úplném otevření trhu na tom nebudou hůře než dnes.

3. Vstup a výstup z odvětví. Autorizační podmínky, vymezená území či komplikované rušení autorizací, obsažené v dnešním energetickém zákoně, nechrání spotřebitele, ale dávají REGASům monopol. V budoucnu by autorizace měly být omezeny na splnění bezpečnostních a ekologických norem, a licence na distribuci by měla opravňovat k provozování distribučních sítí na ce-

lém území ČR. Nejen v obchodě s plynem, ale i v budování plynových přípojek je konkurence prospěšná.

4. Přístup třetích stran. Směrnice Evropské unie neumožňuje jiné uspořádání trhu s plynem než přístup třetích stran (TPA). Přikláníme se spíše k verzi regulovaného TPA (kdy poplatky za použití sítí jsou jednotné a určované regulátorem) než k verzi sjednaného TPA (kdy majitel sítě si určuje poplatky sám a individuálně pro každou transakci). Regulovaný TPA se nám jeví transparentnější a přinejmenším v počátcích staví konkurenční dodavatele plynu do rovnější pozice vzhledem ke stávajícím distributorům a Transgasu. Doporučujeme ovšem zajímavou inovaci: regulovaný TPA by se vztahoval pouze na existující trubky. U nově postavených sítí nevidíme potřebu nařizovat TPA ani regulovat ceny za jejich použití.

5. Regulační metodika. Předpokládáme, že regulační úřad bude společný pro elektroenergetiku a plynárenství, přestože jeho pravomoci v plynárenství budou o něco užší a taktéž regulační metodika se bude lišit mezi oběma odvětvími. Za „nejméně špatný“ způsob regulace cen za použití sítí považujeme metodu cenových čepiček. Regulační úřad stanoví na několik let dopředu formuli, podle které smí Transgas a REGASy zvyšovat poplatky v závislosti na inflaci. Tempo růstu poplatků by obecně mělo být nižší než míra inflace, aby zohledňovalo technický pokrok a motivovalo síťové společnosti k úsporám nákladů.

6. Postavení regulačního úřadu. Regulační úřad pro energetiku by měl být nezávislý orgán státní správy, maximálně izolovaný od politických vlivů. Za klíčové považujeme, aby byl vybudován „na zelené louce“ a ne pouze přejmenováním některého z odborů stávajících ministerstev. K nezávislosti na politických výkyvech by jistě pomohlo i jeho umístění mimo Prahu.

Reformní kroky

Obecnou zásadou reformy plynárenství by mělo být: *Nepřipravujme žádné dočasné modely!* Na začátku se musíme rozhodnout, k jakému cíli chceme dospět, a pak podnikat pouze kroky, které povedou *přímo* k tomuto cíli. Nelze provést dílčí reformu a následně ji opět reformovat. Společenské instituce mají mimořádnou setrvačnost, a každému „dočasnému“ či „přechodnému“ systému bude hrozit jeho degenerace v trvalý.

Dlouhodobým reformním krokem je příprava nového energetického zákona, který ustaví pravidla hry popsaná výše. Nicméně ještě před jeho přijetím lze provést řadu nezbytných dílčích reforem:

1. Zrušení zvláštního statutu akcií měst a obcí.

2. Privatizace REGASů. Privatizace nemusí čekat až na dotvoření právního a regulačního rámce energetiky, naopak, vyjmutí těchto společností z kontroly státu reformní proces urychlí. Jediným kritériem při privatizaci by měla být cena. Ta však nesmí být sama o sobě cílem privatizace – stát by měl odolat pokušení a neslibovat investorům např. garantovanou návratnost investic. Výnosy z privatizace by sice byly krátkodobě vyšší, ale na úkor spotřebitelů.

3. Rozdělení Transgasu na obchod a transit. V rozdělení Transgasu na TG-obchod a TG-tranzit spatřujeme mnohem jistější záruku nediskriminačního přístupu k síti než prosté účetní oddělení. Avšak klíčovým důvodem, proč toto navrhujeme, je již zmíněná klauzule ve směrnici EU, která státům dovoluje zablokovat konkurenci, pokud tím provozovateli tranzitní soustavy vzniknou škody z kontraktů take-or-pay. Není pro nás přípustné, aby kvůli případným špatným kontraktům Transgasu platili spotřebitelé ještě po mnoho let zbytečně vysoké ceny za plyn. Pokud bude Transgas rozdělen, pak tyto problémy odpadají, neboť TG-tranzit nebude vázán žádnými

dlouhodobými kontrakty. Ty přejdou na TG-obchod a jejich kvalita se ukáže až v konkurenci s dalšími dodavateli plynu.

4. Reforma tarifního systému. Do otevření konkurenčního trhu zůstanou ceny regulované státem. Argumentujeme, že v této době není nutné průměrné ceny zvyšovat. Všechny plynárenské firmy jsou ziskové, přičemž jim pomáhá i dlouhodobý pokles cen plynu na vstupu. Je však nezbytné reformovat tarifní strukturu, a to jak mezi plynárenskými společnostmi a spotřebiteli, tak mezi REGASy a Transgasem.

5. Zrušení monopolu Transgasu na dovoz plynu. Toto opatření by se již týkalo nástupnické společnosti TG-obchod. Případní zájemci o dovoz plynu do ČR by ještě nemohli od TG-tranzit nárokovat přístup třetích stran, ale měli by alespoň možnost se s ním na přístupu do sítě dohodnout.

Následující kroky patří časově až za přijetí nového energetického zákona:

6. Otevírání trhu. Požadavky na otevírání trhu jsou ze strany EU skutečně minimální. Lze očekávat, že Evropa v tomto směru předstihne sama sebe, jak již ukázala praxe při zavádění směrnice EU o vytvoření vnitřního trhu s elektrickou energií. Například v Německu dostalo možnost volby dodavatele elektřiny 100 % spotřebitelů, přestože EU požadovala pouhých 23 %. Jelikož chceme, aby z konkurence měli výhody všichni spotřebitelé, a to co nejdříve, doporučujeme okamžité otevření trhu pro všechny spotřebitele. Technické problémy s tím spojené jsou v plynárenství ještě menší než v elektroenergetice.

7. Privatizace nástupnických firem Transgasu. TG-obchod a TG-tranzit mohou být následně zprivatizovány podle stejných kritérií jako REGASy, ovšem bude se tak dít již v plně liberalizovaném prostředí.

Uspořádání studie

Kapitola 1 vysvětluje odlišnosti plynárenství od energetiky a vyvozuje důsledky, které tyto mají pro liberalizaci a reformu obecně. V kapitole 2 se snažíme vyjmenovat nebo pojmenovat a vyvrátit celou řadu populárních intelektuálních mýtů, kterými je diskuse o plynárenství i elektroenergetice opředená. Třetí kapitola rozebírá a kritizuje dnes platný energetický zákon. Kapitola 4 popisuje současný stav českého plynárenství a detailně se zabývá kontrakty Transgasu na nákup plynu, což je téma, které podle našeho názoru až příliš zůstávalo v posledních letech pod pokličkou. Konečně kapitola pátá vysvětluje a hodnotí plynárenskou směrnici Evropské unie.

Jádrem studie jsou kapitoly 6 až 8, které obsahují vlastní návrh na liberalizaci českého plynárenství. Kapitola 6 nastiňuje výhody, které konkurenční trh s plynem přinese jak spotřebitelům, tak firmám – „správné“ ceny, kvalitnější služby, přísun zahraničních investic a ekologické výhody. Sedmá kapitola líčí ideální cílový stav, ke kterému by měla reforma směřovat, zatímco kapitola 8 předkládá konkrétní kroky, kterými k tomuto cíli dospějeme.

Zcela samostatnou částí je dodatek A, který poměrně obsáhle vykládá ekonomické teorie vztahující se k síťovým odvětvím. Nejedná se o čtení na dobrou noc, ale o text na střední úrovni vysokoškolské ekonomie; nicméně snažíme se přiblížit čtenáři tyto teorie přeci jen přístupnější řečí, než je řeč matematických modelů. V dodatku je také stručně popsána historie vzniku regulací elektroenergetiky a plynárenství na příkladu Spojených států, které se nám jeví ve svém vývoji jako typické, neboť se jednalo o pohyb od relativně svobodného podnikání k tuhé regulaci. Přičemž tento pohyb, jak ukážeme, nebyl vyvolán „ekonomickou logikou“ síťových odvětví, nýbrž lobbyismem samotných energetických firem snažících se získat a udržet vysoké zisky na úkor spotřebitelů a potenciálních konkurentů.

1. Specifika plynárenství oproti elektroenergetice¹

Jelikož je tato studie určitým pokračováním studie zabývající se elektroenergetikou, kterou Liberální institut vydal v loňském roce, bylo by vhodné hned na jejím začátku srovnat oba dva trhy – plynárenský a elektroenergetický. V obecné rovině jsou oba tyto trhy pojímány jako určité „sestříčky“ a skutečně vykazují velké množství společných znaků, což se projevuje i v tom, že oba jsou upraveny společným zákonem (222/1994 Sb.) a v rámci Evropské unie byly původní směrnice týkající se obou trhů připravovány společně². Přes pozdější oddělení obou hlavních směrnic je úprava obou trhů v obou směrnících velmi obdobná³.

Přes všechny podobnosti však plynárenství vykazuje oproti elektroenergetice určité specifické znaky, které mohou do značné míry modifikovat přístup k tomuto trhu a k jeho reformě.

- Plyn je primární surovina – na rozdíl od elektřiny. Elektřina hraje ve vztahu k plynárenskému trhu dvojznačnou roli. Za prvé je v řadě užití přímým konkurentem plynu (vytápění, vaření, historicky i svícení). Za druhé lze elektřinu z plynu vyrábět a plyn patří mezi paliva, která si mezi sebou konkurují při její výrobě.
- Plyn téměř výlučně dovážíme. Domácí těžba je na úrovni 1 % domácí spotřeby. Přestože je domácí těžba zanedbatelná z pohledu celkového množství spotřebovaného plynu, je relativně významná tím, že ložiska zemního plynu umožňují relativně levně a technologicky nepřilíš náročně stavět podzemní zásobníky. (K problematice podzemních zásobníků se ještě vrátíme). Tato skutečnost má hluboké důsledky pro navrhovanou reformu. Pokud liberalizace zahraničního obchodu byla sice důležitým, ale nikoliv stěžejním bodem návrhu reformy české elektroenergetiky (dokonce se liberalizace zahraničního obchodu dávala do souvislosti s reciprocitou), pak u plynu je liberalizace zahraničního obchodu naprosto klíčovým bodem. Bez ní nemá reforma smysl a návrh, který by ji neobsahoval, není možné vůbec reformou nazývat⁴. U elektroenergetiky lze hlubokou a v podstatě plnohodnotnou reformu provést i v relativně uzavřeném prostředí díky tomu, že elektroenergetická soustava byla dlouhodobě budována tak, aby množství spotřebované elektrické energie zhruba odpovídalo jejímu vyrobenému množství – tj. aby nedocházelo k systematickým dovozům nebo vývozům elektrické energie. Dokon-

***Bez liberalizace
zahraničního obchodu
nemá reforma
plynárenství smysl***

¹ Hned na úvod musíme objasnit pojmosloví, kterého se chceme striktně držet. Plynárenstvím míníme těžbu, přepravu a prodej zemního plynu, a elektroenergetikou výrobu, přepravu a prodej elektrické energie. Pojem „energetika“ bude zahrnovat plynárenství a elektroenergetiku současně, a ve většině významů i teplárenství. Často se pod energetikou míní pouze elektroenergetika, zde se tohoto zjednodušení chceme vyvarovat.

² Podrobný popis vzniku směrnic Evropské unie zabývajících se elektroenergetikou, plynárenstvím a přílehlými oblastmi je podán v kapitole 5 „Směrnice Evropské unie“.

³ Směrnice zabývající se elektroenergetikou se celým jménem nazývá: „Směrnice 96/92/EC Evropského parlamentu a Evropské rady o obecných pravidlech vnitřního trhu s elektrickou energií“. Její podrobný rozbor lze nalézt v L. Dušek: „Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie“, Liberální institut, 1998. Směrnice zabývající se plynárenstvím se nazývá: „Směrnice 98/30/EC Evropského parlamentu a Evropské rady o obecných pravidlech vnitřního trhu se zemním plynem“, a její podrobnou analýzu lze najít v této studii v kapitole 6.

⁴ Již na tomto místě je třeba velmi důrazně odmítnout jakékoliv nápady týkající se zavedení přístupu třetích stran do sítí (TPA) bez liberalizace zahraničního obchodu se zemním plynem. Pokud by došlo k zavedení TPA při zachování dovozního monopolu Transgasu, pak by to znamenalo pouze, že Transgas doslova „vysbírá“ třešničky na zákaznickém dortu REGASŮ. Tento proces by trval pouze tak dlouho, než je možné fyzicky jednotlivé zákazníky objet při vyjednávání nových kontraktů. Pro REGASy by znamenal ekonomickou katastrofu a dříve nebo později (spíše dříve) by se dostaly pod „ochranná“ křídla Transgasu – tj. byly by převzaty a vznikla by doba bývalého ČPP a pro konečného spotřebitele by se nezměnilo vůbec nic. Taková změna není reformou, ale její špatnou parodií. Jak by asi fungoval „trh“ s automobily, kdyby byla povolena „konkurence“ v jejich prodeji, ale jediným výrobcem a dovozcem aut by byla Škoda Mladá Boleslav?

ce se dá říci, že Česká republika trpí nadbytkem zdrojů elektrické energie, což je jedním z důsledků regulace (jak bude podrobně popsáno v dodatku A.4.4.). Nicméně i zde lze nalézt určitou analogii mezi elektrárenským a plynárenským trhem. Jak dále ukážeme, v důsledku regulací má naše republika nasmlouvaný nadbytek plynu. Je třeba ještě dodat, že pokud neproběhne reforma elektroenergetiky, pak reforma plynárenství může proběhnout bez větších problémů. Opačně to však neplatí. Pokud proběhne reforma elektroenergetiky bez reformy plynárenství, plyn bude méně konkurenceschopný vůči jiným palivům, což výrazně ovlivní charakter nových investic do elektroenergetiky a obecně rozvoj trhu s elektrickou energií, stejně jako rozvoj moderních technologií (malé generátory, kogenerace, trigenerace apod.).

1.1. Evropský trh se zemním plynem

Relevantním trhem pro zemní plyn není Česká republika, ale Evropa. Evropská síť tranzitních plynovodů svojí délkou přesahuje 450 000 km. Počet spotřebitelů v Evropě přesahuje 200 milionů. Délka tranzitních plynovodů a počet zákazníků se neustále zvyšuje. Celková spotřeba činí v současné době zhruba 400 mld. kubických metrů zemního plynu ročně. Zeměmi s největší spotřebou jsou Německo a Velká Británie (obě země zhruba 75 mld. m³)⁵. Podíl Evropy na celkové světové spotřebě plynu činí asi 20 %.

Relevantním trhem pro zemní plyn není Česká republika, ale Evropa

Mnohem významnější podíl však Evropa zaujímá na trhu zemního plynu realizovaného prostřednictvím plynovodů (56 %), což vyplývá z její velmi výhodné geografické polohy. 80 % v současné době známých a využitelných světových zásob se nachází v okruhu 5000 km⁶. Jaké má tedy Evropa zdroje?

Především je nutné se zmínit o **Rusku**, na jehož území se nachází největší známé a využitelné světové zásoby plynu (až 40 %). Ruské zdroje dodávaly přibližně 30 % evropské spotřeby plynu (125 mld. m³). Jakou má však Rusko (tj. monopolní společnost Gazprom) možnost exportovat plyn do Evropy, kde jsou jeho největší a hlavně nejbonitnější zákazníci? Především tzv. „centrální cestou“ z ložisek u sibiřské Urengoje přes Ukrajinu, Slovensko a Českou republiku do Německa, kde se napojuje na evropský plynovodní systém. Tato cesta je dnes vlastně jediná z hlediska západní Evropy a velice důležitou roli v ní hraje Transgas s.p.

Ze západní Sibíře vede ještě jeden plynovod, ale ten končí ve Finsku a od roku 1974 zásobuje tuto severskou zemi (konkrétně její jižní a jihovýchodní část)⁷. Existují úvahy o vybudování severního tranzitního plynovodu „The Nordic Gas Grid“, který by dopravoval plyn z Ruska přes

⁵ Všechny údaje jsou zaokrouhlená čísla za rok 1996, pramen: Cedigaz (Centrum pro informace o zemním plynu).

⁶ Tato číslo je velmi dynamické, protože nové nálezy a technologie je mohou velmi změnit. V důsledku technologického rozvoje a objevů nových nalezišť tak nastává poněkud paradoxní jev: ačkoliv lidé těží čím dál více zemního plynu, jeho zásob neubývá, ale naopak přibývá. Takto je třeba také hledět na všechny „katastrofické“ scénáře, které hrozí vyčerpáním zdrojů. V minulosti byly populární především myšlenky anglického ekonomy R. Malthuse, v současnosti si popularitu v této oblasti získaly především apokalyptické vize Římského klubu ze 70. let a zejména knihy (bývalých) manželů Meadowsových (např. Meze růstu).

⁷ Struktura finského plynárenského trhu je natolik specifická a liší se od ostatních evropských zemí, že stojí za to zmínit se o ní podrobněji. Spotřeba plynu ze strany domácností je minimální, protože téměř polovina populace žije v domech vytápěných CZT (ve velkých městech dokonce 90 %). Přímá spotřeba plynu v domácnostech tak tvoří pouhých 2 % celkové finské spotřeby. 70 % spotřeby plynu je využíváno pro kogenerační výrobu elektrické energie a tepla u velkoodběratelů – z toho je 38 % v elektrárnách a 32 % v průmyslu. Další využití zemního plynu je následující: 5 % pro výrobu dálkového tepla ve výtopnách, 7 % pro výrobu elektřiny v kondenzačních elektrárnách a 16 % pro vlastní průmyslové účely. Počet odběratelů je tak ve Finsku relativně malý – 35 tis. s průměrnou spotřebou 100 tis. m³ ročně. Podíl zemního plynu na spotřebě energií činí ve Finsku 10 % (pro úplnost ostatní energie: ropa – 28 %, jaderná energie – 15 %, uhlí – 13 %, vodní elektrárny – 9 %, rašelina – 8 %, ostatní – 17 %). Celková spotřeba plynu dosáhla ve Finsku v roce 1998 4 mld. m³. Finské plynárenství je řízeno společností Neste. Dodávky plynu jsou ze 100 % kryty dvacetiletým kontraktem s Gazpromem.

Finsko, Švédsko a Dánsko do západní Evropy, což by umožnilo jak rozšíření přepravních kapacit ruského plynu do západní Evropy, tak širší využití plynu v severovýchodních zemích, které je zatím nízké⁸. Zatím se zpracovávají studie proveditelnosti (částečně financované ze zdrojů EU). Mnohem důležitějším a větším projektem pro ruský plyn, evropské spotřebitele a také pro naše plynárenství je projekt Jamal-Evropa. Ten předpokládá propojení ložisek na poloostrově Jamal (severní Sibiř – odhadované zásoby jsou větší než 10 500 mld. m³) a plynovodní sítě v západní Evropě přes Bělorusko a Polsko (vyústění plynovodu by mělo být ve Frankfurtu nad Odrou). Prozatím se těžba na poloostrově jeví jako obtížná především pro extrémní podnebí (věčně zmrzlá půda, neobyvatelné území, teploty až -60° C, stejně tak je technicky obtížná stavba plynovodu pod Bajdaratským zálivem). Počítá se s třemi plynovody s objemem přepravy 67 mld. m³ ročně. Právě kvůli extrémním klimatickým podmínkám na Jamalu byla stavba zahájena opačně, než bývá zvykem – od zákazníků ke zdroji a nikoliv od zdroje k zákazníkům. Takto lze plynovod napojit i na „centrální cestu“, což velice oslabí vyjednávací pozici Transgasu v dalších tranzitních kontraktech s Gazpromem po vypršení současného kontraktu (v roce 2020), kdy bude alespoň část Jamalského plynovodu v provozu (na území Polska bylo vybudováno již přes 100 km z plánovaných 650 km).

Využitelné zásoby zemního plynu díky novým objevům a technologiím rychle rostou

Další cestou, kterou proudí plyn do Evropy (nikoliv západní, ale do jižní a jihovýchodní), jsou tranzitní plynovody do Rakouska (oddělují se z „centrální cesty“), Rumunska a Bulharska. Těmito plynovody jsou zásobováni spotřebitelé v Itálii, Slovinsku, Chorvatsku, Srbsku, Řecku, Maďarsku⁹, Rumunsku, Bulharsku¹⁰ a Turecku.

Gazprom také plánuje stavbu podmořského plynovodu do Turecka, který spolu s posílením existujících plynovodů přes Balkán umožní výrazně zvýšit nabídku na zatím nerozvinutém, ale expandujícím a potenciálně velmi atraktivním tureckém trhu¹¹.

Druhým největším ložiskem zemního plynu (ale v současné době největším dodavatelem) je pro Evropu **Severní moře**. Pod jeho dnem těží v současnosti plyn společnosti ze čtyř zemí – Norska, Velké Británie, Nizozemí a Německa. Poměrně rozsáhlá síť plynovodů do všech zemí západní Evropy je neustále posilována. Z poslední doby lze jmenovat především dostavbu a zprovoznění Interconnectoru, který spojil Velkou Británii s kontinentální Evropou (anglický Bacton a belgické Zeebrugge) a byl zprovozněn v říjnu 1998. Jeho kapacita je 20 mld. m³ za rok (již dnes je na dvacet let dopředu vyprodána). Stejně tak staví a posiluje stávající plynovody v Belgii společnost Distrigaz¹², aby využila Interconnectoru a belgická síť byla lépe napojena na ostatní evropské sítě.

V říjnu 1998 byl také dobudován plynovod NOFRA¹³ (z norských nalezišť do francouzského Dunkerque) a je dokončován plynovod EUROPIPE II; oba umožní dále zvýšit export norského plynu, který v současnosti přesahuje 70 mld. m³.

Byla též podepsána smlouva mezi konsorciem Deutsche Nordseekonsortium a holandskou Gasunie na dodávky zemního plynu z oblasti německého severomořského šelfu (první projekt to-

⁸ To je způsobeno především konkurencí vodních elektráren (ve Švédsku a Norsku).

⁹ Maďarsko kryje až 30 % své spotřeby vlastní těžbou, ale její podíl stále klesá.

¹⁰ V souvislosti s Bulharskem, jehož roční spotřeba byla v roce 1996 4,6 mld. m³, je nutné připomenout, že se uvažuje o využití malých ložisek zemního plynu u bulharského pobřeží Černého moře.

¹¹ V současnosti odebírá Turecko asi 10 mld. m³ zemního plynu z Ruska. Používá se především pro vytápění namísto doposud užívaného hnědého uhlí. Stejně tak se uvažuje i o stavbě plynových elektráren.

¹² Distrigaz dováží plyn z Holandska, Alžírsko a Norska.

¹³ Jedná se o nejdelší podmořský plynovod na světě – 840 km.

hoto typu – ukazuje postupné rozšiřování těžby v Severním moři). Vytěžený plyn bude dopravován přípojkou ke stávajícímu plynovodu NOGAT a přes něj do Nizozemí.

Třetím největším dodavatelem zemního plynu pro Evropu je **Alžírsko**, které dodává plyn do Evropy třemi způsoby. Za prvé je to transport ve formě LNG (zkapalněný zemní plyn), jenž putuje do terminálů převážně ve Francii (Marseille), Itálii a Turecku. V současnosti se staví i terminály v Řecku (Atény, plánovaný je terminál na Krétě). Za druhé se jedná o plynovod MAGH-REB-Europa, který již dnes přepravuje 10 mld. m³ ročně a jeho kapacita se zvyšuje. Vede z Alžírsko přes Španělsko do Francie. Třetí možností je plynovod TRANSMED z Alžírsko do Itálie, jehož přepravní kapacita se v současnosti zvyšuje na 24 mld. m³ za rok.

Dalším potenciálním zdrojem je **Írán**. Evropské společnosti již podepsaly dohodu o stavbě plynovodu do Turecka. Po dokončení tohoto zamýšleného plynovodu bude možné dovážet z Íránu až 50 mld. m³ ročně.

Ve **střední Asii**, především v Turkmenistánu a Kazachstánu, leží také významná ložiska zemního plynu, která jsou minimálně vytěžována a je jenom otázkou času, kdy se najde vhodná doprava k evropským zákazníkům. Buď plynovodem přes Kazachstán a Rusko nebo pravděpodobněji plynovodem přes Írán a Turecko (o tuto investici se zajímá firma Shell, plánovaná kapacita je 30 mld. m³). Obě varianty jsou ve fázi zkoumání.

Tyto zdroje jsou pro evropské zákazníky a jejich dodavatele dosažitelné plynovody (ačkoliv z některých zmíněných oblastí je plyn dopravován i ve formě LNG), ale existují i zdroje, které jsou dosažitelné pouze převozem zkapalněného zemního plynu. Mezi tyto potenciální zdroje zemního plynu pro Evropu lze zařadit především **Nigérii** (kde se jedná o projekt před dokončením a první dodávky by mohly začít již v příštím roce), **Blízký východ** a **Latinskou Ameriku**¹⁴.

Podíl zemního plynu na spotřebě primární energie stoupá v celé Evropě

Je sice pravda, že s rostoucí vzdáleností roste i cena za přepravu plynu (plynovodem nebo ve formě LNG), ale technický pokrok, který je vyvoláván neustálým hledáním nových možností, jakým způsobem tuto dopravu zlevnit, nám zaručuje, že plynu bude v Evropě na mnoho desetiletí dopředu dostatečné množství v přijatelných cenových relacích. Evropa již je a i nadále bude trhem spotřebitelů, kde nabídka bude neustále převyšovat poptávku, což samozřejmě ulehčí reformy ve směru liberalizace a naopak tyto reformy budou převis nabídky podporovat. Výsledkem pro spotřebitele budou klesající reálné ceny a zvyšující se kvalita nabídky.

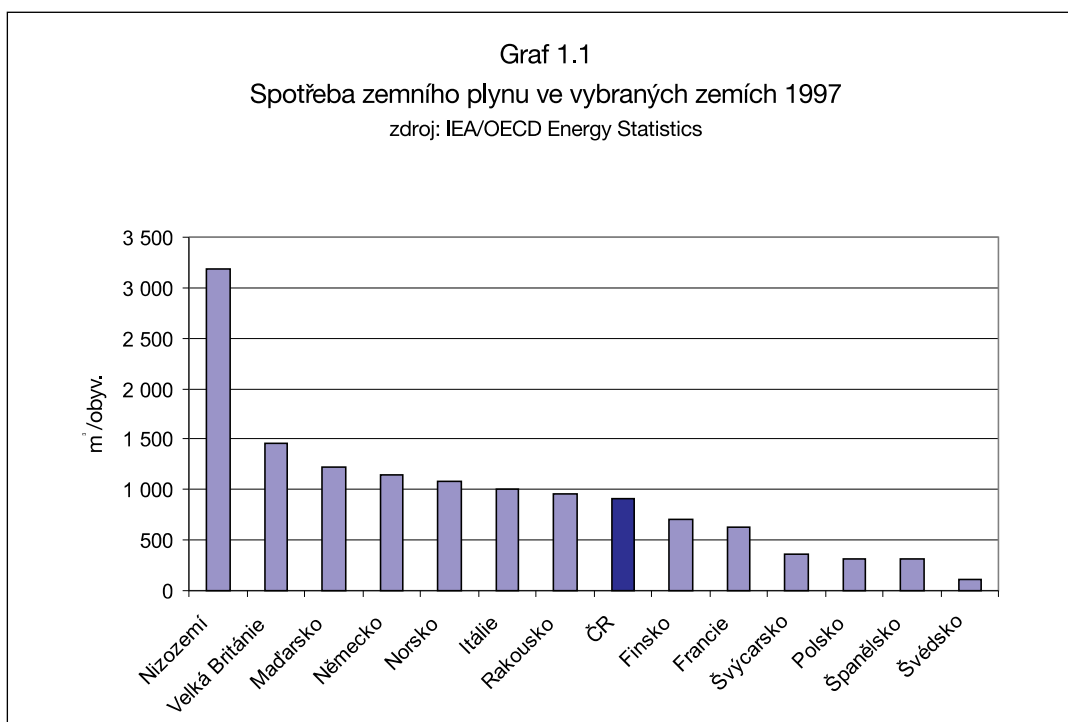
1.2. Plynárenský trh je mnohem dynamičtější než elektroenergetický

Růstový potenciál plynárenství je větší než u elektroenergetiky, a to zvláště v České republice. Plyn má velmi výhodné vlastnosti ekologické i ekonomické, postupně vytlačuje jiné druhy paliv a jeho podíl na spotřebě primárních energií stoupá. Podíl zemního plynu na využívání primární energie v Evropě v letech 1970 – 1996 vzrostl ze 7 % na 21 % a očekává se jeho další významný nárůst (asi na 25 % v roce 2005). Zejména se dá očekávat růst jeho podílu na výrobě elektrické energie. Až do nedávné doby byl plyn používán zpravidla pro výrobu elektřiny ve špičkových zdrojích, ale to se v současnosti mění *zvláště na liberalizovaných trzích*. (Typickým příkladem je Velká Británie, kde nové elektrárny téměř výlučně spalují zemní plyn. V ČR jsou prvními vlastovkami PPC Trmice a Teplárna Červený Mlýn.) Také díky rozvoji nových technologií

¹⁴ Pro úplnost je nutné dodat, že největším trhem zemního plynu je Severní Amerika a třetím největším trhem je Pacifický lem (roční spotřeba zemního plynu je v současnosti asi 250 mld. m³), který je zároveň nejdynamičtějším trhem, ačkoliv asijskou krizí poněkud utrpěl.

(kogenerace, trigenerace apod.) roste úloha plynu při výrobě elektřiny. Právě zemní plyn se ukazuje jako reálná, ekonomičtější a ekologičtější alternativa za dožívající jaderné a uhelné elektrárny, stejně jako za tzv. zelené zdroje energie. Výroba elektrické energie bude představovat asi 50 % budoucího užití zemního plynu (v současné době se v Evropě používá ročně asi 55 mld. m³ zemního plynu na výrobu elektřiny). V budoucnu spotřeba elektrické energie, plynu a tepla jednoznačně poroste s tím, jak se bude zvyšovat životní úroveň české populace, a to bez ohledu na to, že se budou zavádět v průmyslové sféře a v domácnostech šetrnější technologie a spotřebiče (viz grafy 1.1 a 1.2). Poptávka po plynu díky jeho výhodným vlastnostem však poroste mnohem dynamičtěji než poptávka po výše zmíněných produktech. Je naprosto iluzorní, že zvýšená poptávka po energiích bude moci být pokryta z alternativních zdrojů energie.

Zemní plyn se ukazuje jako ekonomičtější a ekologičtější alternativa za jaderné a uhelné elektrárny, stejně jako za obnovitelné zdroje

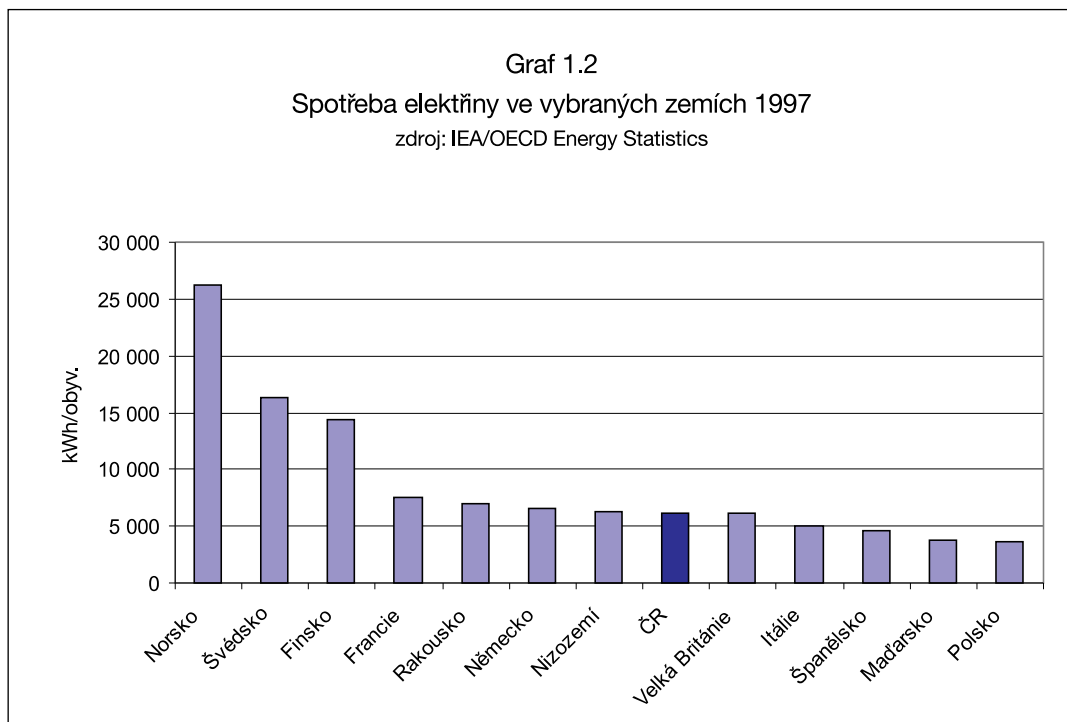


Dynamický růst spotřeby plynu vytváří ideální prostředí pro liberalizaci: Díky rostoucí poptávce (byť kryté, jak bylo výše ukázáno, ještě vyšším růstem nabídky) jsou rizika pro plynárenské firmy menší než v odvětví stagnujícím či dokonce klesajícím. Při dynamickém růstu trhu platí, že i relativně neefektivní firmy mohou existovat a vytváří se tak určitý polštář pro provádění reform. Stejně tak je to příležitost pro nové firmy. Bylo by škoda nevyužít situace.

1.3. Podíl fixních nákladů na celkových nákladech je menší než u elektřiny (asi 20 %)

Tato situace však není typická – české plynárenství je v tomto ohledu spíše výjimkou. Ve světě je obvyklý poměr mezi nákupní cenou plynu a náklady na provoz liniových zařízení 1:1.

České plynárenství „zdědilo“ tuto strukturu nákladů z minulosti především díky vysoké inflaci z počátku 90. let. Na konci 80. let byla plynárenská síť v základních konturách v podstatě hotová. Hmotné investice realizované před inflací počátku 90. let jsou odepisovány v historických cenách, a proto dnes naprosto neodrážejí případné náklady na obnovu sítí. Přestože mnoho in-



investic bylo provedeno neefektivně (byť v dobré víře), je jasné, že reprodukční odpisy i z investic skutečně hospodárně provedených by byly samy o sobě vyšší, než jsou dnešní celkové odpisy. Dochází tak k faktickému vyššímu zdanění plynárenských podniků, protože vykazují vyšší zisky, než by odpovídalo reprodukčním nákladům. S postupujícím časem, kdy bude zapotřebí investice obnovovat, a s postupující plynofikací (neboť nové investice jsou již odepisovány korektně) se bude tento vliv oslabovat. Zreálnění odpisů vyvolává tlak na růst cen, a to zejména v regulovaném prostředí. Pokud provedeme reformu co nejdříve, bude tento tlak zmírněn vyšší efektivností plynárenských firem, kterou konkurence přinese (ekonomicky řečeno – odbouráváním x-neefektivnosti), a tlakem na pokles cen vyvolaný zvýšenou nabídkou zemního plynu novými prodejci plynu, kteří vstoupí na náš trh. Růst cen v budoucnu tak nemusí být vůbec hroznivý, může být pouze krátkodobý a pouze pro některé spotřebitele. Ve středním a dlouhém období budou ceny reálně klesat pro všechny spotřebitele, jako klesají v západní Evropě. Čím rychleji reformu provedeme, tím méně bolestivý bude šok z přizpůsobení se reprodukčním cenám, což zvláště drobní spotřebitelé ocení.

1.4. Plyn lze skladovat

Na rozdíl od elektřiny lze zemní plyn skladovat, a tak odpadá jedna častá (možná nejpoužívanější, byť evropskou praxí dokonale vyvrácená) námitka proti zavedení konkurence do elektroenergetiky. Konkurence je samozřejmě možná a prospěšná i na tak specifických trzích, jako jsou elektroenergetika a plynárenství¹⁵, ale z politického hlediska je pro prosazení reformy výhodné, že plynárenský trh není tolik specifický jako elektroenergetika.

Plyn se na rozdíl od elektřiny dokonce skladovat musí. Plynárenství funguje tak, že objem těžby je relativně stabilní, zatímco spotřeba je v čase rozdělena nerovnoměrně. Proto je nutné skladovat plyn v dobách, kdy jej není možné využít (v ČR je to léto) a naopak v obdobích, kdy je větší spotřeba, se používá uskladněný plyn. Jedná se o jakousi obdobu špičkových zdrojů v elek-

¹⁵ Specifičnost zboží pouze znamená, že se na trhu vytvoří specifické způsoby obchodování – např. elektrárenský pool či holandská aukce na trhu tulipánů.

trárenské soustavě. I v plynárenství mluvíme o špičkových zásobnících (typickým špičkovým zásobníkem je například kaverna Příbram).

Jinými slovy zásobníky plynu se staví proto, že je levnější plyn skladovat nedaleko místa spotřeby než dopravovat potřebné množství plynu pro vykrytí špičkových odběrů přímo z míst těžby (zařízení nezbytná pro tuto špičkovou dopravu by byla mimo špičky nevyužita). Jedná se o stejnou ekonomickou úvahu, která nám zdůvodňuje, proč se staví elektrické sítě místo toho, aby si každý vyráběl elektřinu sám.

Celkově se na světě nachází a je v provozu asi 550 podzemních zásobníků plynu (PZP) s celkovým těžitelným objemem plynu asi 240 mld. m³ (to představuje asi 10 % roční světové spotřeby zemního plynu). V západní Evropě bylo vybudováno asi 60 zásobníků, stejné množství se nachází ve východní a střední Evropě. Pro jejich stavbu je nejjednodušší a nejlevnější využít vyčerpaných ložisek zemního plynu nebo ropy (asi 75 % všech zásobníků – tento způsob je využíván s jednou výjimkou i v ČR). 15 % podzemních zásobníků bylo vytvořeno v aquiferových strukturách vytlačováním vody vtláčeným plynem a zbytek tvoří klasické porézní struktury. Skutečnou světovou raritou je však kaverna Příbram (PZP Háje), kde byl PZP vytvořen v žulovém masivu.

Díky skladovatelnosti plynu odpadá řada technických problémů, které musí řešit konkurenční trh s elektřinou

Počet zásobníků a poměr jejich objemu vůči spotřebě je dán několika faktory:

- Rozkolísanost spotřeby vůči průměrné dodávce (popř. vůči maximální dodávce). Tato rozkolísanost závisí na cenové struktuře: Čím plošší cenová struktura, tím větší rozdíl mezi maximálním a minimálním odběrem a tím větší objem PZP je vyžadován. Závisí také na technologické úrovni a struktuře spotřeby (zdali jsou např. využívány kogenerace nebo trigenerace, které mohou díky své větší variabilitě vyrovnávat odběrový diagram, nebo zdali je plyn využíván na výrobu elektřiny ve velkých elektrárnách pro spotřebu v základním zatížení, což také stabilizuje odběry).
- Podílem zemního plynu, který je dopravován potrubím, na celkové spotřebě. Pokud je více využíván LNG, pak požadovaný objem PZP klesá.
- Možnostmi dodatečné těžby a její dopravy v případě okamžité potřeby.
- Možnostmi zakoupit si skladovací kapacitu mimo území státu.

Pro ilustraci uvádíme podíly skladovacích kapacit na celkové roční spotřebě v některých zemích: Rakousko – 40 %, Francie – 30 %, Itálie – 25 %, Německo – 15 %, Anglie – 5 %. Nicméně je nutné zdůraznit, že nejpodstatnějším číslem pro zhodnocení množství skladovací kapacity v soustavě je denní těžební výkon ve dnech špičkové spotřeby. V ČR se tento ukazatel pohybuje okolo 25 % v období velkých mrazů (okolo -10° Celsia). Proto má Transgas uzavřeny smlouvy na využívání zahraničních zásobníků.

1.5. Vyšší stabilita systému

Pro plynárenství platí, že v krátkém období není nutné, aby odběr ze soustavy byl totožný s dávkami do soustavy (v elektroenergetice to nutné je; pokud tato podmínka není dodržena, znamená to v lepším případě kolísání frekvence, v horším výpadky proudu a v nejhorším kolaps soustavy). Plynárenské sítě jsou proto mnohem stabilnější a odolnější – ačkoliv je v plynovodech udržován určitý tlak, většina spotřebitelů a jejich spotřebičů se „spokojí“ i s menším tlakem, aniž by to znamenalo ohrožení chodu přístrojů. Odběr ze soustavy je možný i při nižších tlacích. Je dokonce možné odebírat plyn (alespoň po nějakou dobu), aniž by byl do soustavy vůbec ně-

jaký dodáván. Plyn je díky vysokým tlakům, za kterých je přepravován a distribuován, „naakumulován“ v soustavě a lze ho po určitou dobu odebírat. Tento princip akumulace lze využívat i obchodně (zkoušela to již např. SMP), protože lze ve špičkách nekupovat drahý špičkový plyn a pouze využívat ten naakumulovaný. Je nutné ale zdůraznit, že tato metoda je velmi riskantní a její možnosti jsou omezené, byť existují. Odvrácenou stranou této relativní stability je, že pokud plynárenská síť nakonec selže, její znovuvvedení do provozu je mnohem složitějším a zdouhavějším procesem než u mnohem méně stabilní sítě elektroenergetické.

Empirické zkušenosti ze světa ukazují, že konkurence žádnou elektroenergetickou soustavu nerozvrátila (naopak, přispěla k jejímu lepšímu fungování), přesto byl často používán proti liberalizaci v elektroenergetice právě tento argument. V plynárenství nic takového neplatí ani teoreticky – soustava je stabilnější a odolnější než elektroenergetická síť.

Konkurence ještě žádnou energetickou soustavu nerozvrátila, právě naopak

1.6. Asymetrická substituce mezi elektřinou a plynem

Co si lze představit pod tímto strašidelným ekonomickým pojmem? Asymetrická substituce mezi elektřinou a plynem znamená, že vše, na co lze využít plyn, je nahraditelné (substituovatelné) elektřinou, ale nikoliv naopak. K topení lze použít elektřinu i plyn, což se o počítačích a televizorech říci nedá.

Středních a velkých průmyslových spotřebitelů se tento jev netýká. Plyn totiž mohou využít i k výrobě elektřiny. Mezi elektřinou dodávanou elektrickou sítí a elektřinou vyráběnou ve vlastním zdroji je dokonalý substituční vztah. Tato substituce je dostatečným omezením pro dodavatele jak plynu, tak elektřiny, aby nezneužívali svého postavení, a to do značné míry i v systému vládou stanovených a řízených „přirozených monopolů“. Na volném trhu je naprosto dostačujícím korektivem pro chování elektrárenských a plynárenských firem. Jinými slovy – když bude drahá elektřina, továrna si ji sama vyrobí v plynovém generátoru, a když bude drahý plyn, továrna přejde k vytápění elektřinou.

Plynárenské firmy jsou vystaveny obrovskému konkurenčnímu tlaku ze strany elektřiny

Domácnosti zatím mají pouze druhou „možnost úniku“ – při vysokých cenách plynu mohou přejít k vytápění elektřinou, ale mnohem obtížněji mohou nahradit drahou elektřinu ze sítě. Výroba elektřiny v malém je při současném stavu technologií stále ještě drahá. Nicméně malé generátory, kogenerační technologie kombinované s tepelnými čerpadly a jinými vymoženostmi moderní techniky za čas i tuto asymetrii smažou. Poté se situace nebude lišit od pozice středních a velkých spotřebitelů. Jako konkurenti v sektoru domácností proti sobě nebudou stát pouze zemní plyn a elektřina, ale i jiná paliva (propan, propan-butan, biomasa apod.). Částečně se tak již děje i dnes.

Důsledkem této asymetrie je, že plynárenský trh je mnohem lépe napadnutelný alternativními zdroji tepla, chladu popř. světla, tj. plyn jako palivo lze nahradit lépe než elektřinu jako produkt. Po liberalizaci bude proto působit nejenom konkurence mezi jednotlivými dodavateli plynu, ale i mezi jednotlivými palivy. Jak asymetrická substituce dokáže „zkrotit“ i regulovaný plynárenský monopol, ukazuje nedávná historika. V lednu 1999 byl zemní plyn pro velké průmyslové spotřebitele zlevněn o 10 %. Toto zlevnění iniciovaly samy plynárenské firmy, neboť zemní plyn začal být ohrožován konkurenčními palivy.

1.7. Odlišnosti ve směrnici EU

V neposlední řadě je ve směrnici EU upravující vznik vnitřního trhu se zemním plynem umožněno členským zemím pouze jediné institucionální uspořádání – dvě variace na téma TPA (přístup třetích stran), a nikoliv jako v elektroenergetice, kde si jednotlivé země mohou vybrat mezi TPA a SB (jediný kupující)¹⁶. Tato odlišnost zřejmě vychází z dnešní poměrně rozšířené praxe (alespoň v západní Evropě), že majitelé plynovodů již dnes umožňují přepravovat plyn, jehož majitelem je někdo jiný. Vede je k tomu ekonomická výhodnost těchto transakcí. Evropská směrnice proto není zdaleka tak revoluční, jak se na první pohled může zdát.

1.8. Plynárenství je ještě zpolitizovanější než elektroenergetika

Na závěr jsme si nechali jedno bohužel velmi negativní specifikum kontinentálního plynárenství. Na rozdíl od elektroenergetiky nebo na rozdíl od plynárenství v USA nebo UK je kontinentální plynárenství (zvláště od doby, kdy začal dominovat zemní plyn – tj. od počátku 70. let) velice zpolitizovaným odvětvím. Není úkolem této práce zkoumat proč. To ponechejme historikům a politologům (je pravděpodobné, že naleznou souvislosti s uspořádáním světa do dvou bloků a s rozložením světových ložisek na geopolitické mapě světa). Tento rys plynárenství není možné podceňovat, a ačkoliv se zdá nejméně racionální, je pravděpodobně důvodem, proč se dosud v českém plynárenství (ale i obecně v kontinentálním) tak málo udělalo ve směru liberalizace a deregulace, i když by podle všech ekonomických argumentů měla být deregulace a liberalizace mnohem jednodušší než v elektroenergetice.

Deregulace plynárenství nese minimální rizika a můžeme si dovolit ji provést rychleji a odvážněji

1.9. Důsledky specifík plynárenského trhu

Ze zmíněných specifík vyplývají důležité důsledky pro náš plynárenský trh, ale také pro námi navrhovanou reformu. Tyto důsledky lze shrnout do několika bodů:

- Deregulace bude jednodušší – nebude budit tolik odporu z ekonomických důvodů.
- Její rizika budou menší – pro spotřebitele i pro existující plynárenské firmy .
- Můžeme si dovolit více – tj. odvážnější a rychlejší postup.

V následující kapitole rozebereme důkladně „energetické mýty“, které často naprosto ovládají debatu o plynárenství a elektroenergetice (u některých z nich lze jejich vliv vysledovat obecně v celém hospodářství a v debatách o něm). Teprve po jejich pochopení se pustíme do popisu současného stavu českého plynárenství (který právě tyto mýty do značné míry determinuje) a do návrhu reformy.

¹⁶ Směrnice EU je zpracována podrobně v kapitole 5.

2. Mýty a strašidla (nejen) české energetiky

Vzniku konkurenčního energetického trhu zdaleka nebrání „technická specifika energetiky“ jako spíše řada mýtů a strašáků, které prorůstají každou debatou o české energetice. Mýty doprovázejí lidstvo již od počátku jeho existence. Problémem je, že ačkoliv brzdí pozitivní vývoj, je často nemožné je vyvrátit. Navíc si nezřídka i po svém teoretickém vyvrácení udržují působnost a vliv. Zničit je dokáže jen praxe¹⁷.

Jak definovat energetické mýty? Možná definice by mohla znít následovně: „Energetické mýty jsou tvrzení, která jsou považována v obecném povědomí (nebo v povědomí odborné veřejnosti) za správná, o kterých se nediskutuje a která ovlivňují chování státních úřadů i regulovaných energetických firem, přestože neexistuje žádný důkaz potvrzující jejich pravdivost, spíše naopak existuje mnoho důkazů tyto mýty vyvracejících.“ V české energetice je tolik mýtů, že si troufáme tvrdit, že v této kapitole vytvoříme základy celé nové mytologie, která si svou bohatostí nezádá s mytologiemi starověku.

Mýtus 1:

Nejdřív je potřeba připravit státní energetickou politiku, narovnat ceny energií, poté je třeba ustavit nezávislého regulátora, přijmout nový energetický zákon, kde budou kvalitně upraveny podmínky pro podnikání v energetice, a postupnými kroky podle směrnic EU otevřít trh konkurenci. Ale hlavně vše je potřeba provádět s rozmyslem, nespěchat a jednotlivé kroky dopředu komplexně posoudit a provázat s ostatními.

Tuto pořád stejnou písničku slyšíme již několik let z úst mnoha politiků (bez ohledu na politickou příslušnost), ministerských úředníků a představitelů energetických firem. Nicméně z oné „kvalitní přípravy“ a neustálého „provazování“ zatím nic nevzniklo. Stále se nic neděje. Energetická politika vytvořena a schválena není, o dalších krocích ani nemluvě. Pokud některé náznaky pozitivního vývoje v minulosti byly, tak dnes již po nich není ani stopy. Svědčí to buď o naprosté neschopnosti kohokoliv v energetickém sektoru něco vymyslet a udělat (což není náš případ, neboť v naší energetice je koncentrováno velké množství inteligentních lidí), nebo o neschopnosti se domluvit, nebo neschopnosti kohokoliv cokoli prosadit, nebo o kolektivním zájmu nic nedělat. Každá varianta je špatná. Kvalitně (ve smyslu absolutní dokonalosti) nebude reforma připravena nikdy, protože ji budou provádět lidé a ti jsou tvorové nedokonalí. Místo toho je třeba vytýčit cíl a provést klíčové nevratné změny, které by měly vést k určenému cíli. Po jejich provedení dostane reformní proces svoji vlastní dynamiku a spontánně bude doplňovat řízené reformní kroky. Je zapotřebí pouze překročit Rubikon. Pokud tak neuděláme, budeme přeshlapovat na místě ještě hodně dlouho.

**Namísto nekonečného
„provazování“
reformních kroků je
třeba první kroky
konečně učinit**

¹⁷ Zde si neodpustím malou historickou odbočku ilustrující to, že některé mýty se po svém praktickém (nejen teoretickém) vyvrácení skutečně ukáží jako směšné a nepochopitelné. Typickým příkladem síly a nesmyslnosti mýtů je „legenda mysu Bojador“: Za tímto relativně bezvýznamným mysem na severoafrickém pobřeží (dnes v Maroku) se mělo podle legendy moře začít vařit a padat do pekel. Tato legenda dokázala celých 15 století zadržet evropské námořníky a dokonce i kupce od prozkoumávání afrických břehů. Teprve roku 1434 jej překročil portugalský mořeplavec Gil Eannes, na kterého dnes historie poněkud zapomněla. Moře se nezačalo před překvapenými námořníky vařit ani nepadalo do pekla, ale dále se poklidně převalovalo u afrických břehů. Toto prolomení starověké pověry znamenalo počátek éry velkých námořních objevů a Portugalci, kterým tato plavba jako prvním otevřela cestu k výbojům a k obchodu s Afrikou, Jižní Amerikou a Indií, na tom velmi vydělali, ale nejen oni – celá Evropa. Podobně je tomu i v energetice. Pokud prolomíme svírající bariéru mýtů, které se okolo ní vytvořily, pak vydělají všichni, ale ti, kteří ji prolomí dříve, vydělají víc.

Mýtus 2:

Energetika je typickým příkladem přirozeného monopolu.

Celá teoretická část (dodatek A) bude věnována pouze tomu, že energetika ani žádné jiné odvětví není přirozeným monopolem, a i kdyby bylo, není důvod pro jakoukoli regulaci či nějaký specifický přístup k odvětví.

Jak podrobně popíšeme v teoretické části, energetika patřila před zavedením regulací mezi nejkonkurenčnější odvětví, kde se služby rozšiřovaly a ceny klesaly. Ačkoli byly regulace ospravedlnovány ochranou spotřebitelů, po jejich zavedení začal opačný proces. Stejně tak není pravdou, že regulace vznikly jako důsledek tlaku spotřebitelů, kteří trpěli pod jhem přirozených monopolů. Naopak, regulace vyvolaly požadavky některých výrobců trpících tlakem konkurence, která neustále snižovala ceny. Teorie přirozeného monopolu vznikla až dávno poté, co struktura odvětví byla zregulována a na jednom území byl skutečně pouze jeden dodavatel – což bylo ale způsobeno regulacemi, ne tržními silami.

Mýtus 3:

V energetice existuje nebezpečí neefektivních duplikací.

Za konceptem neefektivní duplikace stojí nedůvěra k jakékoliv konkurenci, protože konkurence není nic jiného než duplikace. Pokud bude duplikace skutečně neefektivní, pak ji tržní proces vyřadí. K jejímu vyřazení nepotřebujeme žádného regulátora a zákazy vstupu do odvětví (udílení autorizací k podnikání, řečeno žargonem našeho energetického zákona). Navíc, náklady plynoucí z neefektivní duplikace 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 Telecomu a jak se vyvíjí od doby zřízení regulovaného duopolu (Peagas vs. Eurotel) – již tento malý krůček směrem ke konkurenci stačil k tomu, aby ceny za poskytované služby klesly několikanásobně. Stejný proces by proběhl i v energetice, pokud by bylo umožněno tržním silám působit.

Na duplikaci sítě není nic špatného – vždyť konkurence není nic jiného než duplikace

Mýtus 4:

Konkurence snižuje kvalitu dodávek elektřiny a plynu.

Kvalita je podstatnou složkou jakéhokoliv zboží a služby. V tom nejsou energetické trhy výjimkou. Ale co to má společného s regulací? 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. Zkušenosti s konkurenčními trhy v zahraničí ukazují, že právě konkurence mezi výrobcí a obchodníky a možnost volby vlastního dodavatele zaručuje vyšší kvalitu dodávek a mnohem vyšší adresnost kvality a ceny vůči potřebám jednotlivých zákazníků. Ve Velké Británii či Norsku nejenže světla nezhasla a plyn nepřestal proudit, ale kvalita všech dodávek se zvýšila po všech stránkách (technické, obchodní, marketingové).

Mýtus 5:

Palivo-energetický komplex je strategickým odvětvím našeho národního hospodářství, a proto jej musíme chránit. Každý stát to dělá.

Mýtus označující energetiku a hornictví za strategická odvětví národního hospodářství a požadující soběstačnost v zásobování energiemi by se spíše hodil do slovníku politiků a „ekonomů“ v 50. letech. Jeho absurdita se projeví v okamžiku, když postavíme vedle tohoto požadavku zcela analogický požadavek soběstačnosti v potravinářství (nebo výrobě automobilů či televizorů, zkrátka v čemkoli, co se dá doma vyrobit stejně jako levně dovézt ze zahraničí). Lze ho dosáhnout, ale pouze za cenu prudkého snížení životní úrovně a počtu obyvatel. Pokud přistoupíme na podobné uvažování, pak jsme na nejlepší cestě zničit naše národní hospodářství a vrátit se do středověku.

Usilovat o soběstačnost v energetice znamená vracet se do středověku

Mýtus 6:

Provádět jakékoliv reformy v energetice je sociálně citlivá záležitost a není možné narušit sociální smír.

Odvolávat se na sociální ohledy je ještě zákeřnější. Za prvé, neexistuje žádné právo na elektřinu, stejně jako neexistuje právo na jakýkoliv jiný statek, natož aby existovalo právo na levnou elektřinu. Za druhé, pokud stát dotuje elektřinu a plyn pro domácnosti, pak největšími příjemci dotací nejsou nejchudší skupiny obyvatelstva, ale naopak nejbohatší – protože vybavení jejich domácností elektrickými a plynovými spotřebiči je mnohem větší než u domácností s nízkými příjmy. Za třetí, pokud zůstanou energetické trhy i nadále regulovány, sociální smír se stejně dříve nebo později zhroutí, protože regulace povedou k neustálému růstu cen pro všechny spotřebitele, což zhorší životní úroveň všech obyvatel a zhorší konkurenceschopnost výrobců vůči zahraničí.

Mýtus 7:

Pokud bude provedena reforma, bude to znamenat zvýšení nezaměstnanosti, protože energetické firmy budou propouštět v důsledku konkurenčních tlaků.

Ano, může se tak stát. Ale používat toto tvrzení proti deregulaci a liberalizaci je více než absurdní. Pokud toto energetické firmy tvrdí, paradoxně tím přiznávají vlastní neefektivnost. Proč by ale zbytek populace měl platit vyšší ceny jen proto, že někdo není schopen pracovat efektivně? Logika tohoto argumentu je myšlenkově na úrovni těch, kteří odmítají technologický pokrok, protože „stroje berou lidem práci“. S ušetřenými penězi za levnější elektřinu nebo plyn se zvýší poptávka po jiném zboží a službách a právě při jejich výrobě najdou uplatnění propuštění pracovníci. Konečný efekt je více zboží a služeb (tj. větší bohatství) při stejné zaměstnanosti. Přizpůsobení propuštěných pracovníků je sice bolestivý proces, ale mnohem bolestivější a nákladnější je „dusit“ domácnosti i podniky vysokými úcty za elektřinu a plyn.

Regulace energetických monopolů podporuje obří neefektivní investice

Mýtus 8:

Je třeba dostavět jadernou elektrárnu Temelín a pak teprve spustit deregulaci a liberalizaci.

Proč až po jejím dokončení? Pokud se jedná o investici efektivní, pak se na volném trhu prosadí, pokud ne, pak její náklady ponese investor – tj. ČEZ. Pokud žádá oddálení reformy až na datum po jejím dokončení, pak je to určité implicitní přiznání nejistoty o její efektivnosti. Spíše se jedná o jednu z nejzákeřnějších forem obrany monopolního postavení.

Od výstavby jaderných elektráren by se na konkurenčním trhu velmi rychle upustilo – díky jejich velikosti, nákladnosti a riskantnosti. Pouze zaručený monopol, jisté pokrytí i neefektivně vynaložených investičních nákladů a uměle nízké úrokové míry pro energetické firmy vyvolaly stavby monstrózních projektů typu JETE. Krátká (a neveselá) historie jaderných elektráren v USA ukazuje na jejich ekonomickou nesmyslnost. Ať už jejich výstavba byla sebedešší a sebedražší, vždy byla zisková pro regulované monopoly – náklady zaplatili buď spotřebitelé ve vyšších cenách nebo daňoví poplatníci (aspoň v drtivé většině případů)¹⁸. Dnes, kdy dochází k deregulaci energetických trhů a všeobecně se očekává pokles cen, se ukazuje, že jaderné elektrárny jsou natolik nákladné, že energetické firmy je vlastníci mohou zkrachovat. Nevíme, proč se politici bojí krachu energetických firem (finanční krach ve fungující ekonomice neznamená, že přestane téci elektřina, ale znamená restrukturalizaci firmy). Ilustrativní je i fakt, že ceny akcií amerických energetických firem vlastnicích jaderné elektrárny je nižší než ceny akcií firem, které prozřetelně zůstaly u klasických technologií.

V České republice ještě nejsme tak daleko jako v USA, pokud jde o otevření energetických trhů. Nicméně výše popsany fenomén k nám dorazil. Největší stavba u nás v 90. letech spolykala ohromné zdroje, aniž bychom se jakkoliv přiblížili k její dostavbě. Pořád schází proinvestovat asi 30 mld. Kč a dva až tři roky k jejímu spuštění. ČEZ nemá příliš velkou motivaci k ukončení stavby, protože již nyní mu Temelín díky současnému způsobu výpočtu předacích cen generuje příjem několika miliard Kč ročně¹⁹. Riziko je v tom, že čím více ČEZ proinvestuje, tím větší budou jeho stranded costs a tím nákladnější bude otevření elektroenergetického trhu. Ekonomická návratnost JETE na konkurenčním trhu není vůbec jasná (na současném zmonopolizovaném trhu je návratnost JETE zajištěna, ať se proinvestuje jakkoliv vysoká částka). Pokud je pravdou to, co tvrdí zástupci ČEZu, že Temelín je nejlevnější alternativou, pak jejich největším zájmem by mělo být co nejrychlejší otevření trhu – konkurence by neměla šanci.

Poukazuje se na velké množství proinvestovaných prostředků, které je údajně škoda nezužítkovat. Základní ekonomické pravidlo však zní – utopené náklady nehrají při rozhodování na volném trhu roli. Pro rozhodování jsou podstatné pouze budoucí náklady. Utopené náklady již byly vynaloženy, jsou historické a nepůsobí – i kdyby bylo vynaloženo dvakrát více prostředků na stavbu JETE, pak stejně jedinou veličinou, která nás zajímá, jsou očekávané náklady dokončení, ale ty nám v současném systému není schopen říci nikdo, protože není motivace je minimalizovat a jsou vždy uhrazeny spotřebiteli nebo daňovými poplatníky.

Hra ČEZu je tedy naprosto zřejmá – pro dlouhodobé udržení monopolního postavení a svých zisků je nejprve ochoten své současné zisky proinvestovat v Temelíně. Obrovské množství pracovníků a materiálu je vázáno na stavbě, jejímž „produktem“ je namísto elektřiny pouhá konzervace monopolního prostředí v elektroenergetice. Politická reprezentace na tuto hru přistou-

¹⁸ Jedním z příkladů, kdy náklady nebyly zahrnuty do cen, ale zaplatili je daňoví poplatníci, je severozápad USA (Oregon, Washington, Idaho). Tamější státní společnost Bonneville Power Administration (BPA) ve 30-tých letech započala mohutný program výstavby obřích vodních elektráren (jednou z nich je i Grand Coulee Dam na řece Columbia, největší přehrada v USA), financovaných samozřejmě za velmi levné úvěry od federální vlády. Kombinace velkého množství vody a levných úvěrů učinila ze severozápadu ráj spotřebitelů. BPA se pak pustila do ambiciózního jaderného programu, který skončil naprostým fiaskem (ze sedmi jednotek ve třech rozestavěných elektrárnách je jen jedna v provozu), ale účet zaplatili daňoví poplatníci, takže v cenách elektřiny se to neprojevalo.

¹⁹ Případové studie Liberálního institutu L. Dušek: Zaostřeno na ...Temelín, říjen 1997 a M. Zajíček: Zaostřeno na ...Jaderná energetika v ČR, únor 1999.

pila a již dnes mluví o tom, že budeme při vstupu do EU nuceni požádat o výjimku ze směrnice ES 96/92 (o obecných pravidlech vnitřního trhu s elektřinou).

Mýtus 9:

Všechna rozhodnutí je třeba činit na základě podrobných analýz budoucího vývoje agregátních veličin a stát by měl garantovat určitý vývoj v energetice a jeho kontinuitu, protože se jedná o odvětví s dlouhou dobou návratnosti a tím pádem s vysokým rizikem.

Jistě, všechna rozhodnutí je třeba činit na základě analýz budoucího vývoje. Bohužel (nebo bohudík) budoucnost nikdo nezná, a proto jsou jakékoliv předpovědi velmi riskantní. Pokud si svoje analýzy bude vytvářet soukromý sektor, pak veškeré chyby a omyly dopadnou na jeho hlavu. Pokud udělá chybu stát, pak veškeré omyly dopadnou na všechny. Přitom pravděpodobnost chyby je minimálně stejná, ne-li větší. Právě postupné vyřazování těch subjektů, které dělají chybné předpovědi, je silou, která žene ekonomiku správným směrem a nutí neustále všechny subjekty rychle reagovat na změny.

Odpovědnost za chybné energetické politiky neponesou úředníci, ale soukromý sektor

U státu nic podobného nehrozí – jeho reakce na chyby je pomalá a zpravidla neadekvátní. Stejně tak nebývá vyřazen za své omyly ze hry. Státní úředníci nenesou za chyby ve svých předpovědích odpovědnost, protože rozhodují o osudech peněz jiných lidí a ne svých vlastních.

Samotný přístup k využívání předpovědí je v české energetice zatížen implicitními předpoklady zachování některých trendů, které jsou velmi nerealistické:

- **Implicitní předpoklad neexistence technologického rozvoje:** Pokud by kdokoliv prohlásil, že technologický rozvoj se na dalších dvacet pět let zastaví a používané technologie budou v nejbližším čtvrtstoletí přibližně stejné, nebo že se budou vyvíjet jen podle předem známého scénáře a žádné nové či nepředpokládané technologie nevzniknou, pak by byl považován za naprostého šílence. Bohužel mnohé předpovědi o vývoji struktury odvětví podobnou absurditu předpokládají.
- **Implicitní předpoklad neměnných cen:** Dále se předpokládá neměnnost relativních cen, neboť právě změny relativních cen mění strukturu ekonomiky a jsou hnacím motorem ekonomického a technologického rozvoje. Neměnnost relativních cen se dá stěží zaručit i v systému centrálního plánování, natož v konkurenční ekonomice, která navíc většinu svých primárních zdrojů dováží a musí tak alespoň do určité míry a se zpožděním kopírovat vývoj cen na světových trzích.
- **Předpoklad centrálního řízení energetiky (výstavba zdrojů, řízení toků v soustavě):** Všechny úvahy o vývoji energetiky navíc vycházejí z nevyřčeného předpokladu, že to bude stát a že by to především měl být stát, kdo rozhodne, které primární energetické zdroje se budou využívat, jakým způsobem atd. Tvůrci mnohých analýz se prostě neoprostili od představy centrálního plánovacího úřadu ať už v jakékoliv podobě, který plánuje stavbu elektráren, jejich parametry, dovozy primárních energií apod.

Tím vůbec nechceme naznačit, že plánování na úrovni ekonomických subjektů je bezcenné. Naopak, jednotlivé ekonomické subjekty své aktivity plánovat musí a tím také se musí pokoušet alespoň rámcově odhadnout budoucí vývoj. Ale je tu podstatný rozdíl. Ekonomické subjekty nemohou vlastním rozhodnutím záměrně měnit rámcové podmínky, jejich rozhodování a odhady probíhají v rámci existujících okolností a hlavně se jejich plány neustále přizpůsobují měnícím se okolnostem. Právě souhra vzájemně nekonzistentních plánů a neustálé přizpůsobování se měnícím se okolnostem vytváří při pohledu zvenčí jistý „soulad“ a stabilitu statistických agregátů.

Ze statistické stability nemůžeme vyvozovat nic o predikovatelnosti, protože nevíme, jak jednotlivé ekonomické subjekty zareagují na změny cen a jak se individuální reakce projeví v agregátních veličinách. To, že určitým způsobem reagovaly v minulosti, nezaručuje, že se podobným způsobem budou chovat i v budoucnosti. Na základě odhadů vývoje agregátů plánovat jednotlivé podmínky dalšího vývoje obsahuje logický rozpor – odhadujeme proto, abychom pomocí centrálních plánů zajistili, že odhady vyjdou.

Mýtus 10:

Dostatečné množství primárních energetických zdrojů je nezbytnou podmínkou dalšího rozvoje ekonomiky. Musí zde zasáhnout stát, neboť soukromý sektor není schopen dostatek primárních zdrojů zajistit.

To by platilo pouze v případě, kdyby u nás neexistoval absolutně žádný trh, na kterém se střetává budoucí poptávka po primárních energetických zdrojích a jejich budoucí nabídka. Pokud se na problém podíváme z ryze technického pohledu, pak skutečně takový explicitní trh nenajdeme. (Existují ale trhy futures na ropu, zemní plyn, uhlí atd., a nelze vyloučit ani vznik takového trhu pro elektřinu, jak ukazují futures kontrakty na elektřinu v Norsku nebo Švédsku). V realitě takový trh implicitně existuje, a to u každého zboží – je jím současná cena, která zahrnuje očekávání ekonomických subjektů o jejím vývoji. Důvodem je to, že cena určuje tzv. mezní míru substituce jednotlivých statků. Jinými slovy, určuje jejich relativní vzácnost a zohledňuje přitom všechny rozptýlené informace všech ekonomických subjektů na trhu i s ohledem na jejich očekávání do budoucna. V reálném životě se navíc dostupné informace všeho druhu a očekávání ekonomických subjektů neustále mění, což se na svobodných trzích projevuje v neustálém pohybu cen. Proto jsou volné ceny nejlepším regulátorem ekonomiky a vodítkem a motivací pro ekonomické subjekty i v dlouhodobém časovém horizontu.

Ekonomický růst si sám generuje dostatek energetických zdrojů

Navíc ekonomickou realitou není kauzalita „dostatek primárních zdrojů ⇒ ekonomický růst“, nýbrž přesně opačná. Ekonomický růst si sám generuje dostatek primárních zdrojů, a to díky své poptávce po nich, jež je uspokojována podnikateli, kteří v tom vidí zisk. Nejejektivnějším uspokojením rostoucí poptávky po primárních zdrojích je tedy soukromá iniciativa, která nalezne mnohem lepší způsoby získávání energie, než je toho schopen centrální plánovač nebo regulátor, a zabezpečí jejich dostatek (v ekonomické hantýrce „nabídku“).

Budeme-li bránit dovozům energií, které jsou levnější než domácí zdroje, klesne tím exportní výkonnost celého hospodářství

Mýtus 11:

Zaplatí to obchodní bilance.

„Logika“ za tímto mýtem je následující: Pokud necháme tržní síly působit, pak to může dopadnout jako ve Velké Británii, kde velmi roste spotřeba zemního plynu a dovozy elektrické energie. My na rozdíl od Velké Británie plyn netěžíme – téměř ze sta procent jej dovážíme, proto liberalizace přinese nadměrné dovozy a naši obchodní bilanci už přece nemůžeme ještě více zhoršovat.

Mýtus „zaplatí to obchodní bilance“, popř. „platební či dokonce obchodní bilance musí být vyrovnaná“ je nesmrtelný. Již před dvěma sty lety jej vyvrátil s neuvěřitelnou grácií A. Smith²⁰ nebo brilantně F. Bastiat ve své „Petici výrobců svíček“²¹, a přesto neustále účinkuje.

²⁰ A. Smith: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, 2. díl – 4. kniha, SNPL 1958.

²¹ F. Bastiat: Co je a co není vidět, Liberální institut, 1998.

Opomeňme skutečnost, že hodnotit zdraví ekonomiky podle vývoje platební bilance není ekonomicky zcela smysluplné. Ještě silnějším protiargumentem je tvrzení, že pravý opak je pravdou – pokud budeme bránit dovozům, budeme nejenom chudší, ale i exportní výkonnost ekonomiky poklesne. Zní to paradoxně, ale pokud se budeme snažit některé produkty vyrobit doma, ačkoliv je můžeme levněji dovážet, pak jediné, čeho dosáhneme, budou neefektivní využití domácích zdrojů (lze je využít efektivněji, tj. na výrobu toho, co lze v ČR vyrobit levněji ve srovnání se zahraničím) a vyšší ceny, které nám budou zdražovat všechny ostatní produkty, jež by naše podniky chtěly vyvážet. Tím poklesne jejich konkurenční schopnost na světových trzích. Možná bychom se časem skutečně dopracovali k rovnováze, ale byli bychom nesmírně chudí. Tvrzení o nutné soběstačnosti je pouze reziduem autarkních národohospodářských názorů 18. století a nikoliv fundovaným argumentem.

Mýtus 12:

Stát musí regulovat využívání primárních energetických zdrojů, protože jich naše republika nemá dostatek.

Tento mýtus je ze stejného soudku jako dva předchozí. Skutečný nedostatek v současné době využitelných primárních zdrojů v České republice v horizontu dvaceti pěti let nás vůbec děsit nemusí – prostě si je dovezeme. Čím více budeme rozvoj energetických trhů regulovat, tím si budeme moci dovézt méně primárních zdrojů, a to se pak stane skutečným úzkým hrdlem české ekonomiky, které bude bránit jejímu dalšímu růstu. Musíme si dále uvědomit, že o primárních zdrojích nemůžeme mluvit staticky. Spolu s technickým rozvojem se pojem primární zdroje bude rozšiřovat a jejich relativní důležitost měnit. Nové technologie, které se mohou objevit v průběhu následujícího čtvrtstoletí, mohou velmi změnit náš pohled na svět i na primární zdroje. Právě proto bychom neměli bránit lidem a firmám v jejich iniciativě a regulacemi měnit signály, které je motivují k rozvíjení stávajících a k vyvíjení nových technologií a způsobů využití primárních zdrojů.

Mýtus 13:

Energetika je specifický obor a nákup elektřiny a plynu je natolik složitý a existuje natolik vysoká asymetrie informací, že není možné nechat tento segment národního hospodářství napospas tržním silám – spotřebitelé by byli „odírání“ dodavateli.

Mýty založené na asymetrii informací a na oportunistickém chování dodavatelů mají jednu chybu. V reálném životě platí, že na všech trzích existuje informační asymetrie a vždy jsme svým způsobem závislí na dodavateli. U plynu nebo elektřiny stejně jako u televize nebo u automobilů. Jak to, že lidé jsou si schopni bez problémů vybrat tak složitý stroj, jako je automobil, a jsou si schopni koupit dům? Vždyť i na těchto trzích existuje informační asymetrie a oba produkty mohou být i potenciálně velmi nebezpečné. Navíc, většina produktů, které kupujeme, jsou mnohem složitější než plyn a elektřina a mohou být také mnohem nebezpečnější. Stejně tak tomu bylo v minulosti – nákup koně byl svou složitostí mnohem náročnější, než je nákup většiny produktů včetně elektřiny a plynu dnes. To, co zabezpečuje růst kvality a bezpečnosti, není regulace, ale konkurence. Spíše je možné říci, že kvalita roste navzdory regulaci, a ne díky její existenci. Standardy kvality stanovené zákony a regulačními úřady nezvyšují samy o sobě kvalitu služeb, ale naopak, tyto standardy jsou stanovovány až poté, co jsou technicky možné. Kvalita je důležitým aspektem při nákupu jakéhokoliv zboží, je dokonce tak důležitá, že není dobré nechat o ní rozhodovat regulační úředníky.

Ekonomie zná pojem signální chování. Označuje využívání nějakých symbolů, které předávají informaci o kvalitě určitého zboží (např. značka) a které díky tomu mají svoji cenu. Právě signální chování producentů pomáhá velmi úspěšně překonávat informační asymetrii, která je naprosto běžným a nutným jevem našeho života. Za kvalitu se jako za všechno v životě platí, a proto nechejme každého spotřebitele rozhodnout se, nakolik je pro něho určitá úroveň kvality důležitá a kolik je za ni ochoten zaplatit.

Mýtus 14:

Noví příchozí na energetický trh vyzobají rozinky a náš Transgas, REGASy, REASy nebo ČEZ zkrachují.

Noví konkurenti na energetických trzích získají nové zákazníky pouze tehdy, když jim nabídnou lepší služby než stávající dodavatelé. Pokud jsou současné monopoly skutečně tak vynikající, jak o sobě často tvrdí, pak se nemají čeho obávat. Pokud nejsou, pak je jenom dobře, že zkrachují. Nezapomínejme dále, že proces výběru konkurence působí na obě strany. Mohou uspět stávající dodavatelé a noví investoři nikoliv. Ten, kdo z toho bude mít užitek, jsou spotřebitelé.

Výběr rozinek na úkor Transgasu a REGASů hrozí jen tehdy, bude-li reforma nedůsledná

„Výběr rozinek“ hrozí pouze v případě, že provedená reforma bude nedůsledná. Pokud budou mít stávající monopoly povinnosti, které noví konkurenti mít nebudou (například povinnost připojit každého zákazníka, povinnost provozovat alternativní zdroje energie), pak ztráty z těchto operací budou chtít pokrýt z vyšších cen pro své klienty. Že tím ztratí nejlukrativnější zákazníky, však není chyba konkurence, ale špatně provedené reformy. Před takovou polovičatou reformou-nereformou velmi varujeme.

Mýtus 15:

Ceny musí být objektivní, nákladové a předvídatelné.

Problematika cen je klíčem k pochopení celé ekonomie. Ceny nejsou objektivními vlastnostmi věcí. Jsou to určité indexy, které vyjadřují relativní vzácnost statků. Cena zahrnuje všechny relevantní skutečnosti, které mají na relativní vzácnost vliv a které vyplývají z činností lidí na celém světě – je v podstatě koncentrovanou informací. Tyto informace jsou vždy rozptýlené a vyjadřují historickou zkušenost mnoha lidí, přítomné podmínky a také očekávání lidí do budoucna. Ceny jsou klíčem k chování ekonomických subjektů a mají překvapivě málo co do činění s náklady, které konkrétní firma vynaložila na výrobu určitého statku. I na nepředvídatelnost cen je třeba se dívat jako na jeden ze zdrojů „přirozeného výběru“ v ekonomice. V tom je podnikatel podnikatelem, že dokáže odhadnout budoucí pohyb cen a tomu přizpůsobit své náklady. Kdo to dokáže, je úspěšný, kdo ne, ten musí z kola ven. Konkurence tak znamená výběr efektivních výrobců a bez volných cen není možná. Dlouhodobě skutečně platí, že ceny pokrývají náklady, ale není to proto, že ceny vycházejí z nákladů – kauzalita je opačná: Náklady jsou přizpůsobovány očekávaným cenám a dlouhodobě přežívá pouze ten, kdo dokáže náklady snížit pod úroveň cen.

Mnozí budoucí dovozci plynu jsou větší než Transgas a dokáží vyjednat s Gazpromem neméně výhodné podmínky

Mýtus 16:

Pokud umožníme, aby byl dovoz zemního plynu konkurenční, pak to bude znamenat vyšší cenu pro spotřebitele, protože dominantní producent Gazprom si bude vybírat pouze ty obchodní partnery, kteří mu nabídnou nejvýhodnější podmínky, tj. nejvyšší cenu. Právě Transgas jako silný podnik může vystupovat proti Gazpromu jako rovný partner. Proto je třeba jeho monopol zachovat a pokud možno posílit jeho pozici.

Tento mýtus jedním z nejsilnějších, ale také stojí na nejslabších nohou.

Za prvé, Transgas, ačkoliv je velkou firmou v ČR, se svojí velikostí nemůže měřit s Ruhrgasem, Wintershallem, Gaz de France, Eastern nebo jinými nadnárodními společnostmi, které jednoho dne budou působit na českém trhu. Ty budou moci dojednat s Gazpromem mnohem výhodnější podmínky, protože na něm nejsou závislé a mohou odebírat více plynu než Transgas. Nekupují plyn pouze pro české spotřebitele, ale pro mnohem větší trhy v západní Evropě.

Za druhé, pozice Transgasu jako téměř výhradního transportéra ruského plynu do západní Evropy se zhroutí v okamžiku otevření první části tranzitního plynovodu Jamal, který nabídne alternativu „centrální cestě“. Dnes se navíc ukazuje, že Transgas svoji pozici stejně nedokázal patřičně využít²².

Za třetí, dodavatelem plynu není jenom Gazprom, ale je možné plyn odebírat z Norska, Británie, Nizozemí, Alžírsko.

Megamýtus 17:

Všechno nakonec stejně zaplatí spotřebitelé aneb „stranded costs“.

Tento mýtus stojí spotřebitele nejvíce peněz a natolik zamlžuje všechny debaty o liberalizaci, že mu bude věnován mimořádný prostor. K jeho vyvrácení však stačí selský rozum.

Představte si, že z vlastních peněz postavíte továrnu na automobily. Z nějakých důvodů v ní ale utopíte více kapitálu a zaměstnáte více dělníků než řekněme Škoda či Opel. Výroba malého vozu vás bude stát 400 000 Kč, zatímco na trhu jsou k dispozici Felicie či Corsy za 250 000. Stručně řečeno, jste neefektivní výrobce a vaše investice je ztrátová. Zaplatí ji spotřebitelé? Samozřejmě že ne! Celou ztrátu ponese vy – buď továrnu úplně zavřete nebo budete vyrábět dál a prodávat auta za 250 000, tj. za stejnou cenu, jakou si účtují efektivní výrobci. Spotřebitelé dál budou kupovat levná auta a vaše utopené miliardy je nemusí trápit.

***V regulované energetice
zaplatili nesmyslné
investice spotřebitelé***

Zdá se, že nic nemůže být logičtější? Energetika bohužel byla výjimkou z tohoto pravidla. Dlouhá léta regulovaných cen a státního plánování investic vytvořila prostředí, v němž všechny náklady energetických firem byly zahrnuty do cen: Všechno opravdu zaplatili spotřebitelé a energetické firmy většinou nemohly prodělat, neřku-li zbankrotovat²³. Nyní, kdy do energetiky dorazil vítr konkurence, mnozí energetičtí manažeři (u nás i ve světě) poznávají bolestnou skuteč-

²² Viz kapitola 4 „Stav českého plynárenství“.

²³ Pro úplnost je třeba dodat, že toto pravidlo bylo potvrzeno některými výjimkami vynucenými většinou tím, že investované prostředky byly očividně neefektivní a tlak spotřebitelů natolik velký, že i „ovládnutý“ regulátor nemohl jejich plně započítání do regulovaných cen povolit. V USA lze poukázat na případ stavby jaderné elektrárny Seabrook v New Hampshire společnosti PS&G, kdy regulátor nedovolil zahrnout celý objem proinvestovaných prostředků do regulované ceny (bylo zahrnuto pouze 50 %) a společnost stavějící elektrárnu následkem toho v roce 1990 zkrachovala. Stejně tak regulační komise státu Arizona nezahrnula do celkové sumy oprávněných nákladů 577 milionů USD proinvestovaných společností APS v jaderné elektrárně Palo Verde (z celkové investice 2,3 mld. USD) a tím způsobila APS značné potíže.

nost, že neefektivně vynaložené náklady se nedají uhradit z tržních cen. Vznikl nový termín a nová mytologie – „stranded costs“.

Problém „stranded costs“ (doslova: uvízlé náklady) na čas ovládl celou debatu o deregulaci elektroenergetiky ve Spojených státech a téměř ji zastavil. V každém případě ji zpomalil, ztížil a podražil. Jak uvidíme dále, tento fenomén začíná velmi dobře zapouštět kořeny i u nás. Proto bychom jej měli důkladně popsat a upozornit na většinu jeho aspektů, které se nás týkají mnohem více, než bychom si i přáli připustit.

Nesmýšlnost regulace se nejvíce projevuje ve fenoménu „stranded costs“

Stranded Costs

Co jsou to *stranded costs*? Podle definice (velmi nedokonalé, jak ještě uvidíme) jsou to *takové nevyhnutelné náklady, které byly vynaloženy výrobci elektrické energie a plynárenskými společnostmi a za jejichž vynaložení tyto společnosti nezískají na konkurenčním trhu žádnou kompenzaci*. Energetické společnosti a jejich vlastníci tvrdí, že by jim tyto náklady měly být kompenzovány, což se pochopitelně nelíbí zákazníkům.

Prvním problémem, který vyvstává hned poté, co připustíme existenci „uvízlých nákladů“, je odhad jejich velikosti. Ve Spojených státech byla suma stranded costs u všech investorů dohromady odhadována od 42 milionů USD do 200 miliard USD. Již z tohoto velkého rozptylu je zřejmé, že už samotná definice „uvízlých nákladů“ je minimálně sporná a způsoby jejich odhadu také. Abychom si uvědomili, jaké druhy nákladů jsou považovány za „uvízlé“, uvádíme seznam, který byl vypracován v USA na základě požadavků energetických společností²⁴.

- Neefektivní elektrárny – mnohé elektrárenské společnosti mají ve svém portfoliu elektrárny, jejichž výrobní náklady jsou vyšší než očekávané tržní ceny na konkurenčním trhu.
- Nákupní kontrakty na elektřinu – mnohé elektrárenské společnosti uzavřely dlouhodobé kontrakty, které je zavazují nakupovat elektřinu od některých jiných výrobců za vyšší cenu, než je očekávaná tržní cena na volném trhu. V evropském plynárenství jsou nejběžnějším typem uvízlých nákladů nákupní kontrakty na zemní plyn ve formě take-or-pay.
- Jaderné elektrárny – původně se myslelo, že jaderné elektrárny budou levné, ale praxe ukazuje, že opak je pravdou, což je způsobeno jak vyššími provozními náklady, než byly plánovány, ale především enormními náklady na jejich výstavbu. Přesto se stavěly (a v ČR staví dál) – hlavním viníkem je regulační rámec²⁵.
- Kontrakty na palivo – některé elektrárenské společnosti uzavřely smlouvy na nákup paliva, které je zavazují odebírat toto palivo za vyšší než tržní cenu.
- Náklady na likvidaci – mnohé společnosti nebudou schopné dostát svým závazkům vyplývajícím z likvidace některých elektráren a ekologických závazků, týká se to opět především jaderných elektráren.
- Náklady na práci – některé energetické společnosti a odborové svazy by rády zahrnuly do stranded costs i náklady na propouštění pracovníků energetických firem v důsledku deregulací.

²⁴ M. K. Block, R. Franciosi, M. L. Ogle: Electric Competition Primer – The ABCs of Stranded Costs, Goldwater Institute, 1996.

²⁵ Viz dodatek A nebo případové studie Liberálního institutu L. Dušek: Zaostřeno na ...Temelín, říjen 1997 a M. Zajíček: Zaostřeno na ...Jaderná energetika v ČR, únor 1999.

2. Mýty a strašidla (nejen) české energetiky

- Dluhy – některé společnosti musí splácet značné částky jako dluhovou službu svým věřitelům a nebudou moci svým závazkům dostát, pokud dojde ke snížení cen (tj. jejich příjmů).
- Aktiva ve zvláštním režimu – regulátor někdy neumožnil zahrnout do regulované ceny veškeré náklady na investice s tím, že k jejich zahrnutí dojde později, k čemuž už díky deregulaci a liberalizaci nebude moci dojít. Postižené společnosti vyžadují jejich zahrnutí do stranded costs.
- Monopolistické závazky – původní monopolní společnosti musely podporovat množství programů zaměřených na úspory energií či dotovat energii sociálně slabým a geograficky vzdáleným zákazníkům. Pokud mají být tyto programy i nadále udržovány při životě, představují pro energetické společnosti stranded costs.

Ačkoliv některé „uvízlé náklady“ v tomto seznamu jsou typicky americké a nemají v ČR svoji obdobu, ukazuje tento seznam šířku, v jaké jsou nároky na úhradu stranded costs uplatňovány, a také nápaditost těch, kteří je vymýšlejí, aby tím zachránili pozici svých firem ohrožených deregulací a liberalizací.

Někteří hledají vysvětlení vzniku uvízlých nákladů v tom, že energetické společnosti byly omezeny různými státními energetickými a ekologickými programy a zahlcovány nákladnými povinnostmi a závazky, které jim uložil regulátor.

Alternativní názor vysvětluje jejich vznik nekvalitní prací managementu a regulátorů, kteří umožnili energetickým společnostem učinit investice, které by na volném trhu naprosto nemohly obstát. Dalším vysvětlením je, že stranded costs nejsou ničím jiným než ztracenými monopolními zisky, kterých energetické firmy mohly dosahovat díky svému privilegovanému postavení.

K vysvětlení situace regulovaných „přirozených monopolů“ a jejich tendencí k neefektivnosti a přeinvestování se vrátíme velmi podrobně v teoretické části. Na tomto místě se pokusíme stručně shrnout argumenty, které stojí pro a proti tomu, aby byly uvízlé náklady bývalým monopolistům uhrazeny.

Argumenty ve prospěch uhrazení stranded costs

Podle jednoduché ekonomické logiky jsou utopené náklady (sunk costs) problémem investora a nikoho jiného. Právě vyřazení investorů a podnikatelů z trhu, protože v minulosti podnikli neefektivní investice, které jim nezajistily dostatečnou míru návratnosti, je podstatou tržního mechanismu. Proč by tomu mělo být v případě energetických uvízlých nákladů, které jsou povětšinou utopené, jinak?

Nejlépe byly vyjádřeny argumenty zastánců uhrazení stranded costs v USA v Economic Report of the President 1996: „Neregulované společnosti nesou riziko utopených nákladů, ale pokud se podmínky vyvíjejí neočekávaně dobře, pak jsou oprávněny ponechat si veškeré z toho plynoucí zisky. Na rozdíl od toho, veřejně prospěšné společnosti měly regulovány ceny, které měly zabezpečit, že nebudou dosahovat větší než přiměřené míry návratnosti jejich investic. Pokud by byla neočekávaně umožněna konkurence, veřejně prospěšné společnosti by byly vystaveny nižším dosahovaným příjmům bez toho, aby mohly získat stejné příjmy jako v minulosti. Tím způsobem by jim byly odebrány příjmy, které jim byly slíbeny, aby je přiměly k uskutečnění požadovaných investic.“

Regulace není žádnou dohodou mezi státem a energetickými monopoly

Pokud by tedy regulační orgány arbitrárně odmítly poskytnout regulovaným společnostem slíbenou míru návratnosti, odvrátili by se investoři od těch odvětví, která jsou závislá na plnění vládních slibů. Mezi postižená odvětví lze zařadit zemědělství, bankovníctví, elektroenergetiku, plynárenství, vodovody a kanalizace, telekomunikace, železnice atd. To by v budoucnu vedlo k vyšším kapitálovým nákladům. Vyšší kapitálové náklady (tj. na zamýšlené investice) budou znamenat vyšší ceny pro budoucí spotřebitele.

Podle tohoto názoru, kterým je ospravedlňován nárok na uhrazení stranded costs, existuje něco jako „společenská smlouva“ mezi regulátorem a „přirozenými monopoly“. Podle této „společenské smlouvy“ stanovuje regulátor ceny takovým způsobem, aby monopolní firmy získaly „přiměřenou“ míru zisku z provedených investic, a dále regulátor zaručuje, že tyto společnosti nebudou ohrožovány žádným konkurentem. Na oplátku budou tyto společnosti podnikat tak, aby byly elektřina nebo plyn dostupné na daném území komukoliv, kdo o to požádá. Všechny provedené investice budou schvalovány regulačním úřadem, firmy se musejí vzdát jiných podnikatelských aktivit a financovat množství programů na podporu úspor energií a obnovitelných zdrojů energie. Pokud by byla deregulace a liberalizace uskutečněna bez uhrazení uvízlých nákladů, jednalo by se o porušení této „společenské smlouvy“. V tomto pojetí²⁶ deregulace znamená faktické odebrání majetku investorům bez kompenzace (protože hodnota jejich majetku klesne v důsledku deregulací), což je dokonce porušením ustanovení pátého dodatku k Ústavě USA.

***Na regulaci vydělávají
nejvíce samotné
regulované firmy***

Argumenty v neprospěch uhrazení stranded costs

Podívejme se na argumenty stojící proti těmto názorům. Pohled na vztah regulátora a regulované firmy jako na „společenskou smlouvu“ je velmi idealistický. Regulátor je pojímán jako nestranný strážce veřejného zájmu, manažeri energetických firem využívají díky výlučnému postavení úspor z rozsahu a nižších úrokových sazeb, investoři získávají sice omezenou, ale přiměřenou míru zisku, potřební získávají dotace a spotřebitelé nízké ceny. Všichni jsou spokojeni. Bohužel v reálném světě tomu tak není.

Koncept společenské smlouvy je postaven na naivním předpokladu, že, řečeno slovy ekonomické teorie, žádný ze subjektů se „nechová strategicky“. Méně eufemisticky řečeno to znamená, že nikdo nebude regulátora zneužívat, aby získal výhody pro sebe nebo svou zájmovou skupinu. Přitom systém regulace přímo vybízí k tomu, aby byl zneužíván, a není překvapující, že systému dokážou nejlépe využít samotné regulované firmy. V praxi se tak dělo a děje²⁷ bez ohledu na to, jaké byly záměry a úmysly tvůrců regulačních úřadů. Pokud regulované společnosti získávaly díky regulaci dlouhodobě nadstandardní zisky, pak není důvod jim jakékoliv uvízlé náklady hradit. Že se nejedná o pouhé plané teoretizování, nám ukazují přehledy nejúspěšnějších firem. Mezi světovými nejúspěšnějšími firmami jsou právě energetické společnosti. Jedinou skupinou, která je ještě úspěšnější, jsou farmaceutické firmy (jejichž předmět podnikání je ovšem také silně regulován – možná ještě silněji než energetika). To samé platí i v České republice, jak dokazuje následující tabulka, ve které jsou vybrány energetické firmy z 50 nejziskovějších firem v České republice (je jich celkem 17)²⁸.

²⁶ Viz J. G. Sidak and D. F. Spulber: *Deregulatory Takings and the Regulatory Contract*, Cambridge University Press 1998.

²⁷ Proč a jakým způsobem k tomu dochází, je podrobně popsáno v teoretické části.

²⁸ Pramen: *Czech Top 100 1998*.

TABULKA 2.1
ENERGETICKÉ FIRMY V TOP 100

Jméno firmy	Pořadí podle čistého zisku	Zisk 1998 (mld. Kč)	Zisk 1997 (mld. Kč)
ČEZ	1	8,656	6,832
Transgas	2	6,665	1,234
Pražská energetika	15	0,863	0,538
Jihomoravská energetika	17	0,813	0,736
Elektrárny Opatovice	20	0,697	0,553
Severomoravská energetika	21	0,652	0,612
Západočeská energetika	22	0,597	0,399
Severomoravská plynárenská	23	0,548	0,176
Severočeská energetika	25	0,505	0,338
Pražská Teplárenská	26	0,468	0,369
Jihomoravská plynárenská	32	0,414	0,394
První severozápadní teplárenská	33	0,411	0,160
Pražská plynárenská	39	0,364	0,107
Moravskoslezské teplárny	41	0,357	0,032
Středočeská energetika	42	0,339	0,671
Jihočeská energetika	47	0,295	0,216
Východočeská plynárenská	48	0,294	0,153

Další otázka, kterou je nutno zodpovědět, je následující: dá se politické rozhodnutí o deregulaci zahrnout pod pojem vyvlastnění bez náhrady a tím porušit ústavu nejen USA, ale i České republiky?

Odpověď je negativní. Vyvlastnění nebo odebrání se může vztahovat pouze k věcem nebo k právům, která jsou vlastněna. To, co vlastněno není, nemůže být odebráno nebo vyvlastněno, ačkoliv to může být „ztraceno“. Lidé vlastní svůj majetek, práva k jeho užívání, vyloučení ostatních z užívání jejich majetku a všechna další oprávnění, která z něj vycházejí. Lidé ale nevlastní určitou **hodnotu** svého majetku. Hodnota majetku, neboli jeho cena, je funkcí mnoha faktorů a není odvozena od objektivních fyzikálních vlastností věcí – je odvozena od subjektivních hodnocení těchto vlastností a od relevantních vlastností času a místa, které se však neustále mění. Proto se mění také hodnota. Z toho vyplývá, že pokud vláda (nebo kdokoliv jiný) uskuteční opatření, které zvýší hodnotu určitého majetku, pak to neznamená, že šťastný majitel vlastní toto zvýšení. Vlastní pouze majetek, jehož hodnota se bez jeho přispění zvýšila. To je normální situace, která nastává v životě běžně.

Jiná situace by nastala, kdyby vláda zakázala výkon určitých práv vyplývajících z vlastnictví a tím snížila hodnotu tohoto majetku – v tomto případě by se o vyvlastnění jednalo. To ale není případ deregulace energetiky.

Na počátku tohoto století byly vytvořeny jednotlivými vládami energetické územní monopoly, které zvýšily hodnotu oněch šťastných firem, které byly vybrány za monopolní dodavatele. Měly bychom se naprosto oprávněně ptát, zdali spíše ty firmy, které musely opustit odvětví, protože neměly to štěstí a nebyly vybrány jako monopolní dodavatelé, neutrpěly ztráty, které by bylo možné charakterizovat pojmy vyvlastnění nebo odebrání majetku bez náhrady, protože jim bylo znemožněno dodávat plyn nebo vyrábět a rozvádět elektřinu, tj. využívat práv, která k držbě určitého majetku přísluší.

Současná deregulace a liberalizace není vyvlastňováním, protože neomezuje práva spojená s majetkem. Neexistuje právo na ochranu před konkurencí, neexistuje právo na monopol.

Problematika uvízlých nákladů se teoreticky i empiricky dobře objasňuje na pohybech cen akcií. Cena akcií totiž zahrnuje i politická rizika podnikání – mezi ně patří i možnost deregulace

(stejně jako možnost zavedení regulace). Pokud investoři očekávají, že tržní reformy sníží hodnotu některé firmy, pak toto riziko bude reflektováno v nižší ceně akcií. Uhrazení stranded costs by bylo vlastně dvojnásobnou kompenzací, neboť investoři by získali dodatečný bonus za to, že nakoupili své akcie levně. Navíc toto riziko tržních reforem se v cenách akcií projevuje postupně, jak se mění očekávání a politicko-hospodářská realita se posouvá směrem k tržním reformám. Nejedná se o žádné razantní a nečekané změny. Ceny, za které investoři akcie nakoupili, již reflektovaly pravděpodobnost, že monopolní výsady nebudou trvat věčně.

Neexistuje právo na ochranu před konkurencí, neexistuje právo na monopol

Jako příklad tohoto vývoje (který se samozřejmě týká všech odvětví, jež nějak závisí na vládní benevolenci) lze uvést právě elektroenergetiku v USA. Pravděpodobnost, že dojde k deregulaci, během posledních deseti let stoupla výrazně nad nulu. Kapitálové trhy reagovaly: Ceny akcií elektroenergetických společností se začaly vůči trhu chovat jinak než doposud. Jako index trhu si můžeme zvolit např. S&P 500 a jako index elektroenergetických firem lze zvolit Dow-Jones Utility Index. Mezi lety 1986 a 1997 dosáhla kapitálová výnosnost trhu 269 %, zatímco výnosnost trhu akcií elektroenergetických firem pouze 32 %. Stejně tak dopadne srovnání, i pokud se podíváme na výnosnost v jednotlivých letech. Pouze v jednom roce (1988) byla výnosnost trhu akcií elektroenergetických firem (6,4 %) vyšší než celková výnosnost trhu (-7,3 %). V ostatních letech byla celková výnosnost trhu vždy větší (a to v rozsahu od 5 až 25 %) než výnosnost trhu akcií elektroenergetických firem. V letech 1987, 1990 a 1994 byla výnosnost trhu akcií elektroenergetických firem dokonce záporná, což se na celém trhu stalo pouze jednou (1988)²⁹.

Názor, že volání po úhradě stranded costs je spíše pláčem nad ztracenými monopolními zisky, podpírá šokující srovnání dvou čísel: Dlouhodobá výnosnost energetických akcií v USA byla 12 %. Průměrná roční výnosnost malých podniků od roku 1926 je 12,6 %! Jestliže tato výnosnost stačila pokrýt rizikovou prémii u malých firem, pak **garantovaný** „přiměřený“ výnos energetických monopolů ve výši 12 % je více než dostatečný a akcionáři si nemají na co stěžovat. Uhrazení uvízlých nákladů by jen prodloužilo dobu, po kterou investoři pobírají nadstandardní zisky. Navíc, pokud by byly kompenzace za uvízlé náklady schváleny (a v některých státech USA se tak opravdu stalo), došlo by k opětovnému růstu cen akcií zvýhodněných firem. Jejich majitelé by tak byli zvýhodněni dvakrát.

Jediným „argumentem“ pro uhrazení uvízlých nákladů je politická síla regulovaných monopolů

Oblíbenou námitkou monopolistů je, že při vyšší míře rizika vyplývající z deregulace a liberalizace se zvýší cena kapitálu (úroková míra, za kterou si půjčují od bank) pro původně regulované firmy. Jakkoli to může znít paradoxně, právě to je dobře! Právě uměle nízké náklady kapitálu vedly regulované firmy k přeinvestování (viz kapitola 4.1. o kaverně Příbram jakožto ukázce tohoto problému v českém plynárenství). Deregulací tato nezdravá tendence odpadne a díky vyšším rizikům se firmy budou chovat obezřetněji při rozhodování o nových investicích.

Co s nimi?

Z předchozích odstavců je patrné, že nejsme příznivci uhrazení uvízlých nákladů. Nicméně si uvědomujeme, že stejně jako systém regulace nefungoval podle svého akademického ideálu, ani proces deregulace nebude jiný. Snad všude na světě mají energetické monopoly obrovský politický vliv. I když se nám to nemusí líbit, je v jejich silách deregulační proces zbrzdít, zkompli-

²⁹ Údaje jsou převzaty ze studie P. M. VanDoren: „The Deregulation of the Electricity Industry: A Primer“, Policy Analysis, CATO, 1998, str. 13.

2. Mýty a strašidla (nejen) české energetiky

kovat, či aspoň zdeformovat tak, aby byl výhodný pro ně a méně již pro spotřebitele. Teoreticky máme k dispozici tři scénáře:

- deregulace bez uhrazení stranded costs (ideál)
- deregulace s uhrazením stranded costs
- žádná deregulace

Praxe bohužel ukazuje, že ideální scénář je téměř nerealizovatelný. Ostatně i ve většině států USA se situace vyvinula tak, že bez uhrazení alespoň části stranded costs by deregulace a liberalizace díky síle monopolních firem vůbec neproběhla. Pokud reálně stojíme před volbou mezi scénáři 2 a 3, pak je rozhodování jednoduché: Je lepší deregulovat a vytvořit tím efektivně fungující trh, byť zpočátku budou spotřebitelé muset doplácet na stranded costs a tudíž na očekávané výhody si budou muset počkat, než prodlužovat agonii současného neefektivního systému regulace.

Samotné uhrazení uvízlých nákladů má značné administrativní náklady spojené s výpočtem jejich výše a způsobem výběru této „daně za neefektivnost monopolu“ od spotřebitelů. K těmto technickým problémům diskuse v ČR ještě nedospěla a pojednání o nich je nad rámec této studie. Nicméně musíme podotknout, že úkolem ekonomů v této otázce je hledat způsob výpočtu a úhrady uvízlých nákladů, který by co nejméně ohrozil ekonomickou efektivnost – tj. který by minimálně narušil konkurenční prostředí, ceny energií, a (to je vůbec nejdůležitější) který by nedával monopolistům šanci uměle nafukovat své uvízlé náklady a zdržovat deregulaci nekonečnými byrokratickými průtahy.

Důvodem tohoto poměrně rozsáhlého pojednání o uvízlých nákladech je, že i v českých luzích a hájích se různorodé argumenty na obhajobu uhrazení stranded costs objevují čím dál tím častěji (zvláště v souvislosti s jadernou elektrárnou Temelín a patnáctiletým kontraktem Transgasu na nákup ruského plynu). Nejedná se o nic jiného než o snahu zachovat svoji monopolní pozici nebo alespoň odložit deregulace, popř. oddálit plný dopad konkurenčního prostředí na stávající monopolní firmy.

Uvízlé náklady ale ve skutečnosti nejsou ničím jiným než důkazem toho, že teorie „přirozeného monopolu“ a jejich regulace jsou od samého svého počátku naprosto chybné. Kdyby totiž byly pravdivé, pak by problém uvízlých nákladů nikdy nenastal, protože všechny investice by byly zcela efektivní a ČEZ a Transgas by se pouze těšily na vstup konkurenčních společností, protože ty by je nikdy nemohly vytlačit z trhu. Jestliže tomu tak není, pak neexistuje nic takového jako přirozené monopoly, a jejich regulace přináší více škody než užitku. Jelikož v důsledku regulací není spokojen nikdo (spotřebitelé, potenciální konkurenti a koneckonců i regulované firmy), pak je nejvyšší čas ke změně.

Následující kapitoly analyzují současnou situaci v našem plynárenství – nejprve jeho právní rámec daný energetickým zákonem, a dále samotnou situaci na trhu.

Kdyby ČEZ a Transgas neměly problémy se „stranded costs“, na konkurenci by se pouze těšily

3. Energetický zákon

neboli Zákon 222/1994 Sb., ze dne 2. listopadu 1994, o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o státní energetické inspekci.

Energetický zákon patří do skupiny odvětvových zákonů, kterými je náš právní řád doslova přehlacen. Předmětem jeho úpravy jsou „podmínky podnikání v elektroenergetice, plynárenství a teplárenství (dále jen „energetická odvětví“), jakož i práva a povinnosti fyzických či právnických osob s tím spojené, a výkon státní správy na tomto úseku“ (§1). V této studii se zaměříme především na plynárenské a obecně ekonomické souvislosti.

Zákon je rozdělen na dvě části – obecnou (která upravuje společně všechna energetická odvětví) a zvláštní (ve které jsou upraveny specifické podmínky pro jednotlivá odvětví).

Předmětem podnikání upraveným v tomto zákoně je v našem případě výroba a rozvod plynu fyzickým nebo právnickým osobám ve veřejném zájmu, přičemž rozvodem se rozumí přeprava, uskladňování a dodávky plynu (§2). Podnikat v energetických odvětvích na území české republiky mohou ekonomické subjekty pouze za podmínek stanovených tímto zákonem a pouze na základě udělení státní autorizace (což je pouze jiné slovo pro licenci), které uděluje MPO. Autorizace se udělují pouze na dobu určitou (nejméně na 25 let) a je možné její prodloužení. Autorizace je nepřenosná (§3).

Podmínky pro udělení autorizace jsou jednak administrativní (u fyzických osob věk nad 21 let, bezúhonnost atd., u právnických osob sídlo v ČR) a dále věcné – zejména odborná způsobilost podnikatele nebo jeho odborného zástupce. Velmi důležitým ustanovením je §4 odst. 3, ve kterém je stanoveno, že osoba žádající o udělení autorizace musí prokázat, že má finanční, technické a materiální předpoklady k zajištění výkonu autorizované činnosti. Navíc MPO při udělení autorizace přihlédně k veřejnému zájmu (§4 odst. 7).

Veškerá ustanovení týkající se autorizací však nejsou ničím jiným než propracovaným systémem, jak zabránit vstupu do odvětví. Podrobněji je o překážkách vstupu pojednáno v jiných částech této studie. Zde jen označíme podle našeho názoru nejzhoršující ustanovení: jsou jimi požadavky na finanční způsobilost a ustanovení o veřejném zájmu. Není a ani nesmí být úkolem jakéhokoliv regulátora zkoumat, zdali mají podnikatelské subjekty finanční způsobilost k podnikání v daném oboru. Finanční řízení je plně v kompetenci podnikatelů a právě možnost finanční ztráty je motivací pro přijímání efektivních rozhodnutí a nástrojem pro trestání těch neefektivních. Pokud státní orgány zkoumají finanční způsobilost, pak implicitně tvrdí, že si nepřejí, aby v daném odvětví docházelo ke krachům (tj., aby docházelo k samočisticím tržním procesům), ale také implicitně vyžadují příchod velkých firem a zabraňují vstupu malým a drobným podnikatelům, což minimálně oslabuje konkurenci a ve skutečnosti jde PROTI „veřejnému zájmu“ (pokud jej definujeme jako zájem spotřebitelů). Toto ustanovení lze interpretovat poněkud šířeji tak, že stát svým způsobem „zaručí“ firmám určitou finanční stabilitu, protože si nepřeje existenci bankrotů v daném odvětví³⁰. Druhým ustanovením je veřejný zájem. Zákon neříká, co je to veřejný zájem, ale můžeme jej chápat tak, že se jedná o zájem spotřebitelů³¹. Pokud budeme skutečně vyzdvihovat zájem spotřebitelů, pak není

Ustanovení energetického zákona o autorizaci jsou propracovaným systémem, jak konkurenci udusit v samém počátku

³⁰ Strach z bankrotů je jedním z největších (nejen) energetických mýtů – viz kapitola „Energetické mýty“.

³¹ Skutečně, takto chápaný veřejný zájem je jedinou možnou a oprávněnou interpretací tohoto pojmu. Jakákoliv jiná interpretace je logicky a ekonomicky chybná a slouží pouze jako zástěrka parciálních zájmů určitých zájmových skupin – viz např. F. Bastiat: Co je vidět a co není vidět, předmluva, Liberální institut, 1998.

důvod neudělovat licenci komukoliv, kdo o ni požádá. Čím vyšší konkurence v daném odvětví bude, tím více budou spotřebitelé profitovat.

Důležitým a často opomíjeným ustanovením je §8 odst. 5. Upravuje situaci, kdy držitel licence sám požádá o zrušení autorizace – tj. chce sám odvětví opustit. Přesto musí podle tohoto paragrafu pokračovat v dodávkách plynu ještě po dobu šesti měsíců ode dne podání žádosti. Uvažujme hypotetický případ finančně neúspěšného investora, který přecenil své síly a musí díky konkurenci jiných druhů paliv či kvůli nedobrému finančnímu řízení odejít z odvětví. Místo toho, aby přestal působit v odvětví, kde je využití jeho kapitálu neefektivní, je nucen i nadále provozovat autorizovanou činnost a zvyšovat svoji ztrátu. Tento scénář je v regulovaném prostředí velmi nepravděpodobný, ale stane se velmi aktuálním, pokud bude otevřeno konkurenci. Paradoxně pak začne toto ustanovení působit jako velmi efektivní překážka ke **vstupu** do odvětví, protože zájemci o vstup budou kalkulovat i s rizikem vysoké ztráty způsobené nemožností okamžitě odejít. Mnohé z nich může toto riziko zcela odradit od vstupu.

Dalším ustanovením jsou práva a povinnosti držitele autorizace (§9). Ze všech dvanácti odstavců se nám jeví jako nejdůležitější odst. 3, ve kterém je stanovena povinnost uzavřít s každou fyzickou nebo právnickou osobou, která se nachází v místě výkonu autorizované činnosti, smlouvu na dodávku plynu. Obdobně §23 stanoví povinnost dodávat plyn všem zákazníkům na vymezeném území. Tato ustanovení se tváří jako velký závazek, ale působí jako ochrana současných monopolních společností. Distribuční společnost je povinna dodávat, ovšem druhou stranou téže mince je, že žádná jiná společnost nesmí dodávat. Konečným důsledkem tohoto ustanovení je tedy vytvoření „přirozeného monopolu“ a odebrání možnosti volby pro zákazníky, což znamená efektivní zlikvidování konkurence a vytvoření současného stavu. Ve stejném směru jako povinnost zásobovat působí i povinnost veřejné služby (§10). Veřejnou službou se podle tohoto zákona rozumí povinnost držitele autorizace poskytnout dodávky plynu nad rámec vymezený v udělené autorizaci. Důsledkem tohoto závazku je „zvláštní zacházení“ se subjekty s touto povinností a jejich ochrana. Jinými slovy zamezení jakékoliv byť i potenciální konkurenci.

***Povinnost zásobovat
nechrání spotřebitele,
ale plynárenské
společnosti***

Zajímavým paragrafem je §11 – Státní regulace. Regulací se rozumí ovlivňování výkonu autorizované činnosti i s ohledem na nové investice do zdrojů a liniových zařízení za účelem nahrazení konkurenčního prostředí. Tímto zákonem je tedy konkurence nejdříve zcela vyřazována ze hry a poté je státní regulací „nahrazena“. V dodatku A je zdokumentováno, jakým způsobem státní regulace „nahrazuje“ konkurenci. Historický vývoj dává jednoznačně za pravdu všem teoretickým námitkám proti tvrzení, že státní regulace může „nahradit“ konkurenci – regulace situací spotřebitelů vždy zhorší, ačkoliv situaci několika firem zlepší, alespoň krátkodobě. Toto ustanovení je však zajímavé také svým podtextem. Zákonodárce zřejmě podvědomě věděl, že konkurence může existovat i v síťových odvětvích, ale díky lobbyismu se jí nepodařilo prosadit již v tomto zákoně, a proto vznikla státní regulace „za účelem ji nahradit,“ neboť jí nebylo umožněno působit.

Regulaci energetických odvětví vykonává MPO, přičemž je jedině oprávněno předkládat návrhy na změnu cen plynu Ministerstvu financí.

Zajímavá je také poznámka týkající se nových investic do zdrojů a liniových zařízení. Stát se tím pasuje do role skutečného centrálního plánovače, který rozhoduje o rozvoji odvětví. Bohužel tento systém, který jsme praktikovali mezi léty 1948 - 1989, se naprosto neosvědčil. Přesto byl tímto způsobem do energetického zákona vpašován. Není sebemenší důvod domnívat se, že v energetice bude fungovat lépe než v celém národním hospodářství.

Ve zvláštní části Energetického zákona věnované plynárenství (§23 - §29) jsou kromě již diskutované povinnosti zásobovat stanoveny další povinnosti odběratelů a dodavatelů plynu týkající se samotné dodávky (např. jsou stanoveny podstatné podmínky pro platnost kupní smlouvy na nákup plynu – §23 odst. 2, podmínky zřízení přípojek – §24, měření – §25, ochranná a bezpečnostní pásma – §26 a §27 a další). Tato problematika je spíše techničtějšího rázu a nemá příliš velký význam pro naši studii, a proto se jí nebudeme podrobněji zabývat.

4. Stav českého plynárenství v roce 1999

Po rozboru plynárenských souvislostí energetického zákona přejdeme k popisu skutečného stavu českého plynárenského sektoru. Jeho podobu, chování všech subjektů na trhu a do značné míry jeho vývoj směrem k reformám (či od reform) neurčují specifika plynárenství jako takového, nebo jeho odlišnosti od elektroenergetiky, ale velmi specifické institucionální uspořádání současného českého plynárenství³².

České plynárenství je téměř dokonale monopolní. Neexistuje možnost svobodně dovážet zemní plyn do České republiky, neexistuje ani náznak přístupu třetích stran do soustavy a neexistuje možnost volby dodavatele plynu. Plynárenství je téměř dokonale centralizováno a tato tendence se v poslední době ještě posiluje. Celé odvětví je poznamenáno neustálými, ale naprosto nesystematickými zásahy státu, které jsou mnohdy velmi nekompetentní, MPO je dnes doslova „ovládnuto“ firmami (u nás spíše firmou), které má regulovat, ceny jsou silně deformované, není dokončena privatizace a v některých částech plynárenství není ani započata. Neexistují jasná pravidla podnikání.

Přes všechny změny, které v naší ekonomice od roku 1989 proběhly, se plynárenství ve své struktuře příliš neliší od stavu, ve kterém se nacházelo na počátku reformy (ačkoliv některé vnější změny, technologické změny – především dokončení přechodu na využívání zemního plynu – stejně jako změny uvnitř firem nelze podceňovat).

***Plynárenství je
poznamenáno
neustálými
a nesystematickými
zásahy státu***

Formálně nejvýznamnější změnou bylo rozdělení ČPP s.p. (Český plynárenský podnik) na Transgas s.p., jednotlivé REGASy (regionální distribuční podniky) a další podniky vzniklé z oblužných inženýrských organizací nebo plněním propan-butanu (jako např. Český plyn k. s. a další), které proběhlo v průběhu první poloviny 90. let (formálně k 1. 1. 1994).

Klíčovou firmou v českém plynárenství je Transgas, jehož charakteristikou začneme popis sektoru.

4.1. Transgas s.p.

Již postavení Transgasu jako státního podniku je neobvyklé. V energetice nemá obdoby. V řadě energetických firem je sice stát dominantním akcionářem, ale státním podnikem je pouze Transgas³³. Instituce státního podniku je upravena Zákonem o státním podniku 77/1997 Sb. ze dne 20. 3. 1997, na jehož základě také Transgas formálně vznikl z bývalého zbytkového ČPP.

Státní podnik je právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu a na vlastní účet. K tomuto majetku má právo hospodaření. Obchodním jménem státního podniku se rozumí obchodní majetek státního podniku a jeho závazky (jak ještě uvidíme, závazky hrají u plynárenských firem největší roli a právě u Transgasu jsou nejvíce diskutovány). Zakladatelem státního podniku je stát resp. příslušné ministerstvo – v případě Transgasu se jedná o MPO (Ministerstvo průmyslu a obchodu). Pro diskusi o dopadech liberalizace na státní rozpočet je důležité ustanovení §3 odst. 3, že stát neručí za závazky státního podniku a vice versa.

³² Důvody, proč máme právě takové institucionální uspořádání, jaké se vyvinulo v České republice, lze poměrně uspokojivě vysvětlit pomocí teorie veřejné volby (což ovšem není předmětem této studie), kdy zájmové skupiny plně využívají (zneužívají), ať již vědomě nebo nevědomě, „argumentů“, které jsou popsány a vyvráceny v kapitole 2.

³³ Dokonce i Čepro je akciová společnost sice ze sta procent ovládaná státem, ale nikoliv státní podnik.

Monopolní dovozce

Podle vládního usnesení (č. 214/1995 Sb. ze dne 12. dubna) je jediným oprávněným dovozcem zemního plynu do České republiky Transgas. Nikdo jiný zemní plyn do České republiky dovážet nemůže. A to ani kdyby si chtěl postavit vlastní vysokotlaké potrubí (ba dokonce ani kdyby ho měl již postavené – což je případ Jihomoravské plynárenské). Česká republika je, jak již bylo řečeno a jak je i mnohokrát připomínáno samotnými plynáři, zcela závislá na dovozu zemního plynu. Vlastní těžba činí asi 100 mil. m³ ročně, což je zhruba jedno procento celkové spotřeby zemního plynu v České republice. Pokud je v této situaci umožněno pouze Transgasu dovážet zemní plyn, pak se ostatní plynárenské firmy stávají pouhým „dovětkem“ tohoto podniku a podle toho se také chovají. Veškerá podstatná rozhodnutí se v České republice činí na úrovni Transgas – zahraničí, popř. Transgas – vláda a zbytek odvětví se více či méně spokojeně podvoluje a přizpůsobuje těmto rozhodnutím, protože mu nic jiného beztak nezbývá.

***Dovozní monopol
odsuzuje ostatní
plynárenské firmy do
role pouhého přívěsku
Transgasu***

Diverzifikace zdrojů

Podle stejného vzoru byla „vyrobena“ i diverzifikace zdrojů pro Českou republiku. Vláda usoudila, že ze strategických důvodů není dobré, aby republika byla závislá na jednom zdroji plynu (tj. na plynu ze sovětských, dnes ruských, nalezišť). A tak svým usnesením (č. 192/1997 Sb. ze dne 2. dubna) přikázala Transgasu diverzifikovat své zdroje plynu. Proto byla v roce 1996 uzavřena smlouva na dodávku norského plynu. Tato smlouva má dobu trvání 20 let a je nasmlouván odběr 3 mld. m³ ročně, tj. zhruba 25 - 30 % současné spotřeby plynu v ČR.

Ruské kontrakty

Pro hodnocení plynárenských firem je nejdůležitější kvalita kontraktů, které daná plynárenská firma uzavřela. Protože jediným dovozcem plynu do ČR je Transgas, pak vyhodnocením jeho kontraktů získáme i vyhodnocení pozice celého našeho plynárenského sektoru. Transgas má řadu kontraktů, kterými zajišťuje nákup plynu:

- základní smlouvy (jedná se o už jednou zmíněný kontrakt na norský plyn a o dlouhodobý kontrakt na ruský plyn)
- dodatkové a sezónní smlouvy (jejich počet a velikost se každý rok mění)
- smlouvy na tranzit plynu
- smlouvy na skladování plynu v zahraničí (sezónní výkyvy totiž přesahují možnosti našich zásobníků) – především se jedná o dlouhodobou smlouvu na využívání zásobníku Rehden mezi Transgaselem a společností Wingas AG a o smlouvu na využívání PZP Láb v SR.

Nejdůležitějším základním kontraktem, který byl podepsán říjnu 1998, je kontrakt mezi Gazexportem (což je dceřiná společnost Gazpromu zabývající se exportem plynu) a Transgaselem na nákup ruského plynu. Tento kontrakt patří mezi nejdiskutovanější témata našeho plynárenství a jak uvidíme, je pro jeho další směřování skutečně velmi významný.

Nejprve se podívejme na historický vývoj smluv, podle kterých ČPP a později Transgas dovážel ruský plyn do ČR.

Po roce 1989 byl zemní plyn dovážěn pouze na základě krátkodobých smluv. V roce 1990 také skončila možnost dovážet zemní plyn za rubly. V letech 1991 a 1992 byly uzavřeny pouze roč-

4. Stav českého plynárenství v roce 1999

ní kontrakty na dovoz plynu. Tehdy je uzavíral PZO Metalimex a.s., který byl jediným oprávněným dovozcem zemního plynu do ČR (tehdy ČSFR). Tehdejším smluvním partnerem byl Sojuzgazexport. Pro léta 1993 - 1995 byl Metalimexem uzavřen na konci roku 1992 tříletý kontrakt na dovoz zemního plynu, a to pro ČR i SR. Teprve po uzavření kontraktů došlo k rozdělení československého tranzitního systému a k vypořádání společných aktiv vůči bývalému SSSR.

Od roku 1995 přešla podle vládního usnesení odpovědnost za dovoz plynu na Transgas – tehdy ještě ČPP s.p., Transgas o.z. (což ekonomicky znamená, že na Transgas byl převeden dovozní monopol). V lednu 1996 byl uzavřen opět tříletý kontrakt na dovoz plynu. Před podpisem kontraktu vedl Transgas mediální kampaň zdůrazňující pozitiva a důležitost kontraktu a do značné míry se mu to podařilo. Veškeré jeho podmínky však byly velmi pečlivě utajeny a byla vyloučena jakákoliv diskuse. Již v tomto kontraktu se ukázalo, že Transgas zdaleka nevyužil své výhodné pozice dominantního transportéra ruského plynu do západní Evropy. Nejenže nasmlouvaná cena, jak se později ukázalo, byla vyšší než ceny srovnatelných kontraktů na kontinentě (asi o 10 USD/tis. m³ více než obvyklá evropská hraniční cena plus transportní náklady – viz tabulka 4.1), ale spolu s tímto krátkodobým kontraktem byl podepsán i dlouhodobý kontrakt na tranzit plynu do roku 2008, a tím si Transgas do značné míry vyrazil z ruky zbraň při jednání o budoucích nákupních smlouvách.

TABULKA 4.1
POROVNÁNÍ VÝHODNOSTI NÁKUPNÍCH CEN PLYNU TRANSGASU S.P. A JINÝCH FIREM

Odběratel	Ruhrgas	Wintershall	Snam	Ruhrgas	GDF	
Místo nákupu	Waidhaus	Kapušany	Baumgarten	Emden	Montoire LNG	
Dodavatel	Gazexport	Gazexport	Gazexport	GFU	Sonatrach	<i>Transgas</i>
1/7/97	100.0	94.0	91.0	97.6	89.4	104.60
1/8/97	96.4	90.6	87.5	94.1	86.2	100.92
1/9/97	97.2	91.3	88.3	94.9	87.2	97.84
1/10/97	97.2	91.3	88.3	94.9	87.2	94.50
1/11/97	97.7	92.3	88.5	95.9	86.0	92.83
1/12/97	96.7	91.3	87.5	94.9	85.7	93.42
1/1/98	89.5	84.3	80.8	87.8	78.6	93.22
1/2/98	89.6	84.5	81.9	87.9	78.7	92.31
1/3/98	89.7	84.5	83.8	88.0	78.7	90.69
1/4/98	82.8	78.2	77.5	81.1	72.0	88.72
1/5/98	82.8	78.2	77.5	81.1	72.0	87.13
1/6/98	84.8	80.1	79.6	83.0	73.8	85.05
1/7/98	-	-	-	-	-	82.54
1/8/98	-	-	-	-	-	78.76

Ceny jsou v USD/1000 m³. Pro Transgas se jedná o importní cenu plynu, pro ostatní firmy o hraniční ceny plynu.

Pramen: Posouzení nákladové kalkulace cen zemního plynu a návrhu nového cenového systému, ENA s.r.o., září 1998.

V průběhu roku 1998 se vedla usilovná jednání mezi Transgasem a Gazexportem a výsledkem je uzavření dlouhodobého kontraktu typu „take-or-pay“ v říjnu 1998. Opět se Transgas v médiích snažil prezentovat tento kontrakt jako velmi výhodný a nutný pro rozvoj našeho plynárenství. A opět se mu to podařilo. Až na několik výjimek se téměř neozval hlas, který by tento názor oponoval³⁴. A stejně tak dobře se Transgasu podařilo utajit veškeré podmínky smlouvy.

³⁴ Světlymi výjimkami byly analýzy společnosti ENA a články Ludvík, V.: Se sovětským plynem na věčné časy, Slovo 20.10.1998, Zajíček, M.: Ten plyn je příliš drahý, Respekt 6/1999.

Podívejme se nyní podrobněji na tento kontrakt³⁵. Je nutné říci, že se jedná o standardní typ kontraktu na dodávky plynu, které jsou uzavírány v západní Evropě. Svým způsobem se jedná o první kontrakt s ruským partnerem tohoto typu u nás. To je jeho pozitivum.

Jedná se kontrakt typu „take-or-pay“, tj. „odeber nebo plať“. Tzn., že kupující strana je povinna nasmlouvané množství odebrat, a pokud je neodebere, pak je stejně musí zaplatit. Neufemisticky by se tento typ smlouvy dal nazvat „pay-if-you-take-or-not“ („zaplať, ať už odebereš, nebo ne“). Tato povinnost se obvykle nevztahuje na celé nasmlouvané množství, ale na jeho poměrnou část. Zde se jedná o 90 %. Stejně tak může být tato povinnost rozložena nerovnoměrně v čase trvání kontraktu, ale v průměru musí dosáhnout 90 %.

Výhodnost ruských kontraktů Transgasu je přinejmenším zpochybnitelná

Délka kontraktu je 15 let. Tímto se kontrakt Transgasu nijak neodlišuje od kontraktů uzavíraných v Evropě.

Cenová problematika má v každém kontraktu několik aspektů. Zprv se jedná o bazickou cenu, tj. cenu na počátku kontraktu, od které se odvíjí další cenový pohyb, závislý na dohodnutém cenovém vzorci, z něhož se počítá cena v průběhu platnosti kontraktu. Cenový vzorec je druhým cenovým aspektem smlouvy. Třetím důležitým aspektem je možnost změny ceny, příp. cenového vzorce nebo dalších podmínek kontraktu v průběhu jeho platnosti, neboť se jedná o kontrakt nevypověditelný.

Bazická cena je snad nejtajnějším prvkem celého kontraktu. Podle všech dosavadních známek je značně výhodná, tj. na úrovni současných evropských hraničních cen či lehce pod nimi, což se pozná nejpozději za rok, neboť se její výhodnost promítne do celkového hospodaření Transgasu – to, že cena je skutečně výhodná, se ukázalo již v zisku za první pololetí roku 1999.

Stejně tak je velmi tajný i cenový vzorec. Víme, že do něj vstoupily oproti minulosti i jiné faktory (např. cena uhlí), což bude znamenat velmi pravděpodobně menší rozkolísanost ceny plynu oproti ropě, od které je cena plynu především odvozena. Tato menší rozkolísanost působí na obě strany. Pokud bude cena plynu na spotovém trhu klesat, pak cena v kontraktu bude klesat pomaleji a naopak. Pokud očekáváme dlouhodobý pokles cen plynu na evropském trhu, pak je otázkou, zdali měl být cenový vzorec postaven tak konzervativně, ale na druhou stranu je to určitá cena za jistotu rámcově stabilních cen plynu.

Renegociační jednání o ceně budou probíhat pravidelně každé tři roky s tím, že obě strany mají právo navrhnout takové jednání mimo pravidelnou periodu. Zdali obě strany tak mohou učinit jednou nebo dvakrát, není známo, protože v Evropě jsou obvyklé obě varianty a Transgas tvrdí, že podmínky kontraktu v tomto směru odpovídají plně evropskému standardu.

Objem dodávky byl dojednaný na 7 mld. m³ s tím, že toto množství bude dosaženo v roce 2002. V roce 1999 bude dodáno 6 mld. m³ a toto množství se bude postupně do roku 2002 zvyšovat až na zmíněných 7 mld. m³.

³⁵ Zde prezentované informace o kontraktu, jehož jednotlivá ustanovení jsou skutečně předmětem přísného utajení, pocházejí z rozhovorů autora studie s obchodním ředitelem Transgasu Radkem Luckým, s vedoucím odboru prodeje plynu Vladimírem Outratou, jednotlivými řediteli regionálních plynárenských distribučních společností (REGASŮ) a s nezávislými konzultanty v oboru plynárenství (ENA s.r.o., Ing. Vratislav Ludvík). Dále vycházejí z informací dostupných v denním a odborném tisku a z odhadů autora na základě dostupných veřejných informací (např. výroční zprávy Transgasu, jednotlivých REGASŮ a další). Jelikož téměř veškeré zde prezentované informace jsou předmětem přísného utajení, nemůžeme garantovat stoprocentní přesnost údajů, nicméně se odvažujeme tvrdit, že naše odhady jsou rámcově správné.

4. Stav českého plynárenství v roce 1999

Poslední podstatnou charakteristikou je, že kontrakt neobsahuje zákaz reexportu. Transgas svůj plyn může uplatnit i na jiném než českém trhu, což se v budoucnu může ukázat jako velmi významné.

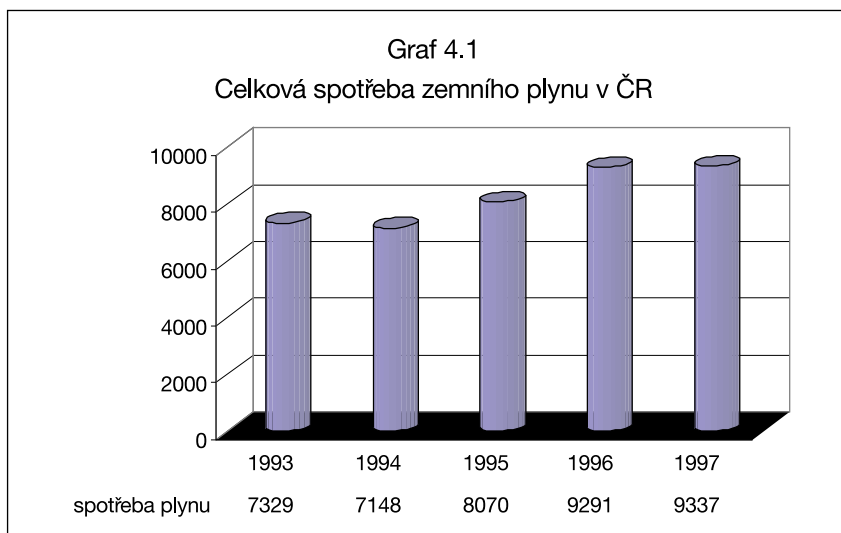
Spolu s tímto nákupním kontraktem bylo podepsáno i prodloužení tranzitního kontraktu o 12 let do roku 2020. Opět se stalo to, že délka tranzitního kontraktu přesahuje délku kontraktu na nákup plynu. Navíc jsou poplatky za tranzit jedny z nejnižších v Evropě, a proto může vypadat cena za nákup plynu v dlouhodobém nákupním kontraktu výhodně pouze opticky. Za tranzit platí ruská strana plynem – 2 mld. m³ ročně.

S oběma kontrakty bylo podepsáno i memorandum o možných dodávkách plynu za české zboží nad rámec stávajících kontraktů.

Jak lze hodnotit vliv tohoto kontraktu na české plynárenství? Nepříliš pozitivně.

- Je nasmlouváno příliš velké množství plynu. Pokud bychom si vzali jako referenční rok 2002, pak množství plynu, které bude mít Transgas k dispozici, je následující: 3 mld. m³ norského plynu, 7 mld. m³ ruského plynu a 2 mld. m³ ruského plynu za tranzit. Pokud k tomu připočteme ještě dlouhodobý kontrakt s Wintershallem na sezónní dodávky ve výši 0,5 mld. m³, pak dostaneme číslo 12,5 mld. m³ plynu ročně. Současná spotřeba činí zhruba 9,1 mld. m³ ročně (viz Graf 4.1). Nasmlouvaných 12,5 mld m³ odeberou čeští spotřebitelé pouze při vysokých ročních přírůstcích spotřeby (konkrétně 8 % ročně). To se zdá nereálné, zvláště pokud nebude plynárenství deregulováno a liberalizováno³⁶. Přitom do celkového množství nepočítáme další kontrakty na menší množství, které se každý rok mění. Nebezpečí je v tom, že se velká část spotřeby realizuje kontrakty „take-or-pay“, a pokud nebude plyn odebrán, přesto jej bude nutné zaplatit (de facto ze státního majetku, protože Transgas je státní podnik).

Dopady ruského kontraktu na vývoj českého plynárenství nelze hodnotit příliš pozitivně



³⁶ Typickou ukázkou chování potenciálních velkých spotřebitelů plynu je osud projektu na výstavbu velkého plynového zdroje elektrické energie v Elektrárnách Opatovice (obdobná investice jako PPC Trmice). Plánovaná spotřeba plynu byla bezmála 150 mil. m³ ročně. Bohužel kvůli vysoké ceně plynu v ČR Elektrárny Opatovice od této investice odstoupily. Hlavním důvodem byla neochota Transgasu podílet se spolu s VČP na snížení ceny pro tak velkého zákazníka. (V případě PPC Trmice šlo snížení ceny pro tohoto odběratele také výhradně na vrub SČP.)

- Dlouhodobý kontrakt nezvýší stabilitu ani jistotu dodávek. Garance za dodávku ruský dodavatel ve smlouvě neposkytuje. Nejlepším garantem jistoty dodávek je konkurenční prostředí, kde jistota je jedním z důležitých faktorů nabídky plynu. Navíc v Evropě je plynu přebytek (jak bylo řečeno v kapitole 1.1). Transgas se stává závislým na jednom dodavateli a díky našemu institucionálnímu uspořádání se tak stávají závislí i všichni spotřebitelé.
- Velký kontrakt by sice mohl znamenat lepší cenu a lepší vyjednané podmínky. Ale jak ukazují ustanovení kontraktu, která byly zveřejněna, pak jedinou výhodou, kterou se Transgasu podařilo získat, je nižší cena (ta ale může být nižší pouze opticky vzhledem k nízkým poplatkům za tranzit), a zrušení zákazu reexportu.
- Transgas neměl a dodnes nemá podepsány dlouhodobé kontrakty na odběr plynu s REGASy, které se jejich podepsání brání. Ačkoliv Transgas vlastní spolu s FNM majoritní podíly v šesti REGASech (výjimkou jsou PRP a JČP) a mohl by z pozice vlastníka REGASům kontrakty vnutit, do očí bijící nevýhodnost těchto smluv brání jak Transgasu, tak MPO postupovat příliš tvrdě z pozice síly. Transgas se tak ocitl v otevřené pozici, kdy na svůj plyn nemá zajištěný odběr. Pokud argumentuje tím, že plyn může vyvézt do zahraničí, pak by neměl tak zoufale nutit REGASy do dlouhodobých kontraktů, když je nechtějí uzavřít. Donucením REGASů uzavřít s Transgaselem dlouhodobé kontrakty by si Transgas pozici uzavřel a riziko neodběru by se přeneslo na REGASy, které by se staly doslova přívěsky Transgasu. Pokud by nebyly schopny dostát vůči němu svým závazkům, pak by Transgas mohl svoji majetkovou pozici v REGASech (své dluhy vůči Transgasu by splatily swapem akcií) ještě posílit a po čase obnovit ČPP. Vznikl by plynárenský mega-monopol, který by pohřbil dnešní zárodky konkurence mezi distributory. Že tato varianta není vůbec nereálná, dosvědčuje, že v odůvodnění věcného záměru nového energetického zákona se doslovně uvádí: „Snahou MPO ... je zavázat tyto společnosti (REGASy – pozn. autora studie) dlouhodobými kontrakty s klauzulí „take-or-pay“ ke krytí rizik, jež vyplývají z dovozních kontraktů. Je zájmem státu poskytnout těmto kontraktům ochranu³⁷.“
- Kontrakt je zaměřen proti směrnici EU o vytvoření vnitřního trhu se zemním plynem. Podle jednoho ustanovení Směrnice je možné v případě problémů vyplývajících z kontraktů typu „take-or-pay“ derogovat platnost některých jejích článků (viz kapitoly 5.2 a 5.3), ale i tato derogace je omezena. Předpokládat, že Česká republika dostane výjimku ze Směrnice hned při našem vstupu do EU (stejná se bude žádat i v případě Směrnice o trhu s elektřinou), je velmi iluzorní. Tento kontrakt byl navíc připravován již v době, kdy základní ustanovení Směrnice již byla známa, a byl podepsán až po schválení Směrnice.
- Není možné zaručit dlouhodobou konkurenceschopnost kontraktů Transgasu při současných trendech v evropském plynárenství. Na volném trhu by to byl problém Transgasu, ale v současném systému se to stává problémem státu, tj. daňových poplatníků, nebo zákazníků, kteří si nemohou vybrat.
- Podpis dlouhodobého kontraktu snížil hodnotu Transgasu pro jeho budoucí privatizaci, a pokud budou podepsány dlouhodobé kontrakty s REGASy, pak dojde i ke snížení hodnoty akcií REGASů, které se mají privatizovat velmi brzy.
- Memorandum o dodávkách plynu za české výrobky (tj. barterový obchod) je v podmínkách současného přebytku plynu v České republice velkou iluzí – spíše se jedná o výkřik do tmy.

**Kontrakt zkomplikuje
zavádění plynárenské
Směrnice EU v České
republice**

³⁷ Příloha magazínu *Energie* 7,8, str. 23.

- S uzavřením kontraktu se nemuselo spěchat. Hrozby Gazpromu, že se od evropských trhů odvrátí do Asie, jsou spíše řečnickým cvičením než reálnou hrozbou, protože nejlepší, nejbonitnější a nejdostupnější zákazník má právě v Evropě.

Proč byl dlouhodobý kontrakt s Ruskem podepsán, vědí jenom ti, kteří jej podepsali. Nám musí stačit pro vysvětlení to, že mnozí lidé ve státní správě jednali s ohledem na své osobní zájmy (příčemž za své činy nenesou žádnou zodpovědnost) a že jiní tak jednali v dobrém úmyslu, ale ovládnuti a prodchnuti energetickými myty, které jsme podrobně popsali v minulé kapitole.

Podzemní zásobníky plynu (PZP)

Budeme se věnovat pouze dvěma zásobníkům, které vzbudily v poslední době velký rozruch. Neděláme si naději, že zde odhalíme skutečnosti, které nejsou obecně známé. Jenom upozorníme na to, že ve státním podniku Transgas se podnikají investice, jejichž ekonomická výhodnost je přinejmenším problematická a ze kterých by na volném trhu akcionáři nesli hlubokou finanční ztrátu. V regulovaném systému, který dnes české plynárenství svírá, nesou náklady pouze spotřebitelé.

PZP Uhřice

V prosinci 1997 byla mezi Transgase a firmou DBInvest podepsána předběžná smlouva o výstavbě PZP Uhřice. DBInvest měl provést financování výstavby nadzemní části zásobníku a vysokotlakého plynovodu, kterou by ale provedl Transgas. Stejně zajímavé je ustanovení, že majitelem PZP Uhřice by se po dokončení výstavby stal DBInvest, který by ale zásobník na 25 let obratem pronajal právě Transgasu. Smlouva též zahrnovala zcela neobvyklé inflační doložky. Zmíněné operace se naštěstí neuskutečnily, a Transgas smlouvu s DBInvestem vypověděl v květnu 1998.

PZP Háje = kaverna Příbram

Ještě zajímavější je případ kaverny Příbram. Na počátku 90. let se ČPP rozhodl postavit ve světě dosud neexistující typ špičkového zásobníku plynu. Tento zásobník měl být vystavěn v žulovém masivu u Příbrami. Jednalo se o zcela unikátní technologii, a proto se daly očekávat těžko předvídatelné problémy. Původní rozpočet byl stanoven na 1 mld. Kč a doba stavby na dva roky. Stavba byla zahájena v roce 1991 a protáhla se na šest let a prodražila se na 3,3 mld. Kč. Tuto sumu přiznává Transgas. K ní však ještě musíme připočítat 0,5 mld. Kč na stavbu vysokotlakých plynovodů, které napojily zásobník na soustavu Transgasu a REGASů. Pokud se předpokládá využití zásobníku, jehož parametry jsou opravdu špičkové a použitá technologie je z technického hlediska unikátní, pouhých několik dní v roce, pak je jeho návratnost **několik set** let. Navíc jsou špičkové zásobníky podobného typu vyžadovány především v situacích, kdy existují velké výkyvy mezi špičkovou a minimální spotřebou. Za ty ale může zejména špatný tarifní systém: Čím je plošší, tím rozkývanější je spotřeba. Pokud by fungovala v českém plynárenství konkurence a ceny byly deregulovány, pak by rozdíl mezi špičkovou a minimální spotřebou nebyl tak velký a nebylo by potřeba ani tolik špičkových zásobníků. PZP Háje se tak stal typickou praktickou ukázkou fenoménu, který ekonomové nazývají x-neefektivnost.

Kaverna Příbram je technologicky unikátní, ale zřejmě se jedná o neekonomickou investici

Na nehospodárnost Transgasu lze usuzovat z vývoje jeho zisku. Od roku 1993 se zisk Transgasu neustále snižoval až do roku 1997 – viz tabulka 4.2.

TABULKA 4.2.
VÝVOJ ZISKU S. P. TRANSGAS

Rok	Zisk (mld. Kč.)
1993	6,7
1994	4,8
1995	4,4
1996	4,0
1997	1,3
1998	6,6
1999 – 1.pol.	5,9

Tento vývoj nastal přesto, že předací ceny účtované REGASům díky státní regulaci neustále rostly, zatímco ceny na evropském trhu zemního plynu neustále klesaly. Teprve když tyto efekty byly natolik silné, že jejich součet přehlušil i x-neefektivnost Transgasu, došlo k opětovnému růstu zisku. V roce 1998 dosáhl zisk 6,6 mld. Kč. Díky výhodnějšímu kontraktu na nákup plynu z Ruska lze pro rok 1999 očekávat ještě lepší výsledek.

Nákup majority v REGASech

Dalším zajímavým vládním opatřením, které ovlivňuje stav českého plynárenství, bylo usnesení o znovuzískání majority v REGASech (č. 514/1998 Sb. ze dne 5. srpna). Transgas byl pověřen, aby dokoupil v REGASech tolik akcií, aby spolu s FNM držel majoritu. Transgas měl k tomu ty nejlepší předpoklady, protože se jedná o velmi ziskový a hlavně o státní podnik. Čili na splnění usnesení měl prostředky, ale i zájem. Pokud by získal majoritu, pak lépe vnutí REGASům dlouhodobý kontrakt „take-or-pay“. Jako státní podnik navíc pak nemusí nabízet veřejný odkup akcií, neboť povinnost veřejné nabídky se nevztahuje na Českou republiku, státní organizace a na ČNB. Státními organizacemi jsou v Obchodním zákoníku míněny především státní podniky. Po půl roce se Transgasu podařilo zakoupit balíky akcií tak, že s FNM má majoritu v šesti z osmi REGASů. Výjimkami jsou PRP (kde ale dodá potřebné hlasy Hlavní město Praha) a JČP, kde si Sdružení měst a obcí jižních Čech ponechalo rozhodující dvě procenta, aby přinutilo vládu resp. FNM hlasovat na valné hromadě pro zrušení omezené převoditelnosti akcií měst a obcí, což se prozatím nestalo.

**Skupování akcií REGASů
Transgasem směřuje
k posilování státního
monopolu**

Pokud bude majorita v REGASech využita k vylepšení pozice před rychlou privatizací, pak se může jednat o ziskovou investici a proti tomu nelze vznést příliš mnoho námitek. Pokud ale bude majorita zneužita k vynucení dlouhodobých kontraktů mezi Transgasem a REGASy, pak se jedná jednoznačně o konec nebo alespoň o výraznou komplikaci na cestě k deregulovanému a liberalizovanému plynárenskému trhu v duchu požadavků EU.

4.2. REGASy

Osm regionálních distribučních plynárenských společností (REGASů) má monopol na distribuci a prodej plynu koncovým spotřebitelům na území bývalých krajů. Jednotlivé REGASy jsou sdruženy v Plynárenské unii, ale jejich činnost není fakticky podnikáním, protože převážnou vět-

šinu cen na vstupech a výstupech mají regulovanou a jejich hospodářské výsledky tak převážně závisí na faktorech, které nemají pod kontrolou.

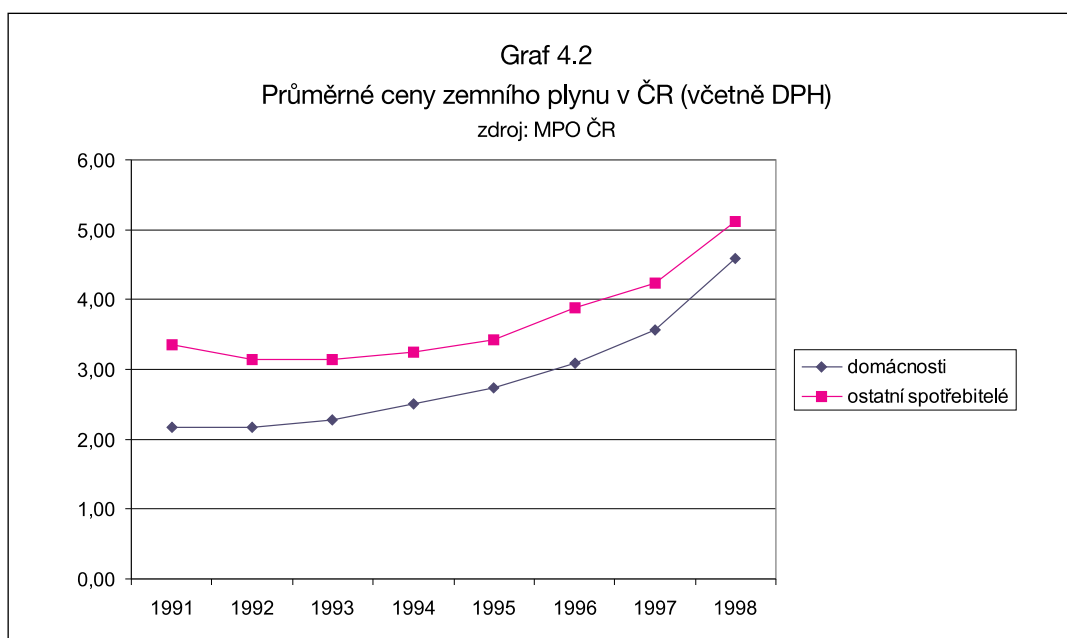
Jejich hlavními problémy jsou: nedokončená privatizace, závislost na Transgasu (nemožnost dovézt si vlastní plyn) a jejich x-neeefektivnost, která se projeví ale až na volném trhu.

V současné době probíhá na kapitálovém trhu tzv. „spontánní doprivatizace“, a to především díky městům a obcím. Zahraniční investoři skupují volné akcie a také akcionářská práva měst a obcí, protože ty nemohou prodat samotné akcie. Obvyklou součástí smluv na nákup akcionářských práv je doložka o jejich zpětném odkupu, pokud nebude změněn statut akcií měst a obcí do patnácti let od podpisu smlouvy. Vytváří se tak obrovská zájmová skupina měst a obcí, které mají zájem na „zrovnoprávnění akcií v jejich držení“, protože není pravděpodobné, že by obce a města měly za patnáct let tolik peněz, aby akcionářská práva vykoupily zpět. Zde nelze nezdůraznit obrovské výhody, které tato metoda privatizace přinesla městům a obcím. Osud REGASŮ je ale plně v rukou vlády (resp. MPO a Transgasu), kteří nakonec budou rozhodovat, kam se naše plynárenství bude ubírat.

4.3. Ceny

Cenová struktura je pozůstatkem ze socialistických dob. Naprosto nevyjadřuje relativní vzácnost energií, což v případě regulovaného odvětví nepřekvapuje. Cenová struktura však nevyjadřuje ani nákladovou strukturu REGASŮ popř. Transgasu, a to je ještě horší. Naprostým ekonomickým nesmyslem jsou „ploché“ tarify – neodrážejí sezónní výkyvy a plyn stojí stejně v létě i v zimě. Malým rozptylem cen mezi maloobdoběrateli a velkoobdoběrateli se navíc podporuje názor, že pro domácnosti existuje něco jako „právo na nepřetržitou dodávku levného plynu“, či že „cena plynu je svým způsobem sociální dávkou“. Viz graf 4.2.

***Státem regulované ceny
plynu nedávají
ekonomický smysl***



Ceny jsou v našem plynárenství určovány především politickým procesem a nikoliv ekonomickými faktory. Svou úlohu hraje politická síla Transgasu a REGASŮ, kteří spolu bojují o velikost předací ceny.³⁸ K předací ceně mezi REGASy a Transgasem je třeba dodat, že do roku 1997

³⁸ Ta je v současnosti 3,21 Kč/m³ (včetně DPH) – podle cenového výměru MF ČR 10/99.

Transgas ze zisků z tranzitu plynu dotoval cenu pro REGASy a tím i pro spotřebitele, protože předací cena byla nižší než nákupní cena Transgasu. Od roku 1998 to však díky výraznému poklesu cen plynu na světových trzích a díky výraznému zdražení plynu v roce 1998 není pravda. Souběh poklesu nákupních cen Transgasu a růstu cen pro spotřebitele se pozitivně promítl i do hospodaření Transgasu za rok 1998 – viz výše, tabulka 4.2.

TABULKA 4.3
PLYNÁRENSKÉ TARIFY PLATNÉ OD 1.1.1999

Typ zákazníka	Platba za m ³	Měsíční paušál
Podnikatelský velkoodběr - roční spotřeba nad 60,000 m ³	5.13	-
Podnikatelský maloodběr - roční spotřeba do 60,000 m ³	5.13	60
Domácnosti s roční spotřebou 0 - 900 m ³	6.64	11
Domácnosti s roční spotřebou 901 - 6,000 m ³	4.55	110
Domácnosti za každý m ³ nad 6,000 m ³ za rok	5.13	-
<i>Ceny jsou v Kč včetně DPH</i>		

Komičnost regulovaných cen dokládá tabulka 4.3, která je jen přetištěním současného ceníku zemního plynu, jak jej sestavilo ministerstvo financí. Těchto pár položek je **veškerá** cenová struktura českého plynárenství. Jakkoliv racionálněji organizovaný trh by spotřebitelům nabídl mnohem, mnohem košatější tarifní strukturu a možnost volby tarifů, které vyhovují jejich potřebám.

4.4. Schizofrenní role státu

V současnosti je stát v rámci českého plynárenství³⁹ v trojjediném postavení⁴⁰. Stát je regulátorem, tvůrcem energetické politiky a rozhodujícím vlastníkem ve všech klíčových plynárenských firmách. Tato situace nemůže skončit jinak než naprostou schizofrenií – na jedné straně vystupuje stát jako regulátor cen s cílem snížit monopolní zisk v „přirozeně monopolním“ plynárenství a udržet prostřednictvím relativně přijatelných cen sociální smír. K dosažení tohoto cíle používá naprosto neprůhledný postup „výpočtu“ regulovaných cen, kdy cenovou regulaci provádějí dvě ministerstva – MPO a MF. Jiná část státní správy se pokouší hrát roli majitele plynárenských společností a snaží se co nejvíce zvýšit cenu budoucího prodeje plynárenských společností. Výkon vlastnických práv je však ještě složitější a neprůhlednější než regulace cen. Dělí se o něj MPO a „nezávislý“ FNM⁴¹ s tím, že částečně jsou vykonávána vlastnická práva v REGASech skrze státní podnik Transgas, který opět hájí pouze své vlastní zájmy, ačkoliv by měl být teoreticky řízen dozorcí radou jmenovanou MPO.

Výsledkem je naprosto nedostatečný výkon vlastnických práv, dokonalé ovládnutí regulátora regulovanými firmami a naprostá neschopnost státních úředníků provést jakoukoliv změnu stávajícího regulačního rámce. Stát tak nevykonává žádnou ze svých funkcí efektivně a mezi jednotlivými vládními úřady vládne především nedůvěra, revnivost, nezáměr a nekooperace.

³⁹ Tato pozice státu se netýká pouze plynárenství, ale také elektroenergetiky (viz L. Dušek: Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie, Liberální institut, 1998), telekomunikací, železnice a částečně také teplárenství, vodovodů a kanalizací. Obecně teoretickým otázkám se věnujeme v dodatku A, který již není zaměřen výlučně na plynárenství, ale bere též v úvahu vývoj v elektroenergetice.

⁴⁰ Nemůžeme si odpustit poznámku, že v trojjediném postavení je podle křesťanské věrouky také Bůh (jako Otec, Syn a Duch Svátý). Skutečně, pouze Božské schopnosti a vlastnosti by umožnily Státu (tj. množství úředníků na mnoha úřadech) splnit všechny úkoly, které jsou na něm v tomto postavení požadovány. Naštěstí stát není Bůh, a proto toto zvládnout nemůže, ačkoliv mnozí lidé (a to i ekonomové) na stát jako na Boha pohlížejí.

⁴¹ „Nezávislost“ FNM se ukázala hned po sněmovních volbách v roce 1998, kdy bylo jeho vedení vyměněno podle výsledků voleb a povolebních jednání.

4.5. Nezbytnost změny

Jak je vidět již z pouhého popisu trhu se zemním plynem v České republice, je nutné alespoň přemýšlet o reformě. Současná situace je sice udržitelná, a to jistě i po velmi dlouhou dobu, ačkoliv vede k velkým ekonomickým neefektivnostem, strukturálním změnám a změnám v dlouhodobém chování ekonomických subjektů⁴². Výši škod, které v ekonomice působí neefektivní struktura českého plynárenství, lze jen těžko vyčíslit. Jediné je jisté: pokud nebude reforma provedena co nejrychleji, pak bude výše těchto škod pouze narůstat a doplatí na to celá ekonomika – včetně samotných plynárenských firem.

Výši škod, které ekonomice působí neefektivní struktura plynárenství, lze jen těžko vyčíslit

Současná struktura českého plynárenství vede k vysokým cenám pro průmyslové spotřebitele⁴³, neustálému, byť relativně pomalému růstu cen pro maloodběratele⁴⁴, neustálým politickým přestřelkám na téma „správné výše cen“ a vysoké politizaci celého plynárenství. Současný regulační rámec omezuje podnikatelskou aktivitu, brzdí konkurenci a vznik inovací. Omezuje tak možnost uspokojení co největšího počtu zákazníků co nejnižšími možnými cenami při požadované kvalitě.

Je naivní doufat, že zlepšení může být dosaženo dílčí reformou současného přeregulovaného systému. Dlouhodobě bude pro spotřebitele, ale i pro samotné plynárenské firmy mnohem výhodnější podstoupit rozsáhlou a hlubokou reformu, jejímž cílem bude konkurenční plynárenský trh. Jaké by měly být hlavní přínosy takového trhu, k jakému se vlastně chceme dopracovat stavu a jakými kroky, je předmětem dalších kapitol.

⁴² Podrobný popis je možné nalézt v teoretické části této studie.

⁴³ Již jednou zmíněné snížení cen k 1. 1. 1999 si vynutila konkurence jiných druhů paliv (toto snížení navíc prosadil sám Transgas, aby plyn jako palivo neztratil svoji konkurenceschopnost), a tak se ukázalo, že i v regulovaném prostředí určitá omezená konkurence působí – velmi zprostředkovaně, ale přece.

⁴⁴ V této souvislosti je nutné opět zopakovat, že v současné době již Transgas nedotuje ze ziskové přepravy zemního plynu do západní Evropy prodej zemního plynu REGASům, jak tomu donedávna bylo. Dnes jsou již obě činnosti pro Transgas ziskové. Ceny pro maloodběratele by tak při zachování současného systému i v budoucnu překročily úroveň skutečných nákladových cen, pokud se tak nestalo již dnes. To však ukáže až konkurence, neboť v regulovaném prostředí NIKDO nezná skutečné nutné a minimální náklady – tím méně je zná regulátor (v našem případě MPO a MF).

5. Směrnice č. 98/30/EC Evropského parlamentu a Evropské rady o společných pravidlech vnitřního trhu zemního plynu ze dne 22. 6. 1998

V rámci liberalizačních tendencí konce tohoto století vydala i Evropská unie několik směrnic týkajících se síťových energetických odvětví. Ještě předtím, než přistoupíme k popisu a k výkladu Směrnice 98/60/EC, která nás nejvíce v této práci zajímá, je nutné, abychom se zmínili o energetických směrnicích obecněji.

Ačkoliv byl energetický sektor jedním z prvních, které byly v západní Evropě integrovány (viz založení Euroatom⁴⁵ a ESUO⁴⁶), patří mezi poslední, které jsou liberalizovány. Nejpravděpodobněji to bylo vyvoláno existencí silných mýtů, které se v energetice během posledního století vytvořily a které dodnes nejsou zcela vyvráceny a překonány⁴⁷. Ačkoliv se energetiky týkalo již několik minulých směrnic a opatření, vypracovala Evropská komise první zprávu o vnitřním trhu s energií až v květnu 1988. Předpokládala v ní liberalizaci evropského energetického trhu (v žargonu EU se ke slovu liberalizace váže přídavné jméno „rozsáhlá“). Tato liberalizace se měla týkat zejména plynárenství a elektroenergetiky. Následně byly zahájeny práce na vytváření směrnic o vnitřním trhu s elektřinou a plynem⁴⁸.

První významnou (ještě společnou) směrnicí byla Směrnice o průhlednosti cen elektřiny a zemního plynu (90/377/EEC) ze dne 29. června 1990. Jejím cílem bylo zajistit cenovou průhlednost pro konečné odběratele plynu a elektřiny tak, že ukládá na bedra elektroenergetických a plynárenských společností povinnost sdělovat dvakrát ročně Eurostatu (statistický úřad Evropské unie) sazby účtované všem skupinám zákazníků. Ukázala se nikoliv překvapivá skutečnost, že sazby a ostatní podmínky dodávek se mezi jednotlivými uzavřenými národními trhy ovládanými národními monopoly velmi liší.

Ze Směrnic EU bychom neměli přejímat výjimky, které jdou proti zájmům spotřebitelů

V lednu 1991 došlo k velmi významnému posunu směrem ke konkurenční elektroenergetice a plynárenství, ačkoliv tato skutečnost je velmi málo známá a není téměř nikde zmiňována – byla zrušena Směrnice 75/404/EEC z roku 1975, která zakazovala používání zemního plynu v elektrárnách! Je neuvěřitelné, že tato směrnice mohla platit 15 let. S vědomím této skutečnosti je nutné se dívat na (ne)rozvoj výroby elektrické energie z plynu v 80. letech a na vývoj v 90. letech. Dalšími směrnicemi týkajícími se energetiky byly Směrnice o tranzitu elektřiny přenosovými sítěmi (90/547/EEC) a Směrnice o tranzitu zemního plynu (91/269/EEC). Jejich záměrem bylo umožnit výměnu elektřiny a plynu mezi nesousedícími státy⁴⁹.

Směrnice 94/22/EC, která upravila a zastřešila těžbu zemního plynu a ropy (tj. upravila podmínky pro poskytování autorizací na vyhledávání, průzkum a výrobu uhlovodíků), nemá sice pro ČR příliš velký význam, protože ropa a zemní plyn se u nás těží minimálně, ale její vliv je nepřímý – vytvořila důležitý „předvoj“ ke Směrnici 98/30/EC, která nás především zajímá a která upravuje přepravu, distribuci, dodávku a uskladnění zemního plynu.

⁴⁵ Evropské společenství pro využívání jaderné energie – založeno 1957.

⁴⁶ Evropské společenství uhlí a oceli – založeno 1951, nazývané také „Montánní Unie“.

⁴⁷ Viz kapitola 2.

⁴⁸ Původně měla být obě odvětví deregulována a liberalizována společně a pravidla měla být stanovena v rámci jedné společné směrnice. Tak vznikla Směrnice 90/377/EEC ze dne 26. června 1990 (viz text). Nicméně z politických důvodů došlo k oddělení úprav obou odvětví a následně ke schválení samostatných směrnic a k oddělenému postupu.

⁴⁹ V případě elektroenergetické směrnice jde o jakousi obdobu FERC Order 888 (Nařízení 888 Federálního elektroenergetického regulačního úřadu v USA), který znemožňuje bránit přístupu třetích stran v případě „wheelingu“.

Návrhy směrnic pro elektroenergetiku a plynárenství byly sice předloženy společně, ale Směrnice 96/92/EC o obecných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií byla schválena již 19. prosince 1996, zatímco Směrnice 98/30/EC o společných pravidlech vnitřního trhu se zemním plynem byla přijata až 22. června 1998.

Popis a charakteristiku elektroenergetické směrnice provedl již ve své studii L. Dušek⁵⁰, a proto se jí nebudu zabývat.

Hlavním objektem našeho zájmu bude Směrnice 98/30/EC. Musíme si při jejím popisu a hodnocení uvědomit, že Evropské směrnice jsou výsledkem dlouhého schvalovacího procesu, do kterého zasahuje velké množství zájmových a lobbyistických skupin. Směrnice jsou výsledkem kompromisů či účelových koalic těchto skupin a nesou se v duchu českého přísloví: „Aby se vlk nažral a koza zůstala celá.“ Proto ve Směrnici najdeme taková ustanovení, která umožňují rychle a razantně liberalizovat odvětví, pokud k takovému postupu existuje dostatečná politická vůle. Zároveň však obsahuje i taková ustanovení a pravidla, která efektivně znemožní nebo alespoň zpomalí jakoukoliv deregulaci a liberalizaci, pokud na tom někdo bude mít zájem. Proto můžeme být svědky, jak se obě strany sporu o deregulaci a liberalizaci ohánějí různými vzájemně protichůdnými ustanoveními této Směrnice a vzájemně si vytýkají „neevropskost“. Jelikož cílem této práce je nabídnout postup k provedení skutečné liberalizace a deregulace v České republice, upozorníme zejména na ustanovení, která lze proti deregulaci a liberalizaci zneužít.

5.1. Základní charakteristika:

- Směrnice se týká přepravy, distribuce, dodávky a skladování zemního plynu. Stanoví pravidla týkající se organizace a fungování plynárenství, přístupu na trh a provozu plynárenských soustav a kritéria a postupy při udělování autorizací k přepravě, distribuci, dodávce a uskladnění zemního plynu. A to jak v plynné podobě, tak v kapalné (LNG), čili některé její části (zvláště problematika LNG⁵¹) se ČR příliš netýkají.
- Jak je v EU dobrým zvykem, i v této směrnici se ve všech pádech skloňují slova nediskriminační a objektivní. Dle našeho názoru to nebude „objektivita a nediskriminace“ v přístupu třetích stran jako spíše tvrdost autorizačních kritérií či podmínek připojení, jež rozhodnou, jaký doopravdy vznikne trh a zda-li vůbec. Nicméně hlavním cílem Směrnice, který je artikulován v Čl. 3, odst. 1., je vytvoření konkurenčního trhu zemním plynem.
- V kapitole V., která se týká rozklíčování a průhlednosti účetnictví, je stanoveno jako minimální požadavek u integrovaných plynárenských podniků⁵² oddělení účetnictví v oblasti přepravy, distribuce a uskladnění zemního plynu⁵³.

Evropská unie bude i po ČR vyžadovat přístup třetích stran do plynárenských sítí

⁵⁰ Viz L. Dušek: Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie, str. 15-18.

⁵¹ LNG – liquid natural gas (česky: zkapalněný zemní plyn = ZZP) – problematika zkapalněného zemního plynu se týká především zemí, které dovážejí plyn v této formě po moři – tj. zvl. Francie a Španělsko, viz kapitola 2.

⁵² Vertikálně integrované podniky se zabývají alespoň dvěma nebo více činnostmi z těžby, přepravy, distribuce, dodávky nebo uskladnění zemního plynu. Horizontálně integrované podniky se zabývají alespoň jednou z činností z těžby, přepravy, distribuce, dodávky nebo uskladnění zemního plynu a neplynárenskou činností.

⁵³ Tzn., že vnitropodnikové samostatné účetní výkazy musí zahrnovat rozvahu a výkaz zisků a ztrát vypracované pro jednotlivé činnosti (Čl. 13. odst. 3)

- V kapitole VI. je zpracován přístup do soustavy. Na rozdíl od elektroenergetiky neexistuje v plynu možnost uspořádání „Jediného kupujícího“ (Single Buyer = SB). Lze si vybrat pouze mezi dvěma aplikacemi varianty „Přístupu třetích stran“ (Third Party Access = TPA). Čl. 15 upravuje tzv. sjednaný přístup (negotiated TPA), ve kterém je plynárenským podnikům a oprávněným odběratelům umožněno sjednávat přístup do soustavy s tím, že plynárenské podniky jsou povinny publikovat hlavní obchodní podmínky pro využití soustavy. Čl. 16 upravuje tzv. regulovaný přístup (open TPA), kdy plynárenský podnik umožňuje přístup do soustavy na základě publikovaných sazeb nebo jiných podmínek a povinností zpravidla určených regulátorem.
- Podle Čl. 18 Směrnice je povinností členského státu stanovit, kdo je oprávněný odběratel (tj. takový odběratel, který má právo sám si zvolit svého dodavatele plynu⁵⁴) s tím, že za oprávněné musí být považováni výrobci elektrické energie v elektrárnách spalujících plyn (bez ohledu na roční spotřebu) a další koneční odběratelé, jejichž roční spotřeba na každém odběrném místě činí více než 25 milionů m³ plynu. Směrnice dále stanoví postup při otevírání trhu – v polovině roku 2000 musí být otevřeno nejméně 20 % trhu (tj. 20 % celkové roční spotřeby plynu na celostátním trhu plynu), v r. 2003 nejméně 28 % a v r. 2008 nejméně 33 %. Tato ustanovení jsou skutečně minimální, protože, jak ukázalo již otevření trhu s elektrickou energií letos 19. 2., byly obdobně stanovené minimální limity pro elektroenergetický trh výrazně překročeny⁵⁵ – stejný vývoj očekáváme i na trhu se zemním plynem. Výhody volného trhu jsou natolik velké, že jakmile jednou dojde k narušení monopolů, pak deregulaci a liberalizaci již nikdo nezastaví a půjde mnohem rychleji, než dnes někteří očekávají.
- Regulační orgán je ve Směrnici zmíněn a charakterizován velmi vágně, takže záleží na každém ze členských států, jaké institucionální uspořádání zvolí. Hlavním úkolem regulátora podle Směrnice je urychlené (do 12 týdnů) řešení sporů mezi stranami vyjednávajícími o přístupu do soustavy (tj. především situace, kdy dojde k odmítnutí přístupu ze strany majitele soustavy). Cílem regulace je podle směrnice vytvoření takových mechanismů k regulaci, řízení a transparentnosti, aby bylo znemožněno zneužívání dominantního postavení a loupeživé chování na úkor spotřebitelů.

Tempo otevírání trhu, předepsané Směrnicí, je velmi pomalé a většina států ho zřejmě překročí

5.2. Ustanovení, která lze zneužít proti deregulaci a liberalizaci obecně

Směrnice je jako vše v EU kompromisem, který dává těm zemím, jež neuvažují o skutečné liberalizaci odvětví, dostatečný prostor k tomu, aby ji efektivně znemožnily. Typickými institutami, kterými toho lze dosáhnout, jsou ustanovení o *povinnosti veřejné služby* (Čl. 3, odst. 2), nebo

⁵⁴ Směrnice definuje následující pojmy.

uživatel soustavy = fyzická nebo právnická osoba, která do soustavy dodává nebo je ze soustavy zásobována

odběratel = velkoobchodní nebo konečný odběratel zemního plynu nebo plynárenský podnik, který nakupuje zemní plyn

konečný odběratel = spotřebitel, který zemní plyn nakupuje pro svou vlastní spotřebu

velkoobchodní odběratel = fyzická nebo právnická osoba, která nakupuje a prodává zemní plyn a nezabývá se přepravními nebo distribučními činnostmi uvnitř ani mimo soustavu, ve které byla založena.

⁵⁵ V první fázi otevírání (19. února 1999) mělo být otevřeno 23 % elektroenergetického trhu, o rok později 28 % a v únoru 2003 alespoň 33 %. V roce 2006 se očekávalo další otevření trhů s tím, že to bude vyžadovat novou legislativní úpravu. Skutečnost však naprosto předčila očekávání a dne 19. února 1999 bylo otevřeno 66 % trhu EU, když některé země otevřely trh najednou (např. Německo nebo Švédsko, které tento krok učinilo již mnohem dříve).

ustanovení o omezení účinnosti některých ustanovení z důvodů *obecného ekonomického zájmu* (Čl. 3, odst. 3).

Nikdo v podstatě neví, co konkrétního se má na mysli „veřejnou službou“, nicméně mnozí se tímto termínem ohánějí. Povinnost veřejné služby se podle Směrnice může vztahovat na bezpečnost, včetně bezpečnosti dodávek, pravidelnost, jakost a cenu dodávek a na ochranu životního prostředí. Přičemž tyto povinnosti musí být jednoznačně definovány a musí být transparentní, nediskriminační a ověřitelné. Navíc jako prostředek pro realizaci povinností veřejné služby mohou členské státy zavést institut dlouhodobého plánování⁵⁶. Zde se nedůvěra ke konkurenčnímu trhu projevuje naplno. Zmíněná opatření ve skutečnosti vedou pouze k zajištění a ochraně výsad zákonně monopolních podniků a privilegovaných spotřebitelů.

Závazky „veřejné služby“ jsou jen zástupným argumentem pro udržení monopolu

Ve stejném duchu lze pojednat i o všech ustanoveních týkajících se obecného ekonomického zájmu, autorizací (např. Čl. 4), či technických pravidel a předpisů (př. Čl. 5 nebo Čl. 23). Pokud již bude nezbytné, aby existovaly autorizace či množství dalších pravidel, pak platí, že čím jednodušší budou a čím jich bude méně, tím lépe.

Autorizace na výstavbu nebo na provoz plynárenských zařízení mohou díky složitým podmínkám, délce schvalovacího řízení apod. zcela zamezit vstup nových firem do odvětví a rozšiřování stávajících kapacit, nebo je alespoň zpomalit a prodražit, a to i v případě, že kritéria budou objektivní, nediskriminační, zveřejněna a bude možné se proti rozhodnutí o neudělení autorizace odvolat, jak to vyžaduje Směrnice. Spotřebitel bude vždycky poškozen. Již samotné stavební předpisy a ekologické normy jsou značně vysokými bariérami vstupu a není sebemenší důvod, proč tyto obtíže ještě zvyšovat.

Dále je Směrnici členskými zeměmi umožněno, aby byla distribučním nebo dodavatelským podnikům uložena povinnost dodávat zemní plyn odběratelům v jisté oblasti nebo odběratelům jisté kategorie, nebo obojí. V praxi se jedná o povinnost dodávat plyn spotřebitelům v odlehlých oblastech či jinak politicky vlivným lidem za dotovanou cenu. Sazby za tyto dodávky mohou být regulovány (Čl. 9). Povinnost dodávat se opět tváří jako oběť plynárenských firem, ale zase znamená nic jiného než ochranu monopolního postavení určité firmy vůči skupině zákazníků nebo na daném území. Čl. 9 tak umožňuje zachovat výsadní monopolní systém alespoň na určité části trhu – přesně takový systém, který má být touto Směrnici rozbit.

5.3. Ustanovení Směrnice zvláště nebezpečná pro Českou republiku

Jedná se především o ustanovení Čl. 17 a Čl. 25, zvláště při určitém výkladu. Podle Čl. 17 může vlastník soustavy odmítnout přístup, pokud nemá dostatek kapacit, při plnění veřejné služby a na základě vážných ekonomických a finančních obtíží v souvislosti se smlouvami „take-or-pay“ s ohledem na kritéria a postupy Čl. 25.

Čl. 25 stanoví, že při vážných potížích vyvolaných z existence závazků vyplývajících ze smluv typu „take-or-pay“ mohou být kompetentním orgánem (tj. pravděpodobně regulátorem) na základě žádosti postiženého podniku dočasně derogovány Čl. 15 a 16 (tj. přístupy do soustavy) s tím, že Evropská komise může toto rozhodnutí zvrátit.

⁵⁶ Dlouhodobé plánování je podle Směrnice definováno jako plánování dodávek a přepravní kapacity plynárenských podniků na dlouhodobém základě s cílem uspokojit poptávku po zemním plynu, diverzifikovat zdroje a zabezpečit dodávky odběratelům.

Pokud budou tyto výjimky využity, aplikace směrnice se značně zbrzdí kvůli dlouhodobé povaze kontraktů „take-or-pay“. Pro ČR se jedná o zvláště zákeřné ustanovení: dává Transgasu motivaci **mít** kontrakty, které mu způsobí ekonomické a finanční obtíže. Díky nim bude moci žádat zastavení liberalizace. Z analýzy ruského kontraktu (viz kapitola 4.1.) vyplývá, že takový kontrakt už Transgas podepsal a jistě jej bude zneužívat k udržení svých monopolních privilegií – jednoznačně se tyto tendence projeví v novém návrhu věcného záměru zákona o podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (tj. energetického zákona včetně regulace)⁵⁷.

Členský stát, který není přímo napojen na propojenou soustavu jiného státu⁵⁸ a který má pouze jednoho hlavního vnějšího dodavatele, může zneplatnit (Čl. 26, odst. 1) některá ustanovení týkající se autorizace, otevírání trhu a zásobování přímými plynovody. Opět se zde vychází z mýtu, že volná konkurence je při stavbě soustav méně efektivní a pomalejší než centrální řízení. Derogace zakonzervuje stávající stav a zpomalí rozvoj plynárenství. Toto ustanovení by se však při určitém extenzivním výkladu České republiky týkat mohlo. Za hlavního dodavatele se považuje dodavatel s více než 75 % podílem na trhu, což je pro ČR společnost Gazprom (díky dlouhodobému kontraktu se její pozice hlavního dodavatele ještě více posílila). Dodejme jen tolik, že právě konkurence vyvolá mnohem větší diverzifikaci než plánovaný státem dirigovaný postup a naopak derogace zmíněných ustanovení zpomalí rozvoj trhu a diverzifikaci zdrojů, tj. závislost na jednom dodavateli spíše zvětší.

***Výjimka o kontraktech
take-or-pay je
jednoznačně škodlivá
a ČR by se jí měla
vyvarovat***

⁵⁷ Příloha magazínu *energie* 7,8/99, str. 25.

⁵⁸ Toto ustanovení se nemůže týkat České republiky, platné je pouze ve vztahu k Finsku.

6. Očekávané přínosy konkurence v českém plynárenství

Návrh na reformu českého plynárenství může být odůvodněn mnohými způsoby – ideologicky, teoreticko-ekonomicky nebo porovnáním praktických důsledků deregulace a liberalizace s vývojem, který by nastal, pokud by k žádné výrazné reformě nedošlo.

Přestože důvody teoreticko-ekonomické nebo ideologické⁵⁹ nelze brát na lehkou váhu⁶⁰, je jasné, že hlavním motorem pro provedení změn bude jejich praktická výhodnost pro subjekty, které mají s plynem co do činění.

Neobáváme se tvrdit, že deregulace a liberalizace může být výhodná pro **všechny** subjekty, a to jak pro spotřebitele, tak pro producenty, přestože uznáváme, že některé subjekty budou v krátkodobém horizontu nuceny vynaložit určité náklady na přizpůsobení se nové situaci.

Předtím než přejdeme k výčtu výhod, které nám deregulace a liberalizace přinesou, upozorníme na krátkodobé a bolestivé náklady, které s sebou reforma ponese.

***Bude-li liberalizace
dobře provedena,
vydělají na ní výrobci
i spotřebitelé***

- Ceny pro maloodběratele budou po skutečné deregulaci o něco vyšší, než jsou dnes. Na volném trhu nemůže nikdo dlouhodobě prodávat žádný produkt za cenu nižší, než jsou náklady na jeho pořízení. Na druhou stranu není vůbec jisté, že ceny i pro maloodběratele vzrostou závratně. Spíše zkušenosti ukazují, že skutečné minimální náklady, které si vynutí svým tlakem na úspory konkurence, jsou mnohem nižší než účetní náklady vykazované dosavadními monopolními firmami⁶¹. Dlouhodobě se dá očekávat po prvotním vzestupu cen jejich postupný reálný pokles.
- V konkurenci nemusí uspět některé současné monopolní firmy. Na volném trhu je bankrot a tím pádem i odchod z trhu naprosto normálním jevem. A to jevem velmi pozitivním. Díky bankrotům se odvětví čistí od neefektivních investic, neefektivních pracovních postupů a jejich náklady nenesou spotřebitelé, nýbrž krachující producenti. Hrozba bankrotu působí jako velmi silný korekční mechanismus pro chování firem. **Absence** bankrotů na energetických trzích je nenormální věcí, kterou se regulovaná odvětví liší od neregulovaných a která přispívá k jejich neefektivnosti. Pro většinu plynárenských manažerů bude konkurence velmi nepříjemná. Jejich chybná rozhodnutí zaplatí po deregulaci a liberalizaci plynárenské firmy, a nikoliv spotřebitel, jak tomu bylo doposud. Mnohé firmy budou muset nést i náklady nevhodných rozhodnutí z minulosti⁶² a přitom jejich ziskové marže se budou snižovat. To je jeden z důvodů, proč se někteří manažeři konkurenci brání.

Nyní přejdeme k výhodám konkurenčního trhu

6.1. Cenové efekty

Hlavní a nejviditelnější změna se projeví v cenách a jejich tvorbě. Konkurence je jediný systém, který nám zaručí, že ceny budou sice nejnižší možné, ale ekonomicky odůvodněné. Jak již bylo řečeno, při konzervaci současného systému budou ceny plynu neustále, byť pomalu růst (a to

⁵⁹ Typickým ideologickým prostředkem, kterým se odůvodňuje deregulace a liberalizace v plynárenství, je přizpůsobení se poslednímu vývoji a požadavkům Evropské unie.

⁶⁰ Odkazujeme na dodatek A.

⁶¹ Tento fenomén pojmenovali ekonomové x-neefektivnost.

⁶² Viz např. pasáž o kaverně Příbram v kapitole 4.1.

i v reálném vyjádření). Pro tento vývoj máme množství empirického materiálu ze zemí, kde regulovaný „přirozeněmonopolní“ systém existoval. Důvodem pro tento vývoj je slabá motivace k minimalizaci nákladů ze strany monopolních firem a další skutečnosti⁶³. K tomuto vývoji by došlo bez ohledu na rétoriku a činnost jakéhokoliv regulátora.

Při jakýchkoliv úvahách o cenách na konkurenčním trhu je nutné vycházet především z toho, co ovlivňuje velikost nákladů na trhu se zemním plynem:

- nákupní ceny plynu na hranicích České republiky (včetně skladování plynu)
- náklady na přepravu plynu po České republice (fixní a provozní náklady vysokotlakých plynovodů)
- náklady na distribuci plynu (především fixní a provozní náklady rozvodných středotlakých a nízkotlakých plynovodů)
- náklady na obchod (měření, zasílání účtů)

Konkurence je jediný systém, který zaručí, že ceny budou nejnižší možné, ale ekonomicky odůvodněné

Základním a dominantním prvkem, který determinuje náklady, je nákupní cena plynu. Tu dnes určuje svými nákupními kontrakty Transgas a závisí na bazické ceně uzavřeného kontraktu a na výpočetním vzorci. Jak již bylo zdůrazněno, ceny, za které v současnosti nakupuje Transgas zemní plyn, jsou zhruba na evropské úrovni, a proto se nedá očekávat jejich výrazný pokles ani po vstupu konkurentů, i když vyjednávací pozice některých dodavatelů (velkých evropských společností) vůči Gazpromu může být mnohem výhodnější, než je současná pozice Transgasu, a to by mohlo vést ke snížení nákupních cen. Každý dolar, o který se sníží průměrná nákupní cena 1000 m³ zemního plynu, znamená úsporu asi 360 mil. Kč (při roční spotřebě 10 mld. m³ a kurzu 36 Kč za 1 USD). Ale nedá se očekávat, že by se nákupní ceny zemního plynu nějak výrazně odchylovaly směrem dolů od průměrných evropských cen. Spíše naopak – budou o něco vyšší, protože svoji roli budou hrát tranzitní náklady z míst těžby zemního plynu.

Co se týká složky ceny, která v sobě zahrnuje náklady na uskladnění zemního plynu, pak o ní jednoznačně rozhodne poptávka po špičkovém výkonu, tj. kolik budou klienti ochotni ve špičkových časech zaplatit za nepřetržitou dodávku, a také to, jak na problém špičkových odběrů budou reagovat obchodníci. Ceny by tak neměly být ovlivněny neefektivními investicemi do podzemních zásobníků (kaverna Příbram), pokud reforma povede ke skutečně tržním vztahům.

U cen za přepravu a distribuci neexistuje žádná možnost odhadu, jakým směrem se vydají. Záleží především na institucionálním uspořádání, které bude pro plynárenství zvoleno a kterým se zabýváme v následující kapitole, kde rozebereme i možný vliv daného uspořádání na vývoj cen v budoucnu. Velmi pravděpodobně ale ceny za tyto služby porostou, i když ne razantně – důvodů je několik.

- Ve světě je obvyklý poměr mezi náklady na cenu plynu a cenovým rozpětím mezi nákupní a prodejní cenou u distributorů asi 1:1. To ale nemusí platit univerzálně a Česká republika může být výjimkou, neboť zde hraje roli několik faktorů – nízké pořizovací ceny a z toho vyplývající nízké odpisy hmotných investic, nízká cena práce.
- Stále existuje prostor pro růst cen oproti největším přímým konkurentům zemního plynu – propanu a propan-butanu⁶⁴.

⁶³ Viz dodatek A.

⁶⁴ Stejně tak se nedá očekávat, že bude v nejbližší době hrát výraznou úlohu v České republice zkapalněný zemní plyn (LNG).

- Dalším důvodem pro mírný růst cen za přepravu a distribuci je nutnost rozšiřovacích a obnovovacích investic. Ty jsou již prováděny za současné ceny, které jsou podstatně vyšší než ceny historické. Proto také přímá napadnutelnost těchto trhů je relativně malá.
- Pro mírný růst cen naopak hovoří již zmíněná asymetrická substituce a relativně jednoduchá napadnutelnost trhu se zemním plynem nepřímými konkurenty (uhlí, elektřina, CZT apod.)

Pokusíme se shrnout cenové dopady (s výhradou, že nikdo nemůže dnes opravdu s jistotou tvrdit, jaký bude skutečný výsledek – realita nás může velmi překvapit):

Krátké období

V krátkém období (tj. okamžitě po otevření trhu se zemním plynem konkurenci) se ceny a jejich struktura nastaví přibližně na úrovni odpovídající **současným** nákladům. Jednotlivé plynárenské společnosti a spotřebitelé prostě ještě nebudou mít čas reagovat na změněnou situaci a začnou se přizpůsobovat s určitým zpožděním. Výjimku mohou tvořit ty segmenty, kde je plyn velmi snadno nahraditelný, a proto cena nebude moci vzrůst až na nákladovou cenu, pokud je substitut levnější. (Zajímavou otázkou je reakce plynárenských firem – zda tyto segmenty zcela opustí či zda sníží náklady natolik, aby i v těchto segmentech byl plyn konkurenceschopný.

**Skutečná deregulace
neznamená bohapusté
zdražování**

Je otázkou, zda se *průměrná cena* zvýší. Změní se zcela jistě struktura cen – tj. cenové změny budou rozděleny mezi jednotlivé skupiny zákazníků nerovnoměrně. Již dnes mají plynárenské společnosti vysoké zisky. Tzn., že průměrné ceny tak nízko nejsou – není důvod se proto domnívat, že průměrné ceny vzrostou, a pokud ano, můžeme předpokládat, že velmi mírně. Ceny pro domácnosti a drobné podnikatele vzrostou. Pro střední podnikatele se spíše nezmění, pro velké odběratele výrazně poklesnou, ale pro nejvýznamnější odběratele pokles nemusí být natolik výrazný, protože si již dnes dokázali na plynárenských společnostech vynutit značné slevy⁶⁵.

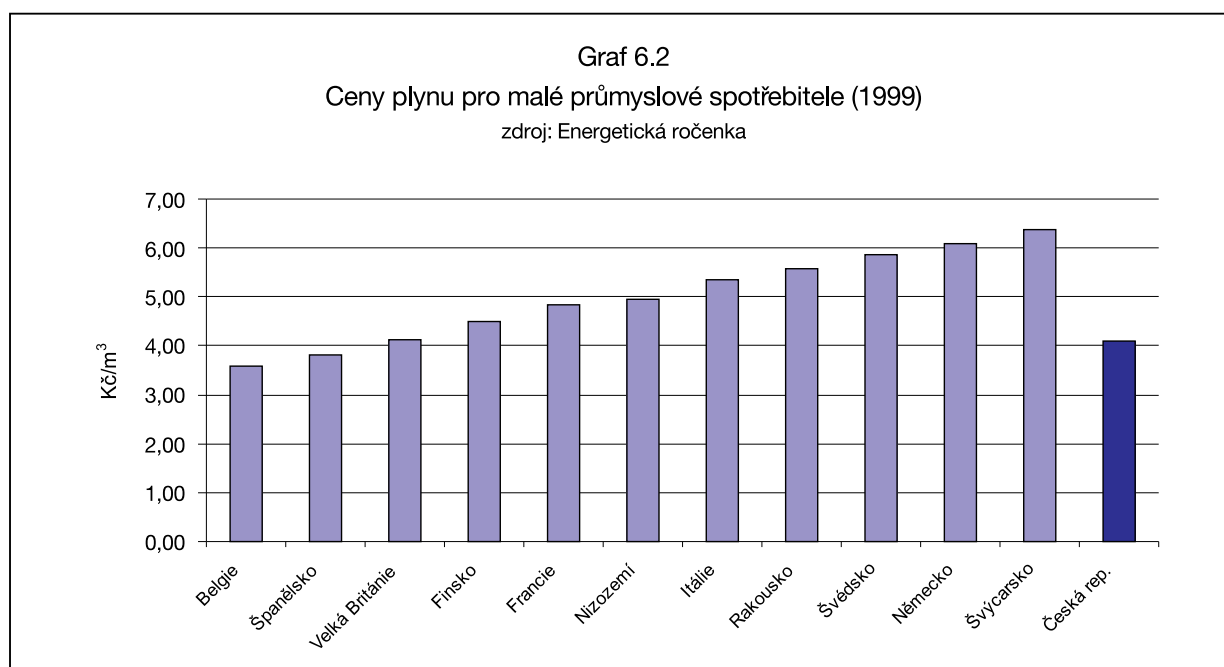
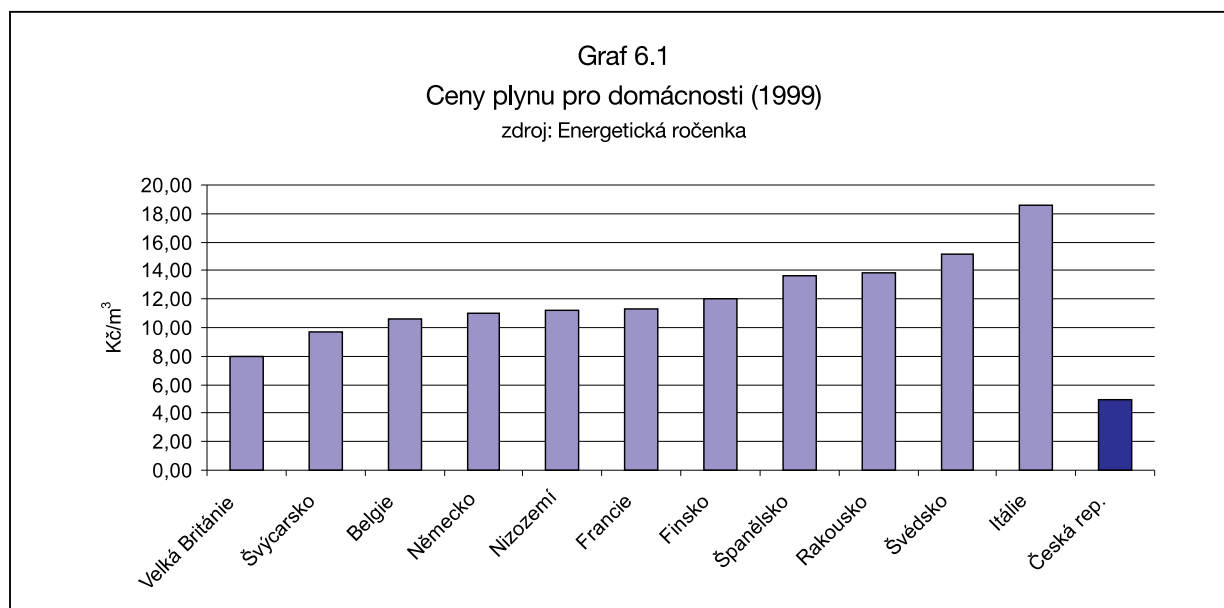
Změní se i časová struktura cen – zejména ceny v létě budou nižší než v zimě, stejně jako jsou ceny zájezdů v září nižší než v červenci.

Určitou hranici, přes kterou ceny ani v krátkém období nevzrostou, představují ceny plynu v západní Evropě (viz grafy 6.1 a 6.2). Nicméně při interpretaci grafů si musíme dávat pozor: I západoevropské ceny jsou (s výjimkou Velké Británie) státem regulované monopolní ceny, které do doby, než bude v ČR liberalizován trh, výrazně poklesnou – jednak díky klesajícím velkoobchodním cenám plynu a hlavně díky připravované liberalizaci v EU. Mezinárodní strop se tedy bude snižovat.

Dlouhé období

Po počátečním šoku se bude opakovat normální vývoj, který lze vysledovat na všech trzích, jež jsou otevřeny konkurenci – nastane postupný, trvalý a stabilní pokles reálných cen, který bude vyvolán především zvyšujícím se tlakem konkurence, rostoucí produktivitou práce a technologickým rozvojem. Nebude se tak jednat o administrativní přelévání omezených prostředků od jedné zájmové skupiny ke druhé. Bude zajímavé pozorovat, kolik cest a možností dokážou nalézt lidé, aby snížili náklady a zvýšili efektivitu, pokud k tomu mají správnou motivaci – a tu jim konkurenční trh dává. V dlouhém období tak může reálně nastat situace dnes nemyslitelná – spolu s poklesem cen porostou i zisky plynárenských firem a jejich finanční zdraví.

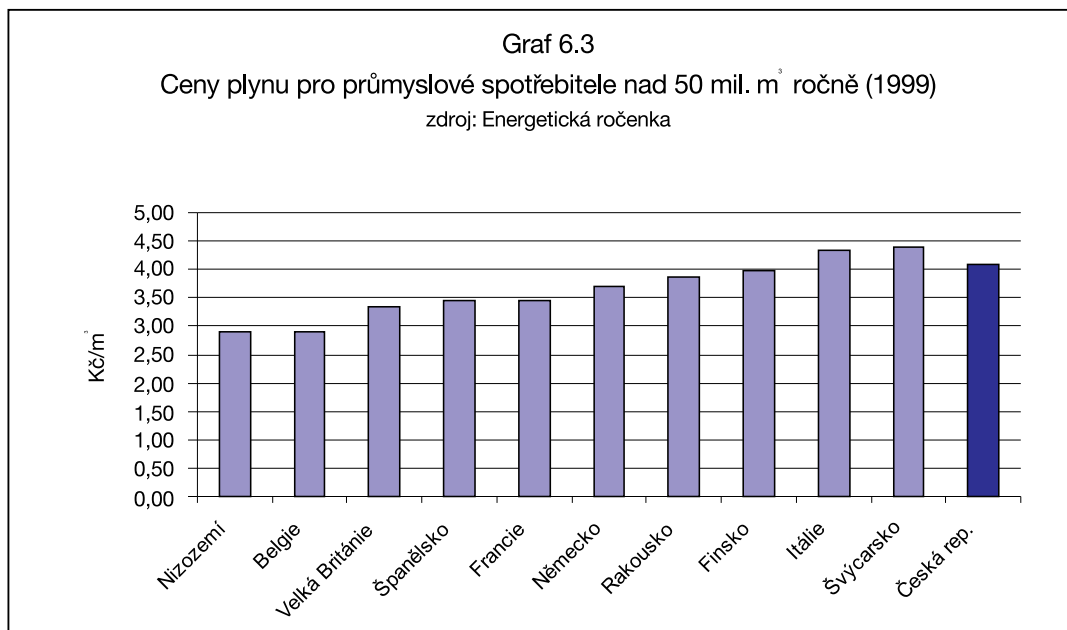
⁶⁵ Typickým příkladem je teplárna provozující PPC v Trmicích a její kontrakt se SČP.



6.2. Různé výhody pro různé spotřebitele

„Babička v Orlických horách“

Lidem žijícím na vesnici nebo velmi malých městech může konkurenční trh s plynem přinést překvapivě mnoho výhod. Dnes mají problémy s plynifikací, protože dotace na plynifikaci se přidělují pomalu a hlavně naprosto matou spotřebitele falešnými cenovými signály. Mnozí starostové čekají dlouho na přidělení dotací, zatímco potenciální spotřebitelé nadále topí uhlím, což zhoršuje jejich životní prostředí i životní standard. Dotace také vedou k plynifikaci odlehlých oblastí, kde by levnějším zdrojem plynu byl propan a propan-butan. Konkurence mezi více distributory zemního plynu a dodavateli propanu (event. propan-butanu) doručí plyn i „babičce v Orlických horách“ mnohem rychleji než dnešní čekání na dotace.



„Usedlý měšťák“

Reforma přinese výhody i pro typického obyvatele měst, který již má plyn zaveden. Umožní mu výběr vzájemně si konkurujících způsobů vytápění a získávání elektrické energie (díky novým technologiím), ve středním období dojde ke snížení reálných cen a zvýšení kvality služeb. Zejména se mu dostane většího pohodlí v měření a vyúčtování spotřeby (konec autoritativních oznámení od REGASů typu „buďte doma v pondělí od 9 do 14 hodin“).

Velké průmyslové podniky

Dnes mají průmyslové podniky drahý plyn, a to i ve srovnání s některými zeměmi Evropské unie (viz graf 6.3), nemohou jej dovážet samy a musí nakupovat od REGASů nebo Transgasu. Reforma umožní konkurenci v nabídce plynu pro průmyslové podniky a ta přinese snížení cen a zkvalitnění služeb. Průmyslové podniky si budou moci vybrat, kdo bude jejich dodavatel (REGAS, Transgas, nezávislý plynárenský podnik, zahraniční společnost, samostatný obchodník) a nebo budou moci plyn dovážet samy, a to buď vlastním potrubím nebo za úplatu potrubím někoho jiného. Zvláště výhodné bude takové uspořádání pro následující podniky:

- Teplárny a elektrárny – drahý plyn znamená drahé teplo pro domácnosti a průmyslové podniky, ovlivňuje stavbu plynových tepláren, elektráren, kogenerací a způsobuje dlouhodobé neefektivní výchylky ve struktuře ekonomiky (nahrazujeme levnější elektrárny dražšími)⁶⁶.
- Velký výrobní podnik – pro něj znamená deregulace „windfall present“ v podobě levnějšího plynu, aniž by jakkoliv musel změnit svoji výrobní strukturu. Jedná se o bezbolestnou pomoc při snižování nákladů a při restrukturalizaci. Čím levnější bude plyn, tím vyšší bude konkurenční schopnost českých podniků a tím i ekonomiky jako celku, jak na domácím, tak na světovém trhu. Zde se prakticky ukazuje, že čím více budeme dovážet levné zboží, tím více budou naše podniky také schopny vyvážet⁶⁷.

**Českému průmyslu
daruje liberalizace
výrazně levnější plyn**

⁶⁶ Typickým příkladem jsou např. Pražská teplárenská nebo Elektrárny Opatovice, které se rozhodly postavit nové zdroje na uhlí, a nikoliv na plyn. Dokonce i vlastní zdroj automobilky Škoda Mladá Boleslav byl nově rekonstruován na uhelný zdroj – byť velmi moderní.

⁶⁷ Viz kapitola 2.11.

Střední podniky

Cenový dopad by měl být na tuto skupinu spotřebitelů spíše neutrální, a tak hlavním přínosem bude odbourání bariér pro zavádění nových technologií – kogenerace nebo trigenerace, pokles cen jiných produktů vyvolaný poklesem cen plynu pro velké podniky, a samozřejmě zkvalitnění služeb.

Státní rozpočet a vláda

Velmi zajímavé je, že jedním z největších příjemců pozitivních efektů deregulace a liberalizace budou samotné státní orgány a vláda. Přesto je snaha po reformě velmi malá, což zřejmě souvisí s tím, že vládní úředníci a politici by provedením reformy přišli o značnou část svého vlivu a moci. Mnozí z nich by také svá místa museli opustit, protože budou nadbytečná. Dojde ke snížení dotací a výdajů všeho druhu a tím se uleví napjatému státnímu rozpočtu a některým státním fondům. Vláda sama je velkým spotřebitelem zemního plynu a díky nižším cenám ušetří i na vlastních provozních nákladech.

Stát se vyváže z odpovědnosti za vývoj cen na plynárenském trhu. Zmizí pravidelné každoroční tahanice, zda zvýšit ceny o 20 nebo jenom o 10 procent či „sociálně“ nezvyšovat ceny vůbec. Plynárenským firmám odpadne politická nejistota, která znemožňuje předvídat cenu, za jakou budou moci plyn prodávat. Otevře se tak prostor pro nové investice. Na druhou stranu skončí možnost, aby plynárenské společnosti „ovládly regulátora“ a využívaly jej na získání svých vlastních výhod. Samotným politikům odpadnou starosti s každoročním vysvětlováním, proč musí zvyšovat ceny.

Samotné plynárenské podniky (REGASy, příp. nové společnosti)

Ztratí svůj územní monopol a přijdou o možnost pomocí regulátora vysávat spotřebitele, ale získají množství nových příležitostí. Tyto příležitosti se týkají především REGASŮ, protože Transgas již tyto možnosti z velké většiny má, ale i on může získat (např. nové zákazníky mezi velkými průmyslovými podniky).

- Možnost dovážet svůj vlastní plyn.
- Lepší vyjednávací pozice vůči Transgasu.
- Možnost postavit si vlastní vysokotlaké potrubí do zahraničí (především Německo, Rakousko, Slovensko a Polsko), napojit se na soustavy v okolních státech a ne být vázaný na tranzitní plynovody Transgasu.
- Možnost rozšířit aktivity i do jiných oblastí, než jsou jim dnes vymezeny autorizačními kritérii.
- Je velmi pravděpodobný vstup zahraničního partnera a s ním přístup k know-how a ke kapitálu pro expanzi i do jiných zemí. Zahraniční partner bude velmi pravděpodobně silnější než Transgas a tím se opět vylepší vyjednávací pozice, a to i vůči Gazpromu).
- Odstranění hrozby podepsání dlouhodobého nevýhodného kontraktu s Transgasem.
- Možnost postavit si vlastní zásobníky pro skladování plynu, případně odkup vhodných zásobníků Transgasu.
- V širších souvislostech získají REGASy i Transgas příležitost proniknout na zcela nové trhy – elektroenergetika (výroba elektřiny z plynu), teplárenství (kogenerace a trigenerace

Plynárenské firmy získají možnost proniknout na zcela nové trhy – elektroenergetika, kogenerace ...

v nejširším pojetí, malé generátory, obytné domy, nemocnice, průmyslové areály, velké firmy) a automobilismus (pohon automobilů na stlačený zemní plyn).

Výhodám plynoucím z **přísunu zahraničních investic a know-how** se chceme věnovat podrobněji. Zahraniční investoři již se stali důležitým hráčem na českém plynárenském trhu. Nicméně jejich dosavadní působení se až na výjimky (Teplárny Brno) dá označit jako „průzkum terénu“, popř. „zaujetí výhodných pozic pro budoucí aktivity“, a nikoli jako „zaujetí strategických pozic“ a „dlouhodobé investování“. Absence jasných a stabilních pravidel pro podnikání a nepředvídatelná politická rozhodnutí nejen o cenách plynu, ale i o způsobu a době privatizace, chybějící politická vůle cokoliv v českém plynárenství dělat a chybějící jakákoliv koncepce reformy odrazují investory od výraznějších akvizic podniků, o přímých investicích ani nemluvě. I přes všechny tyto problémy je plynárenství sektorem, o který je zájem, ale zahraničním investorům není umožněno u nás podnikat. Přitom zahraniční investice přinesou velmi pozitivní efekty: Tam, kde jim nebyly do cesty kladeny žádné překážky, již prokázaly pozitivní vliv na podnikání subjektů – typickým příkladem je automobilový průmysl, a to nejenom Škoda Mladá Boleslav, ale např. i Autopal Nový Jičín, Karosa Vysoké Mýto, Daewoo Avia a další). V plynárenství zahraniční investice kapitálově posílí naše firmy a usnadní jim financování investic, což je zvláště dnes velmi přínosné. Zapojení našich firem do nadnárodních plynárenských a energetických gigantů může být pro mnohé jedinou cestou, jak se uchytit na budoucím jednotném evropském trhu (typické je to především pro malé REGASy – ZČP nebo JČP). S kapitálem přichází i know-how v oblasti řízení a technologií, které je nezbytné pro zvýšení efektivnosti a modernizaci našeho plynárenství. Pokud budou dodržena určitá pravidla, pak vstup zahraničního kapitálu může změnit i politickou dynamiku deregulace⁶⁸. Není vyloučeno, že investovat v zahraničí budou chtít i naše firmy (především Transgas a silné REGASy – JMP, SMP, SČP).

Důležitým přínosem konkurence jsou lepší služby pro zákazníky

6.3. Obecné výhody pro všechny spotřebitele

Spotřebitele nezajímá jenom cena, ale i kvalita výrobku. Týká se to i natolik standardizovaného výrobku, jakým je plyn. Zatímco po technické stránce (čistota plynu, kvalita a stabilita dodávek) je kvalita plynu v České republice na evropské úrovni, po obchodní stránce se to říci nedá. O spotřebiteli se nehovoří jako o zákazníkovi, ale jako o „odběrateli“. REGASy nemají nejlepší pověst, pokud jde o vyřizování stížností ohledně účtů, vztahů s městy a místními samosprávami, žádostmi o plynofikaci a o připojení nových spotřebitelů. Proč by také usilovaly o jejich přízeň, když zákazník nakonec musí kupovat plyn od nich? Slušné jednání se zákazníkem však bude na deregulovaném a liberalizovaném plynárenském trhu důležitou podmínkou úspěchu.

Změny v chování ke spotřebitelům elektřiny již byly popsány v elektroenergetické studii Liberálního institutu⁶⁹. Zde nezbyvá než říct, že v plynárenství bude situace naprosto stejná. Čtenáře proto můžeme odkázat na původní text a zde pouze uvádíme stručný výčet hlavních změn:

- Lepší jednání se zákazníky a doplňkové služby (energetické poradenství).
- Širší možnosti ve volbě takové kvality dodávky, jaká spotřebiteli vyhovuje.

⁶⁸ Viz kapitola 8.: „Návrh reformy“

⁶⁹ L. Dušek: Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie, Liberální institut 1998, str.30 - 31.

- Jednotné vyúčtování – firma mající pobočky po celé republice dostane jednotný účet od jednoho dodavatele, zatímco dnes dostává účty od osmi dodavatelů, nota bene pro každou pobočku zvlášť.
- Moderní měření – digitální plynoměry, možnost odečítat spotřebu v reálném čase.

6.4. Životní prostředí

Plyn (nejen zemní, ale i propan nebo propan-butan) je ekologicky mnohem výhodnějším palivem než jeho konkurenti (uhlí, ropa, štěpné jaderné reakce, a prozatím je i ekologičtější než větrné elektrárny, některé vodní elektrárny nebo solární čili fotovoltaické elektrárny). Postupně v budoucnu vytlačí mnohé ze svých konkurentů a tím se sníží devastace krajiny (např. se sníží těžba uhlí nebo zaplavované území) a sníží se množství škodlivých emisí v ovzduší. Samostatné plynové turbíny mají již dnes vyšší účinnost než alternativní zdroje, a tu je možné dále zvýšit kogenerační výrobou tepla a elektřiny. Pro některá užití je dokonce možná trigenerace – tj. teplo, chlad a elektřina. Problematika životního prostředí je podrobně probrána v teoretické části této studie a na tomto místě se soustředíme pouze na efekty, které vyplynou z námi navrhované liberalizace a deregulace plynárenství.

Úspory energie a čisté zdroje

Narovnání cen bude domácnosti motivovat k šetrnému využívání plynu. Není ale možné očekávat, že dojde ke snížení spotřeby tepla a elektřiny, protože s rostoucí životní úrovní lidé chtějí více topit či klimatizovat a mají více elektrospotřebičů. Pokles cen plynu pro velké spotřebitele (teplárny, elektrárny, průmyslové podniky) povede k jejich příklonu k tomuto ušlechtilému palivu a začnou nahrazovat neefektivní a dosluhující staré uhelné zdroje moderními plynovými. Nejdůležitější ekologický přínos konkurence se tak nachází na straně nových investic. Vznikne prostor pro výstavbu nových tepláren nebo elektráren, jejichž tepelná účinnost je mnohem vyšší než u existujících⁷⁰. Díky nízké spotřebě paliva jsou nové elektrárny nejen ekonomičtější, ale i ekologičtější. Jsou proto častěji zařazovány do provozu a vytlačují starší, ekologicky podřadné zdroje. Při dnešních vysokých cenách plynu a nejasného budoucího vývoje investoři s výstavbou nových plynových elektráren a tepláren váhají. Případné nové zdroje (např. Elektrárna Opatovice, ECK Generating Kladno, vlastní zdroj Škody Mladá Boleslav...) jsou opět na uhlí, byť se jedná o zdroje moderní.

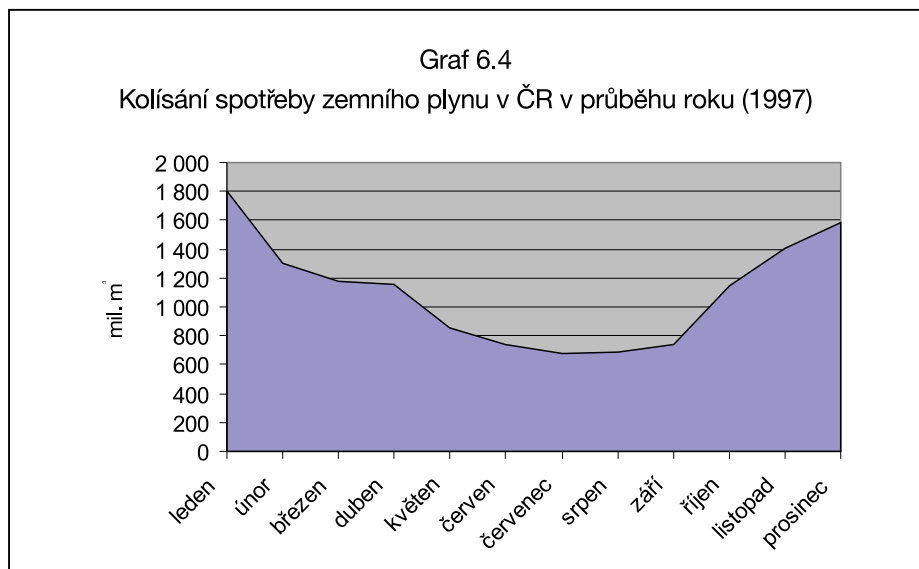
V sektoru domácností se dá navíc v budoucnu očekávat (a k tomu by reforma měla také vést – zvláště pokud bude spojena nebo doprovázena také reformou elektroenergetického trhu) rozvoj lokální výroby elektrické energie v generátorech o velikosti kolem 30 kW, u nichž jako palivo přichází v úvahu především plyn (zemní, propan nebo propan-butan) nebo v lokálních kogeneračních jednotkách.

***Liberalizace
plynárenství podpoří
rozvoj čistých plynových
elektráren***

Kolísání spotřeby

Ekologickým problémem není jenom celkový objem spotřeby, ale i její rozložení v čase. Pokud je spotřeba zemního plynu rovnoměrná, není potřeba stavět kromě tranzitních nebo distribučních potrubí nic jiného. Protože v realitě spotřeba kolísá a protože na našem území nejsou žádné významné zdroje plynu, pak je nutné stavět zásobníky plynu, ze kterých se během období s vyšší

⁷⁰ Například moderní uhelné bloky dosahují účinnosti až 40 %, zatímco staré cca 34 %. Účinnost paroplynových turbín však přesahuje 50 %.



spotřebou čerpá dodatečný plyn. Stavba takových zařízení je samozřejmě náročná jak technicky (zvláště některé typy zásobníků), tak i ekologicky. Čím větší je tedy rozdíl mezi špičkovou spotřebou a průměrnou dodávkou, tím větší kapacita podzemních zásobníků je zapotřebí. Obrovské rozdíly mezi spotřebou v létě a v zimě, typické pro současnost (viz graf 6.4), vyžadují budování velkých zásobníků. Je to dáno zejména plochou strukturou tarifů, které nezohledňují spotřebu v zimě, v létě, ve dne, v noci, spotřebou stabilní a nárazovou, předvídanou a neočekávanou atd.

Na deregulovaném a liberalizovaném trhu budou ceny kolísání spotřeby zohledňovat – ve špičce budou vysoké a mimo špičku nízké. Zvláště velcí průmysloví odběratelé zareagují přesunem části své spotřeby do období s nižší cenou, a průběh spotřeby dostane mnohem vyrovnanější tvar. Celkovou poptávku se podaří pokrýt s menší kapacitou zásobníků než dnes, což bude mít kromě pozitivních ekologických efektů i nezanedbatelné ekonomické přínosy, neboť se sníží náklady na fixní kapitál a zvýší se využití stávajících aktiv. I na tomto příkladu je vidět, že ekologická problematika je více zohledněna na volném trhu než v regulovaných cenách.

7. Cílový stav

V diskusi o elektroenergetice více méně platí, že ačkoliv se navrhované prostředky, metody a reformní kroky liší, cílový stav se těší všeobecnému konsenzu. Bohužel v plynárenství neplatí ani to. Existuje sice směrnice Evropské unie, která byla již popsána v kapitole 5, ale jak bylo již zdůrazněno, je do značné míry sama vnitřně nekonzistentní a umožňuje velmi rozdílné výsledky, které s jejím zněním nejsou v rozporu.

Nicméně přesto lze stanovit alespoň základní zásady navrhované reformy, na kterých by měl být vybudován institucionální rámec českého plynárenství a na kterých by se měla shodnout většina zainteresovaných. Podle těchto zásad je třeba vybrat klíčové prvky cílového stavu, které musí být vzájemně konzistentní.

7.1. Zásady navržené reformy:

- Konkurence, liberalizace a deregulace – ačkoliv jsou tyto pojmy velmi používány, ba zneužívány⁷¹, jejich **skutečný** význam je podstatou našeho návrhu. Ke konkrétní realizaci a ke konkrétním projevům těchto pojmů se vrátíme při popisu cílového stavu a jednotlivých reformních kroků.
- Politická průchodnost – nemá smysl předkládat návrh, který by byl shozen ze stolu jako nerealistický, ale na druhou stranu nemá smysl předkládat návrh příliš bezkonfliktní, který by byl pouhou úpravou současného stavu. Naše plynárenství potřebuje zásadní reformu, přestože se to mnohým hráčům na současném plynárenském trhu nebude líbit.
- Soulad se směrnicí Evropské unie č. 98/30/EC – tento soulad není problémem, protože jak již bylo řečeno, Směrnice umožňuje všem, kteří chtějí skutečně deregulovat a liberalizovat, tak opravdu učinit.
- Ekonomická smysluplnost – reforma je zamýšlena a konstruována tak, aby dosáhla zlepšení současného stavu, a nikoliv jeho udržení nebo dokonce zhoršení.
- Musí vycházet ze současného stavu, protože české plynárenství má dlouhou historii a tradici a nebudujeme je od nuly, což má významné důsledky pro institucionální model, který v našem návrhu doporučujeme.

***Politicky průchodný
návrh nemusí znamenat
pouhou kosmetickou
úpravu dnešního stavu***

V našem návrhu neřešíme a ani nemůžeme řešit všechny aspekty českého plynárenství. Mnohem důležitější je vyřešit klíčové body, které jsou pro provedení reformy nezbytné a podstatné. Skutečné detaily, kterých jsou tisíce, je praktičtější přenechat těm, kteří jsou skutečně nejpovolanější k tomu je řešit – zákazníci, manažeři plynárenských firem, obchodníci s plynem a zahraniční investoři. Klíčové body jsou rozebrány v následujících subkapitolách.

7.2. Suverenita spotřebitelů

Pod pojmem suverenita spotřebitelů rozumíme právo spotřebitele nakupovat plyn od takového dodavatele, kterého si vybere. Jednoznačným cílem našeho návrhu je, aby toto právo měli **všich-**

⁷¹ Např. české pravicové strany v minulosti často používaly slova deregulace a liberalizace jako zástěrku pro bohapusté zdražování. Stejně tak konkurencí se často zmateně míní vzájemné boje zájmových skupin o výhody (angl. rent-seeking).

ni zákazníci, bez ohledu na velikost a strukturu spotřeby. Evropská směrnice toto umožňuje, protože její kritéria jsou pouze minimální.

100% otevření trhu považujeme za klíčové. Jsme přesvědčeni, že není správné, aby z výhod konkurence čerpali pouze někteří spotřebitelé, a jiní ne. Konkurence působí blahodárně ve všech segmentech trhu a rozdělení trhu na dvě části – na zajaté (v hantýrce návrhu věcného záměru nového energetického zákona je zajatý zákazník nazýván „chráněným“ zákazníkem) a na oprávněné zákazníky by mělo škodlivé dopady zejména na drobné (zajaté) zákazníky. Vývoj cen by se oddělil – na volném trhu by spíše klesaly a na „trhu“ zajatých zákazníků by spíše stouply. Jelikož podle minimálních požadavků Směrnice může „trh“ zajatých zákazníků tvořit až 70 % celkového trhu, nejedná se o bagatelní záležitost.

Trh je třeba otevřít komplexně i kvůli odstranění křížových dotací. V České republice jsou typické křížové dotace⁷², kdy ceny pro domácnosti a maloobchodníky jsou z politických důvodů dotovány z cen pro velkoobchodníky. V případě rozdělení trhu na zajaté a oprávněné zákazníky by zřejmě došlo k naprostému převrácení dotací – zajatí zákazníci by dopláceli na zákazníky oprávněné. A to opět bez ohledu na rétoriku jakéhokoliv regulátora – efektivní kontrola a regulace je v těchto případech nemožná. Dodavatelé plynu by se snažili pokud možno co nejvíce nákladů převést na zajaté zákazníky, zvyšovat tím regulovanou cenu a tak získat co největší výhody v boji o oprávněné zákazníky. Pro úspěch v podnikání by pak paradoxně mohlo být výhodné mít co nejvíce zajatých zákazníků, na které by se dalo převést co nejvíce nákladů.

***Všichni spotřebitelé
musí mít možnost vybrat
si dodavatele plynu***

Proti úplnému otevření plynárenského trhu existují i námitky. Ovšem za většinou z nich stojí zoufalá snaha původních monopolů uhájit alespoň některé pozice a alespoň na některých částech trhu si zachovat dnešní postavení. Mnohé námitky mají racionální jádro, bohužel mnohdy je pouze zdánlivé.

První námitkou je problém asymetrických informací. Plynárenský trh je totiž velmi složitý a ne každý se v něm orientuje. Jak by miliony domácností mohly nakupovat na volném trhu plyn? Existuje zde však silná protinámitka: který trh není dnes složitý, který výrobek z běžné spotřeby není složitý a kolik z nich může být potenciálně velmi nebezpečných? Přesto lidé bez problémů kupují auta, ledničky, mikrovlnné trouby, televize, létají v letadlech apod., což jsou produkty a služby mnohem složitější a nebezpečnější než plyn. Složitost trhu a asymetrie informací není důvodem pro regulaci, protože vzato do důsledků, pak bychom regulovali i výrobu tužek, protože i ta je velmi složitá⁷³.

Druhou námitkou je problém měření. Měřicí zařízení umožňující zachycovat spotřebu v reálném čase je velmi nákladné a pro spotřebitele s malou spotřebou plynu je neekonomické si je pořizovat. Nicméně ani to není důvod, proč by nemohla konkurence úspěšně fungovat. Zaprvé ceny měřicích zařízení a informačních technologií neustále klesají. Za druhé obchodníci mohou prodávat plyn za průměrné ceny s tím, že ve špičkách budou prodávat a mimo ně vydělávat. Stejně tak lze sestavovat aproximace diagramů spotřeby u různých skupin spotřebitelů⁷⁴ a předpokládat, že podle zákona velkých čísel tyto aproximace zobrazí skutečnou agregovanou spotřebu.

⁷² Nebo alespoň do určité doby byly. Jelikož nikdo nezná skutečné minimální náklady, pak dnes toto tvrzení již není možné potvrdit.

⁷³ Viz Leonard E. Read: Já tužka a můj rodokmen, („I Pencil and My Family Tree“), Foundation for Economic Education, 1946.

⁷⁴ Různé diagramy spotřeby by musely existovat pro domácnosti, které používají plyn na vytápění nebo pouze na vaření, či by jej využívaly i pro výrobu elektrické energie.

Tyto diagramy lze získat z minulých dat, nebo výběrovým šetřením u reprezentativního vzorku domácností a je pravděpodobné, že se budou v průběhu času měnit, jak se bude měnit chování domácností. Samozřejmě, že někteří spotřebitelé s velmi netradiční strukturou spotřeby zjistí, že instalace přesných měřidel bude pro ně výhodnější, ale to ukáže až sám trh a chování jednotlivých spotřebitelů.

7.3. Zahraniční obchod

Naprosto klíčovým prvkem deregulovaného a liberalizovaného trhu se zemním plynem je úplná liberalizace zahraničního obchodu s touto komoditou. Jakékoliv omezení svobody zahraničního obchodu se zemním plynem je zároveň omezením trhu se zemním plynem uvnitř České republiky a velmi negativně ovlivní i ceny. Není důvod omezovat svobodný obchod s plynem. Dovození monopol nepřinesl naší zemi a spotřebitelům plynu nic dobrého.

Z úst představitelů Transgasu často slyšíme argument, že pokud necháme dovážet plyn kohokoliv, pak se cena zvýší, neboť jeden velký Transgas dokáže dohodnout lepší podmínky s producenty než více menších obchodníků. Tento argument však naprosto neobstojí. Ačkoli je na trhu málo producentů, stále jich je dost na to, aby neměli přesprávnou silnou pozici vůči kupujícím. Navíc, v čele potenciálních dodavatelů plynu do ČR stojí velké zahraniční firmy jako Eastern, Gaz de France, Ruhrgas apod. Jejich pozice vůči producentům je mnohem silnější než pozice současného monopolního dovozce.

Omezování svobodného zahraničního obchodu s plynem negativně ovlivní ceny

Pokud by Transgas byl skutečně tak dobrý při vyjednávání podmínek na nákup plynu, jak sám tvrdí, pak se konkurence vůbec nemusí obávat, protože by všichni chtěli kupovat plyn od něj.

Neexistuje systém, který by nám zaručil spolehlivější a levnější dodávky než konkurence, proto je bezpodmínečnou podmínkou fungujícího trhu se zemním plynem v České republice absolutní svoboda na dovoz plynu do České republiky.

Ještě jedna námitka se objevuje poměrně často, pokud se mluví o úplné liberalizaci dovozů zemního plynu do České republiky – tato námitka se týká bezpečnostních rizik. Mnohá ložiska zemního plynu se nacházejí v oblastech, která mohou být označena velmi eufemisticky za oblasti „nepřívětivé evropským obchodním praktikám a standardům“ (méně eufemisticky by se daly označit za centra organizovaného zločinu). Odpovědí na tuto námitku je skutečnost, že na uzavření jakéhokoliv obchodu jsou vždy zapotřebí dvě strany. Pokud věříme ve zdravý rozum subjektů v České republice, pak není důvod se obávat, že se „zapletou“ do smyček organizovaného zločinu ze Střední Asie, popř. asijského Ruska. A pokud by se tak i stalo, pak ochrana proti organizovanému zločinu, ať už domácímu nebo vnějšímu, je úkolem pro specializované složky Policie ČR, BIS a jiné státní agentury, a nikoliv pro Energetický zákon, popř. pro MPO. Zachování státního monopolu na dovoz naopak „zjednodušuje“ případnému organizovanému zločinu „ovládnutí“ českého importu plynu. Jelikož se toto dodnes nestalo, pak není důvod se domnívat, že v mnohem decentralizovanější konkurenční struktuře se tak stane.

7.4. Podmínky pro vstup a výstup z odvětví

Další klíčovou podmínkou efektivního trhu je volný vstup a výstup z odvětví. Některé ekonomické školy dokonce zdůrazňují, že jedinou podmínkou, aby konkurence dobře fungovala, je právě absence bariér vstupu a výstupu z odvětví⁷⁵. Vysoké investiční náklady a velké množství sta-

⁷⁵ W. Baumol, J. Panzar and R. Willig: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, Harcourt, Brace, Jovanovich 1982.

vebních a bezpečnostních předpisů již tvoří značně vysokou překážku vstupu. Není sebemenší důvod, aby tyto překážky byly ještě doplňovány bariérami administrativními. Jak již bylo zdůrazněno v předchozím textu, dovážet plyn do České republiky může v současnosti pouze Transgas. Čili faktický vstup do odvětví je zcela zablokován.

Vstup do přepravy a distribuce je teoreticky vázán pouze na splnění podmínek autorizace, které jsou stanoveny v Zákoně 222/1994 Sb. v paragrafech 3 - 9. Kromě skutečné nechtě vydávat autorizace ze strany MPO i při splnění všech podmínek je tam také již zmíněné ustanovení: „Při rozhodování o udělení autorizace se přihlédne k veřejnému zájmu“ (§4 odst. 7). Nikdo zatím ne-definoval veřejný zájem, a proto toto ustanovení spolu s dalšími podmínkami⁷⁶ může sloužit a také slouží k likvidaci jakékoliv i potenciální konkurence.

Domníváme se, že je třeba zrušit veškeré podmínky pro vstup do odvětví dovozu zemního plynu a obchodu s ním. Stejně tak by bylo velmi prospěšné zrušit i veškerá autorizační kritéria na vstup do odvětví přepravy, distribuce a skladování zemního plynu. Samozřejmě považujeme za klíčové zrušit vymezená území pro jednotlivé distribuční firmy. V každém případě je naprosto nezbytné zrušit ustanovení o finanční způsobilosti, protože jediný, kdo je zodpovědný za svou finanční situaci, je sám investor. V případném bankrotu jsou fyzická aktiva převzata jinými podnikateli a spotřebitelé nebudou v žádném případě dotčeni.

Námítky, že v případě volného vstupu do odvětví přepravy a distribuce bude docházet k „neefektivním duplikacím“, patří do „energetické mytologie“⁷⁷. Pokud budou duplikace skutečně neefektivní, pak je nikdo nepostaví, a pokud ano, pak zkrachuje. Finanční ztráty ponese neúspěšný investor. Pokud duplikace přežije, pak není z definice neefektivní, ale naopak velmi efektivně brání přílišnému zvyšování cen. Pouhá hrozba, že taková duplikace může být vystavěna, často stačí k „umravňení“ stávajících monopolistů. Autorizační podmínky chrání pouze stávající producenty, a nikoliv spotřebitele.

Stejně tak jednoznačně lze odpovědět na otázku výstupu z odvětví. Výstup z odvětví znamená odchod neefektivního producenta nebo poskytovatele služeb, který nedokáže držet krok s konkurencí v ceně nebo v kvalitě, popř. v obojím. Na jeho místo nastupuje schopnější. Není opět sebemenší důvod, proč tomuto procesu bránit a udržovat tak při životě dražší a neefektivní producenty. To, že v České republice je bankrot dlouhodobou a také díky své délce velice bolestivou záležitostí pro všechny jeho účastníky, je problém Zákona o konkurzu a vyrovnání a efektivitu soudního systému. Měli bychom se tedy soustředit na problém zrychlení a zjednodušení bankrotů, a ne jim bránit. Tím méně v odvětví, které je tak důležité, jako je plynárenství.

Jak bylo zmíněno v kapitole 3, překážky výstupu z odvětví jsou zároveň překážky vstupu. V plynárenství je největší bariérou výstupu povinnost zásobovat všechny subjekty na vymezeném území, ustanovená v §9 odst. 3 a v §23 Zákona 222/94 Sb. Spolu s různými sociálními závazky a závazkem veřejné služby se tato povinnost tváří jako velká zátěž, ale ve skutečnosti se jedná o jeden z nejrafinovanějších způsobů, jak zamezit vstupu konkurence a udržet si monopolní postavení. Povinnost zásobovat **musí** (pokud chceme mluvit o konkurenčním trhu) být bez výhrad a výjimek zrušena. S konkurenčním trhem je naprosto neslučitelná.

***I v budování
plynárenských sítí by
měla fungovat
konkurence – je třeba
zrušit vymezená území
REGASŮ***

⁷⁶ Viz kapitola 4.

⁷⁷ Viz kapitola 2, mýtus 3.

7.5. Vlastnická struktura

Stát by se neměl vlastnický angažovat v jakémkoliv segmentu plynárenského trhu. Otázkou je, zda by měla být určena nějaká omezení pro vlastnické vztahy mezi společnostmi, které s plynem obchodují a které plyn přepravují, příp. zdali mají být integrované plynárenské podniky rozděleny, či nikoliv. Směrnice EU vyžaduje rozklíčování účetnictví a jeho oddělení v oblasti přepravy, distribuce a uskladňování zemního plynu. Domníváme se, že není nutné zakazovat komukoliv vlastnictví čehokoliv a že plně dostačující metodou je účetní oddělení přepravy, distribuce a uskladňování, jak je požadováno v minimálních požadavcích Směrnice, přičemž ani to není ve středním období nutné. Po odpadnutí regulací ani nebude, kdo by kontroloval, do jaké míry je účetní oddělení skutečné nebo fiktivní.

***Stát by neměl omezovat
vlastnické vztahy
v plynárenství***

7.6. Regulace cen. Otevření sítí. Regulační orgán.

Existují čtyři smysluplné varianty, jak institucionálně uspořádat naše plynárenství v souvislosti i s elektroenergetickým trhem. Není totiž možné řešit problematiku natolik úzce propojených trhů samostatně. Volba konkrétní varianty je plně věcí politického rozhodnutí.

A) Zrušení regulací, žádný TPA, žádný regulátor

Tento přístup by byl teoreticky nejčistší a prakticky nejsnáze proveditelný. Od určitého data by přestaly platit veškeré současné regulace a omezení specifická pro plynárenství (tj. zejména regulace cen, energetický zákon a návazné vyhlášky). V platnosti by zůstaly obecné předpisy stavebního práva, předpisy bezpečnostní, ekologické apod.

Jeho teoretická čistota a rychlost provedení je však asi jedinou výhodou, která by z této varianty plynula.

Nevýhody jsou bohužel značné. Tato varianta především porušuje hned několik zásad, které jsme si na začátku stanovili jako podmínky reformy – je politicky neprůchodná, není v souladu se Směrnicí Evropské unie a nebere v úvahu současný stav českého plynárenství.

Tento model by byl ideální, kdyby české plynárenství bylo „v plenkách“. Je naprosto nevhodný v situaci vyspělého plynárenství po několika desítkách let budování centralizovaného systému. V naší situaci by mohl způsobit více problémů než užítku. Největším problémem by se v tomto případě stalo propojení do zahraničí, protože kromě JMP a SMP žádná jiná regionální rozvodná společnost nemá napojení na zahraniční plynárenské systémy. V tomto případě by se Transgas stal skutečně naprosto výlučným pánem situace, alespoň na čas.

Zneužití postavení vůči spotřebitelům se však nemusíme příliš obávat. Důležitou roli sehraje především asymetrická substituce a síla velkých odběratelů plynu. Tím, kdo by na to nejvíce doplatil, by byly REGASy.

Přes všechny nevýhody zcela deregulovaného systému je dobré o něm uvažovat jako o možné alternativě pro vzdálenou budoucnost, protože právě tento systém se může vyvinout jako dlouhodobý důsledek námi navrhované reformy.

B) Sjednaný TPA ve starých aktivech, žádný regulátor

V tomto systému by došlo k rozdělení aktiv (tedy zejména sítí) na „stará“ a na „nová“. Aktiva dostavěná ke dni spuštění reformy by byla považována za „stará“. Fyzická aktiva dokončená

a uvedená do provozu po tomto datu by byla považována za „nová“. Základní rozdíl mezi nimi by byl v tom, že na „stará“ aktiva by se vztahoval sjednaný TPA. Na „nová“ aktiva nikoliv.

Nová aktiva by byla považována za vylučný majetek toho, kdo si je postavil, bez jakýchkoliv povinností vůči spotřebitelům či konkurenčním dodavatelům. To neznámá, že by majitelé „nových“ aktiv nemohli do svých „trubek“ pustit někoho jiného, pokud by to pro ně bylo výhodné – pouze to znamená, že toto mohou kdykoliv odmítnout. Také to znamená, že ceny za přepravu plynu pro třetí strany budou záležet pouze na dohodě mezi majiteli potrubí a zájemcem o jejich využívání⁷⁸. Fakticky by vznikly dva trhy – jeden u „nových“ aktiv a jeden u „starých“. Právě vzájemná konkurence mezi „starými“ a „novými“ aktivy bude velmi silným korektivem chování majitelů jak „starých“, tak „nových“ aktiv.

***Ceny za transit
a distribuci není nutné
regulovat u nově
postavených sítí***

Regulátor pro plynárenství by neexistoval. Sjednaný TPA by byl vynutitelný soudně, a to buď obecnými soudy (což by momentálně nebylo vhodné kvůli jejich pomalosti a obecné nefunkčnosti) nebo arbitrážními soudy (které jsou mnohem rychlejší a pro tyto účely, kdy čas jsou obrovské peníze, mnohem vhodnější). Povinnost řešit tyto spory arbitráží by mohla být zahrnována i do energetického zákona.

Výhodami tohoto modelu je jeho relativní protržnost: nejsou zde cenové regulace, které by mohly trh deformovat, ani regulátor, který by mohl být zneužit. Naopak model v sobě obsahuje vnitřní korektivy chování majitelů sítí, je ekonomicky smysluplný a bere v úvahu existující stav českého plynárenství.

Nevýhodami naopak jsou: Obtížná vynutitelnost TPA vinou nefunkčnosti soudního systému (lze částečně řešit arbitráží) a administrativní náročnost reformy vyplývající z definování „starých“ a „nových“ aktiv. Zvláště problematická jsou rozestavená aktiva. Určení rozhodného dne změny chování firem, které právě nějaká potrubí staví. Nicméně tato nevýhoda se nám jeví jako marginální, pokud si uvědomíme, kolik procent tvoří rozestavená aktiva z celkové plynovodní sítě v ČR. Další nevýhodou jsou „technické problémy“, které by mohly nastat při faktické dvojkolejnosti režimu v sítích. Majitelé „starých“ aktiv by totiž museli být povinni připojovat „nová“ aktiva na své sítě, ale nikoliv naopak, což by mohlo způsobit problémy technického rázu. Tyto případy by musela řešit již navržená arbitráž.

Nevýhodou, která však rozhodla o tom, že tento model také nebudeme doporučovat, je však zřejmá politická neprůchodnost.

C) Regulovaný TPA ve starých aktivech, jeden regulátor

Další variantou, která přichází v úvahu, je model regulovaného TPA pouze pro stará aktiva při existenci společného nezávislého regulačního úřadu pro oblast elektroenergetiky a plynárenství. Ze specifik plynárenství oproti elektroenergetice (viz kapitola 1) je zřejmé, že pravomoci regulačního úřadu v oblasti plynárenství budou užší než v elektroenergetice.

Není od věci si připomenout hlavní body z elektroenergetické studie Liberálního institutu týkající se regulačního úřadu a jeho pravomocí⁷⁹. Pravomoci pro oblast plynárenství se nebudou příliš lišit.

- Regulace poplatků za použití sítí metodou „cenových čepiček“ (RPI – X).

⁷⁸ Pokud má čtenář pocit, že zde vyprávíme pohádky, připomínáme, že v západní Evropě existuje přístup třetích stran fakticky již dnes a probíhá na zcela dobrovolné bázi.

⁷⁹ L. Dušek: Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie“, Liberální institut 1998, str. 48 - 51.

- Vynucování standardů kvality síťových služeb.
- Pravomoc zasáhnout proti dominantnímu producentovi při zneužití dominantního postavení.
- Vynucování nediskriminačního přístupu k sítím.
- Samostatné institucionální postavení mimo stávající ministerstva.
- Izolace od politického procesu (jmenování Senátem či prezidentem, obtížná odvolatelnost, sídlo v Brně)

I v plynárenství by měl regulátor určovat poplatky za přepravu a distribuci plynu tranzitními a distribučními plynovody. Tato funkce plyne přímo z logiky regulovaného TPA. Technicky se jedná o poměrně složitý problém, ale oproti elektroenergetice přece jenom o něco jednodušší, a skutečně nejde o koncepčně problematickou oblast. Stejně jako v elektroenergetice se jednoznačně přikláníme k metodě „cenových čepiček“, kdy regulátor určuje pouze maximální povolený růst poplatků na několik let dopředu. Alternativní metoda „přiměřených nákladů a oprávněného zisku“ je doslova zhoubná, neboť demotivuje síťové společnosti od hledání úspor v nákladech.

Otázku kvality – tj. určování standardů kvality – by pro plynárenství neměl řešit regulační úřad. Kvalitu dodávek je nejlepší nechat na působení tržních sil – tj. na tom, jaký plyn si budou spotřebitelé přát a kolik za něj budou ochotni zaplatit. Regulační úřad bude také řešit problémy vyplývající z technických problémů připojení k sítím (tj. možné odmítnutí přístupu z technických důvodů nebo finanční kompenzace za mimořádné dodatečné problémy).

Pouze připomínáme, že podle našeho návrhu pro oblast elektroenergetiky by bylo nejvýhodnější, aby regulační úřad vznikl jako nezávislý orgán státní správy a byl pokud možno co nejdůsledněji oddělen od politických vlivů a od role státu jako dominantního vlastníka všech významných firem v odvětví. Klíčovým je požadavek, aby regulátor nevznikl pouhým přejmenováním a oddělením některého dosavadního úřadu státní správy (např. regulačního odboru MPO). S tímto postupem máme neblahé zkušenosti při vzniku Komise pro cenné papíry, která byla převážně vytvořena přejmenováním Úřadu pro cenné papíry MF. Mnohem lepší je vybudovat jej „na zelené louce“. Personální obsazení úřadu by bylo nejlépe vyřešit sérií konkurzů. Ačkoliv ani v tomto případě nezabráníme, aby se osobní vazby a „nevhodný lidský kapitál“ nepřenesly i do nového úřadu, minimálně je omezíme, alespoň na čas. Spolu s umístěním tohoto úřadu mimo Prahu (nejlépe v Brně, kde již dnes sídlí několik centrálních orgánů a institucí – např. Ústavní soud, Úřad pro hospodářskou soutěž apod.) by se tak ztížila a oddálila možnost „ovládnutí regulátora“ jednotlivými zájmovými skupinami. Klíčovou se pro nový úřad stane pozice ředitele. Jestliže uspěje a získá si autoritu, pak bude s velkou pravděpodobností fungovat i jeho úřad. Pro jeho jmenování je možné se opět přiklonit k americkému systému, kdy by ředitele jmenoval prezident a jeho jmenování by potvrzoval Senát. Ředitel regulačního úřadu by sice měl být odvolatelný, ale velmi obtížně a komplikovaně (s faktickou neodvolatelností máme neblahé zkušenosti z Bankovní rady ČNB).

Regulační úřad by měl vzniknout na „zelené louce“, nikoli odštěpením odborů dnešních ministerstev

Metodiky regulace by se měly v plynárenství a elektroenergetice lišit

Přestože regulační úřad bude pro plynárenství a elektroenergetiku společný, vůbec to nemusí znamenat, že bude mít pro obě oblasti stejnou metodiku určování cen za používání sítí. Stejně jako se budou lišit jeho pravomoci (pro plynárenství budou užší), tak se bude lišit i metodika určování cen. Důvodem je především to, že přes mnohé společné rysy jsou plynárenství a elektroenergetika samostatná odvětví s rozdílnými technologickými parametry a s rozdílnými tempy

technologického rozvoje. A proto bude možné provádět srovnání typu: „Čím to, že ceny plynu klesají, ale ceny elektřiny rostou? Nepracuje některá část regulačního úřadu špatně?“ Například nalézt optimální formulky pro vzorec $RPI - X$ není vůbec jednoduchá záležitost. (Např. britský regulátor elektroenergetiky si na něm vylámal zuby a lze říci, že světově univerzální ideální vzorec nalezen nebyl.) Budeme-li mít jen jedinou používanou metodiku, poplatky za distribuci plynu a elektřiny se budou nějak pohybovat, pravděpodobně z logiky regulace porostou, nebo dokonce mohou klesat, ale my nebudeme ani tušit, jestli náhodou nerostou příliš rychle nebo jestli by nemohly klesat ještě rychleji. Navíc se obě odvětví budou navzájem vychylovat, protože jednotná metodika nemůže zohlednit dvě rozdílná odvětví. Při oddělených metodikách bude každý cenový vzorec jiný a porovnáním výhod a nevýhod obou se „optimální“ regulační vzorec pro každou oblast zvlášť najde mnohem snáze a rychleji. Navíc zde bude působit tržní korektiv nových aktiv v plynárenství (podobné uspořádání je možné provést i v elektroenergetice⁸⁰).

Nakonec je třeba vyřešit otázku, zdali by se měla plynárenská část regulačního úřadu zabývat problematikou zneužití dominantního postavení na trhu. Domníváme se, že to není zapotřebí. Zprv je již dnes existuje Úřad na ochranu hospodářské soutěže, který tuto činnost má v popisu práce. Za druhé, v plynárenství nehrozí toto nebezpečí tak akutně, neboť skutečný relevantní trh, na kterém se pohybujeme, není Česká republika, ale Evropa, kde dominance jednoho dodavatele naprosto nehrozí. Za třetí, existuje fenomén asymetrické substituce.

Jaké jsou plusy a minusy varianty C? Výhodou je zcela jistě politická průchodnost, „proevropskost“ (ve smyslu Směrnice) a ekonomická smysluplnost a alespoň částečná existence tržních korektivů. Varianta respektuje výchozí stav. Nezanedbatelnou, ba přímo podstatnou výhodou tohoto uspořádání je vzájemná kvazikonkurence dvou částí regulačního úřadu v oblasti metodiky cen a odlišných pravomocí v obou oblastech, která bude spolupůsobit s tržím korektivem nových aktiv, tj. je zachována i relativní protržnost.

Nevýhody jsou trojího druhu – ekonomické, administrativní a technologické. Mezi ekonomické patří cenová regulace (za přepravu a distribuci plynu), která i přes kvazikonkurenci cenové regulace mezi jednotlivými částmi regulačního úřadu pro dvě různé oblasti a přes existenci tržního korektivu zůstává vždy pouze cenovou regulací se všemi svými negativními důsledky, a především slabá motivace pro další deregulaci a liberalizaci. Administrativní nevýhody zahrnují obtíže s ustavením a umístěním nového nezávislého regulátora, problémy s kvalitním personálním obsazením, a v neposlední řadě i fakt, že nezávislý regulátor nemá v ČR tradici. Regulační úřad, byť nezávislý, je také snadno ovládnutelný regulovanými firmami, ale na druhé straně je to hned vidět a existuje korektiv konkurencí v nových aktivech, který považujeme za dominantní. Další administrativní nevýhodou jsou obtíže při definování „starých“ a „nových“ aktiv (zvl. se to týká rozestavených aktiv – viz diskuse k variantě B). Technické nevýhody vyplývají z propojování starých a nových aktiv a z dvojkolejnosti systému (opět viz diskuse k variantě B) – tyto problémy a spory z nich vyplývající by měl řešit právě regulátor, a nebo, pokud by se jednotlivé strany sporu dohodly, arbitrážní soud – taková možnost, jak obejít regulační úřad při řešení sporů, by měla být zakomponována do Energetického zákona.

Zhodnocení variant

Nabídli jsme tři varianty, a považujeme za nezbytné varovat před variantou čtvrtou, která se bohužel až příliš často objevuje v představách politiků i energetiků, a koneckonců je obsažena i v připravovaném věcném záměru energetického zákona: Jeden regulátor odštěpený z MPO a regulovaný TPA pro stará i nová aktiva. Vysoké ceny ve „starých“ aktivech nebude možno obejít

⁸⁰ Tato možnost byla navrhována i ve studii L. Dušek: Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie, str. 42.

budováním „nových“ trubek, neboť jejich ceny budou též regulovány. Regulátor nebude mít vodítko pro regulaci cen, které by poskytoval volný trh „nových“ aktiv, a zároveň se na něj přenesou všechny vazby ze současnosti. Distribuce plynu by zůstala 100% regulovaným monopolem a mohla by „odsát“ téměř všechny cenové výhody, které přinese konkurence mezi dodavateli. Jedinou výhodou tak zůstává, že plynárenské společnosti by ji zřejmě přijaly bez výhrad.

Na úplný závěr ještě jednou zdůrazňujeme, že je zapotřebí velmi důrazně odmítnout jakékoliv nápady týkající se zavedení přístupu třetích stran do sítí (TPA) bez liberalizace zahraničního odchodu se zemním plynem, či s omezením liberalizace zahraničního obchodu se zemním plynem, jak se opět objevuje v návrhu věcného záměru energetického zákona. Pokud by došlo k zavedení TPA při zachování dovozního monopolu Transgasu, pak by to znamenalo pouze, že Transgas doslova „vysbírá“ třešničky na zákaznickém dortu REGASů. Tento proces by trval pouze tak dlouho, než je možné fyzicky jednotlivé zákazníky objet při vyjednávání nových kontraktů. Pro REGASy by znamenal ekonomickou katastrofu (což z hlediska zákazníků skutečně zas až tak podstatné není) a dříve nebo později (spíše dříve) by se dostaly pod „ochranná“ křídla Transgasu – tj. byly by převzaty a vznikla by obdoba bývalého ČPP. Pro zákazníky by se však nezměnilo vůbec nic a pouze by se petrifikoval současný stav a zlikvidovaly by se zárodky jakékoliv konkurence. Stejně tak by došlo k zabíjení jakékoliv reformy.

Varujeme před regulačním rámcem, který je obsažen v připravovaném návrhu energetického zákona

Jak vidíme, všechny varianty mají své výhody a nevýhody. Není ideálních modelů. Liberální institut doporučuje variantu C. Nicméně není až tak podstatné, jaký model zvolíme, ale je potřeba se pro jeden z nich rozhodnout. Po tomto rozhodnutí je třeba všechny síly napnout k jeho uskutečnění a není možné stavět žádné modely „na půli cesty“. Společenské instituce mají velkou setrvačnost, a pokud se rozhodneme pro polovičaté řešení (nebo se nerozhodneme, ale vyvine se samo), pak je zde budeme mít ještě mnoho let. Polovičatá řešení byla typická pro posledních 10 let a zavedla nás do současných problémů.

Ještě než však přejdeme k popisu konkrétních reformních kroků, rádi bychom čtenářům předložili k zamyšlení následující krátkou úvahu. Vzhledem k neustálým a převratným technologickým změnám se i charakter plynárenství neustále mění. Je velmi pravděpodobné, že během několika let zmizí i poslední náznaky toho, co se kdy mohlo, ať už oprávněně nebo ne, nazývat přirozeným monopolem v plynárenství. Přesto regulační instituce vycházející ze staršího charakteru odvětví mohou přetrvávat, ačkoliv již budou nadbytečné nebo dokonce škodlivé⁸¹. Toto se týká především regulačního úřadu. Konečným cílem návrhu Liberálního institutu je zavést do **celého** plynárenství konkurenci. S tím je naprosto neslučitelná existence jakéhokoliv regulačního úřadu a jakákoliv regulace cen. K dosažení tohoto cíle nám můžou napomoci právě již zmíněné technologické změny, velká substituovatelnost zemního plynu a námi zvolená institucionální struktura plynárenského trhu.

Je možné si představit, že regulační úřad, kterému se v první fázi asi nevyhneme, by byl vytvořen na dobu určitou – řekněme na deset let. Doba dostatečně dlouhá na to, abychom předpokládali významné technologické změny, a i na to, aby bylo smysluplné plánovat investice. Ale dostatečně historicky krátká, aby bylo možné říci, že úřad existuje na dobu určitou. Před jejím vypršením by musel úřad,

Regulační úřad by měl být ustaven na dobu určitou

⁸¹ Právě to měl na mysli Adam Smith, když napsal: „Zákony často zůstávají dále v platnosti i tehdy, když okolnosti, které je původně vyvolaly a které by jim jediné mohly dát smysl, již dávno pominuly.“ A. Smith: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů (1776), str. 369, SNPL, 1958.

aby zachoval svoji existenci na dalších deset let, svoji nezbytnost prokazovat před Senátem Parlamentu ČR, nebo by musel svoji ústavnost prokázat v řízení před Ústavním soudem⁸². Pokud by se mu to nepodařilo, pak by prostě zanikl. Tím by se oproti dnešku otočila důkazní povinnost a zcela jistě by to přispělo k vyšší efektivitě činnosti regulačního úřadu.

Tento návrh patří sice do těch revolučnějších a neotřelejších, ale stojí za to nad ním alespoň uvažovat⁸³.

⁸² Tato varianta vychází z úvahy, že regulace podnikání v některém odvětví národního hospodářství je ve své podstatě protiústavní omezení svobodného nakládání s majetkem.

⁸³ O něco radikálnější verze tohoto návrhu by vytvořila regulační úřad na dobu určitou již od samého počátku bez možnosti prodloužení jeho existence.

8. Návrh reformy

Reformu nelze uskutečnit najednou, ale rozhodně ji lze provést poměrně rychle, pokud se pro ni vážně rozhodneme. Naše hlavní doporučení zní: **Nevytvářejme dočasné modely!** Zvolme si jeden a k němu směřujme, co nejrychleji a nejrozhodněji. Žádné specifikum plynárenství nám nemůže zabránit provést reformu – naopak všechna jeho specifika nám potvrzují, že reformu lze provést rychle a bez odkladů. Jedinou specifickou překážku klade do cesty politický proces. Pokud politici nebudou mít vůli reformu nejenom začít, ale i dovést do konce, pak plynárenství zůstane v současném stavu a změny se omezí maximálně na úpravy největších neduhů (např. tarifního systému).

Pokud bude vůle a schopnosti reformu provést, pak ji lze podle našeho názoru zvládnout za 18 měsíců. I pro politiky je to zajímavý časový horizont: Pokud bude reforma provedena na počátku volebního období a pokud očekáváme, že výrazné pozitivní efekty pro všechny spotřebitele se projeví již ve středním období (pro velké spotřebitele v podstatě okamžitě), pak se tato pozitiva ukážou zhruba na konci volebního období – tj. za tři až čtyři roky. Pokud tedy politici uvažují racionálně, měli by reformu provést radikálně ihned po nástupu k moci a využít její přínosy pro svoji volební kampaň před dalším volebním obdobím.

Nejjednodušším a zcela bezrozporným reformním krokem je zrušení zvláštního statutu obecních akcí

Jakýkoli reformní návrh má šanci uspět jen při splnění několika naprosto podstatných podmínek: Jako první krok procesu reformy je nutno tuto reformu vyhlásit jako závazek a transparentně stanovit její cíle, postupné kroky a odpovědnost za její realizaci – třeba ve formě energetické politiky. Pak bude mít smysl. Jaké hlavní body by měl obsahovat tento závazek?

- Jednoznačné prohlášení o zahájení reformy a o vůli dovést ji do úspěšného konce.
- Časový harmonogram reformy.
- Jednoznačně určený model, k jehož vytvoření bude plynárenství směřovat (doporučujeme model C).
- Určení odpovědnosti jednotlivých úředníků za provedení jednotlivých reformních kroků v určitém čase. Pokud by tomuto zadání nedostáli, pak by mělo následovat odvolání z funkce.
- Přesné řazení a časování jednotlivých kroků.
- V souvislosti s vybraným modelem i návrh zásad budoucího energetického zákona.

8.1. Krátkodobé reformní kroky

Náš reformní návrh lze rozdělit do dvou částí: krátkodobé a dlouhodobé reformní kroky. Krátkodobé kroky lze učinit, aniž by byl změněn současný energetický zákon, a dlouhodobé kroky lze činit až v souvislosti s jeho změnou – změnou se rozumí důkladná novela nebo ještě lépe úplně nový zákon.

Zrušení zvláštního statutu akcí měst a obcí

Je škoda, že k tomuto kroku nedošlo na valných hromadách v létě roku 1999, ačkoliv se to některé skupiny akcionářů v některých REGASech pokusily prosadit. Zrušit zvláštní status akcí měst a obcí lze na valné hromadě, pokud pro něj budou hlasovat alespoň 3/4 přítomných akcionářů. Společným postupem měst a obcí, státu, Transgasu a zahraničních investorů vlastníků bud

volné akcie nebo akcionářská práva měst a obcí je tato hranice snadno překonatelná. Nyní podepsované smlouvy o převodu akcionářských práv obcí na soukromé investory obvykle obsahují ustanovení, že obce budou muset za 15 let peníze vrátit, pokud i nadále budou obecní akcie veřejně neobchodovatelné. Jelikož zachování zvláštního statutu by po 15 letech přivedlo většinu měst a obcí k finančnímu kolapsu, nemáme obavy, že nebude v dohledné době zrušen.

Privatizace REGASů

Spolu s okamžitým zrušením zvláštního statutu akcií měst a obcí lze okamžitě zahájit privatizaci REGASů. Tošovského vláda již vybrala privatizační poradce. Pro plynárenské firmy byla vybrána konzultační firma PriceWaterhouseCoopers⁸⁴. Současná vláda však toto rozhodnutí zrušila a zatím plánuje izolovanou privatizaci dvou distribučních společností (Pražská plynárenská a Pražská energetika), a to především z fiskálních důvodů, ačkoliv jejím původním záměrem bylo privatizaci všech distribučních společností odložit až do roku 2002. Mnohé zahraniční plynárenské a elektroenergetické firmy již projevily zájem vstoupit do REGASů tím, že jejich dostupné a volné akcie skupují (a skupují i akcionářská práva měst a obcí spolu s opcí na jejich pozdější dokoupení). Aby však byla konečná doprivatizace úspěšná a měla pozitivní dopady na naše plynárenství, je třeba zachovat určitá pravidla:

Smyslem privatizace není přinést co nejvíce peněz do státní pokladny

- Nabyvatel akcií nesmí být z více než 50 % vlastněn českým nebo jiným státem, nesmí být dokonce státním podnikem (pak by to nebyla privatizace, ale pouhý převod majetku v rámci státu nebo mezi státy).
- Nový nabyvatel musí pocházet z prostředí alespoň rámcově nakloněného tržní samoregulaci plynárenství (tj. alespoň v intencích směrnice EU) a musí pocházet z tzv. bezpečných teritorií. V podstatě to znamená vyloučení subjektů, které pocházejí z oblastí mimo EU, EFTA, NATO, ANZUS a Japonsko, a některých zemí Latinské Ameriky (především Chile a Argentiny).
- Privatizace nesmí být vázána na žádné jiné podmínky (jako např. garantovaná návratnost investic nebo garantovaný podíl na trhu⁸⁵).
- Jediným kritériem při privatizaci by měla být cena. Kdo nabídne více, ten zvítězí. Ale opět zdůrazňujeme, že co nejvyšší cena nesmí být sama o sobě **cílem** privatizace. Tím je přechod vlastnictví do soukromých rukou a vytvoření takové výchozí struktury českého plynárenství, která podpoří a akcelaruje další reformní kroky.
- Dodatečné podmínky typu „strategický investor nesmí získat více než dva REGASy a REASy“, „strategický investor nesmí získat REAS a REGAS ze stejného kraje“, „dva získané REASy nebo REGASy spolu nesmí sousedit“ nepovažujeme za nutné a netrváme na nich. Pokud budou v privatizačním programu zabudovány, pak se tím privatizace nijak nezbrzdí ani příliš neomezí. Důsledkem ale budou o něco nižší ceny, které může český stát na privatizaci získat.

V době privatizace musí být jasný další postup reformy při liberalizaci deregulace a ten by měl být jasně artikulován v nějakém politickém prohlášení (třeba v energetické politice) s konkrétně vymezenými termíny. Pouze za takových podmínek budou moci zahraniční investoři nabídnout

⁸⁴ Pro privatizaci REASů byla vybrána firma CS First Boston.

⁸⁵ V tomto směru bychom se neměli inspirovat Maďarskem, kde vláda garantovala nabyvatelům určitou míru návratnosti vložených prostředků. Způsobila tím sice růst dosažené ceny při privatizaci, ale maďarští spotřebitelé na to nepříjemně doplatili.

nout alespoň rámcově reálnou cenu za privatizované podniky a bude možné alespoň rámcově vytvářet reálné odhady do budoucna.

V souvislosti s privatizací REGASů je zapotřebí se vyjádřit k nedávno vznesenému návrhu „privatizovat“ REGASy prostřednictvím státního podniku Transgas⁸⁶ s tím, že nový celek (jakási obdoba bývalého ČPP) by bylo možné v budoucnu zprivatizovat⁸⁷.

Existuje několik důvodů, proč nepodporujeme tento návrh:

- Nejedná se o privatizaci, ale o její odklad, protože hypotetická privatizace „Velkého Transgasu“ by byla ještě problematičtější a politicky citlivější než privatizace současných firem. Petrifikoval by se tím současný stav plynárenského sektoru a rizika kontraktů „take-or-pay“ by přešla v současném monopolním uspořádání na konečné spotřebitele.
- Dalším důvodem, který považujeme za klíčový, jsou zahraniční zkušenosti s liberalizací síťových odvětví. Prvním, kdo po otevření trhů vstoupil do hry a začal konkurovat bývalým monopolním distributorům, byli – bývalí monopolní distributoři z jiných krajů. I v ČR očekáváme, že nejostřejší konkurence začne mezi REGASy navzájem. Jejich spojením s Transgasm bychom minimálně zbrzdili rozvoj konkurenčního prostředí.
- Z návrhu až příliš očividně číší snaha zastavit veškeré reformní kroky v našem plynárenství, neboť „Velký Transgas“ bude žádat s odvoláním se na rizika kontraktů „take-or-pay“ o ochranu před konkurencí a o výjimku ze Směrnice EU⁸⁸. Náklady by nesli samozřejmě spotřebitelé.
- Návrh Deloitte and Touche nemaximalizuje možné výnosy z privatizace REGASů. Transgas je sice velká společnost, ale zahraniční společnosti jsou větší a silnější. Jaké částky jsou ochotné zaplatit za REGASy, je možné vysledovat z prodejních cen akcionářských práv měst a obcí, které byly realizovány v letošním roce. I kdybychom připustili, že Transgas by byl ochoten a schopen zaplatit stejně vysoké částky, pak to pro stát neznamená alespoň v krátkém období ŽÁDNÉ příjmy, protože se jedná pouze o převod v rámci státního majetku (Transgas je státním podnikem) – tj. o vnitřní změnu struktury státních aktiv. A jak již bylo řečeno, budoucí privatizace „Velkého Transgasu“ se nám jeví velmi nejistá a příliš vzdálená.

Rozdělení Transgasu na obchod a tranzit je klíčové pro úspěch celé reformy

Rozdělení Transgasu na obchod a tranzit⁸⁹

Alespoň účetní oddělení obchodu a tranzitu vyplývá ze Směrnice EU (toto oddělení Transgas s.p. pro své potřeby stejně v současnosti provádí). Domníváme se ale, že skutečné rozdělení je mnohem efektivnějším uspořádáním než pouze symbolická úprava současného stavu – oficiální oddělení účetnictví by dnes pouze znamenalo jeho zveřejnění.

⁸⁶ Transgas s.p. si v tomto směru nechal vypracovat i studii od společnosti Deloitte and Touche, která navrhuje sloučení REGASů s Transgasm a jako hlavní argument uvádí finanční rizika vyplývající z kontraktů typu „take-or-pay“, které jsme charakterizovali výše. Studii s podobným námětem, obsahem i závěry si nechal vypracovat i ČEZ (týká se samozřejmě REASů).

⁸⁷ V současnosti je velmi často citovaným návrhem spojit s Transgasm všechny REGASy kromě Pražské plynárenské, která by měla být jako jediná privatizována, a to především z fiskálních důvodů.

⁸⁸ Viz studie Deloitte and Touche.

⁸⁹ Zde je nutné se zmínit o alternativní možnosti, jak rozetnout gordický uzel privatizace Transgasu a zároveň REGASů. Tou je privatizovat obě nástupnické firmy Transgasu (tj. TG-tranzit a TG-obchod) hned na začátku reformy. A to buď současně s privatizací REGASů, nebo dokonce *před nimi*. Tím bychom vyhověli požadavkům Transgasu podílet se na privatizaci REGASů (ale díky tomu, že se jedná o státní podnik, je v našem modelu z této privatizace vyloučen – „privatizace“ do rukou státního podniku je „contradictio in adjuncta“). Jako soukromé

Klíčovým důvodem, proč preferujeme úplné rozdělení Transgasu na dvě části (tj. TG-obchod a TG-tranzit) je již zmíněné nebezpečí (viz kapitola 5.3.), že provozovatel tranzitní soustavy může využívat dlouhodobých kontraktů typu „take-or-pay“ k odkládání účinnosti některých článků Směrnice EU a k odhalování otevření plynárenského trhu. Tyto tendence se již projevují v návrhu věcného záměru energetického zákona a jeho odůvodnění. Stejně tak je možné dlouhodobé smlouvy typu „take-or-pay“ použít k odmítnutí přístupu třetí strany k tranzitní soustavě – tj. i po otevření trhu konkurenci. Zde dlouhodobé kontrakty typu „take-or-pay“ hrají naprosto stejnou úlohu, jakou hrají stranded cost v elektroenergetice (proto jsme se jim také v úvodu studie tak podrobně věnovali – argumentace ve prospěch jejich zohlednění při deregulaci a liberalizaci plynárenství a naopak argumenty v neprospěch jejich zohlednění jsou naprosto totožné).

Před spuštěním deregulace by vláda neměla zvyšovat průměrné ceny plynu – pouze napravit špatnou tarifní strukturu

Není totiž přípustné, aby za problémy vyplývající z uzavřených „take-or-pay“ platili spotřebitelé plyn ve formě vyšších cen ještě dlouhá léta.

Pokud bude Transgas rozdělen, pak tyto problémy odpadají, neboť TG-tranzit – provozovatel soustavy a zásobníků – nebude vázán žádnými dlouhodobými smlouvami. Ty po rozdělení Transgasu připadnou části TG-obchod. A pokud jsou dlouhodobé smlouvy skutečně tak výhodné, jak tvrdí Transgas dnes, tak TG-obchod nebude mít sebemenší problémy plyn prodat. Naopak TG-tranzit nebude mít sebemenší motivaci existující smlouvy typu „take-or-pay“ zneužívat pro blokování konkurence, protože žádné mít nebude.

Reforma tarifního systému

Do otevření konkurenčního trhu zůstanou ceny regulované státem. V současnosti náš tarifní systém naprosto neodpovídá jakémukoliv tržnímu pohledu na plynárenství. Ba dokonce se to ani nesnaží předstírat (viz Tabulka 4.3). V souvislosti s plynárenstvím se neustále mluví o potřebě „deregulovat“ a míní se tím pouhé zvýšení cen, méně však změna jejich struktury. Skutečně, struktura cen je větším problémem než jejich absolutní výše. Jak již bylo řečeno, (viz tabulka 2.1 – ziskovost jednotlivých energetických společností) všechny plynárenské podniky jsou ziskové a patří mezi nejziskovější u nás. Z toho vyplývá, že ceny v průměru tak nízko nejsou.

Již jednou jsme zmiňovali určitou oprávněnost argumentů, které tvrdí, že vysoké zisky jsou pouze optické a vycházejí z odpisů účtovaných podle nízkých historických cen. Nesmíme ale zapomínat, že v protichůdném směru působí jak dlouhodobý pokles ceny plynu na světovém trhu, který zřejmě bude pokračovat, tak fenomén x-neefektivnosti.

Navrhujeme, aby se ceny v průměru nezvyšovaly, a to ani o inflaci. Nejenom proto, že inflace je v současnosti nízká, ba zanedbatelná, ale hlavně proto, že toto cenové moratorium bude působit jako tlak na všechny plynárenské firmy, aby usilovaly o co nejrychlejší dokončení reformy. Cenové moratorium skončí spolu s účinností nového Energetického zákona.

společnosti by se samozřejmě TG-tranzit a TG-obchod mohly privatizace jednotlivých REGASŮ zúčastnit a to dokonce posíleny strategickým partnerem, kterého získají vlastní privatizací. Po privatizaci všech složek naší plynárenské soustavy by reformní proces dále probíhal přesně podle výše navrženého schématu – samozřejmě bez posledního bodu „Privatizace nástupnických firem s.p. Transgas“.

Proti tomuto privatizačnímu scénáři bychom neměli žádné námítky, a pokud by urychlil reformu, budeme jej jenom podporovat. Bohužel je zde velké nebezpečí, že díky statutu Transgasu (tj. státní podnik) by se jeho privatizace značně protáhla a nevedla by k urychlení reformy, nýbrž k jejímu zpomalení. Proto zatím dáváme přednost standardnímu řazení – tj. „REGASy první“.

Naprostojinak je tomu s cenovou strukturou. Tu je potřeba změnit co nejrychleji. Existují dvě možnosti, jak to provést:

- Nechat vypracovat tarifní strukturu nějaké konzultační firmě (přičemž některé návrhy již existují – např. návrh firmy ENA). Tento způsob změny tarifní struktury byl nakonec přijat a od 1. 1. 2000 začne platit nový tarifní systém (kompromisní návrh REGASŮ a Transgasu), který se bude snažit alespoň rámcově změnit největší nedostatky současného systému.
- Přesto zde zmíníme metodu, kterou již Liberální institut navrhoval pro reformu elektroenergetiky⁹⁰. Vychází z toho, že žádný vládní úředník, ale ani externí konzultant není schopen objektivně stanovit, jak se má lišit cena plynu v zimě a v létě, ráno nebo v poledne. Stejně tak nejsou schopni určit, jak se má cena lišit pro domácnost ve městě, na vesnici, pro drobného podnikatele nebo velkou továrnu. Jediným, kdo toho je schopen, jsou manažeri a technici plynárenských podniků. Proto bychom jim měli dát tuto příležitost. MF by mělo místo detailně propracovaných tarifů určit pouze **průměrnou** cenu plynu pro jednotlivé skupiny zákazníků, popř. pouze jednu **průměrnou** cenu pro všechny skupiny zákazníků. Jednotlivé REGASy by si již samy určily svoji vlastní **tarifní strukturu** pro jednotlivé skupiny zákazníků, popř. individuální tarify. Jediným úkolem MF by bylo sledovat, zda navržená tarifní struktura nevede k vyšší průměrné ceně. Důkaz by se prováděl tak, že by se při **navržené** tarifní struktuře spočítaly příjmy, kterých by jednotlivé REGASy dosáhly při **loňské** struktuře spotřeby. Pokud by celkové příjmy nepřesáhly příjmy vyplývající ze stanovené průměrné ceny, byly by navržené tarifní struktury schváleny MF a vydány v cenovém věstníku. Pokud by byly nižší, byl by to problém REGASŮ a MF by postupovalo stejně jako v prvním případě. Pokud by byly příjmy vyšší, vrátilo by MF tarifní strukturu k přepracování.

***Navrhujeme okamžité
otevření plynárenského
trhu, bez přechodných
období***

Cílem změn v tarifní struktuře je odstranění těch největších cenových deformací, které mnohdy přetrvávají z dob socialistického hospodaření. Stejný režim, jaký bude zvolen pro vztahy REGASy – zákazníci je nutné poté zvolit pro vztahy REGASy – Transgas. Nedělejme si však jakékoliv iluze o tom, že tento mechanismus (příp. návrh nějaké konzultační firmy) dokáže nalézt „správné“ ceny. To dokáže pouze tržní mechanismus.

Zrušení monopolu Transgasu na dovoz plynu

Toto lze provést vládním usnesením, které může být přijato spolu s programem reformy a může začít platit po své publikaci – tj. téměř okamžitě. Důležitost tohoto bodu reformy již byla několikrát zdůrazněna, přesto znovu opakujeme: Pokud nebude tento krok učiněn, pak není možné mluvit o jakékoliv reformě. Zahraniční obchod se zemním plynem v jakékoliv formě by se měl řídit stejnými pravidly jako obchod s jakoukoliv komoditou, na jejíž dovoz není potřeba žádného povolení a která není zatížena jakýmkoliv clem. Možnost dovozu zemního plynu by měla být vázána pouze na obecné podmínky pro obchodování se zahraničím (živnostenský list, splnění bezpečnostních a ekologických předpisů apod.).

Všechny tyto kroky lze učinit beze změny současného energetického zákona. Vláda je může provést bez konzultace s parlamentem. Proto by maximální délka všech těchto kroků měla být nejvýše 9 měsíců. Navíc je můžeme učinit bez ohledu na to, jaký cílový institucionální systém pro naše plynárenství zvolíme.

⁹⁰ L. Dušek: Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie, Liberální institut 1998, str. 50 - 52.

8.2. Dlouhodobé reformní kroky

K těmto krokům je třeba změnit Energetický zákon. Jeho příprava by měla začít již spolu s prvními krátkodobými reformními kroky, přičemž jeho zásady a klíčové body by měly být stanoveny v programu reformy (nejlépe v energetické politice). Nevidíme důvod, proč by příprava a schválení tohoto zákona měly trvat déle než 12 - 18 měsíců.

Zrušení autorizací a vymezených území

Zrušení autorizací na výstavbu nových plynovodů (ať už tranzitních nebo distribučních) a na výstavbu zásobníků plynu, zrušení vymezených území a zrušení povinnosti připojit a zásobovat je podstatnou součástí reformy. Klíčem k tržnímu systému nejen v plynárenství je volný vstup a výstup z odvětví. Právě to nám zaručí skutečně konkurenční prostředí. Dostatečnou překážkou vstupu do odvětví je velké množství stavebních, bezpečnostních a ekologických předpisů, nehledě na vysoké investiční náklady.

Otevření plynárenských sítí podle vybraného modelu

Otevření existující plynárenských sítí ve smyslu vybraného modelu (tj. model C) je možné a nutné provést okamžitě v plném rozsahu zvoleného modelu.

Proti námitkám, že přechodné období a postupné otevírání plynárenského trhu je nutné, aby se jak spotřebitelé, tak plynárenské firmy mohli přizpůsobit, lze argumentovat takto:

- Přechodná období mají všude na světě a ve všech oblastech lidské činnosti tendenci stát se trvalými.
- Je zde riziko, že v přechodném období potečou křížové dotace směrem od zajatých zákazníků k oprávněným (tj. od domácností k velkým podnikatelům).
- Náklady na okamžité a komplexní otevření celého trhu budou převyšeny přínosy ve zvýšení ekonomické efektivity a skončí období vlády „přirozených monopolů“.

***Reformní období by od
politického rozhodnutí
nemuselo trvat déle než
rok a půl***

Obecně se dá argumentovat i analogií mezi změnou monopolního systému na konkurenční a změnou pravidel silničního provozu, kdy se místo napravo začne jezdit nalevo. Máme v tomto hypotetickém případě také dvě možnosti postupu – najednou a postupně. Okamžitá změna způsobí náklady – je třeba najednou změnit značky, semaforey a křižovatky. Ovšem gradualistický postup způsobí katastrofu – pokud nejdříve necháme jezdit po levé straně nákladní auta a osobní budou dále jezdit po pravé, pak ani nic jiného očekávat nemůžeme. Stejně je to i v síťových odvětvích – okamžitá a rychlá změna je nákladná, ale gradualistický postup je katastrofou s mnohem většími důsledky.

Ustavení regulátora

Spolu s účinností nového Energetického zákona by měl být již vytvořen regulátor a v Energetickém zákoně je nutné přesně vymezit a stanovit jeho pravomoci. Opět se bude postupovat podle vybraného modelu – tj. buď bude regulátor společný pro oba trhy (plynárenský a elektroenergetický), nebo budou fungovat odděleně. V den jeho vzniku by na něj měly přejít všechny pravomoci, které mu přísluší podle zákona (především zbytková regulace cen podle vybraného modelu). Orgány státní správy, jež se do té doby zabývaly činnostmi, které přísluší regulátoru, nebo činnostmi, které již nadále nebudou regulovány, by měly být ke dni účinnosti zákona zrušeny bez dalšího.

V den účinnosti zákona musí také padnout (jak již vyplývá z logiky věci) cenové regulace kromě regulací cen za tranzit a distribuci v sítích, na které se vztahuje TPA (tj. na počátku na všechny).

Privatizace nástupnických firem Transgasu s.p.

Privatizace by měla proběhnout co nejrychleji za naprosto stejných podmínek jako privatizace REGASŮ. Jediným rozdílem bude, že privatizace proběhne již v deregulovaném, konkurenčním prostředí.

Celé reformní období by nemuselo trvat od politického rozhodnutí „deregulujeme plynárenství“ déle než 18 měsíců.

Na závěr cítíme potřebu navrhnout určitá pravidla, která by měla být během reformy dodržována a jejichž cílem je dát reformnímu procesu potřebnou dynamiku. Platí totiž, že reformní proces může být nejenom úspěšně nastartován, ale i úspěšně proveden a dokončen pouze tehdy, když na něm budou mít zájem i nejvýznamnější hráči na plynárenském trhu. Jsou to:

- V průměru by neměly být zvyšovány ceny, jak bylo již navrženo v krátkodobých reformních krocích. Budou-li firmy vědět, že „dnem D“ spuštění liberalizace skončí toto cenové moratorium, budou se snažit „den D“ co nejvíce přiblížit.
- Hlavní činnost MPO by měla směřovat k dodržení harmonogramu deregulace a liberalizace, který, jak již bylo zdůrazněno, musí být předem znám a musí být stanovena osobní odpovědnost při jeho naplňování.

***Skutečné změny
v plynárenství začnou až
po provedení reformy,
ale jejich aktéry již
budou podnikatelé
a spotřebitelé***

8.3. Co dál?

V tomto bodě úloha vlády a koneckonců i Liberálního institutu končí. Na úplný závěr je nutné pouze říci, že námi vybraná struktura českého plynárenství a tzv. „cílový stav“ reformy nejsou vůbec „ideální“ strukturou nebo konečným stavem. Ekonomika a s ní plynárenství neustále žije a mění se. Plynárenství se za svou historii několikrát přizpůsobilo ve své struktuře a nabízenými službami měnící se poptávce. Není možné vyloučit, že se tak bude dít i v budoucnu. Některé možnosti jsme již naznačili. Právě to, že nevidíme do budoucnosti, je na životě a na hospodářství zajímavé. A právě to, že nikdo nemůže vědět všechno a že pouze tržní síly jsou schopny koncentrovat, usměrňovat a koordinovat naprosto nekonzistentní plány milionů jednotlivců, nás vede k přesvědčení, že pokud necháme velmi inteligentní, vynalézavé a schopné lidi svobodně podnikat, pak z toho budeme mít prospěch všichni. Platí to pro všechny oblasti lidské činnosti a platí to i pro naše plynárenství.

Můžeme se v budoucnu těšit z rozvoje plynárenského trhu, z nových způsobů užití plynu a z revolučních změn v poskytování dosavadních služeb. To je ona skutečná reforma, kterou však neprovedou (a ani nemohou provést) ministerští úředníci nebo analytici Liberálního institutu, ale ti, kteří jsou k tomu nejvíce kompetentní a kteří jsou k tomu nejvíce oprávněni – spotřebitelé a manažeři a technici plynárenských firem.

Dodatek A. Teorie v síťových odvětvích

V této kapitole nabízíme několik méně tradičních pohledů na teorii přirozeného monopolu a regulace⁹¹. Zkoumáme její metodologické kořeny a v drobné případové studii o počátcích regulace v americkém plynárenství a elektroenergetice ukazujeme, že tato teorie reflektovala spíše nářky energetiků nad ostrou konkurencí než potřeby spotřebitelů. V další části rozebereme námitky, které proti teorii a praxi přirozeného monopolu vnesla chicagská ekonomická škola, a propojíme tuto kritiku se širším pohledem na konkurenci, který nám nabízí rakouská ekonomická škola. Její přístup objasňuje řadu zajímavých a nečekaných makroekonomických aspektů regulace, stejně jako její dlouhodobé dopady do struktury ekonomiky. Je proto zajímavým doplňkem užšího mikroekonomického pohledu⁹², který reprezentuje chicagská škola.

A.1. Kořeny teorie přirozeného monopolu – inženýrský způsob myšlení

Tato část hledí na přirozené monopoly optikou myšlenek rakouského ekonomy Friedricha Augusta von Hayeka. Hayek se na problematiku monopolů díval velmi široce v tom smyslu, že do ní zahrnoval i problémy trhu práce (tj. monopol odborů) a zkoumal také vládní monopol na emisi peněz. Co se týká podnikatelského monopolu (enterprise monopoly), pak prohlásil, že „se mu nezdá, že si zasluhuje takovou důležitost, která je tomuto problému přikládána“⁹³. Přičemž byl velmi skeptický k tomu, že nějaké diskreční vládní zásahy a omezování velikosti podnikání mohou přinést nějaký užitek. Hlavní problém monopolu nespatořoval v tom, že někdo v určitém odvětví podniká osamocen, nebo ve velikosti podniku, ale v překážkách vstupu do odvětví. To, že v některém odvětví bude existovat pouze jedna firma (díky úsporám z rozsahu), není sice nic příjemného, ale také nic tragického. „Je jedním z nepříjemných životních faktů, že určité kapacity (a určité výhody a tradice určitých organizací) nemohou být duplikovány, stejně jako je nepříjemný fakt, že určité zboží je vzácné. Nemá naprosto smysl nebrat na vědomí tento fakt a pokoušet se vytvářet podmínky, „jako kdyby“ reálná konkurence existovala. Zákony nemohou efektivně zakazovat určitý stav věcí, ale pouze určitý druh činností. Vše, v co můžeme doufat, je to, že kdykoliv se možnost konkurence opět objeví, nebude nikdo nikomu bránit využívat jejích výhod. Tam, kde monopol spočívá na umělých překážkách vstupu do odvětví, není sebemenší důvod, proč je neodstranit“⁹⁴.

Každý monopol je pouze dočasný a regulace ho jen udržuje déle při životě

Hayek vnímal každý monopol jako pouze dočasný a v regulaci viděl nástroj, který udržuje monopolní postavení: „Zkušeností všech zemí je, že diskreční moc vlády při snahách léčit problémy způsobené monopoly se velmi brzy zvrhne na rozlišování mezi „dobrymi“ a „špatnými“ monopoly a že regulační autority se velice brzy zaměří na ochranu monopolů, o kterých předpokládají, že jsou dobré, místo toho, aby zabraňovaly těm špatným. Pochybuji, že existuje jakýkoliv „dobrý“ monopol, který si zasluhuje ochrany. Ale vždy budou existovat monopoly, jejichž dočasný nebo přechodný charakter se stane stabilním díky vládní péči“⁹⁵.

⁹¹ Předpokládáme, že tato „tradiční“ teorie je již obecně známá, a proto ji zde nepopisujeme. Opravdu reprezentativní shrnutí lze najít v základní učebnici ekonomie P. Samuelson a W. Nordhaus: *Ekonomie*, 1995, Svoboda, Praha, 13. Vydání, str. 571 - 574, 586 - 590. Pokročilejším textem je např. A.E. Kahn: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Wiley 1971, nebo R. A. Posner: *Natural Monopoly and Its Regulation*, CATO, 1969.

⁹² Pro shrnutí tohoto pohledu v češtině viz L.Dušek: *Ekonomická teorie regulace a konkurence v energetických sítích*, *Politická ekonomie* 3/1998.

⁹³ F. A. von Hayek – *The Constitution of Liberty*, str. 264.

⁹⁴ F. A. von Hayek – *The Constitution of Liberty*, str. 265 - 266.

⁹⁵ F. A. von Hayek – *The Constitution of Liberty*, str. 266.

Monopol na trhu může vzniknout, ale podle Hayeka to není hlavní problém. Pokud přijmeme konkurenci jako proces, a nikoliv jako stav, pak každý monopol je ze své podstaty dočasný a přechodný – pouze vládní zásahy (především omezování vstupu a výstupu z odvětví) jej mohou učinit dlouhotrvajícím. A nejenom to, Hayek tvrdí, že pokud ekonomicky efektivní duplikace (tj. konkurenční firma) neexistuje, pak je to nepříjemnost. Musíme zde zdůraznit slovo „nepříjemnost“, protože podstatou ideologie „přirozeného monopolu a jeho regulace“ je právě snaha zabránit vzniku „neefektivních duplikací“⁹⁶. Již zde je nutné zdůraznit, že ten, kdo bojuje proti duplikacím, fakticky bojuje i proti tržnímu systému a proti konkurenci, protože co jiného je konkurence než duplikace.

V té podobě, jak známe teorii přirozeného monopolu dnes, se v ní projevuje velmi výrazným způsobem to, co F. A. von Hayek nazval inženýrským způsobem myšlení⁹⁷. Pokusíme se na tomto místě popsat tento specifický přístup k řešení společenských problémů a jeho konkrétní aplikaci v oblasti teorie přirozeného monopolu.

Hned na počátku chceme zdůraznit, že budeme kritizovat pouze specifickou podobu scientistického uvažování, kterou tento směr získal v rukou inženýrů a plánovačů, tj. budeme kritizovat pouze **zneužívání** přírodních věd a postupů techniků a inženýrů v oblastech, kde není jejich využívání možné. Tato kritika není v žádném případě zaměřena proti technickým a přírodním vědám samotným nebo proti metodám technických a přírodních věd používaných v těch oblastech, pro něž jsou plně kompetentní.

Myšlenky o regulaci jsou příkladem nevhodného použití metod přírodních věd ve vědách společenských

Prvním typickým znakem inženýrského způsobu myšlení je charakter úkolů, před kterými inženýři a technici stojí. Jsou zpravidla samy o sobě úplné, tj. mají svůj jeden konkrétní cíl a veškeré úsilí techniků a inženýrů je napřeno k jeho dosažení. K tomu mají technici a inženýři určitou zásobu prostředků, které mohou použít. Alespoň principiálně veškeré součásti komplexu operací (které budou provedeny) existují v mysli inženýra již předtím, než dojde k jejich faktickému uskutečnění. Všechny tyto součásti a údaje vstoupily explicitně do propočtů, které technici a inženýři předběžně provádějí, a jsou tak obsaženy v detailně vypracovaném plánu (neboli projektu). Takto tedy inženýři a plánovači „ovládají svůj malý svět“, veškeré jeho aspekty a veškeré potřebné kvantify. V tomto světě se inženýr jakoby nezúčastňuje společenských procesů.

Druhým typickým aspektem inženýrského způsobu myšlení je využívání technik a obecných pravidel, která vyžadují a předpokládají úplnou znalost objektivních faktů. Navíc tato obecná pravidla se vztahují k objektivním vlastnostem věcí (tj. lze je aplikovat, pouze když nastane určitá kombinace časových a místních okolností a dojde k jejich kontrole v jediném mozku). Jinými slovy se dá také říci, že využívané techniky a obecná pravidla se vztahují na určité typické situace definované objektivními fakty, ale nevztahují se vůbec na otázku, jakým způsobem lze zjistit, které zdroje jsou dostupné a jaká je závažnost jednotlivých potřeb a jaká je relativní vzácnost jednotlivých zdrojů.

Třetím typickým znakem je to, že inženýři a technici mohou jednat tak, jak jsme popsali výše, pouze ve společnosti, která je založena na volném trhu, protože pouze v takové společnosti lze považovat spoluúčast společnosti za jedno z dat. Spoluúčast je daná a počítá se s ní. Inženýr

⁹⁶ Viz kapitola A.4.2.

⁹⁷ F. A. von Hayek – Kontrarevoluce vědy, Liberální institut, 1995. V této knize se profesor Hayek zabývá všemi druhy scientismu, jak nazývá způsob myšlení, ve kterém dochází k přechylování metod používaných naprosto korektně v přírodních vědách do oblasti věd společenských, kde je ale jejich použití naprosto nesprávné a vede k fakticky nesprávným závěrům.

a technik považuje za obvyklé, že za danou cenu lze koupit suroviny, polotovary, služby, pracovní sílu atd. Jednotlivé inženýrské plány do sebe zapadají a navazují na sebe pouze proto, že jsou založeny na údajích, které poskytuje volný trh (tj. cenový systém). Inženýři a technici tak mohou žít v představě, že jejich práce je soběstačná a samostatná – jedná se o určitou formu objektivního zdání. Bohužel údaje, které jsou inženýrům a technikům poskytovány volným trhem (tj. ceny), nemají charakter objektivních vlastností věcí, které předpokládají ve svých úvahách právě technici a inženýři. Ceny nejsou vyjádřením nějaké objektivní skutečnosti, kterou určitá věc má, ale naopak, jsou závislé na konkrétní situaci a na konkrétním čase. Protože se však ceny pohybují mnohdy neočekávaně a zdánlivě „nelogicky“, připadá tento jejich pohyb technikům a inženýrům velmi „iracionální“ a není kompatibilní s jejich představou ceny jako vlastnosti (tj. jako objektivní skutečnosti), kterou daná věc má za jakýchkoliv místních a časových podmínek (na rozdíl např. od hmotnosti). Nepochopení pojmu cena je velmi vážným defektem, který, jak uvidíme dále, způsobil velké škody nejen v ekonomické teorii, ale především v hospodářsko-politické praxi.

***Technické optimum
zpravidla není totéž co
ekonomické optimum***

Ideálem inženýrů a techniků je zpravidla určité technické optimum, které je založeno na studiu objektivních vlastností věcí, ale jehož dosažení velmi často brání „iracionální“ ekonomické síly, tj. ceny. Pokud se na technické optimum podíváme blíže, pak je lze označit za takovou metodu, kterou by bylo vhodné použít, kdybychom měli k dispozici neomezené zdroje, zejména kapitál. Nicméně zdroje jsou omezené: máme k dispozici dopravní nadzvukové letadlo (Concorde), které splňuje technický ideál rychlosti, nicméně na masovém trhu zvítězily mnohem pomalejší stroje. Rychlost je drahá, a cestující raději létají pomaleji a za ušetřené peníze si koupí věci, které pro ně také představují hodnotu.

Poslední otázkou je již několikrát zmíněný dočasný a přechodný charakter vznikajících monopolů. Mohlo by se totiž zdát, že regulace síťových odvětví byla uvalena na tyto segmenty ekonomiky v situaci, kdy se nacházely v pozici přirozeného monopolu, byť dočasného, a že vládní regulace měly určité ospravedlnění alespoň na svém počátku. Jinými slovy – regulace byla použita správně, ale měla být odstraněna již dříve v souvislosti s technologickými změnami. Nicméně studium vzniku regulací v plynárenství a elektroenergetice zamítá i tuto hypotézu. Následující přehled amerických zkušeností naznačuje, že „přirozeně monopolní“ charakter technologií v energetice je spíše důsledkem jejich regulace než naopak.

A.2. Skutečný stav „přirozeně monopolních odvětví“ před započítáním regulace v USA

Pro historický exkurz jsme si vybrali počátky elektroenergetiky a plynárenství v USA. Mohli jsme si vybrat i jiná odvětví v jiných státech, ale vývoj by byl podobný. Navíc právě USA byly tou zemí, kde vznik regulací probíhal velmi typicky (a je dobře dokumentován v literatuře).

Na počátku je nutné ozřejmit mýtus, že teorie přirozeného monopolu byla vyvinuta nejprve ekonomy a teprve potom použita zákonodárci pro ospravedlnění regulačních opatření. Skutečnost je naprosto jiná – monopoly byly vládami zavedeny desítky let předtím, než byla teorie přirozeného monopolu formalizována ekonomy. Tato teorie byla používána až ex post pro obhajobu vládních regulací. Nicméně její základní kameny byly mezi **neekonomy** implicitně zformulovány v době zavádění regulací. V téže době však byla naprostá většina **ekonomů** přesvědčena, že velkokapacitní kapitálově náročná výroba nevede k monopolu a je absolutně žádoucím a pozitivním prvkem konkurenčního procesu.

Již během 19. století byly mnohými místními vládami v USA poskytovány koncese na prodej plynu a později elektřiny. Mínění tehdejší ekonomické obce bylo následující: volný trh nezpů-

sobuje vznik monopolů, ale naopak monopoly vznikají jako důsledek udělování koncesí a jiných regulací.

Jako důkaz, že se skutečně jednalo o převažující mínění tehdejší ekonomické obce sebral ekonom Thomas J. DiLorenzo⁹⁸ názory téměř všech významných tehdejších ekonomů k tomuto problému. Stojí za to je reprodukovat i v této studii.

V době zavádění regulací neviděla ekonomická teorie žádný problém v úsporách z rozsahu a koncentraci výroby

Richard T. Ely (spoluzakladatel American Economic Association) napsal, že „velkovýroba v žádném případě není tím, co by signalizovalo monopolizovanou produkci“⁹⁹. Stejně tak druhý ze spoluzakladatelů Asociace John Bates Clark napsal v roce 1888, že průmyslové fúze (industrial combinations) v žádném případě nezničí konkurenci¹⁰⁰. Stejný názor vyjádřil i Simon Patten, který tvrdil, že „koncentrace kapitálu nezpůsobuje společnosti žádnou hospodářskou újmu...koncentrovaný kapitál je mnohem efektivnější než malí výrobci, které nahradil“¹⁰¹. „Konkurence byla totiž v té době pojímána všeobecně jako proces a nikoliv jako stav, tj. byla pojímána velmi podobně, jako je dnes traktována moderními rakouskými ekonomy – jako dynamický proces objevování“¹⁰². Ekonom Columbijské university F. Giddings napsal: „Konkurence v různých formách je neustálý hospodářský proces ... Proto, pokud se zdá, že tržní konkurence byla potlačena, musíme se ptát, co se stalo s těmi silami, kterými byla vyvolána. Dále se musíme tázat, do jakého stupně je tržní konkurence skutečně potlačena nebo zdali není konvertována do jiných forem“¹⁰³. „Další z velmi populárních ekonomických autorů druhé poloviny 19. století poznamenal, že „svět poptává množství komodit a chce je mít levně. Zkušenosti nám ukazují, že jediným způsobem, jak toto zajistit, je využívání velkého množství koncentrovaného kapitálu“¹⁰⁴. Stejně tak věřil i George Gunton, že „koncentrace kapitálu nevytláčuje malé podnikatele z odvětví, ale jednoduše je integruje do větších a komplexnějších systémů produkce, ve kterých jsou schopni vyrábět ... pro společnost levněji a pro sebe dosahovat vyšších příjmů. ... Místo toho, aby koncentrace kapitálu ničila konkurenci, opak je pravdou“¹⁰⁵.

Stejným způsobem pak argumentovali i američtí ekonomové další generace na přelomu 19. a 20. století. Herbert Davenport z University of Chicago v roce 1919 tvrdil, že existence pouze několika málo firem v odvětví, které vykazuje velké úspory z rozsahu, neznamená, že konkurence byla eliminována¹⁰⁶. Obdobně jako jeho kolega James Laughlin poznamenal, že i když „je koncentrace značná, možnost duplikace může vyvolat velmi zuřivou konkurenci“¹⁰⁷. Jako poslední představitel názorů ekonomů tehdejší doby si připomeneme slavného Irvinga Fishera, který tvrdil, že právě výroba ve velkém rozsahu přinesla konkurenční výhody úsporou nákladů na reklamu, prodej a při přepravě¹⁰⁸, a E. R. A. Seligmana, který o výhodách přinesených výrobou ve

⁹⁸ Thomas J. DiLorenzo - The Myth of Natural Monopoly, The Review of Austrian Economics, Vol. 9, No. 2.

⁹⁹ Richard T. Ely: „Monopolies and Trusts“, NY, Macmillan, 1990, str. 162.

¹⁰⁰ J. B. Clark and Franklin Giddings: „Modern Distributive Processes“, Boston, Ginn&Co., 1888, str. 21.

¹⁰¹ S. Patten: „The Economic Effects of Combinations“, Age of Steel (5. ledna 1889).

¹⁰² Viz I. Kirzner: Jak fungují trhy, LI, 1998, nebo F. A. von Hayek: Individualism and Economic Order, The University of Chicago Press, 1948.

¹⁰³ F. Giddings: „The Persistence of Competition“, Political Science Quarterly, duben 1887.

¹⁰⁴ David A. Wells: „Recent Economic Changes“, NY, DeCapro Press, 1889, str. 74.

¹⁰⁵ G. Gunton: „The Economics and Social Aspects of Trusts“, Political Science Quarterly, září 1888.

¹⁰⁶ H. Davenport: „The Economics of Enterprise“, NY, Macmillan, 1919, str. 483.

¹⁰⁷ J. L. Laughlin: „The Elements of Political Economy“, NY, American Book, str. 71.

¹⁰⁸ I. Fisher: „Elementary Principles of Economics“, NY, Macmillan, 1912, str. 312.

velkém rozsahu napsal: „svět by se vrátil k mnohem primitivnějšímu stadiu svého vývoje a skutečně by se vzdal neodhadnutelných přínosů nejlepšího využívání dostupného kapitálu¹⁰⁹.“

Jak je možné vidět, převažující mínění v ekonomické obci bylo: Velké výnosy z rozsahu nejsou překážkou k efektivně fungujícímu trhu, naopak pro spotřebitele přináší celou řadu výhod. Jiným, kdo vytváří překážky k podnikání a tím i monopoly, je stát.

Podívejme se nyní, zdali v takové situaci byly elektroenergetika a plynárenství v dobách, kdy začaly být zaváděny regulace. Nic neukazuje, že by v té době plynárenství a elektroenergetika vykazovaly jakékoliv znaky přirozeného monopolu. Před rokem 1887 existovalo v New Yorku šest elektrárenských společností a před rokem 1907 mělo licenci k podnikání 45(!) elektrárenských společností v Chicagu. Stejně tak byl před rokem 1895 Duluth v Minnesotě obsluhován pěti elektrárenskými společnostmi a Scranton v Pennsylvánii před rokem 1906 čtyřmi společnostmi. I v plynárenství byla naprosto běžnou situací konkurence – opět v New Yorku působilo před rokem 1884 šest konkurujících si společností a tak bychom mohli pokračovat. Dokonce by se dalo pochybovat, zda podle reálných čísel z období před počátkem regulací byl sektor elektroenergetiky a plynárenství vůbec charakterizován významnými úsporami z rozsahu, na kterých je teorie přirozeného monopolu postavena¹¹⁰.

V roce 1907 podnikalo v Chicagu 45 elektrárenských společností

Jako příklad vývoje v plynárenském sektoru je možné si vzít historii Gas Light Company of Baltimore, jejíž postavení v teorii a praxi „přirozeného monopolu“ je skutečně výlučné¹¹¹. Od svého založení v roce 1816 se tato společnost potýkala neustále s přílivem nových a nových konkurentů, přičemž kromě boje o zákazníky na trhu nižšími cenami a kvalitnějšími službami se snažila zabezpečit svoje postavení lobbováním na státní a místní úrovni, kdy se zasazovala proti udělování dalších licencí k podnikání. Výnosy z rozsahu, se kterými společnost operovala, prostě nestačily na to, aby odradily nově vstupující konkurenty. Zajímavé je, že pozdější komentátoři tvrdili, že plynárenské společnosti v jiných městech byly vystaveny destruktivní konkurenci, a proto se snažily dostat na plynárenský trh Baltimoru a působit tam stejným způsobem. Pokud však konkurence byla natolik zničující, proč by se společnosti z jiných měst snažily ruinit sebe sama stejným způsobem i v Baltimoru?

V roce 1888 se tři v Baltimoru vzájemně si konkurující plynárenské společnosti pokusily sloučit a fungovat jako jeden monopolista. Ale tento krok jim zhatil nový konkurent – elektrický proud, který začal díky vynálezům T. A. Edisona¹¹² a později N. Tesly konkurovat plynu ve všech oblastech jeho použití¹¹³. Od té doby proti sobě stály plynárenské a elektroenergetické společnosti, které obojí vykazovaly vysoké požadavky na fixní kapitál. Žádný „přirozený monopol“ se ale nikdy neustavil.

Monopol vznikl až po státních intervencích. Zákon státu Maryland v roce 1890 udělil 25 letý monopol firmě Consolidated Gas Company za každoroční poplatek 10 000 USD a za odvod 3 %

¹⁰⁹ E. R. A. Seligman: „Principles of Economics“, NY, Longmans, Green, 1909, str. 341.

¹¹⁰ Viz Burton N. Behling: „Competition and Monopoly in Public Utility Industries“, in Harold Demsetz, ed. „Efficiency, Competition, and Policy“, Cambridge, Mass., Blackwell, 1989.

¹¹¹ Tato historie byla popsána v knize George T. Browna: „The Gas Light Company of Baltimore“, která nesla podtitul „Studie o přirozeném monopolu“, který byl ovšem velmi zavádějící.

¹¹² Snad nejznámějším vynálezem, který podpořil rozvoj elektroenergetiky byl vynález elektrické žárovky v roce 1878.

Služby elektrárenských společností začaly být v Baltimoru poskytovány již v roce 1881.

¹¹³ Viz kapitola 1.5 o asymetrické substituci mezi elektřinou a plynem.

z veškerých vyplácených dividend. Ovšem hlavním obdobím postupné regulace energetických společností ve Spojených státech se stala první čtvrtina 20. století.

Pokusme se nyní shrnout situaci v energetických odvětvích před zaváděním regulací, jak ji ve svých výzkumech popsal Walter J. Primeaux¹¹⁴. Fakta, která shromáždil, přesvědčivě dokazují, že tato odvětví žádným přirozeným monopolem nebyla. Tam, kde byla místními vládami umožněna volná konkurence, tam

- fungovala přímá rivalita mezi alespoň dvěma konkurujícími si firmami po velmi dlouhou dobu (přes 80 let!),
- firmy si konkurovaly velmi intenzivně svými cenami a nabízenými službami (jak jinak?),
- zákazníci požívali značných výhod vyplývajících z konkurence na rozdíl od měst a států, kde nebyla přímá konkurence místními vládami umožněna,
- oproti závěrům teorie přirozeného monopolu náklady na poskytování služeb byly ve skutečnosti nižší, pokud existovaly alespoň dvě konkurující si firmy,
- oproti závěrům teorie přirozeného monopolu neexistoval v konkurenčním prostředí větší přebytek kapacit než v monopolním prostředí,
- problémy vyplývající z existence duplikací byly zákazníci považováni za méně významné než výhody vyplývající z konkurenčního prostředí (neexistovaly dokonce žádné organizace na ochranu zákazníků, protože konkurence je chránila dostatečným způsobem sama).
- ačkoliv představitelé energetických společností uznávali, že konkurenční prostředí přináší pro zákazníky značné výhody, osobně dávali přednost monopolnímu uspořádání.

Rivalita mezi energetickými firmami nevedla ke vzájemné likvidaci

Teorie přirozeného monopolu tak při historickém ohlédnutí selhává ve všech směrech: konkurence v energetických odvětvích existovala, cenové války nebyly „destruktivní“, služby zákazníkům byly lepší, ceny byly nižší, konkurence přetrvávala po velmi dlouhou dobu a zákazníci obecně preferovali konkurenční uspořádání před monopolním.

A.3. Vznik a počátky regulací

Poznámka v předchozím výčtu již naznačila, že podnět směrem k regulaci vyšel od představitelů elektrárenských firem, a nikoliv od nespokojených zákazníků. Důležitou postavou tohoto hnutí byl Samuel Insull – prezident National Electric Light Association (NELA)¹¹⁵. Toto sdružení se zpočátku zabývalo převážně technickými a obchodními aspekty elektroenergetiky, nicméně časem přešlo i do politických aktivit. Ve své prezidentské přednášce 7. června 1898 představil S. Insull¹¹⁶ svoji politickou agendu, ve které volal po vytvoření třetí cesty mezi socialismem a „predátorskou“ konkurencí. Podle něho zvyšuje konkurence riziko podnikání v energetice a nutí energetické společnosti platit vyšší úroky – tj. cenu za zapůjčený kapitál. Navíc jsou díky „neefektivním duplikacím“ generovány značné ztráty. Jediným řešením je podle něho vytváření územních monopolů a cenová regulace¹¹⁷. Můžeme použít slova z jeho přednášky: „Nejlepší služ-

¹¹⁴ W. J. Primeaux: „Direct Utility Competition: The Natural Monopoly Myth“, NY, Praeger, 1986, str. 175.

¹¹⁵ NELA byla založena 25. dubna 1885 v Chicagu a v roce 1933 přeměněna na Edison Electric Institute (EEI), který dodnes existuje (sídlí ve Washingtonu).

¹¹⁶ Mimo jiné také šéf Chicago Edison Company, jedné z elektrárenských společností.

¹¹⁷ Robert J. Bradley, Jr.: „The Origin of Political Electricity – Market Failure or Political Opportunism?“, Energy Law Journal, Vol. 17:59, 1996.

by za co nejnižší cenu mohou být dosaženy ...výlučnou kontrolou určitého území, která bude soustředěna do rukou jedné energetické společnosti... Abychom uchránili veřejnost, musí být tyto exkluzivní licence spojeny s veřejnou kontrolou a úplnou regulací všech cen za služby, kterou bude vykonávat nějaká veřejná agentura a která bude založena na nákladech a přiměřeném zisku... Čím větší jistota bude zajištěna, tím nižší budou úroky a celkové náklady. Následně budou díky tomu nižší i ceny za poskytované služby jak veřejným, tak soukromým odběratelům¹¹⁸.“

Ve své programové přednášce použil Insull všechny argumenty, které jsou i dodnes některými lidmi používány k obhajobě regulovaných monopolů a které jsme se pokusili vyvrátit v kapitole o energetických mýtech. Kupodivu požadavky S. Insulla nebyly zpočátku podporovány ani většinou energetických manažerů. Ti sice považovali konkurenci za hrozbu, ale systematické regulace se zpočátku báli ještě více. Insull se však po prvním dílčím neúspěchu nevzdal.

**Zavedení regulací
požadovaly energetické
firmy, neboť se chtěly
zbavit konkurence**

Prioritním Insullovým zájmem jako šéfa Chicago Edison Company bylo ovládnutí chicagského trhu. V jeho době bylo uděleno na 45 licencí umožňujících podnikat v Chicagu. Při takové konkurenci byla jedinou možností, jak ovládnout celý lukrativní trh, regulace na úrovni státu, přinejhorším města. Typickým bylo jeho prohlášení, že „jestliže je s mým podnikáním cokoli v nepořádku, pak bych to rád věděl. Nejlepší způsob, jak to zjistit, je existence nějakého regulačního úředníka, který bude mít právo kontrolovat mé obchody...Neznám lepší uspořádání než centralizovaný regulační úřad, který by pokrýval svojí činností celý stát¹¹⁹.“

V roce 1907 reorganizoval stát New York svoji dva roky starou Commission on Gas and Electricity na plnohodnotnou Public Service Commission a stát Wisconsin ustanovil Wisconsin Public Service Commission. Tato komise měla pravomoc stanovit podmínky vstupu do odvětví, tarify, povinnosti energetických společností, finanční způsobilost a emisi cenných papírů energetických firem¹²⁰. Stala se vzorem pro další státy – během roku 1913 ustanovilo regulační energetické komise podle vzoru Wisconsinu celých deset států Unie. V roce 1915 vzrostl počet států regulujících elektroenergetický sektor na 33. Do roku 1934 byly regulační úřady ustaveny v dalších 7 státech.

Celé toto první období zavádění regulací bylo charakterizováno bezbřehou vírou v to, že nezávislé regulační úřady budou povzneseny nad politikaření a budou moci zajistit vědeckou regulaci ve výši přiměřených cen, a tato víra byla běžná jak mezi politiky, tak mezi akademiky.

Pokračující regulace byla podněcována příklady ze zahraničí a z některých „pokrokových“ států Unie. Důležitým příkladem byla Velká Británie, kde došlo ke koncentraci plynárenského a elektroenergetického průmyslu a jeho podřízení tuhé regulaci před rokem 1914.

Plynárenství¹²¹ bylo regulováno po vzoru státní komise pro regulaci energetiky ve státě Massachusetts z roku 1885 (dva roky poté byla pod její pravomoc zahrnuta i elektroenergetika)¹²².

¹¹⁸ Ibid. str. 62.

¹¹⁹ Robert J. Bradley, Jr.: „The Origin of Political Electricity - Market Failure or Political Opportunism?“, Energy Law Journal, Vol. 17:59, 1996, str. 63.

¹²⁰ Autorem legislativy pro tuto komisi byl ekonom John R. Commons, který patří k zakladatelům moderního institucionalismu.

¹²¹ V tehdejší době se jednalo především o výroby plynu v plynárnách, a nikoliv o těžbu zemního plynu.

¹²² Před rokem 1906 byla ustanovena tuhá regulace elektroenergetiky a plynárenství pouze ve dvou státech - Massachusetts (1885) a New York (1905).

Na počátku století se prosadily tendence k regulaci i dalších odvětví – telekomunikací¹²³, železnice¹²⁴, městské dopravy¹²⁵ a jiných¹²⁶. Nakonec se k regulaci začala přiklánět i ekonomická obec.

Již ve dvacátých letech se začaly projevovat veškeré negativní jevy regulace (včetně mnoha podvodů). Odpověď vládních úředníků na federální úrovni byla charakteristická pro 20. a 30. léta – ještě větší a přísnější regulace „přirozených monopolů“. Tentokrát energetické firmy proti dalším regulacím silně vystupovaly, ale marně. Doslova spadly do vlastní pasti, protože na počátku století zasely vítr a ve 30. letech sklidily bouřku federálních regulací.

V roce 1935 byl přijat Public Utility Holding Company Act známý pod zkratkou PUHCA, jehož záměrem bylo „odstranit nedostatky dosavadní regulace, která umožňovala zneužívání monopolního postavení, škodícího jak investorům, tak zákazníkům i celé veřejnosti“ (viz PUHCA).

Energetické firmy spadly do vlastní pasti, když jim regulace „přerostla přes hlavu“

Monopolní firmy dokázaly systém státní regulace šikovně využít ke snadným ziskům. Běžnou praktikou bylo založit dceřinnou stavební či servisní firmu. Ta prováděla veškeré stavební a servisní práce pro energetickou společnost za nesmyslně vysoké ceny, které ovšem byly kalkulovány jako náklady pro výpočet regulovaných cen plynu či elektřiny. Spotřebitelé proplatili tyto „náklady“ a zisk zůstal uvnitř holdingové společnosti. Firmy záměrně emitovaly akcie založené na fiktivních nebo nezdravých aktivech, čímž rovněž mohly nafouknout ceny¹²⁷. Na tyto praktiky byly státní komise krátké, a začalo se regulovat i na federální úrovni.

Od roku 1935 musely být všechny holdingové energetické společnosti registrovány u SEC (Security and Exchange Commission¹²⁸), musely poskytovat detailní zprávy o své činnosti a plnit všemožné standardy. Byly zakázány mezifirmní úvěry a stejně tak jakékoliv jiné finanční transakce mezi jednotlivými holdingovými energetickými společnostmi – např. výplata dividend, emise cenných papírů a další. Vzájemný obchod s aktivy byl silně zregulován. Od roku 1936 nemohly energetické společnosti vstupovat do obchodních kontaktů na poskytování jakýchkoliv služeb nebo stavebních prací bez výslovného povolení SECu.

Tato ustanovení definitivně změnila tvář americké energetiky. Jejich důsledkem byl během let 1938 – 1955 rozpad holdingové struktury vzniklé na počátku století a vytvoření samostatných monopolních integrovaných společností na vymezených územích.

Druhým zákonem přijatým v roce 1935 byl Federal Power Act (FPA). Důvodem pro jeho přijetí bylo doplnění „efektivní regulace na státní úrovni regulací federální“. Hezké zdůvodnění zákona podal člen Federální komise pro energii pan Clyde Seavey při projednávání ve Sněmovně reprezentantů: „Mechanismus těchto regulací umožní koordinaci různých zdrojů energie ve Spojených státech...Potřeba této koordinace pro dosažení národních zájmů byla, myslím si, rozsáhle demonstrována za Světové války¹²⁹. Umožňuje rozsáhlým způsobem regulovat a řídit toky

¹²³ V roce 1909 regulovalo telekomunikace 10 států, v roce 1917 již 42.

¹²⁴ Interstate Commerce Act byl vydán již v roce 1887 a reguloval tarify za železniční přepravu mezi státy a vstup do odvětví. Stal se také vzorem pro další regulace.

¹²⁵ Počátky regulací lze vysledovat v Chicagu v roce 1897.

¹²⁶ V té době byl také přijat Sherman Act (1895), který byl útokem proti úspěšným podnikům pod záminkou „zneužívání monopolního postavení na trhu“. Dodnes je účinný a hojně využíváný.

¹²⁷ Robert J. Bradley, Jr.: „The Origin of Political Electricity – Market Failure or Political Opportunism?“, Energy Law Journal, Vol. 17:59, 1996, str. 85.

¹²⁸ Komise pro cenné papíry v USA – „prababička“ všech komisí tohoto druhu na světě.

¹²⁹ Tehdejší označení 1. světové války, protože lidé nevěděli, co je za pár let čeká.

elektriny. Toto řízení nám umožní vyloučit škodlivé vlivy přebytků a nedostatků elektriny v různých oblastech... a stabilizuje také investice v různých oblastech. Stejně tak nám navrátí stabilitu hodnoty cenných papírů energetických společností¹³⁰.“ FPA rozšířil regulaci na přenos elektrické energie mezi jednotlivými státy a na velkoobchodní trh mezi jednotlivými státy. Místní distribuce a vnitrostátní přenos byly ponechány státní regulaci.

Federální komise pro elektřinu (FPC) byla oprávněna stanovovat tarify za mezistátní přenos elektrické energie, odpisové míry a účetní standardy. Stejně tak mohla uložit povinnosti k zajištění řádných, odpovídajících a dostatečných služeb, pokud k jejich zajištění nebylo zapotřebí rozšířit stávající výrobní kapacity či zhoršit poskytování služeb stávajícím zákazníkům.

Stejně tak FPA nařizoval vytvoření propojení mezi některými státy a v rámci některých regionů, aby byla zajištěna dostatečná dodávka elektrické energie v rámci Spojených států s ohledem na co nejnižší náklady, na existující síť a na řádné využívání a ochranu přírodních zdrojů.

FPC získala také pravomoci v oblasti fúzí a akvizic v energetice a také v oblasti emise cenných papírů energetickými firmami.

V roce 1938 byl přijat Natural Gas Act, který poněkud oslabil pravomoci FPC a také SEC. Bylo to způsobeno skutečností, že následkem regulací 20. a 30. let bylo 80 % veškeré elektrické energie vyrobeno a spotřebováno v rámci jednoho státu. Na rozdíl od zemního plynu, kdy převážná většina zemního plynu byla produkována v jiném státě, než byla spotřebována.

K úplnému popisu vládních intervencí do americké energetiky zbývá alespoň zmínit programy dotované elektrifikace zemědělských oblastí, které provázely americkou ekonomiku od přelomu století a vyvrcholily za F. D. Roosevelta vznikem Tennessee Valley Authority (1933 byl přijat Tennessee Valley Act – TVA), přijetím Rural Electrification Act v roce 1936 a vytvořením Bonneville Power Administration (BPA Act byl přijat v roce 1937).

Tímto stručným přehledem jsme chtěli ukázat, že regulace v energetice nebyly vyvolány vznikem „přirozených monopolů“ a současná struktura energetiky není přirozená, ale zdeformována osmdesáti lety tuhé a neustále se měnící nesystematické regulace.

Deformace se projevily i v intelektuální sféře: Zatímco na konci minulého století neexistoval mezi ekonomy nikdo, kdo by byl jen uvažoval o problematice „přirozených monopolů“, po necelých padesáti letech se nenašel nikdo, kdo by regulacím energetických síťových odvětví oponoval a kdo by si dokázal představit jiné než monopolní uspořádání, „protože se přece vyvinulo“. Toto přesvědčení je natolik silné, že i dnes po dalších padesáti letech je pouze několik akademiků a ještě méně techniků plně přesvědčeno, že síťová odvětví jsou plně konkurenční a že není nutná žádná regulace. Mezi neodbornou veřejností je přesvědčení o monopolní energetice zakořeněno tak silně, že možná bude potřeba dalších několika desítek let a především praktické zkušenosti s konkurenčním energetickým trhem, aby se názor veřejnosti změnil¹³¹.

Teorie přirozeného monopolu vznikla až dávno poté, co byla energetika nepřirozeným vývojem zmonopolizována

¹³⁰ Robert J. Bradley, Jr.: „The Origin of Political Electricity“ – Market Failure or Political Opportunism?, Energy Law Journal, Vol. 17:59, 1996, str. 88.

¹³¹ Jak silné jsou „energetické mýty“, je možné poznat při četbě populárního románu Arthura Haileya „Přetížení“ (The Overload), který je jimi doslova prorostlý, a jeho východiska si dovolueme označit za naprosto pochybená (čímž naprosto netvrdíme nic o literárních kvalitách tohoto díla).

A.4. Námitky chicagské a rakouské školy proti teorii přirozeného monopolu

Ekonomové chicagské školy používají v podstatě stejnou metodologii jako tvůrci a obhájci teorie přirozeného monopolu (maximalizující firma, formální matematický aparát atd.), přesto při studiu regulace dospěli k rozdílným závěrům. Odmítli zejména řadu nerealistických až naivních explicitních a implicitních předpokladů teorie přirozeného monopolu. Od zavržení představy „osvíceného“ regulátora byl již jen krůček k položení otázky, proč regulaci máme, a nikoliv proč bychom ji měli mít – vznikla tak pozitivní teorii regulace¹³². Co je zřejmě nejdůležitější, ekonomové chicagské školy se nespokojili s abstraktními úvahami, ale svůj praktický a neideologický přístup zaměřili na empirické zkoumání skutečných účinků regulace. Rakouská ekonomická škola je na rozdíl od Chicagské školy zaměřena více teoreticky a mnohem méně využívá matematický aparát. Obě školy se liší i v metodologických východiscích. Přesto na závěr přístupy obou škol propojíme do makroekonomických implikací existence regulovaných monopolů.

Ekonomové chicagské školy se neptali „jaká má regulace být“, ale „jaká je“

Jedna z prvních studií popisujících skutečné účinky regulace byla publikována v roce 1962¹³³. Její autoři (Stigler a Friedlandová) nenalezli žádné podstatné rozdíly v cenách a ziscích elektrárenských společností před a po regulaci v letech 1917 až 1932. Přicházejí tak s myšlenkou, že regulátoři rozhodně nepřispěli k rozšíření výhod pro zákazníky – spíše byly postupně „zajati“ samotnými regulovanými firmami. Podobnou studii provedl později i Gregg Jarrel¹³⁴, který zjistil, že ve 25 státech došlo mezi lety 1912 a 1917 k výměně místní (municipální) regulace za regulaci státní při určování cen za elektrickou energii. Výsledným efektem této změny byl růst cen o 46 % a zisků o 38 %, zatímco výstup společností poklesl o 23 %.

Zlomovou se v této oblasti stala kniha R. A. Posnera – „Natural Monopoly and Its Regulation“, která byla publikována poprvé v roce 1969 a spolu s praktickými studii Stiglera a dalších příslušníků chicagské školy změnila intelektuální klima alespoň na některých amerických univerzitách.

Přes metodologické rozdíly v přístupech rakouské a chicagské školy však není možné jednotlivé argumenty obou škol v této oblasti aplikované teorie plně oddělit a v dalším popisu se budou částečně prolínat.

A.4.1. Nerealističnost předpokladů normativní teorie regulace přirozeného monopolu

Základní implicitním předpokladem celé teorie je dokonalá informovanost. Předpokládá se, že všechny subjekty, tj. regulovaná firma, spotřebitelé a především regulátor mají dokonalé informace o nákladových a poptávkových funkcích. Problémem však je, že v praxi jsou tyto funkce v podstatě nezjistitelné. Z manažerského účetnictví lze zjistit velmi málo – historické náklady (celkové a průměrné) při určitém skutečně vyrobeném množství. Přičemž náklady lze s jistotou určit pouze tehdy, když firma vyrábí pouze jeden produkt¹³⁵. Tyto údaje neříkají nic o průběhu nákladové a poptávkové křivky. Z historických dat známe jen jeden bod z té které křivky v tom

¹³² Na rozdíl od normativní teorie, která se ptá, proč a jak regulovat.

¹³³ George J. Stigler, Claire Friedland: „What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity“, Journal of Law and Economics, říjen 1962.

¹³⁴ G. Jarrell: „The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry“, Journal of Law and Economics, říjen 1978.

¹³⁵ Pokud vyrábí více produktů nebo poskytuje více služeb, pak neexistuje žádná objektivní metoda, jak alokovat společné náklady k jednotlivým výrobkům. Pro argumentaci viz W. Baumol and G. Sidak, Transmission Pricing and Stranded Costs in the Electric Power Industry, AEI Press 1995.

kterém roce, ale nevíme nic o jejich průběhu v dalších bodech. Historicky bylo dosaženo pouze jednoho výsledku a žádného jiného.

Není možné nákladové křivky získat tím, že propojíme body několika historických pozorování v několika letech, protože tímto postupem bychom předpokládali stabilitu nákladových a poptávkových křivek. Tento předpoklad je zcela nerealistický. Jednak se mění dostupné technologie (byť firma po několik let používá neměnnou plynárenskou síť, její informační systémy se mění podstatně rychleji, nemluvě o způsobech řízení či struktuře lidských zdrojů), a hlavně se rychle mění ceny všech vstupů – paliv, práce, kapitálu.

I pokud bychom byli schopni nějakým zázračným způsobem nákladové křivky spočítat na základě historických dat, pak velkým problémem zůstává to, že regulace se vytváří ex ante, ale údaje jsou k dispozici ex post. Ideální regulátor by měl znát nákladové křivky na rok dopředu. Mohl by předpokládat jejich stabilitu nebo by musel umět věštit. Předpoklad o stabilitě jsme vyvrátili v předchozím odstavci, o pastech predikcí do budoucna jsme psali již v kapitole 2.9. Není v silách regulátora vůbec zaregistrovat všechny měnící se okolnosti, které mají vliv na nákladové a poptávkové křivky, natož aby byl schopen je předvídat.

Regulátor nemůže být nezávislý, neboť je vždy ve vleku zájmových skupin – nejčastěji samotných regulovaných firem

Dalším silným implicitním předpokladem je to, že regulované firmy budou hrát s regulátorem kooperativní hru. Kooperativní hra znamená, že regulovaná firma bude poskytovat veškeré informace, které má o své činnosti, regulátorovi. Regulátor většinu potřebných informací získává právě od regulované firmy. Manažerské účetnictví, které poskytuje relativně nejvíc dat, bývá většinou tajné i pro regulátora. Data poskytovaná regulátorovi jsou zkreslena tak, aby podle používaného cenového vzorečku vynesla regulované firmě co nejvyšší cenu. Firmy nemusí vysloveně lhát, pouze vhodně poskytují, zadržují nebo prezentují data, která mohou ovlivnit cenu.

Posledním „skřípajícím“ předpokladem je představa o nezávislém regulátorovi. Ve své činnosti by měl regulátor postupovat nestranně, objektivně, na základě posledních poznatků vědy, s cílem najít společensky optimální řešení. Tato představa vzala za své již v prvních letech regulace, kdy se v USA třem firmám podařilo skrze regulátory ovládnout celé odvětví elektroenergetiky. Čím centralizovanější je regulace, tím jednodušší je její ovládnutí. Tímto aspektem reality regulace přirozených monopolů se zabývá teorie regulačního zajetí (regulatory capture theory¹³⁶), která tvrdí, že regulátor, ať už byl vytvořen kýmkoliv a s jakýmikoliv úmysly, je při své činnosti dříve nebo později ovládnut regulovanými firmami a rozhoduje ve prospěch regulovaných firem¹³⁷. O něco dále šla teorie zájmových skupin, která se opírala při svém vzniku především o empirické zkušenosti. Ekonomové si položili otázku – „proč regulace existují“ – a nikoliv – „proč by měly existovat“. Začali zkoumat, proč byly regulace zavedeny a jakým způsobem. Vzniklo nepřehledné množství literatury¹³⁸, která ukazuje, že motorem regulací nebyli nespokojení zákazníci a skomírající konkurence, ale naopak energetické firmy trpící pod tlakem vzájemné konkurence.

¹³⁶ Mancur Olson: The Logic of Collective Action, Harvard University Press 1965.

¹³⁷ Pro příklady opět nemusíme chodit daleko – MPO vs. Transgas a MPO vs. ČEZ.

¹³⁸ Viz např. již zmíněné studie G. Jarrell: „The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry“, Journal of Law and Economics, říjen 1978; Robert J. Bradley, Jr.: „The Origin of Political Electricity“ – Market Failure or Political Opportunism?, Energy Law Journal, Vol. 17:59, 1996; R. A. Posner: Natural Monopoly and its Regulation, CATO, 1969 a další.

A.4.2. Neefektivní duplikace

Téměř ve všech vystoupeních na obhajobu regulací se argumentuje neefektivními duplikacemi. Na první pohled zní „intuitivně“ – „je přece nelogické, aby k jednomu domu vedly dva dráty elektrického vedení, plynové trubky, nebo vodovody...“.

Podívejme se však, co o tomto argumentu říká H. Demsetz, jeden z nejvýznamnějších ekonomů zabývajících se regulacemi: „Problém nadměrné duplikace rozvodných sítí je problémem selhání místních autorit při stanovování cen za využívání vzácných zdrojů. Právo využívat veřejně vlastněné cesty je právem na využívání vzácných zdrojů. Neexistence ceny za využívání těchto vzácných zdrojů, cen natolik vysokých, aby odpovídaly nákladům obětované příležitosti alternativního využívání těchto zdrojů, jako je nepřerušovaný provoz nebo „nezadrátovaný“ výhled, povede k přeinvestování v této oblasti. Pokud taková cena stanovena bude, pak počet duplikací poklesne na optimální úroveň¹³⁹.“

Je-li duplikace opravdu neefektivní, konkurence ji sama vyřadí z trhu

To znamená, že problém neefektivních duplikací je vyvolán neschopností vlád a místních samospráv stanovovat ceny vzácných zdrojů v jejich vlastnictví. Podle některých ekonomických škol (především rakouské ekonomické školy) je problém neefektivních duplikací vyvolán právě existencí vládního vlastnictví ulic a veřejných prostranství. Toto vlastnictví znemožňuje, aby byla stanovena správná tržní cena za jejich využití pro infrastrukturní sítě.

My se ale můžeme podívat na problematiku neefektivních duplikací ještě z jiného pohledu. Pokud někdo argumentuje neefektivními duplikacemi, pak tím v zakuklené formě útočí proti tržnímu mechanismu jako takovému a mnohdy si to ani neuvědomuje. Duplikace jsou ve všech odvětvích naprosto běžným jevem a nikdo se nad jejich existencí nepozastaví. Podívejme se na Ostravsko – existují tam vedle sebe hutní závody vyrábějící produkci velmi podobnou nebo naprosto stejnou. Stejně tak se u výpadovek velkých měst nacházejí čerpací stanice několika společností vedle sebe a jedná se tak o dokonalou duplikaci, protože služby jimi poskytované se neliší. Trh mobilních telefonů je dalším příkladem, kdy se dvě sítě retranslačních stanic naprosto překrývají. U měst vyrůstají supermarkety různých řetězců nabízející stejné zboží, stejně jako v centrech měst existují vedle sebe krámky prodávající to samé zboží. A tak bychom mohli pokračovat. Je nutné zdůrazňovat znovu a znovu, že **konkurence znamená duplikace** a právě duplikace je podstatou konkurence.

Pohled na ekonomiku prizmatem duplikací je typickou odnoží inženýrského způsobu myšlení, jak byl popsán výše. Na hospodářství a podnikání se však není možné dívat technologicky. Zřejmě v každém odvětví by bylo možné spočítat, že existující konkurenční struktury jsou „neefektivní“ z hlediska ryze technologického součtu fixních a variabilních nákladů, a jedna velká firma by vyráběla levněji. Jenže hospodářství nejsou jen technologie a informace. Z ekonomického hlediska jsou duplikace plně funkční a efektivní. Zřejmě to v dané situaci jinak provést nejde – pokud by jediná firma byla efektivnější, pak by se našel podnikatel, který by vydělal peníze sloučením stávajících firem¹⁴⁰.

Normativní teorie regulace se navíc dopouští dalšího logického „lapsu“. Pokud jsou duplikace neefektivní, pak je tržní mechanismus vyřadí sám a není potřeba dodatečných administrativních překážek (exkluzivních licencí) ke vstupu do odvětví. Na neregulovaném trhu se ceny neodvíje-

¹³⁹ H. Demsetz: Efficiency, Competition and Policy, Blackwell 1989, str. 81.

¹⁴⁰ Proč na trzích funguje více firem, přestože technologie vykazují úspory z rozsahu, vysvětlují ekonomové rozdrobením manažerské kontroly (span of control). Viz R. Lucas: On the Size Distribution of Business Firms, Bell Journal of Economics, 1978, str. 508 - 523, S. Rosen: Authority, Control and the Distribution of Earnings, 1982, Bell Journal of Economics, str. 311 - 323.

jí od vynaložených nákladů, a proto se nemusí nikdo ze spotřebitelů obávat, že neefektivní investice se projeví v cenách. Jejich náklady nese investor. Není tedy důvod klást do cesty překážky novým zájemcům o podnikání v přirozeně monopolním odvětví, protože to je z definice chráněno vysokými fixními náklady vstupu a velkými úsporami z rozsahu. Pokud někdo objeví způsob, jak na trhu existovat vedle existující firmy, pak není důvod mu v tom bránit, protože tak může učinit pouze nižšími cenami a vyšší kvalitou nabízeného zboží. Exkluzivní licence tak opět zabraňuje v hledání úspor a nových způsobů uspokojování potřeb zákazníků. Omezují a zpomalují technologický pokrok.

A.4.3. Potenciální konkurence

Samotná hrozba vzniku duplikace, tj. příchod nového konkurenta, může být dostatečným omezením proti výstřelkům stávajícího monopolisty. Tomuto fenoménu se v ekonomické hantýrce říká „potenciální konkurence“. Jinými slovy, jedná se o firmy, které momentálně nevznikly a na trhu nepůsobí, ale které na trh vstoupí, pokud je k tomu přilákají příliš vysoké ceny dosavadního monopolisty. Je zajímavé, že ačkoliv tato konkurence reálně neexistuje a pouze hypoteticky hrozí možným vstupem, její účinky na chování ekonomických subjektů jsou velmi reálné. Například v Německu začal pokles cen elektřiny ještě před tím, než deregulační zákon vstoupil v platnost. Tradiční monopoly nechtěly čekat, až nižší ceny nabídnou konkurenti.

Samotná hrozba konkurence dokáže zkrotit monopoly

Exkluzivní licence vyřazují potenciální konkurenci a její účinky ze hry. Jistota regulovaných firem, že konkurence opravdu ničím nehrozí, jim umožňuje zvyšovat ceny. Součástí jakékoliv liberalizační reformy musí být uvolnění vstupu do odvětví.

A.4.4. Motivační selhání

Další námitky, které byly vzneseny teoretiky Chicagské ekonomické školy proti normativní teorii regulace, jsou odvozeny ze skutečného chování firem v regulovaném prostředí.

Averch – Johnsonův efekt

Regulovaná cena zpravidla pokrývá celkové náklady a přiměřený zisk. Pokud je přiměřený zisk chápán jako přiměřený výnos z kapitálu, pak má firma tendenci volit kapitálově co nejnáročnější technologie, protože kapitál přináší firmě vysoký (regulovaný) výnos. Dochází tak k substituci provozních aktiv aktivy fixními, protože mezní výnos fixního kapitálu je vyšší než mezní výnos provozního aktiva (např. paliva). Jaderné technologie tuto podmínku plní naprosto dokonale. Plynové elektrárny jsou regulací jednoznačně znevýhodněny. Mění se tak ale struktura celé ekonomiky na mnoho let dopředu. To, že bude vystavěna atomová elektrárna, a ne několik plynových, mění diametrálně poptávku po technologiích a po požadované kvalifikaci pracovníků. Ke strukturálním změnám v ekonomice se ještě vrátíme, protože strukturální změny jsou hájemstvím ruské ekonomické školy.

Tento koncept byl sice vytvořen na základě reality USA, ale v České republice jej lze aplikovat neméně úspěšně, ačkoliv formálně se naše regulace od té americké liší. Koncové ceny plynu a elektřiny jsou sice určovány především v politickém procesu, ale celkové výnosy musí být nějakým způsobem rozděleny mezi REGASy a Transgasem, resp. ČEZ a REASy. Velice zjednodušeně se postupuje tak, že regulační úřad spočítá náklady (fixní i variabilní) jednotlivých firem, připočítá přiměřený zisk a podle poměru celkových nákladů (včetně zisku) REGASů a Trans-

gasu (resp. ČEZu a REASŮ) se rozdělí „koláč“. Sami manažeři energetických firem přiznávají, že tento systém je podněcuje k chování „kdo víc utratí, víc dostane“. Nejvíce se vyplácí utrácet za nové investice. Do vzorce jsou počítána dokonce i rozestavěná aktiva – vzniká tak absurdní situace, kdy aktiva, která nevyrobila ani jednu kWh či ani jeden m³ zemního plynu, generují pro jejich vlastníka příjmy. V plynárenství je již sice rozhodnuto o změně tarifní soustavy od 1. 1. 2000, ale o způsobu regulace předacích cen se neuvažuje.

Regulace cen nenutí monopoly k hledání úspor v nákladech

Ztráta motivace k minimalizaci nákladů = x-neeefektivnost¹⁴¹

Nyní se dostáváme k již tolikrát zmiňovanému fenoménu x-neeefektivnosti. Regulované monopoly ztrácejí motivaci k minimalizaci nákladů – všechny jsou nakonec uhrazeny v ceně a zaplatí je spotřebitel. Proto projekty výstavby elektráren v tomto prostředí trpí systematickým podhodnocením nákladů – u jaderných to platí dvojnásobně. Výpočty techniků jsou sice technicky správné, ale nemůžeme je brát jako skutečný odhad nákladů. V konkurenčním prostředí by byly v podstatě přesné, protože firmy jsou nuceny neustále hlídat náklady, ale hospodářství se neřídí jen technologickými pravidly. Technické výpočty nejsou s to obsáhnout takové ekonomické fenomény, jako je motivace subjektů. PZP Háje je dobrým příkladem – Transgas nebyl příliš motivován, aby jej dostavěl levně a rychle, proto se původní rozpočet zvýšil z 1 mld. Kč na 3,3 mld. Kč a doba výstavby protáhla ze dvou na sedm let. Je těžké posoudit, kolik procent zpoždění a nárůstu nákladů je způsobeno objektivními problémy a kolik nedostatečnou motivací. U PZP Háje navíc mohla působit jistá perverzní motivace: vedení Transgasu při rozhodování o této investici stálo před volbou – postavit konvenční zásobník někde na jižní Moravě, nebo technicky unikátní zásobník, který nemá ve světě obdoby a u kterého je v podstatě jedno, kolik bude stát. Transgas ho bude ukazovat jako cvičené zvíře a jeho představitelé budou jezdit přednášet o tomto unikátu do světa a budou se zájmem posloucháni. Kdo by odolal?

Asymetrické rozdělení investičního rizika

Právě rizikovost investic působí na straně výrobců jako „základní“ proti přespříliš neefektivním a riskantním investičním rozhodnutím. Případnou ztrátu na konkurenčním trhu nesou pouze investoři, protože nemají možnost zakalkulovat neefektivní investici do cen svých produktů. Pokud by se o něco podobného pokusili, pak spotřebitelé přejdou ke konkurenční firmě. Na neregulovaném trhu se uskuteční pouze investice s kladnou očekávanou návratností.

Nejhorší, co se regulovanému monopolu může stát, je prostě uhrazení investice s nulovým ziskem. Očekávaný zisk nemůže být záporný. Proto mají regulované monopoly tendenci k přeinvestování (spolu Averch-Johnsonovým efektem a uměle nízkou úrokovou mírou nám to vysvětluje investiční „nadšení“ v elektroenergetice).

Uměle nízké úroky podporují v energetice „investiční šílenství“

Argument, že vyšší rizikovost povede k vyšším úrokovým sazbám a ty k vyšším nákladům, není platný. Je pravda, že rizikovější prostředí bývá „oceněno“ vyšší úrokovou sazbou, ale díky vyššímu riziku ztráty ze strany investorů se neuskuteční mnohé nákladné a velmi riskantní investice, což vyústí v celkově nižší náklady a díky konkurenci, byť potenciální, také v nižší ceny.

¹⁴¹ Poprvé formulováno v Leibenstein, H.: *Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency“*, American Economic Review, Vol. 56, 1966, str. 392-415.

Obrácení kauzality ceny – investice

Na trhu je jediným efektivním a úplným zdrojem informací cena. Pro investora není důležité, proč se ceny mění, ale jak se mění. V normální situaci, kdy nejsou ceny regulovány, se podnikatel rozhoduje tak, že odhaduje budoucí cenu a podle ní plánuje, zda danou investici uskuteční, či ne (tzn. platí kauzalita ceny \Rightarrow investice). Cenový systém plní svou funkci nositele informací. Ten, kdo odhadne nejlépe budoucí vývoj, bude nejúspěšnější a bude odměněn ziskem. Minulá investiční rozhodnutí podnikatele nemají vliv na jeho cenovou politiku, protože cenu přijímá a nikoliv tvoří (formálně vzato cenu stanovuje podnikatel sám, ale pouze na úrovni, kterou mu dovolí trh). Historicky vynaložené náklady nehrají v současném rozhodování a cenové tvorbě roli.

V regulovaném monopolním prostředí je tomu naopak – firmy odhadují budoucí poptávku a rozhodují o investici. Pak jsou spočítány ceny tak, aby se pokryly její náklady. Cena je pak výsledkem historických nákladů a ocenění přiměřeného zisku. Kauzalita ceny \succ investice se nám v tomto případě zcela obrací do směru investice \Rightarrow ceny. Historicky vynaložené náklady pak ovlivňují současné rozhodování a cenovou tvorbu.

Ekonomickým subjektům je však jedno, zda ceny jdou nahoru či dolů v důsledku regulací či z „reálných“ důvodů, a na jejich posuny reagují stejně. Cena se tak stává nikoliv nositelem informací, nýbrž dezinformací a neukazuje relativní vzácnost statků, tj. neukazuje na ty výrobky, které spotřebitelé nejvíce poptávají.

A.4.5. Efekt vytěsňování

Ke stejnému výsledku se dopracujeme, pokud se na regulovanou odvětví podíváme prizmatem poněkud méně abstraktní teorie „vytěsňovacího efektu“. Ve své původní verzi tato teorie popisuje mechanismus, kterým vládní investice vytlačují soukromé investice. Podáme její stručný popis.

Předpokládejme nejprve vyrovnaný rozpočet. Vláda se rozhodne pro zvýšení výdajů státního rozpočtu na podporu ekonomického růstu. Dále předpokládejme, že vzniklý rozpočtový schodek bude vláda kryt emisí vládních dluhopisů. Ta však zvýší poptávku po úsporách na trhu kapitálu, a to vyvolá růst úrokové míry. Růst úrokové míry však způsobí pokles investic a spotřeby (především dlouhodobé, která je často financována výpůjčkami na finančním trhu) ve stejné velikosti, o kterou vzrostly vládní výdaje. Celkový efekt na hrubý domácí produkt je nulový, protože zvýšené výdaje státního rozpočtu jsou kompenzovány poklesem soukromých investic a soukromé spotřeby.

Pokud logiku tohoto modelu aplikujeme na regulovanou energetiku, dostaneme analogické závěry.

Regulací cen a omezením vstupu do odvětví zajistí vláda pro podnikatelské subjekty v energetice skutečně „ideální prostředí“ pro podnikání. Nehrozí jim riziko bankrotu, což spolu s regulací cen dává naprostou jistotu při pokrývání vynaložených nákladů. To samozřejmě snižuje rizikovou prémii požadovanou investory na kapitálových trzích, a tedy i cenu kapitálu (úrokovou míru) pro regulované firmy. Při prakticky nulovém riziku mají investice v regulovaných odvětvích téměř charakter investic do vládních cenových papírů a jsou investory velmi žádané.

***Regulovaná energetika
pouze vytěsňuje ostatní
sektory***

Protože energetika je ze své technologické podstaty z časového hlediska velmi vzdálena spotřebě (tj. je podle rakouské teorie velmi citlivá na úrokovou míru), pak její snížení znamená značný nárůst investic. Spolu s dalšími fenomény (Averch-John-

sonův efekt) přináší tendenci využívat více fixní kapitál a substituovat jím jiné zdroje (provozní kapitál). Investice v regulované energetice jsou proto vyšší, než by byly v konkurenční energetice. Kapitál je ale vzácný statek a jeho množství je omezeno. Pro ostatní odvětví tak zbývá méně kapitálu, protože časové preference spotřebitelů se nezměnily – spotřebitelé jsou ochotni spořit stejnou část svého příjmu jako před zavedením regulací. Nižší množství kapitálu pro ostatní neregulovaná odvětví znamená vyšší úrokovou sazbu pro firmy v nich podnikající. Vyšší úroková sazba znamená omezení investic v neregulovaných odvětvích, a umožní realizaci pouze výnosnějších projektů, které jsou s to ji pokrýt. Jelikož výnosnost je korelována s rizikovostí investice, pak se zvýší i celková míra rizika investic realizovaných v neregulovaných odvětvích.

Investice v neregulovaných sektorech jsou tak vytěšňovány investicemi v regulovaných sektorech, což je přesná analogie k efektu vytěšňování v původním modelu vládních výdajů. Roli státního vytěšňujícího sektoru zde přebírá regulovaný sektor a roli soukromého vytěšňovaného sektoru přebírá neregulovaný sektor.

Důsledkem regulací jsou vysoké, ale neefektivní investice v regulovaném sektoru, protože regulované firmy používají díky implicitním dotacím více kapitálu, než je zapotřebí, a mají vyšší náklady, než je bezpodmínečně nutné¹⁴². Dalším důsledkem je snížení investic a rozvoje v ostatních neregulovaných sektorech a díky tomu je i zpomalen hospodářský růst, protože ekonomika jako celek nevyužívá efektivně vzácné zdroje. Navíc přežívají firmy, které by na volném trhu dávno zkrachovaly, a nefungují tak samoregulační čistící procesy.

Pokud tyto výsledky zagregujeme na ekonomiku jako celek, zjistíme, že množství investic je v ekonomice, ve které existují regulovaná odvětví, stejné jako v té, ve které regulovaná odvětví neexistují. Investice byly pouze vytěšněny a snížila se jejich efektivnost. Proto třeba v České republice registrujeme v 90. letech velmi vysokou míru investic, která přesto nevede k rychlejšímu hospodářskému růstu. Pohled skrze vytěšňovací efekt nabízí vysvětlení: V českém hospodářství zaujímají regulovaná odvětví, která jsou přímo či skrytě dotovaná (elektroenergetika, plynárenství, produktovody, železnice, telekomunikace, vodní hospodářství, kanalizace, televizní vysílání, silniční sítě), obrovský podíl, a masivní investice do nich vytlačují investice v neregulovaném soukromém sektoru, který je efektivnější. Vytěšňovací efekt regulovaných odvětví spolu s vytěšňovacím efektem státního sektoru je do značné míry odpovědný za současnou situaci v české ekonomice, pokud bychom hledali pouze reálné a nikoliv monetární příčiny současné hospodářské situace.

Dalším agregátním dopadem regulace je dopad na cenovou hladinu, tj. míru inflace. Regulovaná energetika „nasává“ více kapitálu, čímž dochází k nadprodukci elektřiny a plynu. Jelikož ceny jsou regulované podle „oprávněných nákladů a průměrného zisku“, nevede tato nadprodukce k nižším, ale paradoxně vyšším cenám. Spotřebitelé odebírají energetické produkty nejen za vyšší cenu, vynakládají na energie i větší celkové množství peněz, neboť se jedná o statky s nízkou elasticitou poptávky. Poptávka po ostatních statcích proto klesá, stejně jako nabídka těchto statků, neboť jejich výrobci mají k dispozici méně kapitálu. Za předpokladu, že poptávka po neregulovaném zboží klesne pomaleji než jeho nabídka¹⁴³, nastává v neregulovaných odvětvích převis poptávky nad nabídkou, a proto roste cena statků v těchto odvětvích.

**Regulace energetiky
zvyšuje inflaci**

¹⁴² Toto je teoretické vysvětlení fenoménu x-inefektivnosti z pohledu aplikace fenoménu „vytěšňovacího efektu“.

¹⁴³ Toto se zdá být realistický předpoklad, neboť posun poptávky je „vynucený“ změnami cen regulovaných statků a nikoli změnou preferencí.

Dostáváme tak překvapivý závěr, kdy po zavedení regulací rostou ceny konečných produktů v **obou** sektorech: jak regulovaném, tak neregulovaném. Máme zde vysvětlení koexistence nízké míry růstu ekonomiky s vysokou mírou inflace pouze na základě reálných faktorů a strukturálních nedokonalostí ekonomiky, zcela stranou monetárních vlivů.

A.4.6. Strukturální změny vyvolané regulacemi

Regulace, které působí dlouho, způsobují nejen změny v chování lidí a v jejich spotřebě, ale i strukturální změny vyvolané přesuny ve struktuře investic v rámci odvětví, přesuny ve struktuře investic mezi odvětvími, ale dlouhodobě mohou způsobit i přesuny mezi spotřebou a úsporami. Regulace dále podněcují institucionální změny, neboť již během zavádění regulací se objevují nové instituce a mění se právní rámec. Nové instituce již mají vlastní vývoj a život. Postupně zakořeňují ve státní správě a v povědomí lidí. Po několika desítkách let pak volání po deregulaci může narazit i na to, že lidé si dané odvětví jako konkurenční prostě již nedovedou ani představit¹⁴⁴.

Stručně naznačíme i dopad na technologický pokrok. Vcelku zjevně brzdí regulace technologický pokrok v regulovaném odvětví samotném – firmy nejsou tlačeny konkurencí k hledání nových způsobů, jak plyn či elektřinu vyrobit a prodat levněji a jak zlepšovat služby pro zákazníky. Další dopady jsou o něco subtilnější a méně zjevné. V rámci regulovaných firem jsou investice do výzkumu a vývoje směřovány do těch oblastí, kde budou „konformní“ regulovanému a monopolnímu uspořádání. Proto dnes máme poměrně dostatečné množství technologií, jak řídit centralizované sítě, a máme mnohem méně metod, jak citlivě koordinovat propojené sítě. Konečně, v odvětvích stojících mimo regulaci je podněcován technický pokrok směrem ke hledání způsobů, jak získat stejný produkt nebo službu zcela nezávisle na regulovaných firmách – konkrétním příkladem buď již nedávny rychlý rozvoj malých kogenerací.

Regulace deformuje technologický pokrok a investice do lidského kapitálu

Možná nejzávažnějším strukturálním dopadem je vliv na lidský kapitál. Dlouhodobá regulace mění chování lidí, jejich stereotypy a myšlení. A hlavně mění strukturu vzdělání. Nejkriklavější příklad poskytují jaderné elektrárny. Jejich konstrukce, výstavba a provoz vyžadují silně specializovaný lidský kapitál, jehož získání je pro jeho složitost vyhrazeno jen velmi úzké skupině mimořádně talentovaných lidí. Nicméně tento talent je směřován do společensky neefektivního způsobu získávání energie, zatímco mohl být mnohem produktivněji využit v počítačových technologiích, farmacii a podobných odvětvích, která rovněž vyžadují mimořádný talent a získání specializovaného vzdělání. Vysoká specifická lidského kapitálu v jaderné energetice navíc způsobuje, že při nynějším odklonu od jaderných elektráren sotva najdou bývalí jaderní technici práci odpovídající jejich intelektuální kapacitě. I jejich lidský kapitál je „stranded“, což se kombinuje s životní frustrací, že jejich náročný lidský kapitál ztrácí svou společenskou hodnotu. Kdo ví, zda přesměrování lidského talentu do ekonomicky nesmyslných aktivit není mnohem závažnějším dopadem regulace než vyšší ceny, x-neefektivnosti atd.

Regulaci se koneckonců přizpůsobují i vládnoucí ekonomické teorie. V kapitolách A.2 a A.3. jsme tento jev již dokumentovali: zatímco při zavádění regulací před sto lety byl dominantní názor, že konkurence a úspory z rozsahu nejsou v protikladu, po pár desítkách let regulační praxe vzali ekonomové „přirozeně monopolní“ stav jako daný a rozvinuli velmi obsáhlou normativní teorii o tom, jak co nejlépe regulovat. Je zřejmé, že kdyby regulace nebyly, nikdy by po takové teorii nebyla v akademických kruzích poptávka.

¹⁴⁴ S tímto fenoménem má Liberální institut a nejen on a nejen v energetice bohaté zkušenosti.

A.6. Deregulační mainstream a jeho omezení

V současné době je mezi ekonomy hlavního proudu vyznáváno několik zásadních myšlenek, které se týkají síťových odvětví a které by se daly shrnout pod pracovním názvem „deregulační mainstream“. Jeho stručnému popisu je věnována poslední část této studie.

Hlavním odrazem deregulačního mainstreamu se staly Směrnice EU pro energetiku a telekomunikace, popř. nařízení amerického regulačního úřadu FERC. Ještě důležitější ukázkou je deregulační praxe ve vyspělých zemích, která odráží ustanovení zmíněných dokumentů.

Stavebním kamenem deregulačního mainstreamu je TPA a koncepce veřejného přepravce. Jejich hlavním smyslem je umožnit „třetí straně“ vstup do sítě. Tj. umožnit někomu, kdo není vlastníkem sítě, ji používat, bez ohledu na to, co si vlastníci o tomto používání myslí. Ceny za používání této sítě, která je nazývána „veřejná“ – odtud „veřejný přepravce“, je regulována regulačním úřadem, zpravidla metodou cenových čepiček. Regulační úřad, zpravidla vytvořený jako nezávislá instituce státní správy, má také za úkol dohlížet na dodržování nediskriminačního zacházení s třetími stranami, má podporovat konkurenci a je k této činnosti obdařen mnoha pravomocemi.

Teoretickým základem tohoto uspořádání je myšlenka, že samotná výroba a poskytování služeb není v síťových odvětvích přirozeným monopolem, ale jejich transport přirozeným monopolem je. Ve srovnání s tradiční teorií, podle které bylo přirozeným monopolem vše, se jedná o obrovský intelektuální posun. Samotná deregulační praxe v západní Evropě ukazuje, že i „polovičatá“ deregulace (tj. deregulace pouze výroby, nikoli však transportu) přináší spotřebitelům obrovské výhody v podobě výrazně nižších cen, a že tedy deregulační mainstream šel správným směrem. Nicméně i tak si dovoluujeme vyslovit proti tomuto uvažování řadu námitek:

„Deregulace“ v západní Evropě pouze zužují záběr regulace, aniž by odstranily její fundamentální selhání

- Jak jsme ukázali v dodatku A.2 a A.3, „přirozeně monopolní“ postavení subjektů v síťových odvětvích nebylo příčinou regulací, ale naopak jejich důsledkem, a to se týká nejen produkce statků a služeb, ale i jejich přenosu a distribuce.
- Cenová regulace, byť prováděná moderní metodou cenových čepiček, je ve svých konečných důsledcích vždy variací na téma „přiměřené náklady plus zisk“, a proto má téměř stejné účinky na ekonomiku jako regulace předchozí. Je pravda, že jelikož přenos a distribuce tvoří v energetice menší část nákladů, pak jejich regulace bude mít menší distorzní vliv na ekonomiku než regulace odvětví „od shora až dolů“. Nicméně jádro mýtu přirozeného monopolu zůstává zachováno.
- Deregulační mainstream stále nahlíží na strukturu odvětví z pohledu nabízejícího a z pohledu jednoho možného technologického řešení poskytování žádané služby nebo statku. Z tohoto pohledu je např. dodávka zemního plynu skutečně alespoň na určitém omezeném území přirozeným monopolem, ale o dodávku plynu přece spotřebitelům vůbec nejde. Spotřebitelé nechtějí zemní plyn v potrubí či elektřinu přenášenou elektrickým vedením. Chtějí teplo a elektřinu k napájení spotřebičů. Pokud se na trh podíváme ne z pohledu technologického (tj. zdali je konkurence v rámci dané technologie), ale z pohledu spotřebitelského, pak se celá struktura teorie přirozeného monopolu zhroutí jako domeček z karet stejně dobře i v přenosu a distribuci energií. Např. elektřina může být dodávána jak vertikálně integrovanými společnostmi, tak teplárnami, které vyrábějí nebo mohou vyrábět elektřinu jako „odpadní produkt“, nebo lokálními kogeneracemi na úrovni jednotlivých firem a obytných jednotek

atd¹⁴⁵. To samé platí pro teplárenství, kdy je možné získávat teplo jako „odpadní“ (lépe řečeno vynucený) produkt výroby elektřiny v elektrárnách, nebo v teplárnách systémem centrálního zásobování teplem, nebo na nižší úrovni ve výtopnách nebo v domácím kotli. Není nutné vyjmenovávat všechny možnosti konkurence. Je naprosto zřejmé, že ani vlastník sítě není v přirozeně monopolním postavení a v případě skutečné liberalizace trhu by byl pod reálným tlakem mnoha konkurentů.

- Z deregulačního mainstreamu také vyplývají mnohé problémy, které jsme již zmínili v návrhu na deregulaci českého plynárenství. Zaprvé, jaké sítě budou zahrnuty do pravomocí regulačního úřadu – pouze v současné době existující sítě Transgasu a REGASů? Nebo všechny stávající plynárenské sítě, které vlastní nezávislí plynáři či samotné výrobní podniky? Pouze existující sítě, nebo i sítě nově budované? Jak rozlišíme interní síť a síť, ke které by měly mít přístup třetí strany? A co existující sítě, které zatím nejsou využívány k tranzitu nebo rozvodu plynu, ale v budoucnu využívány být mohou (např. sítě Čepra)? A proč vlastně regulovat něco, co bylo a je jedním z nejkonkurenčnějších odvětví a navíc je napadnutelné jinými technologiemi (viz např. fenomén asymetrické substituce)?
- Obecně se dají na regulace vyplývající z deregulačního mainstreamu vztáhnout veškeré námitky, které se objevily proti regulaci tzv. „přirozených monopolů“ jako celku. A není na nich nutné změnit ani čárku. Důsledky regulací budou kvalitativně stejné, pouze se projeví s menší razancí, neboť regulovaná část ekonomiky zůstává podstatně menší.

Proč se tedy Liberální institut ve svých studiích přihlásil, alespoň částečně a s různými omezeními, k deregulačnímu mainstreamu? Hlavní důvody jsou dva:

Spíše než geniálními kroky zákonodárců se konkurence prosadí soukromou iniciativou podnikatelů

- Politická průchodnost návrhu. Pokud by nebyl politicky průchodný, pak nemá smysl jej zpracovávat. Podmínkou politické průchodnosti je samozřejmě kompatibilita se směrnicemi EU.
- Po 80 letech regulací je struktura ekonomiky natolik vychýlena jiným směrem, než by se ubírala bez jejich uplatňování, že okamžitý návrat k *laissez-faire* by v některých síťových odvětvích mohl způsobit více škody než užitku. Typickým příkladem je elektroenergetika, méně již plynárenství. Proto je návrh na deregulaci českého plynárenství odvážnější než návrh na deregulaci elektroenergetiky z roku 1998. Dále si myslíme, že spíše než promyšlenými kroky deregulačních zákonodárců se konkurence prosadí soukromou iniciativou lidí, kterým je dán alespoň určitý prostor ke svobodnému podnikání. Jejich aktivita nastartuje nezastavitelný pohyb směrem k úplné deregulaci. K nastartování tohoto vývoje by studie produkované Liberálním institutem měly sloužit.

¹⁴⁵ Pro spotřebitele nejsou elektrické vedení a zdroj elektřiny komplementy, jako je tomu pro vertikálně integrovanou elektrárenskou společnost. Vztah elektrického vedení a zdroje elektřiny je pro spotřebitele substituční.

Dodatek B. Slovníček pojmů

Asymetrická substituce	Substituční vztah mezi dvěma statky, kdy statek A lze nahradit statkem B ve všech způsobech jeho užití, zatímco statek B je nahraditelný statkem A jen v některých způsobech jeho užití. V této studii máme na mysli asymetrickou substituci mezi plynem a elektřinou – plyn lze vždy nahradit elektřinou (vytápění, ohřev vody), kdežto elektřinu plynem nikoli (napájení počítačů).
Autorizace	V žargonu platného energetického zákona se jedná o povolení podnikat v energetice. V žargonu směrnic Evropské unie a připravovaného energetického zákona se jedná o státní souhlas s výstavbou nového zdroje energie či vedení.
Averch-Johnsonův efekt	Příklad motivačního selhání. Pokud je regulovaná cena počítaná tak, aby zajistila určitý výnos z kapitálu, a pokud je regulovaný výnos vyšší než výnos tržní, bude regulovaná firma používat více fixního kapitálu a méně variabilních vstupů.
CNG	Compressed natural gas – stlačený zemní plyn.
ČPP	Český plynárenský podnik, za socialismu státní plynárenský monopol, předchůdce dnešního Transgasu a REGASů.
Deregulace	Proces odbourávání regulací – vyřazení některých cen ze seznamu regulovaných cen, zmírnění podmínek udělování licencí, zrušení standardů kvality u některého zboží apod. V politických debatách bývá za deregulaci často označováno pouhé zvyšování státem regulovaných cen (nájemné, energie), což je zavádějící.
Distribuce plynu	Přeprava plynu ve středotlakých a nízkotlakých potrubích od tranzitní sítě ke spotřebitelům.
Elektroenergetika	Odvětví zahrnující obchod s elektrickou energií a její výrobu, přenos a distribuci.
Energetika	V užším smyslu tak označujeme síťová energetická odvětví (elektroenergetika, plynárenství, teplárenství). V širším smyslu pak veškerá odvětví, která produkují energii v nějaké formě, tedy i uhelný průmysl, ropný průmysl, využívání solární a geotermální energie atd.
Fixní náklady	Náklady, jejichž výše se nemění s objemem výroby.
Chráněný zákazník	V žargonu MPO tak bývá eufemisticky označován zajatý zákazník.
JETE	Jaderná elektrárna Temelín.
Kaverna	Technologický typ PZP Háje.
Kogenerace	Kombinovaná výroba elektřiny a tepla.
Komplementarita	Vztah mezi dvěma statky, kdy statek A se spotřebovává společně se statkem B. Typickými komplementy jsou např. benzín a pneumatiky či káva a cukr. Dle formální definice jsou A a B komplementy tehdy, když růst ceny statku A sníží poptávku po statku B.

Liberalizace	Proces snižování úlohy státu v ekonomice a posilování svobody výrobců a spotřebitelů. Jedná se o obecnější termín než deregulace, neboť zahrnuje i snižování cel a daní, rozšiřování smluvní volnosti v obchodním právu, redukci veřejného práva. V běžné mluvě i v této studii se většinou „liberalizací trhu“ míní „deregulace trhu“.
Licence	Státní souhlas s podnikáním v určitém oboru. V energetice jsou časté exkluzivní licence, které na vymezeném území dovolují podnikat pouze jedné firmě.
LNG	Liquid natural gas, zkapalněný zemní plyn
LPG	Liquid petroleum gas, zkapalněný plyn získaný jako derivát ropy.
Marginální náklady	Náklady, které je třeba vynaložit na výrobu dodatečné jednotky zboží. V plynárenství jsou hlavní složkou marginálních nákladů náklady na nákup plynu, v elektroenergetice náklady na palivo.
MF	Ministerstvo financí.
Motivační selhání	Jeden z negativních důsledků regulace, který vyplývá z faktu, že regulované prostředí dává firmám odlišné motivace než neregulované prostředí, a firmy se proto chovají jinak. Příklady motivačních selhání jsou x-neefektivnost či Averch-Johnsonův efekt.
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu.
Obnovitelné zdroje	Zdroje energie, jejichž zásoba se jejich využíváním nezmenšuje, nebo si je dokážeme sami vyprodukovat (vítr, slunce, voda, dřevo).
Oprávněný zákazník	Spotřebitel plynu či elektřiny, který má právo vybrat si svého dodavatele.
Plynárenství	Odvětví zabývající se obchodem se zemním plynem a jeho těžbou, tranzitem a distribucí.
Pool	Organizovaný centrální trh se zemním plynem nebo elektřinou, na kterém se uzavírají krátkodobé obchody, zpravidla realizované každou hodinu následujícího dne. Plyn nebo elektřina se zde nakupuje za jednotnou cenu, která vyrovnává krátkodobé výkyvy nabídky a poptávky.
Předací cena	Cena, za kterou Transgas prodává zemní plyn REGASům, event. cena, za kterou ČEZ prodává elektřinu REASům.
PZP	Podzemní zásobník plynu.
REAS	Společnost mající monopol na distribuci a prodej elektrické energie na území bývalých krajů ČR.
REGAS	Společnost mající monopol na distribuci a prodej zemního plynu na území bývalých krajů ČR.
Regulace	Jedna z forem zasahování státu do svobodného fungování ekonomiky. Omezuje svobodu výrobců a spotřebitelů uzavírat kontrakty. Dělí se na regulaci ekonomickou (regulace cen a podmínek vstupu do odvětví) a sociální (regulace kvality, bezpečnosti a životního prostředí).
Re-regulace	Změna regulačního režimu, nahrazení jednoho způsobu regulace jiným způsobem.

RPI-X	Formule pro výpočet regulovaných cen. Regulátor na několik let dopředu určí maximální tempo, kterým smí regulované ceny růst. Jednou složkou je index spotřebitelských cen (RPI), snížený o koeficient X, který má zohledňovat očekávané zvýšení efektivnosti regulované firmy.
Směrnice	Ve studii máme na mysli Směrnice Evropského parlamentu a Evropské rady 98/30/EC a 96/92/EC o společných pravidlech vnitřního trhu se zemním plynem, respektive elektřinou.
Substituce	Vztah mezi dvěma statky, kdy statek A lze více či méně dobře nahradit statkem B. Typickými substituty jsou elektřina a plyn či káva a čaj. Dle formální definice jsou A a B substituty tehdy, když růst ceny statku A zvýší poptávku po statku B.
Take-or-pay kontrakt	Zjednodušeně se jedná o kontrakt, který zavazuje kupujícího platit dohodnutou cenu za dohodnuté množství bez ohledu na to, jaké množství kupující skutečně odebere. Take-or-pay kontrakty jsou v plynárenství velmi rozšířené.
Teplárenství	Odvětví zabývající se výrobou a rozvodem tepelné energie.
TPA	Third party access – přístup třetích stran. Uspořádání trhu s energií (elektřinou nebo zemním plynem), kdy majitel rozvodné sítě nevlastní energii, která jeho sítí proudí. Místo toho pouze prodává přepravní kapacitu své sítě obchodníkům s energií (třetím stranám).
Tranzit plynu	Přeprava zemního plynu od zdrojů těžby velmi vysokotlakým potrubím na velké vzdálenosti.
Trigenerace	Kombinovaná výroba elektřiny, tepla a chladu.
Utopené náklady (sunk costs)	Ta část fixních nákladů, které firma musí nést, i když se rozhodne opustit odvětví. Některé fixní náklady nejsou utopené (např. nájemné, neboť firma se z kanceláře vystěhuje a tudíž ho přestává platit), některé ano (např. poplatek investiční bance za organizaci upsání akcií).
Uvzlé náklady (stranded costs)	Ta část nákladů, které v regulovaném prostředí firmy dokáží pokrýt z regulovaných cen, ale které nedokáží pokrýt po deregulaci trhu z tržních cen. Nejedná se o objektivní technickou veličinu, která by závisela pouze na produkční funkci a cenách vstupů, neboť jejich výše závisí i na ceně výstupu.
Variabilní náklady	Náklady, jejichž výše kolísá s objemem výroby.
Vymezené území	Oblast určená státem v licenci k podnikání, ve které má elektroenergetická či plynárenská distribuční společnost výlučné právo na distribuci elektřiny či plynu a prodej chráněným zákazníkům.
Wheeling	Americký výraz pro přístup třetích stran.
X-neefektivnost	Příklad motivačního selhání. Pokud regulovaná cena zaručuje pokrytí nákladů, nemá regulovaná firma dostatečnou motivaci minimalizovat náklady a má tendenci plýtvat.
Zajatý zákazník	Zákazník, který nemá možnost vybrat si dodavatele plynu či elektrické energie a musí je kupovat od monopolního distributora. V současnosti jsou v ČR všichni zákazníci zajatí.

Dodatek C. Seznam literatury

- Bastiat, F.: *Co je a co není vidět*, Liberální institut, 1998.
- Baumol, W., and G. Sidak, *Transmission Pricing and Stranded Costs in the Electric Power Industry*, AEI Press 1995.
- Baumol, W., J. Panzar and R. Willig: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt, Brace, Jovanovich 1982.
- Block, M. K., R. Franciosi, and M. L. Ogle: *Electric Competition Primer – The ABCs of Stranded Costs*, Goldwater Institute, 1996.
- Bradley, R. J.: *The Origins of Political Electricity – Market Failure or Political Opportunism?*, Energy Law Journal, Vol. 17:59, 1996.
- Brown, G. T.: *The Gas Light Company of Baltimore*, Baltimore, 1998.
- Cedigaz – Centrum pro informace o zemním plynu.
- Czech Top 100, 1998.
- Deloitte and Touche: *Privatizace českého plynárenství, zájmy zainteresovaných stran*, 1999.
- Demsetz, H. (ed.): *Efficiency, Competition, and Policy*, Blackwell, 1989.
- DiLorenzo, T. J.: *The Myth of Natural Monopoly*, The Review of Austrian Economics, Vol. 9, No. 2.
- Dušek, L.: *Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie*, Liberální institut, 1998.
- Dušek, L.: *Zaostřeno na ...Temelín*, Liberální institut, říjen 1997.
- Energetická ročenka 1999*, Gas s.r.o., Praha 1999.
- Hailey, A.: *Přetížení*, Riopress, Praha, 1998.
- Hayek, F. A.: *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, 1948.
- Hayek, F. A.: *Kontrarevoluce vědy*, Liberální institut, 1995.
- Hayek, F.A.: *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, 1960.
- Jarrell, G.: *The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry*, Journal of Law and Economics, říjen 1978.
- Kahn, A. E.: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Wiley 1971.
- Kirzner, I.: *Jak fungují trhy*, Liberální institut, 1998.
- Leibenstein, H.: *Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency“*, American Economic Review, Vol. 56, 1966, str. 392 - 415.
- Lucas, R.: *On the Size Distribution of Business Firms*, Bell Journal of Economics, 1978, str. 508 - 523.
- Ludvík, V.: *Se sovětským plynem na věčné časy*, Slovo 20.10.1998.
- Magazín *Energie*, ročníky 1998, 1999.
- Návrh věcného záměru zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (včetně zřízení nezávislého energetického regulačního orgánu) a o změnách souvisejících zákonů, příloha magazínu *Energie*, 7,8/1999.

- Olson, M.: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press 1965.
- Plyn, odborný měsíčník pro plynárenství*, ročníky 1998 - 99, Český plynárenský a naftový svaz.
- Primeaux, W. J.: *Direct Utility Competition: The Natural Monopoly Myth*, Praeger, 1986.
- Read, L. E.: *I Pencil and My Family Tree*, Foundation for Economic Education, 1946.
- Rosen, S.: *Authority, Control and the Distribution of Earnings*, 1982, Bell Journal of Economics, str. 311 - 323.
- Samuelson, P. a W. Nordhaus: *Ekonomie*, Svoboda, Praha 1991.
- Sidak, J. G., and D. F. Spulber: *Deregulatory Takings and the Regulatory Contract*, Cambridge University Press 1998.
- Směrnice 96/92/EC Evropského parlamentu a Evropské rady o obecných pravidlech vnitřního trhu s elektrickou energií.
- Směrnice 98/30/EC Evropského parlamentu a Evropské rady o obecných pravidlech vnitřního trhu se zemním plynem.
- Smith, A.: *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*, SNPL 1958.
- Stigler, G., and C. Friedland: *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, Journal of Law and Economics, říjen 1962.
- ENA: *Posouzení nákladové kalkulace cen zemního plynu a návrhu nového cenového systému*, září 1998.
- Tiebout, C. M.: *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, říjen 1956, str. 416 - 424.
- VanDoren, P. M.: *The Deregulation of the Electricity Industry: A Primer*, CATO Policy Analysis, 1998.
- Zajíček, M.: *Ten plyn je příliš drahý*, Respekt 6/1999.
- Výroční zprávy Transgasu a REGASŮ, 1997, 1998.
- Zajíček, M.: *Zaostřeno na ...Jaderná energetika v ČR*, Liberální institut, únor 1999.
- Zákon 222/1994 Sb.

Liberální institut

*Centrum pro rozvoj individuální svobody, soukromého vlastnictví,
svobodného trhu a vlády zákona*

Liberální institut, Spálená 51, Praha 1, 110 00

Telefon: 02-29 60 60

Fax: 02-29 17 10

E-mail: info@libinst.cz

Internet: www.libinst.cz

