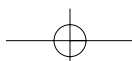
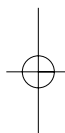
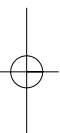
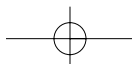
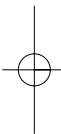
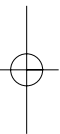
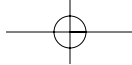


# TELEKOMUNIKACE - NOVÉ TRHY, STARÉ REGULACE





Analýza telekomunikačního trhu, jeho úzkých míst,  
uplatňovaných regulací a představení návrhů,  
jak tento sektor reformovat

MICHAL MARKOŠ

EKONOM

DAN ŠŤASTNÝ

EKONOM

MIROSLAV ZAJÍČEK

EKONOM – VEDOUCÍ PROJEKTU

*„Jsou dvě skupiny lidí, které nemají rádi svobodu – podnikatelé a intelektuálové. Podnikatelé si přejí svobodu pro všechny ostatní – jenom ne pro sebe. Intelektuálové naopak vyžadují svobodu pro sebe, ale pro nikoho jiného.“*

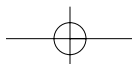
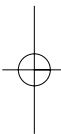
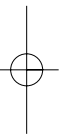
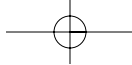
*Milton Friedman, Milton Friedman v Praze, LI, 1997*

*„Regulací k deregulaci“*

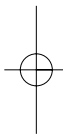
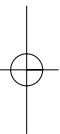
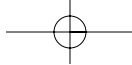
*Motto, které si původně vytkl ČTÚ pro svoji činnost*

*„Is that all a big joke?“*

*Reakce úředníků FCC na návrh R. H. Coase vytvořit trh s EMS*



TELEKOMUNIKACE -  
NOVÉ TRHY,  
STARÉ REGULACE



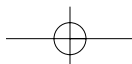
## TELEKOMUNIKACE – NOVÉ TRHY, STARÉ REGULACE

Praha 2002

Vydal:  
Liberální institut  
Spálená 51, 110 00 Praha 1  
jako svou 46. publikaci

Jazyková korektura: Ivana Mergerová  
Sazba a grafická úprava:  
PROXIMA STUDIO s. r. o., Velehradská 19, 130 00 Praha 3

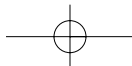
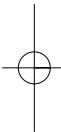
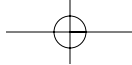
ISBN 80-86389-25-1



# OBSAH

## OBSAH

Hlavní myšlenky a závěry .....	7
Prolog aneb „Je to jen vtip“? .....	12
1. Úvod .....	14
2. Specifika telekomunikací oproti jiným síťovým odvětvím .....	15
3. Mýty v telekomunikacích. ....	19
4. Zásadní chyby v telekomunikační praxi za posledních 150 let .....	41
5. „Vzpouora“ malých zemí. ....	52
6. Evropská „deregulace“. ....	59
7. ČR v 90. letech – ztracená šance .....	68
8. Telekomunikační zákon 2000 – základní poznámky .....	75
9. Bezdrátová komunikace – státem řízený kartel .....	86
10. Privatizace Českého Telecomu – hořký příběh s překvapivým koncem .....	95
11. Návrh základních bodů reformy .....	103
Přílohy:	
A. „Velká bublina“ .....	107
B. AT&T .....	126





## HLAVNÍ MYŠLENKY A ZÁVĚRY

Tato studie popisuje aktuální stav regulace telekomunikačního odvětví (včetně procesu tzv. liberalizace a deregulace podle evropského stříhu) a staví do kontrastu ekonomické principy s východisky regulátorů při praktické regulaci odvětví. Studii lze pojímat jako pokračování projektu Liberálního institutu v oblasti deregulace síťových odvětví, na něž navazuje svojí strukturou i logikou svého argumentačního postupu.

Studie se snaží prokázat, a to jak teoretickými argumenty, tak i praktickými příklady, že naprostá většina regulačních aktivit (s výjimkou demonopolizace odvětví) má velmi nejasnou teoretickou fundaci, a to buď z důvodu špatné aplikace poznatků teoretické ekonomie, inženýrského způsobu myšlení při řešení ekonomických problémů, nebo z důvodu aplikace rovnostářského principu „práva na komunikační služby“. Navzdory tomu se však všechny regulační aktivity staly velmi houževnatými mýty, jež se neustále používají jako zdůvodnění všech možných regulačních zásahů. Mezi nejvýznamnější mýty patří především sporná teorie „přirozeného monopolu“ a její ještě spornější aplikace v podobě administrativního stanovování cen regulátory, která je zásadně v nějaké formě založena na nákladově orientovaných výpočtech a snaze o vytvoření tzv. „objektivních“ metod kalkulace cen (FAC, *best practice*, LRIC). Příkladem neadekvátní aplikace inženýrského přístupu v ekonomické oblasti jsou závěry regulátorů v otázkách alokace vysílacích práv v elektromagnetickém spektru, teze o „neefektivní duplikaci“ přístupových sítí související s teorií přirozeného monopolu či tvrzení o nutnosti státním aparátem „prosazovat standardy,“ ať již technologické nebo organizační (např. číslovací plán). Snaha o poskytování „práva na komunikaci“ se odráží v neustále se rozšiřujícím konceptu „univerzální služby“ a dalších požadavků na držitele telekomunikační licence.

### Chyby telekomunikačních politik

První oblastí, ve které byly provedeny největší chyby, je oblast vysílacích práv v bezdrátových telekomunikacích. Termín „vysílací práva“ (jež jsou určena frekvencí, místem vysílání a místem či oblastí příjmu) mnohem lépe vystihuje předmět diskuse než používaný termín „elektromagnetické spektrum“. Po mocensky motivovaném plošném znárodnění těchto práv v USA byl přijat režim státního vlastnictví vysílacích práv i ve všech ostatních státech. Rozdělování těchto práv mezi jednotlivé uživatele dodnes vesměs probíhá administrativním způsobem, stejně tak přiřazení frekvencí ke konkrétnímu účelu. Principiálně je tento režim identický s myšlenkou „racionálního“ centrálního plánování komunistického hospodářství, pouze okruh působnosti je omezen na jedno odvětví a některé služby.

Mezi negativní dopady státní správy vysílacích práv patří neefektivní alokace (neexistuje trh ani cenové informace umožňující rozhodnout, jaké použití vysílacích práv je nejužiteč-

nější), dochází k plýtvání způsobenému používáním vysílacích práv státem či v důsledku odložení konkrétních vysílacích práv pro potřebu budoucích technologií.

Specifickou otázkou je zpolitizovaná státní regulace rozhlasového a televizního vysílání, kde dochází k rozsáhlému plánování žánrového zaměření dané rozhlasové či televizní stanice. S tím je úzce spojen i systém přidělování vysílacích licencí, který funguje na základě vágních a arbitrárních kritérií („veřejný zájem“, „zákaz diskriminace“ atd.).

Druhou oblastí je cenová regulace založená na nákladových modelech. Model *Rate-of-Return* (tj. regulace podle nákladů a oprávněného zisku) se ukázal jako neudržitelný, protože v něm byla inherentně zabudovaná motivace k růstu nákladů (tj. kdo více utratil, ten více získal). Regulace *Price-Cap*, tj. regulace pomocí „cenových čepiček“, je pouhou modifikací metody *Rate-of-Return*, neboť neřeší zásadní problém cenových regulací – obrácení motivací regulovaných subjektů. V dlouhém období bude mít regulace pomocí cenových čepiček stejné účinky jako regulace pomocí oprávněných nákladů a přiměřeného zisku. Obdobně je na tom i dnes moderní a velmi populární model regulace cen podle *Long-Run-Incremental Costs* (LRIC). Přestože se tváří mnohem vědecktěji, složitěji a sofistikovaněji, je v něm opět zabudována tendence účelově upravovat náklady podle toho, jak se hodí jeho tvůrci – což v tomto případě nemusí být bývalý monopol.

Třetím bodem bylo donedávna praktikované licencování poskytovatelů telekomunikačních služeb, jež poskytovalo monopolní výsady pouze vybrané (a obvykle státní) společnosti. Dnes se tento systém modifikoval v tom duchu, že privilegovaných společností je několik a vstup do odvětví je poněkud jednodušší než v minulosti. Nicméně stále je pro vstup do odvětví rozhodující souhlas regulátora, a nikoliv podnikatelské rozhodnutí jednotlivých subjektů. Omezenost vstupu do odvětví je mnohem patrnější v oblasti bezdrátové komunikace, což souvisí se státní správou elektromagnetického spektra.

## Chyby se opakují

Přesto, že tyto chyby byly již počátkem 90. let velmi dobře známé, naše politická reprezentace toho nedbala. Polistopadový vývoj telekomunikačního odvětví byl od roku 1994 poznamenán přijetím „Hlavních zásad státní telekomunikační politiky“, které vycházely z netržního a státně-dirigistického přístupu k odvětví, tedy z přesného opaku toho, co tehdejší vláda a její čelní představitelé hlásali.

Klíčovým principem vládní telekomunikační politiky v 90. letech byla podpora monopolního tržního postavení SPT Telecom (dnes Český Telecom) s výjimkou 16 tzv. vymezených místních sítí (VMS), kam byli ve velmi omezené míře na bázi *facilities-based-competition* vpuštěni konkurenti SPT Telecom. Konkurenti působící ve VMS však byli nuceni nakupovat řadu služeb od SPT Telecom (dálkové, mezinárodní hovory a dokonce i propojení vlastních sítí) – bez možnosti jakékoliv volby – a byli vystaveni zvýšenému konkurenčnímu tlaku SPT Telecom, což vedlo k zániku většiny z nich. Tento experiment proto nelze nazvat jinak než parodií na konkurenci, jež ji zřejmě měla zcela zdiskreditovat.

Významným rozšířením konkurenčního prostředí byl vstup mobilních operátorů. V tomto ohledu není jasné, proč byla v roce 1991 udělena pouze jedna licence na síť NMT (a v roce 1996 pouze dvě licence na síť GSM) a proč tyto licence musely být svázány s již existujícími společnostmi (SPT Telecom, resp. České radiokomunikace). Jediným vysvětlením je opět politizace odvětví, rent-seeking jednotlivých zájmových skupin a politicko-hospodářská korupce.

Národní telekomunikační politika z roku 1999 nepředstavuje zásadní změnu v etatistické dikci „Hlavních zásad“ a vytyčuje další úkoly, z nich většina pochází z praxe obvyklé v EU

(univerzální služba, ONP neboli Open Network Provision, zvýšení DPH, udělení licence třetímu GSM operátorovi, změna číslovacího plánu...). Národní telekomunikační politika byla ve své většině realizována v Telekomunikačním zákoně z roku 2000 a v podzákoných normách, které na zákon navázaly.

Telekomunikační zákon má jednoznačně protitržní a dirigistický charakter. Důvody pro toto tvrzení je možné nalézt v následujících bodech, které jenom potvrzují, že 150 let opakované chyby telekomunikační politiky se replikují v téměř nezměněné podobě i nyní:

- (1) Stále existují administrativní bariéry pro vstup do odvětví, podmínky pro udělení licence zmíněné v zákoně sice budí dojem sofistikovosti, ale fakticky jsou zcela zbytečné, protože na situaci lze docela dobře použít obecné obchodní a živnostenské právo.
- (2) Zákon zakotvuje a navazující legislativa rozvíjí institut univerzální služby, který redistribuuje a rozhazuje peníze všech uživatelů telefonních služeb.
- (3) Institut povinného propojení a sdílení kapacit (ONP, Local Loop Unbundling – ten doposud v praxi v podstatě nerealizovaný) je v zákoně ošetřen takovým způsobem, že se jedná o faktickou socializaci celého odvětví. Ústavně zaručená vlastnická práva majitelů telekomunikačních sítí jsou Telekomunikačním zákonem vydána napospas úředníkům ČTÚ a jiným účastníkům trhu.
- (4) Zákon dále udržuje státní správu vysílacích práv bez možnosti sebemenšího průniku tržních mechanismů do jejich alokace.

## Reformní návrhy

Ve studii je obsaženo několik poměrně revolučních změn v dosavadním řízení telekomunikačního odvětví.

### **1. Sun-set clause pro ONP**

Především tzv. sun-set clause pro uspořádání ONP, neboli předem dané ukončení povinnosti se propojovat a povinně za regulované ceny pronajímat okruhy (neboli tzv. Local Loop Unbundling), a to v délce 5 až 7 let. V telekomunikacích je to období dostatečně dlouhé na to, aby konkurenční společnosti měly čas vybudovat své sítě, a dostatečně krátké na to, aby byly nuceny (tj. aby měly motivaci) tyto sítě budovat. Vedlejším důsledkem zavedení sun-set clause pro ONP bude i to, že budeme kompatibilní s právem EU, dokud se opět nezmění pravidla.

### **2. Arbitrážní řízení o cenových rozhodnutích**

Do té doby je navrženo pro cenové dohody arbitrážní řízení, jehož podstatou je povinnost rozhodce vybrat ze dvou návrhů jeden – ten „férovější“, a nikoliv tvořit nějaké třetí rozhodnutí. Takové uspořádání by alespoň částečně změnilo motivaci zabudovanou v současném systému „nedohodnout se bez regulátora“ na spíše „dohodnout se“. Toto arbitrážní řízení by mělo nastupovat v okamžiku, kdy se dva operátoři do přesně definované doby tří měsíců nedohodnou.

### **3. Zrušení univerzální služby**

Navrhujeme bez náhrady a co nejdříve zrušit institut univerzální služby. Jedná se o přežitý, nefunkční a zastaralý institut, jehož jediným cílem je transfer prostředků od jedněch poskytovatelů k druhým.

#### **4. Rozprodej EMS**

Klíčovým reformním návrhem je pak rozprodej EMS a jeho skutečná deregulace. Pro současné uživatele některých frekvencí navrhujeme vytvoření institutu věcného břemene pro potenciální majitele frekvencí. Věcné břemeno je na rozdíl od regulačních institutů institut v obecném občanském právu známý, zavedený a běžně používaný.

#### **5. Zrušení ČTÚ**

S rozpadem současného regulačního schématu a s ničením regulačních pravomocí navrhujeme omezovat činnost ČTÚ a nakonec jeho zrušení, neboť ve skutečně liberálním prostředí pro něj není místo.

### **Uspořádání studie**

Studie začíná prologem, v němž je popsána historická epizodka, která se odehrála na přelomu 50. a 60. let v USA, kdy návrhy budoucího nositele Nobelovy ceny za ekonomii R. Coase byly americkými regulátory prohlášeny za vtip. Dnes se již o stejných názorech na stejných místech (tj. ve špičce regulačních institucí) diskutuje s patřičným respektem.

Jelikož se jedná do značné míry o pokračování projektů Liberálního institutu, které se zabývaly energetickými síťovými odvětvími, a jelikož jsou metody regulace v telekomunikacích často srovnávány s těmi používanými v energetice, následuje kapitola o specifikách telekomunikačního trhu vůči energetickým síťovým odvětvím.

Následuje již tradiční kapitola studií Liberálního institutu, v níž je popsána mytologie v oblasti telekomunikací podrobně a je učiněn pokus o vyvrácení všech prezentovaných mýtů.

V kapitole o telekomunikačních mýtech (spolu s kapitolou o specifikách telekomunikačního trhu a kapitolou popisující základní chyby v telekomunikačních politikách v posledních 150 letech) je kromě mýtů a při jejich popisu ve stručnosti podána charakteristika historického vývoje odvětví telekomunikací a jeho regulace. Tato historie na konkrétních příkladech ukazuje jak příčiny vzniku mýtů telekomunikačního odvětví, tak jejich důsledky.

V kapitole Zásadní chyby v telekomunikační praxi za posledních 150 let ukazujeme, že realizované telekomunikační politiky bohužel splňují charakteristiky všech zmíněných mýtů, jak jsou popsány v předchozích kapitolách. A jak se ukáže v následujících částech, pak se toto příliš nezměnilo ani v současné době, charakterizované rétorikou o „deregulaci“ a „liberalizaci“ odvětví.

V kapitolách „Vzpouora malých zemí“ a „Evropská deregulace“ je nastíněn vývoj telekomunikačního sektoru a jeho regulace v několika zemích. Důvodem tohoto rozboru je snaha postihnout tendence v regulačních schématech v zemích EU, které nás ovlivňují díky snaze České republiky vstoupit do EU, jež s sebou přináší i nutnost tzv. „harmonizovat“ české právo s „acquis communautaire“. Vedle toho je poskytnut i přehled deregulačních snah průkopníků deregulace ve světě, což k překvapení mnohých nebyly tzv. velké a bohaté ekonomiky, ale naopak ekonomiky malé a relativně nebo i absolutně zaostávající za nejbohatšími. Jednalo se o Chile, Guatemala, Nový Zéland a Austrálii.

V kapitolách „ČR v 90. letech – ztracená šance“, „Telekomunikační zákon 2000“, Bezdrátová komunikace – státem řízený kartel“ a „Privatizace Českého Telecomu“ je podán zevrubný popis vývoje českého telekomunikačního trhu, který byl pro mnohé velkým porevolučním zklamáním.

Studie dále obsahuje ve formě dodatků dvě případové studie. V Dodatku A je rozebrána tzv. „Velká bublina“ ICT trhu v 90. letech a vývoj několika největších telekomunikačních spo-

lečností. Hlavním závěrem, ke kterému dospívají autoři studie, je poznání, že krachy telekomunikačních společností a jejich dlouhodobé problémy vznikly z několika základních důvodů:

- (1) Špatný odhad budoucích výnosů z nových technologií.
- (2) Přestřelené akvizice dot.comových a telekomunikačních společností.
- (3) Státní správa EMS a nešťastný projekt UMTS.
- (4) „Zapomenutí“ základních ekonomických pravidel.

Dodatek B na historické analýze společnosti AT&T ilustruje nežádoucí důsledky státní regulace telekomunikačního odvětví. Stejně tak ukazuje, že monopolizace telekomunikačního trhu nebyla v žádném případě výsledkem hry tržních sil neboli neviditelné ruky trhu, nýbrž naopak regulací velmi viditelné ruky státu, která konala ve prospěch velmi organizovaných zájmů některých skupin podnikatelů a politiků. Paradoxní parabolou v historii AT&T je fakt, že k jejímu nucenému rozdělení došlo v důsledku protimonopolní žaloby Ministerstva spravedlnosti USA, které zažalovalo AT&T za zneužívání monopolního postavení poté, co celá státní mašinérie pomohla téměř dokonalý monopol AT&T v amerických telekomunikacích vytvořit.

## PROLOG ANEB „JE TO JEN VTIP“?

V roce 1958 získali tři ekonomové a právníci (Ronald Coase, William Mackling a Jora Minasian) pracující v Center for Advanced Study in Behavioral Sciences grant od renomovaného výzkumného ústavu RAND Corporation na vypracování studie na téma „Problémy alokace elektromagnetického spektra“<sup>1</sup>. Cílem projektu bylo nalézt řešení neustále se opakujícího problému – tj. neefektivní alokace rádiového spektra, a možnost reformy alokačních mechanismů. Výsledkem práce tří zmíněných ekonomů byla studie, která navrhovala rozprodej elektromagnetického spektra formou aukce a vytvoření trhu i v této části americké ekonomiky. Po předání výsledků výzkumu a napsaného draftu studie zadavateli – tj. RAND Corporation a také Federal Communication Commission (FCC) byl vedoucí výzkumného týmu Ronald Harry Coase pozván na FCC k projednání závěrů. První otázka, která na slyšení padla z úst úředníků FCC, zněla: „To, co jste zde napsali, je celé vtíp?“<sup>2</sup> Ještě hůře dopadl Coase v RAND Corporation. Přesto, že RAND Corporation výzkum zaplatila, odmítla studii publikovat. Hlavním zdůvodněním, proč nepublikovat studii, byly vysoce kritické ohlasy na její draft, který byl postoupen k vnitřní oponentuře. Jeden z anonymních referentů práce napsal třeba následující: „Neznám žádnou zemi na světě – kromě několika málo zkorumpovaných latinoamerických banánových republik – kde by mohlo být seriózně navrhováno rozprodat rádiové spektrum.“ A mělo být ještě hůř. Vnitřní obězník RAND Corp. začal před publikací Coasovy studie varovat, protože by její zveřejnění mohlo způsobit významné problémy ve vztazích s vládou, jejími agenturami a především s Kongresem, který poskytoval největší podíl financí pro činnost RAND Corp.

Coase se však tehdy nedal odradit a ve svých výzkumech pokračoval a odůvodňoval nadále systém vlastnických práv v oblasti EMS. V té době působil na katedře ekonomie University of Virginia. Několika ekonomům z University of Chicago v čele s G. Stiglerem a A. Directorem se jeho argumenty nezdály a považovali je za chybné. Proto pozvali Coase do Chicaga, aby je osobně projednali na večerní seanci v domě A. Directora – mimochodem švagra M. Friedmana. Po proběhlé seanci to byli právě tyto vážení ekonomové, a nikoliv Coase, kdo změnil na základě disputací svůj názor. Požádali proto Coase, aby svoje argumenty sepsal podrobně do článku a publikoval ve vlivném časopise Journal of Law and Economics vydávaném University of Chicago. Ten pak byl publikován pod názvem „The Problem of Social Costs“ v roce 1961. V něm Coase formuloval tezi, že výsledek tržního procesu – za splnění některých podmínek – je nezávislý na rozdělení vlastnických práv. Tato teze se následně dostala do všech učebnic ekonomie jako Coasův teorém. A je pokračováním a teoretickým vyústěním jeho dlouhodobých studií o telekomunikačním trhu v USA a Velké Británii<sup>3</sup>. Okamžitě po publikaci se tento článek stal legendou a spolu s ním i jeho autor. Na rozdíl od jeho administrativních oponentů na FCC a RAND Corporation – historie nám již ani nezacho-

<sup>1</sup> V originále: „Problems of Radio Frequency Allocation“.

<sup>2</sup> V originále: „Is that all a big joke?“

vala v aktivní paměti jméno autora oné otázky o vtipu a elektromagnetickém spektru. Mimochodem v roce 1964 přestoupil Coase na University of Chicago a stal se editorem zmíněného časopisu Journal of Law and Economics. V této funkci působil až do roku 1982.

Paradoxem je to, že právě šéfové FCC koncem minulého století zatím alespoň verbálně (nikoliv však v praxi) přistoupili na všechno, co navrhoval Coase ve své práci. Typické je vystoupení tehdejšího předsedy FCC Williama Kennarda na veřejném slyšení komise 31. května 2000 na téma „Veřejné fórum o sekundárních trzích v oblasti EMS“ (Public Forum on Secondary Markets in Radio Spectrum“, kde prohlásil následující: (FCC) „by si měla jako svůj cíl stanovit to, aby se spektrum stalo běžnou komoditou, která bude obchodována na trhu.“

Čas dal za pravdu Coasovi a jeho kolegům. Trh v oblasti elektromagnetického spektra není tedy žádný vtíp, ale myšlenka hodná Nobelovy ceny za ekonomii. Roanald H. Coase se jí dočkal v roce 1991.

<sup>3</sup> R.H. Coase publikoval o telekomunikacích na obou stranách Atlantiku množství studií. K problematice telekomunikací se dostal poměrně náhodou v polovině 30. let, kdy na London School of Economics dostal přidělen jako vyučující kurz o veřejně prospěšných podnicích. Zjistil tehdy, že o tzv. veřejně prospěšných podnicích neví ekonomická teorie skoro vůbec nic, a začal se zabývat jejich historií. V té době se jednalo především o pošty, rádiové vysílání a telekomunikace. Po válečném přerušení se k obecně prospěšným podnikům vrátil. Např. v roce 1948 strávil v USA osm měsíců na Rockefellerově stipendiu studiem amerického rozhlasového vysílání. Po přestěhování do USA v roce 1951 ve výzkumu pokračoval.

# 1. ÚVOD

V současnosti prožívá jeden z nejzajímavějších a nejdůležitějších oborů moderní ekonomiky velkou a vleklou krizi. Spíše by se mělo říci kocovinu po neuvěřitelném rozmachu, který pro oblast telekomunikací nastal v druhé polovině 90. let.

Studie, kterou právě držíte v rukou, má několik poměrně ambiciózních cílů:

- Snaží se o poodhalení skutečných důvodů, které ke krizi v telekomunikacích vedly.
- Snaží se nalézt cestu, jak by měly telekomunikační společnosti a především regulační orgány na krizi reagovat.
- Snaží se zasadit současný vývoj do kontextu vývoje telekomunikačního sektoru v jeho dlouhé a pohnuté historii.
- Snaží se popsat vývoj českého telekomunikačního sektoru v souvislostech s vývojem v zahraničí.
- Snaží se podat konkrétní doporučení pro českého regulátora, jaké by měly být další kroky v reformě telekomunikačního sektoru a jeho regulačního rámce.

Na jednu studii je to cílů až dost, proto rychle bez dlouhých úvodů obraťme list. Tuto studii můžeme do určité míry považovat za další pokračování projektů Liberálního institutu v oblasti síťových odvětví, byť se doposud jeho činnost soustředila spíše na energetická síťová odvětví (tj. na elektroenergetiku, plynárenství a teplárenství)<sup>4</sup>. Podívejme se proto nejdříve na to, jak se telekomunikace od energetických síťových odvětví liší, neboť jsou s nimi často srovnávány a mnoho politických doporučení vychází z analogií vytvářených mezi jednotlivými síťovými odvětvími.

<sup>4</sup> Konkrétně se jedná o následující studie, na které budeme často odkazovat: M. Zajíček: *Energetická média a regulace*, LI, 2002; M. Zajíček: *Konkurence v českém teplárenství a koheze energetických trhů*, LI, 2001; M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství*, LI, 1999; L. Dušek: *Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie*, LI, 1998.



## 2. SPECIFIKA TELEKOMUNIKACÍ OPROTI JINÝM SÍŤOVÝM ODVĚTVÍM

Specifika telekomunikací bývají často dávana jako důvod, proč je nutné tento sektor regulovat. Pokud bychom však chtěli, tak specifiky jednotlivých odvětví odůvodníme jakoukoliv regulaci. Na specifika se musíme dívat naprosto jinak. Specifika odvětví pouze vytvářejí prostor pro jinou formu uplatnění tržních sil. Ve specifickém sektoru mají existovat specifické tržní struktury, ne specificky orientovaná regulace. Mimochodem, ačkoliv specifiky telekomunikací bylo často argumentováno, regulační schémata používaná v minulosti i v současnosti rozhodně nijak odvětvově specifická nejsou – naopak jedná se o typicky úřednický zglajchšaltované postupy, které jsou pro všechny sektory zhruba stejné. Pokud tedy mají specifika telekomunikací být k něčemu důvodem, pak pouze ke skutečné deregulaci a liberalizaci, neboť pouze skutečné tržní prostředí vytvoří specifické nástroje, které by odrážely potřeby a specifika daného odvětví.

### Telekomunikace „nic neprodukuje“ – „pouze“ nabízejí služby

Významným specifikem telekomunikací je to, že se jedná o odvětví poskytující nikoliv produkty, nýbrž služby. Na první pohled zní tato věta naprosto banálně. Nicméně především v souvislosti s deregulačním mainstreamem (podrobněji viz dále) se jedná o klíč k pochopení toho, co se v současnosti v telekomunikačním sektoru děje.

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

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

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

V telekomunikacích tomu tak není. Vlastně nám v telekomunikačním sektoru chybí obsah, náplň poskytovaných služeb. Ta měla být součástí telekomunikačních firem v rámci tzv. konvergence, kdy společnosti tvořící „obsah“ se měly stát součástí telekomunikačních gigantů. Nicméně konvergenční mánie pomalu odeznívá (viz dodatek Velká bublina), a i pokud by byla realizována v plném rozsahu jejich věrozvěstů, stále by existovalo obrovské množství služeb, které jsou typické svou „bezobsažností“ – telefonní hovory všeho druhu, připojení na internet všeho druhu apod. Obsah vytváří až ten, kdo danou službu využívá. V čem si pak chtějí telekomunikační firmy konkurovat, když služby veřejného přepravce jsou regulovány? Bez vlastní infrastruktury je konkurence také poněkud „bezobsažná“. Pokud pro některou telekomunikační firmu bude jednodušší a levnější starat se pouze o spoje a poskytování např. širokopásmového přístupu k internetu přenechá jiným společnostem, pak zde je prostor pro vyjednávání a pro vzájemně výhodný obchod. Vynucené „dohody“ nevedou nikdy k ničemu jinému než k neefektivnímu využívání omezených zdrojů a k nespokojenosti jedné ze stran, častěji však obou.

Metoda moderní regulace ztělesněná v regulačním mainstreamu současnosti a použitá v jiných odvětvích je tak pro telekomunikace právě díky jejich specifickým naprosto nevhodná. Přesto se těší plné podpoře současného politického a regulačního establishmentu, ale často samotných telekomunikačních firem.

## (Ne)možnost arbitráže

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

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

V telekomunikacích je možná ale arbitráž jiného druhu. Díky ní se poprvé dostáváme k velkému problému telekomunikací – tj. k vzájemnému propojení. Předpokládejme následující situaci. Neexistovala by povinnost propojování. Český Telecom by odmítl podepsat propojovací dohodu s alternativními operátory nebo by nabídl takové podmínky, které by byly nepřijatelné – typicky prohibitivní ceny za ukončení hovoru ve vlastní síti. Jeho cílem by bylo znemožnit vstup konkurentů do odvětví a zachovat si tak zděděné monopolní postavení. Nebo alespoň vstup konkurentům co nejvíc znepříjemnit. V telekomunikacích totiž není problém hovor začít, nýbrž ukončit. Alternativní operátor zpravidla nemá problém vystavět jednu linku ke svému zákazníkovi, ale má problém vystavět linky k jiným uživatelům, ke kterým se chce jeho zákazník dovolat. Buď se tedy dohodne na propojení se stávajícím operátorem, nebo si postaví vlastní kapacity. Jedná se o dobré řešení a tento vývoj se nazývá „facilities-based competition“, ale je skutečně zdoluhavé a nákladné. Pro získání alespoň některých zákazníků a generování alespoň některých zdrojů je nutné potenciálním zákazníkům dát možnost se někam dovolat již od počátku. Jenomže propojovací ceny mohou být ze strany incumbentů<sup>5</sup> stanoveny prohibitivně. Existuje ale ještě možnost „arbitráže“ v přene-

<sup>5</sup> Incumbent = bývalý monopol; obecně = obhájce stávající pozice. Jedná se o výraz, který do obecného užívání přišel z americké politiky, kde se výrazem incumbent označuje stávající politik, který obhájuje svoji funkci ve volbách.

seném významu. Když se nebudu moci dohodnout s Telecomem, pak bude možné se dohodnout s někým, kdo propojovací dohodu s Telecomem uzavřenou má. Typicky mobilní operátoři, nebo zahraniční společnosti. Hovory pak budou mířit nejdříve do sítě smluvního subjektu a z ní pak do sítě Telecomu. Nebylo by to sice nejlevnější řešení, ale poskytovalo by strop, nad který ceny Telecomu nemohou již být zvýšeny.

S rozvojem sítě alternativního operátora pak dojde, pokud se bude jednat o úspěšný rozjezd, ke dvěma efektům, které postavení tohoto operátora posílí. Zaprvé, s růstem počtu zákazníků alternativní sítě počet hovorů směřujících do této sítě ze sítě Telecomu bude růst a vzájemný poměr se začne vyrovnávat, což velmi sníží vliv eventuálních prohibitivních cen. Za druhé, síť alternativního operátora dosáhne tzv. kritické meze, po jejímž překonání se stane samoživitelná a tím i ekonomicky stabilní vůči jiným sítím. Nemusí to vůbec znamenat, že bude pokrývat stejné oblasti jako současné sítě Telecomu nebo se stejnou hustotou. Díky povinnosti univerzální služby (viz podrobně dále) dnes nikdo neví, jaká struktura sítě je správná a vhodná.

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

## Politizace odvětví

Politizace telekomunikačního sektoru se týká především přidělování licencí k podnikání. Nejvíce je to snad patrné v otázce udělování licencí na podnikání prostřednictvím využití EMS<sup>6</sup>. Politický vliv se neuplatňuje ani tak silně u rozhodování o alokaci části spektra pro jednotlivá využití. To je pro politiky na první pohled příliš technická oblast, byť se jedná, jak ještě uvidíme v následující kapitole, především o ekonomické rozhodnutí. Nicméně druhá část rozhodování regulačních úřadů – tj. o tom, kdo konkrétně danou část spektra ke stanovenému účelu bude využívat, je pro politiky přímo živná půda. Využijeme tzv. principu „Watergate“, tj. že o korupci se vždy mluví v minulém čase, a pro příklady korupčního chování úředníků a politiků se vydáme do USA. Začneme hned v prvopočátcích rozhodování FCC o využívání EMS. V roce 1936 korupční chování dosáhlo až na samý vrchol mocenské pyramidy USA. F. D. Roosevelt, prezident, který zřašizoval na čas americkou ekonomiku, zasahoval ve prospěch svých přátel, aby získali licenci na provozování rádiové stanice. V podstatě vše, co musel udělat, bylo, aby zavolal šéfovi FCC, a licence byla.

Aby to ovšem republikánské straně nebylo líto (F. D. R. byl demokrat), tak praxe se příliš nezměnila ani za republikánské administrativy, která přišla po demokratech. V dobách prezidenta D. Eisenhowera získalo licenci k provozování své rádiové stanice osm výslovně pro republikánských časopisů. Naopak deset prodemokratických bylo se stejnou žádostí odmítnuto. A podobně bychom mohli pokračovat.

Možnost ovlivnit rozhodnutí, kdo bude vlastnit jakou licenci, dává politikům možnost ovlivnit nejenom rozdělení zdrojů, ale také obsah toho, co bude na jednotlivých rádiových nebo televizních stanicích vysíláno. A to přes všechna ústavní ujištění o nezávislosti a nedotknutelnosti médií, a to dokonce explicitně i v Communication Act 1934. Stejně jako v případě korupce by bylo možné uvést desítky případů zasahování FCC do obsahu vysílání amerických rádiových a televizních stanic.

Soukromé zájmy politiků jsou ale v souladu s veřejnými zájmy pouze shodou velkých okolností a náhod. Neměly by proto zasahovat do tak závažné oblasti, jakou je rozdělování

<sup>6</sup> I když ani v oblasti telekomunikací používajících fixní linky není politický vliv bezvýznamný. Typickým případem byl vývoj v amerických telekomunikacích po vypršení Bellových patentů v roce 1894, kdy se americký telekomunikační sektor otevřel z větší části konkurenci. Viz dodatek o AT&T.

částí EMS pro jednotlivá využití, ani v oblasti přidělování konkrétních licencí. Tržní reforma by jakoukoliv takovou možnost jednou provždy znemožnila.

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

## Konvergence<sup>7</sup>

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

Po tomto krátkém srovnání telekomunikací a energetických síťových odvětví je možné přistoupit k vlastní studii. Již se stalo tradicí, že studie LI týkající se síťových odvětví začínají přehledem mýtů, které se v těch kterých odvětvích za mnoho desetiletí nashromáždily. Ani tato studie není výjimkou. Proto vítejte do světa moderních mýtů, legend a pohádek pro vzdělané dospělé...

<sup>7</sup> Zde je nutné poznamenat, že je možné konvergenci chápat ve dvou významech. Zprv se jedná o spojení distribučních kanálů a obsahu – tj. ten význam, který budeme preferovat v této studii. Druhý poněkud mlhavější význam slova konvergence je spojování služeb doposud poskytovaných různými poskytovateli a snaha o využití synergických efektů z toho vyplývajících. V tomto významu nebudeme slovo konvergence v této studii využívat.

### 3. MÝTY V TELEKOMUNIKACÍCH

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

#### Mýtus 1:

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

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

#### Deskripce:

Pokud bychom rozebrali teorii přirozeného monopolu, pak říká zhruba následující. Firma, která je jediným nabízejícím nějakého produktu nebo služby, nemajících žádný blízký substitut, se označuje jako monopol. Avšak předmětem této studie je podobná, ale přece jenom odlišná kategorie – přirozený monopol. Teorie přirozeného monopolu se příliš nezabývá skutečným počtem nabízených statků nebo služeb na trhu a ani z něj nevychází. Spíše se soustřeďuje na vztah mezi poptávkou a technologií nabídky. Pokud může být celá poptávka na relevantním trhu uspokojena při nejmenších nákladech jedinou firmou spíše než dvěma či více firmami, pak tento trh vykazuje charakteristiky přirozeného monopolu, a to bez ohledu na skutečný existující počet firem, které na daném trhu existují.

Klíčem k normativní teorii přirozeného monopolu<sup>8</sup>, kterou zde popisujeme, je skutečně technologický stav daného sektoru, který se navenek projevuje velmi specifickým průběhem nákladových křivek. V daném odvětví by měly být velmi vysoké (až extrémně) náklady vstupu do odvětví, tj. především fixní náklady. Variabilní náklady (tj. provozní náklady) by naopak měly být velmi malé. Navíc by měly existovat velmi vysoké úspory z rozsahu, které na jednu stranu vyplývají již z vysokých fixních a nízkých variabilních nákladů, ale navíc mohou být posíleny i velmi nízkými mezními náklady spotřeby dodatečné jednotky. Celkový efektem je pak to, že mezní náklady jsou na celém relevantním trhu klesající, a tím je způsobeno, že průměrné náklady mají také klesající průběh na celém relevantním trhu.

Pokud na takovém trhu existuje více než jedna firma, pak může nastat dvojí vývoj. Zaprvé, dojde k cenové válce a po velmi krátké době zbude na trhu v důsledku fúzí, akvizic

<sup>8</sup> Normativní teorie přirozeného monopolu je teorií, která popisuje, proč je třeba regulovat přirozené monopoly.

a bankrotů pouze jediná firma, která díky nákladové výhodě bude obsluhovat celý trh. Druhou možností je souběžná existence více firem, jejichž výroba však bude nákladnější, než byla výroba jedné firmy, a proto bude docházet ke spotřebě více vzácných zdrojů, než je bezpodmínečně nutné. V prvním případě je konkurence velmi krátkodobá a povede ke vzniku monopolu, jehož cenová politika bude znevýhodňovat spotřebitele (monopol bude nabízet méně produktů nebo služeb při vyšší ceně) a ve druhém povede k neefektivním hospodářským výsledkům kvůli vyšším nákladům dvou či více firem (tj. kvůli neefektivním duplikacím), které také povedou k vyšším cenám a nižší nabídce statků nebo služeb.

Hlavním problémem, který tato teorie vidí, je neefektivní využívání vzácných zdrojů, a to buď z důvodu neefektivních duplikací, kde je ztráta vzácných zdrojů evidentní, nebo i vinou monopolního postavení firmy, kde je k vysledování ztráty vzácných zdrojů potřeba provést poněkud sofistikovanější úvahu. V případě monopolní firmy by přece na první pohled nemělo docházet ke ztrátě zdrojů, protože monopolní firma sice vyrábí méně produktů nebo poskytuje méně služeb, a to vše za vyšší cenu, ale vyšší cenou dochází na první pohled pouze k přelévání bohatství od spotřebitelů k majitelům firem. V ekonomické hantýrce se tento přeliv nazývá snížení spotřebitelského přebytku ve prospěch monopolní firmy. Spotřebitelé si tedy mohou nakoupit méně zboží, protože velké částky utratí za monopolně nabízené zboží a služby, nicméně majitelé firmy a firma samotná získají dodatečné množství prostředků, a proto budou moci utratit více. Agregátní efekt ztráty zdrojů by měl být nulový, mělo by dojít pouze k „nespravedlivému“ přerozdělení zdrojů, které může být velmi omezeno tím, že spotřebitelé by byli zároveň majiteli monopolní firmy. Tato úvaha má však jeden háček. Platila by pouze v případě, kdy by poptávka po monopolně nabízené službě nebo zboží byla dokonale neelastická (tj. naprosto svislá) – jinými slovy by jakékoliv zvýšení ceny nemělo žádný vliv na spotřebované množství. Pak by skutečně celý efekt zvýšení ceny dopadl na vrub pouze transferu bohatství, tj. snížení přebytku spotřebitele na úkor přebytku výrobce. Velikost tohoto přesunu mezi přebytky spotřebitele a výrobce se někdy nazývá Hicksovo pole.

V realističtější variantě tvaru poptávkové křivky (ani poptávka po pitné vodě není dokonale neelastická) se však zvýšení ceny neprojeví pouze v transferu bohatství mezi firmou a jejími majiteli na jedné straně a spotřebiteli na druhé straně. Kvůli klesajícímu tvaru poptávkové křivky neobsáhne Hicksovo pole celé snížení spotřebitelského přebytku, ale pouze jeho část. Druhá část, která leží mimo Hicksovo pole a neleží ani ve zbývajícím přebytku spotřebitele a ani v původním přebytku výrobce, se nazývá Harbergerovo pole (nebo podle tvaru Harbergerův trojúhelník). Jiný název této části původního přebytku spotřebitele vyjadřuje lépe její charakter – náklady mrtvé váhy (dead weight loss). Tato část původního přebytku spotřebitele vyjadřuje čistou ekonomickou ztrátu, protože vůči ní neexistuje protíváha. Pro spotřebitele je následkem zvýšení ceny ztracena, ale monopolní výrobce ji tak nezískává. Z tohoto důvodu se jeví i neregulované přirozeně monopolní postavení firmy jako neefektivní, ačkoliv při něm nedochází k neefektivním duplikacím.

### **Námítka:**

K celé konstrukci teorie přirozeného monopolu je nutné přistoupit s velkou skepsí. Ve svém původním významu termín *monopol* vyjadřoval výsadu, výhradní právo určitého subjektu podnikat v určitém odvětví – ve výrobě soli nebo třeba v dovozu kávy. Takto definované a chápané monopoly se vyvinuly v některých zemích západní Evropy především v souvislosti s rozvojem zámořského obchodu s kořením<sup>9</sup>, kdy je panovník uděloval některým obchodním kruhům typicky pro obchod s Indiemi neboli na východ od mysu Dobré naděje. Ten-

<sup>9</sup> Nejprve s pepřem (v 16. století), kdy obchodu s Indiemi dominovali Portugalci. Později i s jinými komoditami, kdy začali v 17. století dominovat Holanďané, aby nakonec od 18. století dominovali Britové.

to objektivně identifikovatelný, úzký koncept monopolu byl později poněkud zobecněn a nahrazen něčím daleko vágnějším: monopolistou (oligopolistou) se stal každý, jehož podíl na trhu lze charakterizovat jako „dominantní“. Toto pojetí monopolu stálo u zrodu velkých zásahů státu do ekonomiky – tzv. protimonopolní politiky.<sup>10</sup> Ekonomické opodstatnění těchto zásahů však bylo „vypracováno“ a předloženo až o několik desetiletí později, kdy bylo toto pojetí monopolu upřesněno, a od té doby je monopoem každý, kdo disponuje „tržní mocí“. Ta spočívá ve schopnosti měnit cenu svých produktů prostřednictvím změny nabízeného množství.

Opuštění prvního, užšího<sup>11</sup> pojetí monopolu bylo nešťastným krokem, neboť mělo za následek ztrátu objektivnosti tohoto konceptu. Pozdější, širší pojetí monopolu totiž umožňuje za monopol označit v praxi jakýkoliv subjekt a ospravedlnit tak jeho regulaci. Vhodnou definicí „relevantního“ trhu, popř. poukázáním na skutečnost, že existence horizontální (dokonale elastické) poptávkové křivky po produktech jednotlivého nabízejícího není ani teoreticky možná, se lze tohoto absurdního závěru jednoduše dobrat.

Podobně nejasné jsou i důsledky, k jakým monopoly v různých pojetích údajně vedou. V případě užšího pojetí je monopol bezpochyby něčím, co spotřebitele poškozují. Kooperace mezi spotřebitelem a nějakým alternativním poskytovatelem určitého statku je zákonem (tj. pod hrozbou násilí) zakázána. V širším pojetí lze však do kategorie monopol zahrnout i takového nabízejícího, který má (dle nějaké arbitrární definice odvětví) „velký podíl na trhu“ nikoliv proto, že by jeho konkurentům nebylo dovoleno podnikat, nýbrž proto, že jeho produkty spotřebitelé preferují tak silně, že produkty ostatních nabízejících vůbec nechťejí, nebo proto, že jeho potenciální konkurenti prostě nejsou schopni nabízet srovnatelný produkt. Je-li takový „monopol“ vytvořen a udržován spotřebiteli, není vůbec jasné, jak může spotřebitele poškozovat. Existují samozřejmě produkty, jejichž průměrné náklady s rostoucím množstvím klesají<sup>12</sup> nebo jejichž atraktivita se s rostoucím množstvím zvyšuje.<sup>13</sup> V takových případech se mluví o tzv. přirozených monopolech, které jsme stručně charakterizovali výše.<sup>14</sup> Ani ty ovšem spotřebitele nijak poškozovat nemohou, neboť nemohou spotřebitele k ničemu nutit. Dochází-li mezi nimi a spotřebiteli ke směně, i zde z ní obě strany získávají.

<sup>10</sup> S těmito „protimonopolními“ zásahy se ještě několikrát setkáme. Striktně vzato beze změny v pojetí monopolu by vlády byly jen těžko schopny protimonopolní politiku provádět, neboť by vlastně jednou rukou bojovaly proti tomu, co druhou rukou vytvářely. Nejenže je v současné době původní pojetí monopolu hospodářskou politikou ignorováno, ale tvůrci hospodářské politiky se zjevně nedrží ani pojetí pozdějšího. Jinak by totiž zjistili, že mnohé aktivity státu jsou v rozporu s jeho protimonopolní politikou. Stát tak sice brojí proti monopolům, ale pouze těm, které by dříve za monopoly považovány nebyly, tedy těm, které sám administrativně nestvořil. Ty, které sám vytvořil, si nadále pečlivě hlídá – protimonopolní politika nikdy nezasahovala proti monopolnímu výrobci elektřiny, poskytovateli telekomunikačních služeb, nebo dnes proti poště, centrální bance a různým profesním komorám (lékaři, advokáti, architekti...). A že ani v tomto pojetí není stát tak úplně konzistentní, o tom se přesvědčíme především v dodatku o AT&T.

<sup>11</sup> Jak je zřejmé, moderní pojetí monopolu zahrnuje i všechny monopoly v původním pojetí. Proto mluvíme o původním pojetí jako o „úzkém“ a o pozdějších jako o „širších“. Pozdější pojetí tohoto termínu vychází pouze z identifikace určitého stavu (v tomto případě koncentrace výroby), přičemž – na rozdíl od původního pojetí – nebere v úvahu příčiny tohoto stavu. Existuje však zásadní rozdíl, probíhá-li koncentrace odvětví násilně (administrativně), anebo dobrovolně (jako výsledek dobrovolné směny subjektů v ekonomice)!

<sup>12</sup> Pro každou produkční funkci platí, že existuje určité množství vstupu, od něž mezní produkt každé další dodatečné jednotky klesá. Pro tomu odpovídající nákladovou funkci potom platí, že existuje určité množství výstupu, od něž mezní náklady na výrobu každé další dodatečné jednotky rostou, a proto rostou (dříve nebo později) i náklady průměrné. Čím menší je celková tržní poptávka vzhledem k tomuto množství, tím „dominantnější“ podíl na trhu budou jednotliví nabízející mít. Pokud bude toto množství dokonce vyšší, než je současná celková poptávka, potom bude existovat jen jediný nabízející.

<sup>13</sup> Tento jev je někdy označován jako network effect.

<sup>14</sup> Slovem „přirozený“ se má tedy na mysli skutečnost, že ke koncentraci dochází nikoliv v důsledku existence monopolní výsady, nýbrž přirozenou cestou. Tato teorie vznikla jako ex post ospravedlnění pro vytvoření regulovaných státních monopolů v odvětvích, která jsou dnes za přirozené monopolní označována (elektroenergetika, plynárenství, telekomunikace). Nemůžeme ovšem vědět, do jaké míry jsou tato odvětví skutečně přirozeně monopolní, neboť byla státem zmonopolizována v době, kdy vývoj v tomto odvětví zdaleka nenasvědčoval tomu, že by zde existovaly úspory z rozsahu. Jak napsal John Maurice Clark: „Telefonní společnosti ... nevykazují žádné znaky úspor se zvyšující se velikostí, ale spíše opak.“ (J. M. Clark: *Economics of Overhead Costs*, University of Chicago Press, 1923, str. 321, citováno v Thirer, 1994).

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

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

Navíc není vůbec jisté, že právě telekomunikace vykazují znaky přirozeného monopolu – tj. ty technické a poptávkové charakteristiky, které jsou k popisu odvětví jako přirozeného monopolu nutné. V počátcích telefonie samozřejmě neexistovala žádná elektronika a veškeré ústředny a přepojování hovorů byly manuální. Spíše se lze proto domnívat, že telekomunikace nebyly přirozeným monopolem. S rostoucím počtem propojených subjektů roste poptávka po službách telefonních společností mnohem rychleji, než roste počet propojených. Vyplyvá to ze síťového efektu. V případě manuálního přepínání je k obsluze vyššího množství zákazníků nutné najmout proporcionalně mnohem více lidí. A nikoliv méně! Stejně tak je tomu u kapitálového vybavení. Pokud tedy někdy telekomunikace vykazovaly technologické charakteristiky přirozeného monopolu, pak nikoliv ve svých počátcích. Kupodivu dnes, kdy je víra v existenci přirozených monopolů v telekomunikacích mnohem menší, je z technologického pohledu tento sektor „ideálu“ přirozeného monopolu mnohem blíže.

Vedle těchto ryze technologických námitek hrají roli také námitky týkající se struktury firem. Velké firmy, které by i na trhu mohly vykazovat teoretické znaky přirozeného monopolu, jsou velice těžko říditelné a náklady na jejich řízení rostou exponenciálně. I kdyby tedy samotná produkce vykazovala znaky přirozeného monopolu, pak celková nákladová křivka společnosti nikdy nemůže v čisté podobě tyto charakteristiky vykázat.

## Mýtus 2:

*Přirozeně monopolní odvětví je nutné regulovat, protože neregulovaný monopol bude vysávat spotřebitele.*

Jedná se vlastně o pokračování předchozího mýtu. Byť ne příliš logické, ale neustále opakované, které se tímto opakováním po vzoru Josefa Goebbelse „stalo pravdou“.

### **Deskripce:**

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

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

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



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

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

### Námítka:

I kdybychom přece jenom připustili, že každý (tj. i přirozený) monopol v širším pojetí je problémem, který je nutno řešit, stále z toho neplynou závěry o nutnosti regulace v podobě, v jaké byla a je prováděna a zdůvodňována. Zaprvé, znamená-li monopol nedostatek konkurence, potom je snad nejhorším lékem na problém monopolu omezování vstupu do odvětví. K tomu však nejenže v historii došlo (v případě telekomunikačního odvětví, jak ještě ukážeme, se jednalo o státem udržované a někdy i vlastněné monopoly), ale dochází k tomu pod taktovkou tzv. deregulace dodnes. Za druhé, stát si za účelem protimonopolní politiky vytvořil zvláštní orgán – v případě ČR *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*. Není jasné, proč by dohled nad údajnými monopoly v telekomunikačním odvětví nemohl spadat mezi aktivity tohoto úřadu.<sup>15</sup> Z argumentu monopolu rozhodně nevyplývá nutnost existence nějakého zvláštního regulačního orgánu – telekomunikačního úřadu. A konečně za třetí, moderní technologie nabízejí stále více alternativ pro spotřebitele i v oblastech tradičně považovaných za monopolní (i např. na úrovni tzv. *last mile*).

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

Další námitkou k regulaci je to, že vychází z naprosto idealistických až nesmyslných předpokladů. Základním implicitním předpokladem celé teorie je dokonalá informovanost. Předpokládá se, že všechny subjekty, tj. regulovaná firma, spotřebitelé a především regulátor, mají dokonalé informace o všech relevantních křivkách, které je nutné brát při rozhodování v úvahu – tj. především nákladových křivkách a křivce poptávky. Problémem však je, že v praxi jsou tyto křivky v podstatě nezjistitelné. Z manažerského účetnictví<sup>16</sup> (pokud je dob-

<sup>15</sup> To přirozeně neznamená, že bychom považovali státní protimonopolní politiku, natož potom činnost ÚOHS, za smysluplnou. I když bychom pominuli veškeré teoretické výhrady proti údajné škodlivosti všech monopolů, stala se protimonopolní politika v praxi daleko spíše nástrojem boje neschopných proti schopným než prostředkem ochrany spotřebitelů.

<sup>16</sup> Jediné účetnictví, které je pro získávání relevantních informací podstatné, je manažerské účetnictví, protože pouze to zobrazuje skutečný stav podniku pro potřeby řízení. Jakékoliv jiné výkazy jsou vždy „vylepšovány“, ať už vědomě, nebo nevědomě, ale někdy i vynuceně podle toho, k čemu slouží - typickým příkladem jsou účetní výkazy pro daňové účely, které musí být vedeny podle závazných předpisů, ať už mají ekonomickou logiku, nebo nemají, a které jsou navíc velmi často „upravovány“ tak, aby podnik musel zaplatit co nejméně daní – tato činnost je eufemisticky označována za „daňovou optimalizaci“.

ře vedeno) lze zjistit pouze velmi málo žádaných informací – lze zjistit historické náklady (celkové a průměrné) při určitém skutečně vyrobeném množství. Přičemž tyto náklady lze pro daný výrobek s jistotou určit pouze v tom případě, že firma vyrábí jen jeden produkt. Pokud vyrábí více produktů nebo poskytuje více služeb, pak neexistuje žádná metoda, jak odlišit, které náklady patří k určitému výrobku nebo ke skupině výrobků. Co nám říkají tyto historické údaje? Doslova pouze to, že v daném roce se za určité množství nákladů vyrobilo určité množství výrobků. Neříkají nám nic o tom, jaký průběh měly nákladové křivky. Pokud něco můžeme z historických dat vyčíst, tak pouze to, že v daném roce známe jeden bod z té které křivky, ale nevíme nic o jejím tvaru a průběhu v dalších bodech. Historicky bylo dosaženo pouze jednoho výsledku, a žádného jiného.

Není možné nákladové křivky získat tím, že propojíme body několika různých historických pozorování v několika po sobě následujících letech, protože tímto postupem bychom předpokládali naprostou stabilitu nákladových a poptávkových křivek. Jejich značnou stabilitu bychom mohli předpokládat pouze v případě konstantních technologií a v případě neměnnosti informací času a místa. V případě technologií lze sice alespoň v některých letech předpokládat, jaké základní technologie bude určitá firma v daném výrobním podniku využívat (zvláště v energetice mají technologie poměrně dlouhou životnost – vyjádřeno to je také dlouhou dobou návratnosti investovaného kapitálu), ale tyto základní technologie (např. způsob výroby elektřiny z plynu) tvoří pouze část veškerého technologického vybavení (např. obslužné řídicí a informační systémy se mění podstatně rychleji). Dále se mění struktura firem, způsoby řízení a vedení podniků a v neposlední řadě personální vybavení podniků a tyto skutečnosti se samozřejmě na průběhu nákladových křivek projeví. Nejpodstatnějšími změnami jsou však neustále se měnící informace času a místa. Tj. neustále se měnící ceny vstupů, způsoby získávání všech potřebných vstupů, jejich dodavatelé apod. Stabilita jejich dodávek je způsobena neustálým přizpůsobováním se dané firmy měnícím se podmínkám a také neustálým přizpůsobováním se okolí firmy měnícím se podmínkám a také požadavkům firmy. Výsledkem je, že nákladové křivky se neustále mění a neexistuje možnost, jak by se daly spočítat nebo odhadnout.

I pokud bychom byli schopni nějakým zázračným způsobem jednotlivé nákladové křivky odhadnout nebo spočítat na základě historických dat, pak velkým problémem zůstává to, že regulace se vytváří ex ante, ale údaje jsou k dispozici ex post. Aby mohla být regulace efektivní, musel by regulátor kromě výpočtu historických nákladových křivek umět také odhadnout, jaké budou nákladové křivky v budoucnu. Buď by mohl předpokládat jejich stabilitu (což je nesmysl ze své podstaty, jak jsme ukázali výše) nebo by musel umět věštit, a ani to by nestačilo. Fluktuace křivek vyplývají z podstaty ekonomických procesů – tj. z toho, že ceny nejsou objektivní vlastností věcí, ale pouze přiřazeným indexem, který nám ukazuje relativní vzácnost statků a který je závislý na chování milionů jedinců po celém světě. Jelikož ceny nejsou objektivní, pak je nelze ani objektivně vypočítat a jejich odhad do budoucna je záležitost velice riziková. Právě cena je výsledkem neustálých pohybů nabídky a poptávky (tj. chování lidí oceňujících objektivní vlastnosti věcí a měnící se informace času a místa) a v silách regulátora není nejen adekvátně reagovat na měnící se okolnosti (tj. na fluktuace nabídky a poptávky), ale ani všechny měnící se podmínky vůbec zaregistrovat a vyhodnotit je, natož je předvídat. Navíc, cena je nejenom výsledkem činnosti lidí, ale působí také zpětně. Je motivačním faktorem. Cenové změny vyvolávají změnu chování lidí. Proto je jakýkoliv zásah do tohoto mechanismu fatální a působí dlouhodobé výchylky ve struktuře ekonomiky.

Již v této souvislosti je nutné se podívat na jeden velmi nepříjemný a nákladný důsledek neschopnosti předpovídat a předstírání této schopnosti. Popisovaný efekt plně vyplývá z implicitních předpokladů predikcí do budoucna, které ukazují naprosté nepochopení úlohy cenového systému (jedná se především o předpoklad, že ceny jsou objektivně odvoditelné

a jsou tak v podstatě „objektivními vlastnostmi“ věcí). Predikce budoucí poptávky se vytvářejí za předpokladu neměnných relativních cen. Podle predikovaného množství spotřeby se v systému regulovaného monopolu plánují investice. I kdybychom se ve své předpovědi třetili a poptávané množství by při zachovaných relativních cenách odpovídalo naší predikci, skutečné poptávané množství bude nižší, a to kvůli vyšším cenám, které v systému regulovaného monopolu vycházejí z vynaložených nákladů na investice, a ty jsou v tomto systému neustále přestřelovány. Neustálé přestřelování nákladů a z něj vycházející vyšší ceny pro spotřebitele tak způsobují, že v systémech regulovaného monopolu je vždy vyšší nabídka regulovaného statku, než je poptávka po něm při dané výši regulované ceny<sup>17</sup>. Dochází tak k velmi neefektivnímu vynakládání vzácných zdrojů – kapitálu a práce.

Další dva silné předpoklady – kooperativní hra a nezávislost regulátora, rozebereme v dodatku o vývoji AT&T.

### Mýtus 3:

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

Jedná se vlastně o modernější pojetí výše popsaných mýtů, které dnes ovládá tzv. deregulační mainstream.

#### Námítka:

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

### Mýtus 4:

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

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

#### Námítka:

Neefektivní duplikace je koncept, na němž je teorie přirozeného monopolu do značné míry „emocionálně“ postavena. Avšak jeho podstatou je naprostá nedůvěra k jakékoliv konkurenci.

<sup>17</sup> Viz dodatek o vývoji AT&T, kde je na praktickém příkladě poukázáno na neschopnost regulátorů odhadnout vývoj budoucích veličin.

renci, protože konkurence není nic jiného než duplikace. Pokud bude duplikace skutečně neefektivní, pak právě tržní proces ji vyřadí. K jejímu vyřazení nepotřebujeme žádného regulátora a zákazy vstupu do odvětví. Navíc, náklady plynoucí z neefektivnosti provedené investice nese na konkurenčním trhu investor, a nikoliv zákazník, jak tomu je na regulovaném trhu. Krásný příklad velice efektivní duplikace v síťových odvětvích jsou mobilní telefony, jejichž sítě se dokonale překrývají, a přesto výsledkem jsou neustále se zlepšující služby a klesající ceny. Stačí si porovnat, jaké byly ceny mobilních telefonů v dobách monopolu Eurotelu a jak se vyvíjí od doby zřízení regulovaného duopolu (Paegas vs. Eurotel) a poté oligopolu, když se přidal Oskar. Již tento malý krůček směrem ke konkurenci stačil k tomu, aby ceny za poskytované služby klesly několikanásobně.

Nicméně v téměř všech vystoupeních a argumentacích na obhajobu regulací se tento důvod objevuje. Na první pohled zní „intuitivně“ – „je přece nelogické, aby k jednomu domu vedly dvě nebo více telekomunikačních nebo elektrických vedení, plynové trubky, nebo dokonce vodovody...“

Podívejme se však, co o tomto argumentu říká H. Demsetz, jeden z nejvýznamnějších ekonomů zabývajících se regulací: „Problém nadměrné duplikace rozvodných sítí je problémem selhání místních autorit při stanovování cen za využívání vzácných zdrojů. Právo využívat veřejně vlastněných cest 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 úroveň.“<sup>18</sup>

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 zneumožňuje, aby byla stanovena správná tržní cena za jejich využití pro infrastrukturní sítě.

My se ale můžeme podívat na problematiku neefektivních duplikací z jiného, mnohem širšího pohledu naznačeného již výše. Pokud někdo namítá problém neefektivní duplikace, pak tím vlastně ve velmi zakuklené formě útočí proti tržnímu mechanismu jako takovému a mnohdy si to ani neuvědomuje. Duplikace jsou ve všech odvětvích a sektorech 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 z 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 tři sítě retranslačních stanic existují vedle sebe. U měst vyrůstají supermarketů různých firem 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. Přesto nemusí duplikace znamenat nadměrnou nebo neefektivní produkci. Pokud se podíváme na konkurenční odvětví, není nadprodukce jejich charakteristickým znakem, neboť pokud nastane, tak nejméně efektivní výrobci budou vyřazeni z trhu. Naopak, nadprodukce je charakteristickým znakem regulovaných odvětví, jak již bylo poznamenáno výše.

Pohled na ekonomiku prizmatem duplikací všeho druhu je typickou odnoží inženýrského způsobu myšlení<sup>19</sup>. Na hospodářství a podnikání se však není možné dívat technologicky. Technologicky by zřejmě v každém odvětví bylo možné spočítat, že existující tržní struktury

<sup>18</sup> H. Demsetz: *Efficiency, Competition and Policy*, str. 81.

<sup>19</sup> Podrobně o inženýrském způsobu myšlení viz F. A. Hayek: *Kontrarevoluce vědy*, LI, 1994.

v neregulovaných segmentech hospodářství jsou „neefektivní“ z hlediska technologického součtu fixních a variabilních nákladů. Jenže hospodářství nejsou jen technologické informace, jak jsme již několikrát zdůraznili. Duplikace jsou z ekonomického hlediska plně funkční a efektivní. Zřejmě to v dané situaci jinak provést nejde. Pokud by to bylo tak jednoduché, pak by v tom nějaký podnikatel zpozoroval ziskovou příležitost a pokusil se vydělat peníze. Konkurence navíc neustále vykonává tlak na všechny složky nákladů a na hledání úspor nebo nových ziskových možností. Právě možnost výběru a útěku k jinému výrobcí (tj. zaplacení ceny někomu jinému) je tím motivačním faktorem, který udržuje náklady a ceny na nízké úrovni. Zajímavé je, že mnohdy stačí pouze hrozba vzniku duplikace a její účinky jsou podobné jako její skutečná existence. Proto duplikace, které lze sledovat v reálném životě, jsou velmi efektivní. Telekomunikace nejsou výjimkou.

Teorie přirozeného monopolu vychází dále z iluze, že náklady regulovaného monopolu budou nejnižší dosažitelné, což není díky motivačním selháním možné. A to ani kdybychom předpokládali velmi krátké období, natož při dlouhodobém působení regulace, kdy dochází ke změnám v technologickém rozvoji. Efektu vyšších než teoretických nákladů se říká *x*-neefektivnost, a ta převyšuje náklady více firem v neregulovaném odvětví, protože v neregulovaném odvětví se všechny firmy snaží co nejvíce své náklady redukovat. Předpokládá se opět, že regulovaný monopol bude využívat vždy nejefektivnějších technologií při nejnižších nákladech, které by se vyvinuly na volně konkurenčním trhu, což je nesmysl ze své podstaty, protože nikdo neví, kam až mohou náklady klesnout, pokud lidé jsou motivováni k hledání úspor a nových řešení.

Existence duplikací tedy není faktorem zvyšujícím celkové společenské náklady a ceny a způsobujícím neefektivnosti, jak tvrdí zastánci teorie přirozeného monopolu. Právě opak je pravdou – existence duplikací (tj. konkurence) zaručí snižování cen a zvyšování efektivnosti.

Normativní teorie regulace se navíc dopouští dalšího logického „lapsu“, o kterém jsme se již zmínili. Pokud jsou duplikace neefektivní, pak je tržní mechanismus vyřadí sám a není potřeba dodatečných administrativních překážek ke vstupu do odvětví. Na neregulovaném trhu se ceny neodvíjejí od vynaložených nákladů, a proto se nemusí nikdo ze spotřebitelů obávat, že neefektivní investice se projeví v cenách. Její náklady nese investor. Není tedy sebemenší 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 v tomto odvětví vyřadit existující firmu z trhu, pak není důvod mu v tom bránit, protože tak může učinit pouze nižšími cenami a vyšší kvalitou nabízeného zboží nebo služeb. Omezení vstupu tak opět zabraňuje hledání úspor a nových způsobů uspokojování potřeb zákazníků. Omezuje a zpomaluje se tak technologický pokrok.

## Mýtus 5:

*Telekomunikace jsou strategickým odvětvím národního hospodářství, které je třeba chránit. Každý stát to dělá.*

### Námítka:

Tento mýtus označující síťové sektory za strategické odvětví národního hospodářství se spíše hodí do slovníku politiků a ekonomů v 50. letech. Jeho absurdita se projeví v okamžiku, kdy se zeptáme, proti komu by mělo být chráněno? Proti investorům ze zemí, které považujeme za přátelské? Pokud přistoupíme na podobné uvažování, pak jsme na nejlepší cestě zničit naše národní hospodářství a vrátit se do středověku.

## Mýtus 6:

*Telekomunikační sektor je potřeba regulovat z důvodů národní bezpečnosti, zvláště v současné situaci války proti mezinárodnímu terorismu a organizovanému zločinu.*

Jedná se o poněkud sofistikovanější a především dnes mnohem populárnější verzi předchozího argumentu.

### Námítka:

Pod boj proti terorismu se dnes schová naprosto vše. Eufemismem „potřeba regulace“ se pak v tomto ohledu myslí především možnost využívání telekomunikačních sítí pro špehování a sledování podezřelých aktivit. V minulosti se díky technologickým omezením daly telekomunikace kontrolovat v zásadě pouze jejich tuhou státní reglementací. V současné době je však odposlouchávací a špionážní technika na tak vysoké úrovni, že k monitorování podezřelých aktivit (samozřejmě při respektování všech zákonů chránících lidská práva) není vůbec nutné jakkoliv telekomunikační sektor a podnikání v něm regulovat. Tím, že regulační orgány budou stanovovat ceny některých služeb nebo vyžadovat licence na podnikání v odvětví, národní bezpečnosti neposlouží – teroristé se cenových rozhodnutí a další činnosti regulačního úřadu nezaleknou. Naopak, regulace národní bezpečnost fakticky snižuje, neboť snižuje výkon a tím odolnost ekonomiky vůči vnějším šokům a kapacity, které by mohly být ve prospěch národní bezpečnosti v případě potřeby nasazeny. Stejně tak snižuje technologický pokrok, což opět zvýšení národní bezpečnosti nepomáhá. Stejně jako u používání „sociálních“ argumentů proti deregulaci jde u argumentů „bezpečnostních“ o směšování dvou různých problémů, mezi nimiž není výrazná spojitost. Jejich použití je možné pouze díky jejich emočnímu náboji, který zastírá jejich logickou vadnost.

## Mýtus 7:

*Elektromagnetické spektrum je vzácným statkem, jehož využívání je nutné regulovat<sup>20</sup>.*

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

### Námítka:

Přírodními zdroji se má tradičně na mysli něco, co se v přírodě vyskytuje bez přičinění člověka. Pokud člověk takový zdroj využívá, dochází zpravidla k jeho *spotřebě*. Ve světle toho, co se rozumí přírodními zdroji, je zjevné, že EMS přírodním zdrojem není: neexistuje nezávisle na člověku, ani není jeho činností spotřebováváno. EMS je pouze abstraktním označením množiny všech frekvencí, jakými se může elektromagnetická energie šířit prostorem. K problematice telekomunikací se váže ta část tohoto spektra, která je pro přenos informací

<sup>20</sup> Dalším „vzácným“ zdrojem používaným v telekomunikacích, v jehož důsledku je toto odvětví považováno za nestandardní, jsou čísla. Pomineme-li skutečnost, že považovat vzácnost zdrojů za specifikum určitého odvětví je obzvláště naivní, představují čísla naopak zrovna zdroj relativně nejméně vzácný – množina čísel je z definice neomezená! Omezená je pouze množina (celých) čísel o určitém (konečném) počtu míst. Skutečnost, že jsou v telekomunikacích k identifikaci stanice používána volací čísla s fixním počtem míst, vyplývá 1) z centralizovaného rozvoje tohoto odvětví, v důsledku něhož existuje v každé oblasti pouze jedna sada volacích čísel, a 2) z historicky daného omezení identifikačního znaku výhradně na numerické znaky. Identifikace stanice nemusí být dána nutně číslem s fixním počtem míst, alternativní komunikační systém – elektronická pošta – využívá daleko širší paletu znaků a proměnlivou délku jejich sekvence... V dalším textu se budeme věnovat již pouze problematice elektromagnetického spektra.

technologicky využitelná. Ani zde žádné „spektrum“ neexistuje, existují pouze vysílače, přijímače a elektromagnetická energie o určitých parametrech mezi nimi.

Není-li EMS přírodním zdrojem, potom může jen těžko být *vzácným* přírodním zdrojem. To ovšem neznamená, že v oblasti radiokomunikací žádná vzácnost neexistuje! Radiokomunikace je založená na přenosu informace prostřednictvím elektromagnetického záření z vysílače k přijímači. Má-li být přenos informace úspěšný, nesmí být příjem signálu z jednoho vysílače rušen signály z jiných vysílačů natolik, aby přestal být čitelným. Vzácnost v radiokomunikaci proto existuje ne z důvodu nedostatkovosti nějakého (neexistujícího) zdroje nazývaného „spektrum“, nýbrž v důsledku nebezpečí *interference*. Není totiž možné, aby v jedné lokalitě vysílaly dva vysílače k určitému přijímači nějakou informaci na stejných frekvencích: přijímač bude schopen buď přijímat signál (tedy „čist“ informaci) jen jednoho z nich (bude-li jeden z těchto signálů dostatečně silnější a druhý signál přehluší), nebo žádného z nich (nebude-li se síla těchto signálů příliš lišit). Aby bylo možné radiokomunikace bezkonfliktně využívat, je nutné vymezit určitá vysílací práva,<sup>21</sup> stanovující, kdo může odkud vysílat signál o určité charakteristice (frekvence, výkon, výška vysílače, směr apod.). Takové vysílací právo je potom přirozeně vzácné, neboť má-li je jeden subjekt, nemůže ho mít druhý. Tato vzácnost však nemůže být sama o sobě argumentem pro nějakou regulaci, neboť doslova všechno, co člověk používá k uspokojení svých preferencí, je vzácné – práce, půda, rohlíky, diamanty. O alokaci těchto vzácných věcí rozhodují lidé dobrovolnou kooperací mezi sebou, není k ní zapotřebí žádného státního úřadu. Používat vzácnost jako argument pro regulaci proto není příliš přesvědčivé.<sup>22</sup>

Skutečným důvodem, který mají zastánci tohoto argumentu na mysli, je spíše předpokládaná složitost a od ní se vyvíjející neefektivnost, s jakou by k alokaci vysílacích práv údajně docházelo, kdyby tato práva patřila soukromým subjektům a bylo je možno bez omezení směňovat. Tento názor byl patrně i příčinou toho, proč byl původní systém, v němž se postupem času začal prosazovat tradiční princip nabývání vlastnictví,<sup>23</sup> postupně nahrazen státní správou vysílacích práv. Stát se tedy chová jako vlastník všech myslitelných vysílacích práv a tato konkrétní práva pronajímá (půjčuje) jednotlivým subjektům formou licence. Jako konečný vlastník těchto práv rovněž rozhoduje o druhu informací, jaké je možno při využití konkrétního vysílacího práva prostřednictvím elektromagnetického záření přenášet. Takové uspořádání přežívá dodnes a jen málokdo se nad jeho smysluplností pozastavuje.

Vysílací práva by mohla být vlastněna soukromě, zrovna tak jako ostatní výrobní prostředky, a efektivnosti při jejich využívání by to zásadním způsobem prospělo. Podobně jako v případě existujících katastrálních úřadů (registrujících majetková práva k půdě) by mo-

<sup>21</sup> Alternativně by šlo říci, že je třeba stanovit majetková práva na jednotlivé frekvence. Takový výraz však vzbuzuje představu vlastnictví něčeho, co není věcí, ale vlastností. Šlo by potom též mluvit o vlastnictví zvuků, barev, kosmického záření – všeho, co lze charakterizovat frekvencí. V zájmu vyhnout se takovým absurditám budeme nadále používat termín vysílací práva, označující skutečnost, že se nejedná pouze o frekvenci, ale i o další charakteristiky vysílání.

Mluvit o vlastnictví frekvence je podobně nesmyslné, jako kdybychom mluvili o vlastnictví rychlosti, délky či váhy. Lze vlastnit pouze věci s určitými vlastnostmi, nikoliv vlastnosti samotné.

<sup>22</sup> To platí, i kdybychom připustili, že EMS je vzácným přírodním zdrojem. Půda je rovněž vzácným přírodním zdrojem a není vlastněna státem a celosvětově přidělována ke konkrétnímu použití.

<sup>23</sup> Tento systém spojuje vznik majetkového práva k určité dosud nikým neovlastněné věci s jejím proním využitím, v jehož důsledku připadá takové majetkové právo osobě, která tak učinila. Vysílací práva by podle takového principu připadla vždy pronímu, kdo daným způsobem z určitého místa vysílal (aniž by samozřejmě porušoval vysílací práva jiného subjektu).

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

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

hl stát svoji roli v této oblasti omezit na registraci jednotlivých vysílacích práv. Skutečnost, že se v telekomunikačním odvětví k bezdrátovému přenosu informací používá elektromagnetické záření, nevyžaduje zvláštní regulaci tohoto odvětví a její existenci tedy nelze tímto argumentem ospravedlňovat.<sup>24</sup>

### Mýtus 8:

*Elektromagnetické spektrum je nekonečně dělitelné, a proto neexistuje v jeho využívání problém vzácnosti.*

Jedná se de facto o opak předchozího argumentu. Vychází z představy, že teoreticky je EMS nekonečně dělitelné, a proto vlastně není vzácné.

#### Námítka:

V tomto mýtu existuje zrno pravdy, neboť jak ještě ukážeme, vzácnost spektra je pojem velmi relativní a v čase proměnný. Nicméně vzácnost v určitém smyslu slova existuje. Pokud existuje problém vzácnosti, pak existuje problém alokace vzácného zdroje bez ohledu na to, že EMS je nekonečně dělitelné a alespoň z matematického hlediska je tak nekonečné – tudíž bez hranic.

### Mýtus 9:

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

Při takové úvaze se vychází z předpokladu, že hospodářský růst je veličina, kterou je nutné podporovat, a infrastruktura stojí jakoby mimo tuto veličinu a poskytuje spíše podpůrnou funkci. V ekonomické hantýrce by se dalo říci, že se jedná o exogenní faktor.

#### Námítka:

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

### Mýtus 10:

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

Pokud všechny ostatní argumenty selžou, nastoupí sociální demagogie.

<sup>24</sup> Ekonomickou diskusi o vlastnických právech a efektivnosti v oblasti elektromagnetického spektra inicioval Leo Herzel článkem „Public Interest and the Market in Color Television Regulation“ v *University of Chicago Law Review* 18, 1951, str. 802. Na tento článek navázal Ronald Coase (Coase, 1959) a po něm mnoho dalších.



**Námitka:**

Ano, může se tak stát. Ale používat toto tvrzení proti deregulaci a liberalizaci je více než absurdní. Pokud tyto telekomunikační firmy nebo zodpovědní ministři tvrdí<sup>25</sup>, 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 telekomunikační služby se zvýší poptávka po jiných statcích a službách a právě při jejich výrobě najdou uplatnění propuštění pracovníci. Celkový 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 toto přizpůsobení odkládat.

**Mýtus 11:**

*Důležitou součástí poskytování telekomunikačních služeb je jejich kvalita.*

**Námitka:**

Ano, to je pravda. Ale co to má společného s regulací? Kvalita je podstatnou složkou charakteru jakéhokoliv zboží a služby. V tom nejsou telekomunikační trhy výjimkou. Ale jakou kvalitu dodávky bude zákazník vyžadovat, by bylo rozumnější nechat přímo na něm a na jeho ochotě za ni zaplatit. Ne každý zákazník je stejný a někdo může preferovat levnější, byť ne stoprocentně kvalitní dodávku, a někdo naopak. Ekonomická analýza konkurenčního trhu nám říká, že právě konkurence mezi výrobci a obchodníky a možnost volby vlastního dodavatele zaručuje mnohem vyšší kvalitu dodávek a mnohem vyšší adresnost kvality a ceny vůči potřebám jednotlivých zákazníků. Toto tvrzení je navíc potvrzeno empirií, protože v zemích, kde byla vpuštěna konkurence do telekomunikací, kvalita všech služeb se zvýšila po všech stránkách (technické, obchodní, marketingové). Kvalita byla také mimo jiné jedním z hlavních důvodů, proč po vypršení Bellových patentů a nástupu konkurence do amerického telekomunikačního sektoru konce 19. století začal podíl AT&T prudce klesat. Noví příchozí, a nikoliv bývalý monopol, začali nabízet lepší a kvalitnější služby (a dokonce i levnější)<sup>26</sup>.

**Mýtus 12:**

*Ceny musí být objektivní, nákladové a musí být předvídatelné. Především však musí být nediskriminační.*

**Námitka:**

Problematika cen je klíčem k pochopení celé ekonomie – nejenom telekomunikací. Ceny nejsou objektivními vlastnostmi věcí. Jsou to určité indexy, které vyjadřují mezní míry substituce jednotlivých statků mezi sebou – tj. relativní vzácnost statků. Cena tak zahrnuje změny všech relevantních skutečností, které jsou pro její určení nezbytné a které vyplývají z činností lidí na celém světě a vlivu jejich činností na charakteristiky času a místa důležité pro určení dané ceny. Cena je tak koncentrovanou informací o činnosti ostatních lidí a všech relevantních faktech, která jsou podstatná pro relativní vzácnost statků. Tyto informace jsou vždy rozptýlené a vyjadřují historickou zkušenost mnoha lidí, přítomné podmínky a také očekávání do

<sup>25</sup> Viz rozhovor ministra dopravy Šimonovského pro Lidové noviny ze dne 25. 7., ve kterém na otázku „Chtěl byste privatizovat Českou poštu?“ prohlásil: „Obávám se, že privatizace by vedla k větší efektivnosti a tudíž k omezení územní dostupnosti všech přístupových míst Pošty“.

<sup>26</sup> Podrobně viz Dodatek o AT&T.

budoucná u neuvěřitelného počtu lidí. Proto jsou ceny klíčem k chování ekonomických subjektů a nemají co dělat s náklady, které byly daným subjektem vynaloženy na výrobu určitého statku. 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 nejlepšího a bez volných cen není možná. Dlouhodobě skutečně platí, že ceny pokrývají náklady, ale není to proto, že ceny vycházejí z nákladů – kauzalita je tedy opačná: náklady jsou přizpůsobovány očekávaným cenám a dlouhodobě přežívá pouze ten, který dokáže náklady snížit pod úroveň cen.

Z tohoto pohledu je termín „nediskriminační cena“ poněkud nejasný. Nediskriminační vůči komu nebo čemu? Cenová diskriminace znamená účtování různých cen různým subjektům. To je však naprosto normální stav. Dokonce jedním z největších diskriminátorů je sám stát a jeho organizace<sup>27</sup>. Diskriminační ceny naopak znamenají pouze to, že ti, kterých se týkají, platí to, co jsou ochotni na danou službu opravdu věnovat. Avšak jejich okruh je větší, než kdyby všichni platili cenu stejnou. Cenová diskriminace není nic špatného nebo zavrženého<sup>28</sup>.

### Mýtus 13:

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

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

#### **Námítka:**

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

Ze skutečnosti, že (některé) telekomunikační služby lze do takové kategorie statků zařadit, však mnozí dospívají k závěru, že svobodný, neregulovaný trh by v tomto odvětví k řešení tohoto problému nevedl. Jednotliví konkurenti by prý budovali navzájem nepropojené sítě a základní princip této služby by tím nebyl naplněn.<sup>29</sup> Z toho údajně vyplývá nutnost existence regulace, jejímž prostřednictvím budou subjekty na trhu donuceny spolupracovat – propojit své sítě.

Za prvé je třeba se ptát, co by vedlo vlastníka určité sítě (a poskytovatele služeb) k rozhodnutí svoji síť s nikým nepropojit, nemluvě o tom, proč by takhle měli uvažovat všichni. Ačkoliv takové chování jednotlivých firem nelze vyloučit, existují důvody domnívat se, že snaha o dosažení zisku (běžně a právem tržním subjektům připisovaná) by vedla k rozhodnutí opačnému. Pokud svým zákazníkům totiž nabízí telefonní službu *pouze* v rámci své sítě, nabízí z tohoto hlediska zjevně horší produkt než konkurent, který svým zákazníkům (prostřednictvím dohod o propojení) umožňuje, aby se mohli telefonicky spojit i se zákazníky jiných sítí. Majitel sítí ochotný se propojit proto najde své zákazníky spíše než ten, který tak odmítá učinit.<sup>30</sup> Majitelé sítí jsou tak naopak motivováni usilovat o propojení svých sítí

<sup>27</sup> Poskytování slev studentům, vojákům, důchodcům apod.

<sup>28</sup> O výjimce z tohoto pravidla – o predátorském chování, které vyplývá ze státních regulací – se zmíníme v dodatku o AT&T.

<sup>29</sup> Hned zpočátku je třeba si uvědomit, že takovýto scénář zastánců regulace je v rozporu s jejich jiným scénářem (zmiňným výše), který hovoří o telekomunikacích jako přirozeně monopolním odvětví. Je zjevné, že lze vždy argumentovat pouze jedním z nich: buď 1) existuje problém monopolu, a proto nemůže existovat problém nepropojených sítí; anebo 2) existuje problém nepropojených sítí, a tím pádem neexistuje problém monopolu!

s ostatními spíše než mu bránit. A budou tak činit *dobrovolně*, neboť tím zlepšují kvalitu svých služeb. Tato skutečnost je ilustrována např. chováním mobilních operátorů, které jistě nikdo nenutí umožňovat svým zákazníkům volat zákazníky konkurenčního operátora a naopak.

Nutnost propojení sítí jakožto údajné specifikum telekomunikací byla časem nahrazena jiným specifikem. Dnes je ohniskem zájmu (spíše než propojení místních sítí) přístup třetích stran na existující síť (TPA – *Third Party Access*). Existence jediného operátora vlastního (prakticky všechny) místní i páteřní sítě, způsobená předchozí regulací, totiž vzbuzuje dojem, že zavádění konkurence do tohoto odvětví neznamena jen pouhé odstranění administrativních překážek vstupu do odvětví, nýbrž *vytvoření* situace, kdy v okamžiku deregulace působí na trhu co nejvíce subjektů. Donucení vlastníků místních sítí zpřístupnit své sítě i operátorům, kteří žádné místní sítě nevlastní, je najednou prohlašováno za základní vlastnost tržního prostředí. I když bychom pominuli absurditu takového pojetí trhu,<sup>31</sup> zůstává zde stále jeden zásadní problém. Nově vzniklí operátoři vstupují mezi existujícího operátora (vlastního místní sítě) a konečného zákazníka. Ve větší či menší míře v podstatě nakupují a obratem prodávají služby existujícího operátora.<sup>32</sup> Na tom by jistě nebylo nic zvláštního (na tom je nakonec založen veškerý obchod), nebýt skutečnosti, že prostor na tomto trhu nchází díky regulovaným cenám za použití služeb místní sítě. Ty jsou přirozeně stanoveny tak, aby jejich využívání představovalo v porovnání s výstavbou vlastních sítí levnější alternativu. Garantuje-li zákon novým operátorům bez místních sítí přístup do sítí bývalého monopolního operátora za tak nízké ceny, značně tím redukuje jejich motivaci stavět své vlastní sítě. Jsou-li si navíc vědomi skutečnosti, že kdyby si vlastní místní síť přesto postavili, budou ji muset rovněž zpřístupnit ostatním (a nebudou tedy moci použít tuto investici jako konkurenční výhodu), bylo by velmi překvapivé, kdyby se někdo z nich do stavby vlastních sítí pustil.

Taková situace bude mít závažné *dlouhodobé* důsledky. Noví operátoři bez vlastních místních sítí se nikdy nestanou tolik potřebnou alternativou a skutečnou konkurencí pro bývalého monopolistu. Jejich vstup na trh sice v krátkém období povede ke snížení cen některých služeb, avšak brzy vznikne mezi nimi a vlastníkem sítí symbióza, kterou žádná ze stran nebude chtít narušit.<sup>33</sup> Ceny služeb bývalého monopolisty budou i nadále byrokraticky stanovovány tak, aby mu zaručovaly „pokrytí nákladů a přiměřený zisk“. Jeho dominantní postavení v oblasti místních sítí (*last mile*) nebude nikdy ze strany takovéto „konkurence“ ohroženo. To mohou učinit pouze alternativní místní sítě, ať už je budují místní operátoři, dálkoví operátoři, kabelové televize nebo kdokoliv jiný.

Existence povinnosti propojování sítí je tak zbytečná, bude k ní docházet v naprosté většině případů dobrovolně, bez jakéhokoliv donucení.<sup>34</sup> Povinnost umožnit přístup do sítí je za se dlouhodobému rozvoji tohoto odvětví škodlivá. Není-li možné existenci těchto povinnos-

<sup>30</sup> Začátkem 20. století měla společnost AT&T v USA tisíce konkurentů, z nichž mnozí neměli své sítě propojeny. Je dost možné, že každý takový konkrétní majitel sítě byl veden představou, že postupem času rozšíří své sítě k zákazníkům v dané době obsluhovaným nějakým jeho konkurentem, jehož tržní pozici nechtěl připojením jeho sítě ke své posílit. V každém případě by měl s takovou politikou u svých zákazníků problémy ve chvíli, kdy by se jeho konkurenti rozhodli své sítě propojit. Politika nepřipojování je spíše určitou formou strategie než dlouhodobě stabilní formou uspořádání trhu. K problematice AT&T vs. nezávislí poskytovatelé viz speciální dodatek.

<sup>31</sup> Trh je založen na dobrovolné směně majetku. S počtem nabízejících určitý statek nemá bezprostředně nic společného. Považovat povinnost vlastníků sítí umožnit využití svého majetku svým konkurentům za tržní a prokonkurenční opatření je podobně absurdní, jako za ně považovat povinnost majitele jediné restaurace ve vesnici umožnit využití svých prostor alternativním výčepním, kuchařům a číšníkům, či třeba povinnost zásilkové firmy doručovat zásilky své konkurence.

<sup>32</sup> Skutečnost, že noví operátoři jsou vlastníky určité páteřní sítě, na tom nic nemění – vždy je část jejich produktu tvořena službami existujícího operátora.

<sup>33</sup> Tento krátkodobý efekt je velmi důležitým politickým aspektem. Okamžité snížení cen bude elektorátem registrováno a přičteno politikům k dobru. Dlouhodobý negativní efekt bude těžko identifikovatelný a navíc by byl elektorátem připisován budoucím, nikoliv současným politikům. Proto nebudou současní politici brát na dlouhodobý efekt ohled, i kdyby si ho byli vědomi.

<sup>34</sup> Analogií tohoto problému je elektronická pošta jako služba internetu. V tomto systému se nepropojení sítí prakticky nevyskytuje, kdokoli může elektronickou poštu zasílat komukoli jinému, aniž by tuto službu poskytovala jedna společnost a aniž by k propojování sítí jejich jednotlivé vlastníky kdokoliv nutil!

tí obhájit, není možné za účelem zajišťování této existence obhajovat nutnost regulace telekomunikačního odvětví.

## Mýtus 14:

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

V námitce se nebudeme zabývat původem a ospravedlňováním tzv. hospodářských práv v Listině základních práv a svobod. Pouze konstatujeme, že tzv. hospodářská práva vděčí za svůj vznik poválečnému rozmachu komunistického myšlení celosvětově a v mezinárodních organizacích zvlášť. Budeme se věnovat námitkám proti univerzální službě z ekonomického pohledu.

### Námitka:

Univerzální služba je již téměř sto let starým principem. Za dobu své existence prodělal tento princip značnou změnu ve svém významu: nejprve označoval něco, co dnes nazýváme propojením sítí (interconnection)<sup>35</sup>. Teprve postupem času se přeměnil v „právo na telefon“<sup>36</sup>. Současný či nedávný liberalizační a deregulační proces nejenže nutnost univerzální služby nijak nezpochybňuje, ale dokonce ji z původní telefonní služby rozšiřuje též na přenos dat a mnoho služeb doprovodných<sup>37</sup> a vymýšlí složitější systém financování této služby<sup>38</sup>.

Univerzální služba dnes představuje stále více byrokraticky náročný systém dotování spotřeby jedněch z prostředků druhých. Takové počínání nemá žádné opodstatnění. Ceny mnohých služeb se skutečně liší v závislosti na geografické poloze jejich spotřebitelů. Ne vždy jsou tyto rozdíly v neprospěch mimoměstských (řídce osídlených) oblastí – např. nájem 1 m<sup>2</sup> bytového prostoru je zpravidla dražší ve městě než mimo ně. Žádný zákon přitom nikdy nepožadoval vyrovnání těchto cen křížovými dotacemi nebo vytvořením fondu na krytí ztrát z pronajímání městských prostor za stejné ceny jako mimo město, přestože by šlo bydlení považovat za sociálně citlivější a významnější službu než telefon... Snad ještě významnějším statkem jsou potraviny, jejichž ceny se rovněž nikdo nesnaží vyrovnávat<sup>39</sup>.

Tvrzení zastánců univerzální služby, že jejím prostřednictvím se staly telefonní služby dostupné široké veřejnosti, vyžaduje značnou dávku samolibosti. Je to právě tržní prostředí

<sup>35</sup> Blíže viz dodatek o AT&T

<sup>36</sup> Kořeny tohoto moderního pojetí univerzální služby se objevují až v Communication Act z roku 1934 a teprve od roku 1952 začaly být regulátorem za tímto účelem používány konkrétní donucovací nástroje (požadavek křížových dotací apod.). Princip univerzální služby se ze Spojených států rozšířil do ostatních zemí.

<sup>37</sup> Konkrétní služby podléhající režimu univerzální služby se v různých zemích liší: od udržování veřejných telefonních automatů přes vydávání telefonních seznamů až po vybavení telekomunikační a počítačovou technikou či výstavbu tzv. informační dálnice nebo přístup k tzv. širokopásmovému přenosu dat.

<sup>38</sup> Původní systém křížových dotací (které dnes mimochodem zákon zakazuje, ačkoli je dříve příkazoval!) nebylo možné udržet. Provádět křížové dotace na (relativně) konkurenčním trhu je totiž velmi obtížné, neboť vysoké ceny v jedné části trhu lákají do této části konkurenci a tomu, kdo by chtěl křížové dotace provádět, zbudou pouze ztrátové (dotované) služby. Proto bylo nutné vymyslet regulátorem spravovaný systém fondu univerzální služby, kam by povinně přispívaly telefonní společnosti a ze kterého by se hradily „oprávněné náklady“ a „přiměřený zisk“ těch z nich, které by ztrátové služby poskytovaly.

<sup>39</sup> Nesmyslnost univerzální služby by bylo možné demonstrovat na hypotetickém příkladě aplikace principu univerzální služby na trhu potravin. Je-li možné pomocí univerzální služby zajistit všem dostupnost telekomunikačních služeb, musel by stejný nástroj fungovat i v případě distribuce potravin. Proč tedy nezavést univerzální službu i do tohoto odvětví? Cena všech potravin by byla „Zákonem o potravinách“ zvýšena o příspěvek do Potravinového fondu, ze kterého by pak čerpali prodejci potravin k pokrytí nákladů distribuce potravin např. v řídce osídlených oblastech (pojízdná prodejna jistě vykazuje vyšší náklady než supermarket). Samozřejmě by byl garantován i minimální sortiment každé prodejny a soubor povinností prodávajících – třeba povinnost poskytovat igelitové tašky všem zdarma či vybavit zákazníky s ne zcela funkčním chrupem (na základě potrožení dentisty) zubní protézou, která jim plně umožní opětovnou integraci do společnosti!

Proč není k tak ušlechtilému cíli (jakým nehladověni populace bezesporu je) takový nástroj v praxi používán?!

a jím neomezované inovace, které způsobují, že se nové, zpočátku luxusní produkty časem mění na běžně dostupné statky – mobilní telefony jsou nakonec vhodným příkladem tohoto procesu<sup>40</sup>. I kdyby však tomu tak v minulosti bylo, existence univerzální služby dnes, kdy tyto služby již jsou masově dostupné, by tím ospravedlněna nebyla.

Proti univerzální službě lze vznést výhrady i z důvodu distorzních účinků na cenový mechanismus, které její existence vyvolává. Uměle nízké ceny dotovaných telekomunikačních služeb činí ve skutečnosti levnější technologie nekonkurenceschopnými.<sup>41</sup> V tržním prostředí bez byrokratických zásahů představují vysoké ceny navíc motivaci pro hledání a vyvíjení méně nákladných technologií, kterými lze stávajícím technologiím a subjektům na trhu konkurovat. Existuje-li však cenová regulace, v jejímž důsledku se poskytování telekomunikačních služeb v mimoměstských oblastech jeví stejně nákladné jako poskytování těchto služeb ve městě, mizí motivace hledat technologii, s jejíž pomocí by bylo možné skutečnou nákladnost mimoměstských telekomunikací snížit. Tím, že je vzniklá ztráta vždy uhrazena z fondu, dochází k zásadnímu oslabení motivace snižovat náklady a investovat do efektivnějších technologií.

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

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

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

## Mýtus 15:

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

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

<sup>40</sup> Navzdory všem překážkám, které stát mobilní telefonii kladl a klade (viz dále), změnily mobilní telefony svůj status náležitosti špičkových manažerů na běžně dostupné vybavení mnoha dětí na základních školách. Podobný scénář mělo šíření automobilů, ledniček, videopřehrávačů či počítačů.

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

<sup>41</sup> Například pořízení mobilního telefonu může být v mnohých případech méně nákladné než zavedení pevné linky. V důsledku křížových dotací se však zákazník rozhodne pro – ve skutečnosti dražší – pevnou linku. Považujeme-li pevnou linku a mobilní telefon za dostatečné substituty (což je vzhledem k cílům univerzální služby vcelku oprávněné), je taková volba z ekonomického hlediska neefektivní.

**Námitka:**

Jedná se bezpochyby o argument ze všech nejsmysluplnější a tedy nejzávažnější. Je třeba si nejprve připomenout skutečnost, že na trhu, na němž zákon nebrání v aktivitách konkurence, nelze nijak smysluplně definovat a identifikovat monopol. Ukazatele tržního podílu (ať už jsou konstruované jakkoliv) popisují na takovém trhu potom jen důsledky dobrovolných rozhodnutí všech spotřebitelů daného produktu. Připusťme nyní, že výše uvedenou charakteristiku vykazuje liberalizovaný telekomunikační trh. To znamená, že bývalý monopolní poskytovatel telekomunikačních služeb je nyní již vystaven standardní tržní disciplíně<sup>42</sup>. Stal se plně závislým na kvalitě produktu poskytovaného spotřebitelům. Jeho minulost, zvláště jeho naakumulovaný majetek (jako jediný vlastní prakticky kompletní telekomunikační infrastrukturu), mu sice poskytuje určitý náskok před jeho potenciálními konkurenty, tato skutečnost mu však zdaleka není takovou zárukou jeho vůdčího postavení, jak si mnozí myslí.

Životnost jeho kapitálu totiž není neomezená a jeho udržování vyžaduje dodatečné investice. Zvláště v době rostoucích nároků spotřebitelů se může jednat o investice ne zcela zanedbatelné. Tato skutečnost rozdíl mezi ex-monopolistou disponujícím stávající sítí a konkurenty, kteří síť teprve budují, snižuje. Dále nesmíme zapomenout na technologický rozvoj, v jehož důsledku již není budování alternativních sítí časově ani finančně tak nepředstavitelné.<sup>43</sup> K tomu všemu připočteme ne zrovna příznivý image bývalého monopolisty v očích veřejnosti, která si bude ještě dlouho pamatovat jeho praktiky v minulosti. Jeho konkurenční boj bude nyní ostře sledován a může se lehce obrátit přímo proti jemu samému v případě, že by spotřebitelé určité jeho praktiky považovali za nevhodné či kdyby jim nějakým způsobem připomínaly minulost.

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

Mnoho autorů, přestože souhlasí s výše uvedenými tendencemi, je přesvědčeno, že regulace je nutná, aby dobu, po kterou těží bývalý monopolista ze své minulosti, zkrátila. Ačkoliv je takový scénář možný, stále zůstává otázkou, zda náklady tohoto „zkrácení“ nepřeváží nad užitkem, který by z něho plynul.<sup>44</sup>

I kdybychom však možnost a vhodnost zkrácení tohoto období připustili, zůstává tento argument stále pouze ospravedlněním dočasné regulace konkrétního subjektu – tj. regulace bývalého monopolisty po dobu, kdy lze jeho náskok přičítat jeho monopolní minulosti.<sup>45</sup> Nelze jím obhajovat plošnou a neomezenou regulaci v podobě, v jaké je v současnosti prováděna.

<sup>42</sup> Jenom jako teoretické cvičení – současný telekomunikační trh má k volnému trhu dost daleko.

<sup>43</sup> Alternativní páteřní sítě mohou vzniknout – a již vznikly – z již existujících sítí, jimiž disponují některé společnosti (ČD, ČEZ, REASy, Transgas apod.). V případě alternativních místních sítí se nabízí rozvody kabelových televizí a čeká se na revoluční možnost využití elektrických rozvodů k přenosu dat neboli powerline. Nezapomejme nakonec, že alternativní sítě k tomu, aby bylo možné konkurovat bývalému monopolistovi, není nutné budovat jako pevné a ani nemusí být všude.

<sup>44</sup> Jednak je třeba upozornit na skutečnost, že i při privatizaci bývalého monopolisty vzniká soukromý majetek a jakékoliv (byť dočasné) zásluhy do něj vytváří nebezpečný precedent, kterého by mnozí zastánci jeho dnešní regulace – alternativní operátoři – mohli v budoucnu litovat. Podobná regulace se totiž může rozšířit i na subjekty, které žádné monopolní výsady nikdy neměly, a může se stát trolou. Za druhé je problémem určit, co by vlastně taková regulace urychlila. Jistě by urychlila například vznik situace, kdy si každý zákazník bude moci zvolit svého operátora. Jak ovšem můžeme vědět, že by zrovna takové uspořádání bylo výsledkem ničím neomezované konkurence (tj. předchozí neexistence žádného monopolu)? Lze mít například velké pochybnosti, že by na svobodném trhu přeživali operátoři nevládní sítě.

<sup>45</sup> Identifikovat takový okamžik je přirozené v praxi téměř nemožné. Tato nemožnost ovšem představuje spíše argument pro nezavádění žádné regulace než regulace nijak časově ani subjektově neomezené.

## Mýtus 16:

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

Jeden z nejpobulárnějších a nejsilnějších mýtů, který nebyl nijak narušen současnou čas-  
tečnou deregulací.

### Námitka:

Standardizace je obvyklým zdůvodněním pro nutnost existence regulace. Nicméně lze na množství příkladů ukázat, že standardy se vytvářely i bez existence regulace na mnoha tr-  
zích od jejich samotného vzniku. Pouze takové standardy lze pak chápat jako standardy  
efektivní, neboť se vyvinuly. Standardy vytvořené rozhodnutím státních úředníků a regulá-  
torů mohou existovat dlouhodobě, ale nikdy o nich nemůžeme říci, že se vyvinuly proto, že  
nejlépe uspokojovaly potřeby zákazníků a uživatelů daných produktů či služeb. Mohly být  
(a zpravidla také jsou) stanoveny také pouze proto, že vyhovovaly politicky silným skupi-  
nám výrobců nebo i uživatelů. Jelikož však v regulovaných sektorech zpravidla nevíme, co  
by se bývalo bez regulace stalo, pak můžeme obtížně říci, v čem je státem stanovený stan-  
dard odlišný od potenciálně existujícího tržního.

Typickými příklady tržně stanovených standardů jsou např. – klávesnice psacích strojů  
a počítačů (konkurenční systémy stávajícímu systému QWERT, třeba systém DVORAK, se  
neprosadily), videokazety VHS (ty dokonce byly vyvinuty jako druhý standard po kazetách  
Beta, avšak prosadily se). Ale můžeme se podívat i na jiné standardy, o kterých ani nepřé-  
mýšlíme – např. šířka vozovek a automobilů. Dnes jsou sice stanovena pravidla, ale byla  
pouze převzata z existujícího stavu – standardy se vyvinuly v této oblasti dříve než regula-  
ce. Trh má samovolnou tendenci vytvářet standardy, neboť se jedná o ekonomické chování  
a značné úspory. Naopak standardy vytvářené úředníky typicky nejsou nejvhodnějším uspo-  
řádáním.

## Mýtus 17:

*Existují různé segmenty trhu a každý vyžaduje zvláštní regulační přístup – fixní telekomunikace,  
mobilní telekomunikace, tištěná média, pošty, televizní a rozhlasové vysílání.<sup>46</sup>*

O regulační separaci komunikačního trhu budeme podrobněji pojednávat v kapitole  
o chybách telekomunikační politiky v posledních 150 letech. Na tomto místě pouze několik  
poznámek.

### Deskripce:

Shodou historických okolností a náhod se vyvinula situace, kdy komunikace mezi lidmi je  
zajišťována nejenom různými způsoby (na tom by nebylo nic divného), ale tyto různé způ-  
soby podléhají různým regulacím. Rozdíl v regulačním režimu pak prý vyplývá z rozdílu  
mezi jednotlivými způsoby komunikace, které tak nejsou rovnocenné.

### Námitka:

Je sice pravda, že jednotlivé segmenty telekomunikačního trhu nejsou plně substituova-  
telné mezi sebou navzájem. Avšak nedostatek stoprocentní substituovatelnosti neznamená

<sup>46</sup> S tímto mýtem souvisí i terminologická otázka – co míníme pod pojmem telekomunikace? Všechny zmíněné sektory, nebo jen jeden – tak-  
řkajíc klasické telekomunikace (tj. telefony apod.)? V této studii budeme používat slovo telekomunikace v obou významech. Věříme, že  
z kontextu bude vždy zřetelně patrné, jaký význam máme v daném konkrétním případě na mysli.

nutnost zvláštního regulačního přístupu k jednotlivým segmentům trhu, stejně jako neznamená nutnost vytváření regulací vůbec.

## Mýtus 18:

*Nová ekonomika je něco úplně jiného než ekonomika stará. Platí v ní jiná pravidla, neexistují hospodářské cykly atd.*

K problematice nové ekonomiky se podrobně dostaneme v dodatku, který je jí plně věnován, nicméně zde je nutné učinit několik poznámek na úvod.

### Deskripce:

Existuje několik základních mýtů nové ekonomiky, které ji prý odlišují od ekonomiky staré. Nová ekonomika je založena na znalostech. Je více molekulární, neboť rozvoj ICT způsobil nárůst vzájemných propojení a závislostí, což vede ke vzniku globální ekonomiky. Je také charakterizovaná virtualitou, neboť geografické vzdálenosti hrají stále menší roli. Role zprostředkovatele klesá, jak ukazuje rozvoj B2B a B2C. Rozvoj ICT způsobil také výrazný růst produktivity, což způsobilo strukturální změny a také změnu chování firem, a to mění charakter hospodářského cyklu. V důsledku těchto změn je zapotřebí také definovat novou hospodářskou politiku, neboť data ukazují, že nová ekonomika způsobila vyšší stabilitu HDP, nižší míru strukturální nezaměstnanosti a nižší inflaci.

### Námítka:

Základní námitkou je především to, že ekonomické principy, na kterých stojí každé podnikání v každé době a za každé situace, jsou stejné i pro tzv. „novou ekonomiku“. Stejně tak jsou stejná i behaviorální pravidla, podle kterých se jednotlivé firmy řídí. Firmy stále maximalizují zisk a nahrazují nákladnější vstupy levnějšími. Spotřebitelé stále maximalizují užitek a snaží se minimalizovat náklady své životní úrovně. Podnikatelé soutěží stále mezi sebou, a pokud jim to stát dovolí, pak i prostředky, které s konkurencí nemají nic společného – lobbyingem, uplácením a snahou získat podíl na přerozdělovaném bohatství. Naopak politici mají stále tendenci posilovat svoji moc na úkor ostatních. To se týká behaviorálních základů. Další silnou námitkou je skutečnost, že technologická struktura nemá žádnou přímou souvislost s hospodářskými cykly, co se týče jejich četnosti, velikosti a samotné existence<sup>47</sup>. Vyvozovat tak závěry o vlivu moderních technologií na hospodářský cyklus na základě dat z posledního desetiletí je přinejmenším předčasné a značně nevědecké. To, že konjunktura 90. let byla v USA – nikoliv jinde – v době měření HDP zatím nejdelší, neznamená vůbec nic. Konjunkturální cyklus má mnohem více co dělat s monetární politikou a s regulací národního hospodářství než s rozvojem technologií. To se týká hospodářských cyklů. Globalizace celosvětové ekonomiky se stala populárním pojmem, nicméně tento proces navzdory snahám vlád mnoha zemí mu zabránit regulacemi probíhá již několik staletí. Jeho počátky lze v moderní době vysledovat v rozvoji obchodu s pepřem v 16. století. Od té doby jen urputná snaha vlád, které vyvolávaly různé války, udělovaly monopoly a licence, zpomaluje postupný rozvoj spolupráce mezi čím dál tím více lidmi na celém světě. Celosvětová ekonomika je globalizována již několik staletí – ačkoliv o tom její jednotliví účastníci vůbec nemuseli vědět. Základním mechanismem, který je potřeba, je cenový mechanismus. Skrze něj můžou kooperovat miliony lidí, aniž by si toho byli vědomi. To se také dělo, byť s neustálými vládními

<sup>47</sup> V této studii není prostor pro podrobné rozebírání problematiky hospodářských cyklů, proto pouze odkazujeme na podrobnější výklad v literatuře: M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství*, LI, 1999, J. Šíma: *Trh v čase a prostoru – Hayekovská témata v moderní ekonomii*, LI, 2001 aj.



zásahy. To, že se dnes o globalizaci více mluví, pouze znamená, že díky novým technologiím si lidé tuto již dávno existující spolupráci uvědomili a toto vědomí se jim dostalo do běžného života. Jiný podstatný a zásadní rozdíl oproti minulosti tu není. Dalším mýtem je rozvoj produktivity práce díky internetu a novým technologiím – ano, nastal, ale nikoliv závratný, který by se lišil od zavádění jiných technologií. Lidé nejsou stroje, a pokud jim technologicky a relativně levně umožníte více komunikovat, budou toho využívat – nejen pro produktivní účely – a to i v pracovní době. Nebo má snad někdo naivní představu, že po internetu se přenášejí pouze důležité nebo podstatné informace? Opak je pravdou – takových je zanedbatelné minimum – drtivou většinu internetového provozu tvoří zábava a nepodstatné informace. To stojí čas a ten není potom možné využít produktivně. Vysloveně zábavné je pak sledovat vliv nové ekonomiky na inflaci. Inflace je výlučně a pouze monetární jev. S technologií nemá nic společného. Jediný vliv nových technologií může být nepřímý. Tím, že je přenos informací a možnost obchodování s měnami rychlejší, pak kapitálové a finanční trhy mohou rychleji trestat vlády a centrální banky za jejich špatnou finanční a monetární politiku. Pokud tedy nové technologie měly nějaký vliv, pak skrze disciplinující efekt na politiku centrálních bank, nikoliv tím, že by změnily principy chování ekonomických subjektů. Z toho pak vyplývá, že požadavek na formulování nové hospodářské politiky je dalším výkřikem žádajícím o reformování nereformovatelného.

## Mýtus 19:

*Telekomunikace jsou dnes deregulovány.*

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

### Námítka:

Pravda je naopak to, že regulace v telekomunikačním sektoru v poslední době neustávají. Jenom mění formu, charakter a reguluje se něco jiného jinými prostředky. K popisu této situace se mnohem více hodí slovo reregulace než v současnosti oblíbené slovo deregulace<sup>48</sup>. Téměř cokoli, co se dnes děje, je výsledkem rozhodnutí regulačních orgánů nebo jejich reakcí na vývoj, který nemohly odhadnout. Je velice málo oblastí v telekomunikačních trzích, které by byly volným trhem. Neustále jsou regulovány ceny, přístup do odvětví, rozdělování licence na využívání EMS, vlády neustále vykonávají vliv ve velkých telekomunikačních firmách, rozhlasové a televizní vysílání je neustále pod vlivem politiků, neustále se vytvářejí státní koncepce rozvoje telekomunikačního sektoru, státní telekomunikační politiky, stát se snaží vytvářet standardy ve všem možném atd. Pouze je vše zabaleno do rétoriky, kde není o slova liberalizace a deregulace nouze. Jedná se možná o jednu z největších dezinterpretací v historii.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Podrobněji k výkladu tohoto pojmu viz M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství, LI, 1999* nebo M. Zajíček: *Konkurence v českém teplárenství a koheze energetických trhů, LI, 2001*.

<sup>49</sup> Tato dezinterpretace se netýká pouze telekomunikačních trhů – stejně tak i elektroenergetiky, teplárenství, plynárenství, vodárenství a železnic.

## Mýtus 20:

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

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

### Námítka:

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

## 4. ZÁSADNÍ CHYBY V TELEKOMUNIKAČNÍ PRAXI ZA POSLEDNÍCH 150 LET

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

### Model tří oddělených segmentů

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

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

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

Veřejní poskytovatelé telekomunikačních služeb zahrnují či zahrnovali – telefonní společnosti, telegrafní společnosti (do doby, než telegraf de facto vymřel), poštovní společnosti, poskytovatele internetového připojení a dalších datových služeb. Tento sektor je také nejčastěji myšlen, když se mluví o telekomunikacích. Oddělení jednotlivých segmentů je tak dokonalé, že dnes mnoho lidí ani neuvažuje o tom, že se vlastně jedná o součást jednoho odvětví – přenosu informací. Rozdíl je jen v prostředku, kterým je informace přenášena, a v tom, zda je určena určitému, nebo neurčitěmu počtu příjemců.

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

**POŠTOVNÍ SLUŽBY** – zpravidla se jednalo o státní monopoly zřízené v dobách vznikajícího nebo vrcholného absolutismu, kdy se král (obecně monarcha) a jeho tajná policie jejich kontrolou pokoušel omezit jakýkoliv pokus o organizovaný odpor proti své moci.<sup>50</sup> Teprve o mnoho staletí později začal být poštovní monopol státu ospravedlňován univerzální službou veřejnosti.

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

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

Proto se regulace televizního a rozhlasového vysílání soustřeďuje nejenom na to, kolik bude existovat rozhlasových a televizních stanic, kolik jich bude státních a kolik soukromých, kolik regionálních a kolik celoplošných, na jak dlouho, komu a za jakých podmínek budou vydávány jednotlivé licence, ale také na to, aby byla dodržována vyváženost jednotlivých stanic – tj. jaké názory mají být vysílány, v jaké proporcii a kdy, a také se soustředí na kontrolu morální nezávadnosti obsahu jednotlivých stanic.

**POSKYTOVÁNÍ TELEKOMUNIKAČNÍCH SLUŽEB** – telefonní společnosti se zpravidla vyvinuly na základě dlouhodobě udělených patentů a licencí, které zaručily jejich držitelům administrativní monopol na poskytování telekomunikačních služeb – v té době telegrafních a telefonních. To vše v různých modifikacích. O jednom konkrétním případě se podrobně zmiňujeme v dodatku této studie o AT&T. V té době si zpravidla telekomunikační společnosti zavázaly politiky a regulátory, a to mnohdy i tučnými úplatky, aby buď konkurence do odvětví nebyla vůbec vpuštěna nebo aby byla ochromena natolik, že nebylo možné se proti původním monopolistům prosadit. Postupně se tak ve vyspělých zemích vyvinuly státní nebo soukromé monopoly. V případě mobilních telefonů byla situace o něco komplikovanější, neboť relativně noví a pozdní příchozí museli nejdříve prosadit uvolnění některých frekvencí pro nové služby. Poté, co se jim to podařilo, se v podstatě opakuje vývoj z oblasti fixních linek z před sto lety – dochází ke kartelizaci odvětví se státním souhlasem a podporou.

<sup>50</sup> Zde je však nutné zdůraznit, že reálný rozsah moci absolutistických panovníků vůči jejich poddaným nebyl ani zdaleka tak velký, jaký je rozsah moci a donucovacích opatření moderních „demokratických“ států vůči jejich plnoprávným občanům.

Každý by očekával, že proces částečné konvergence a technologický rozvoj dokáže toto poněkud zastaralé paradigma v telekomunikační politice rozbít, neboť obrysy a hranice mezi jednotlivými sektory se začínají stírat. Je např. v tomto schématu velice problematické zařadit kabelové televize do nějaké škatulky, neboť nám z ní vždy někde budou „vyčuhovat“. S ukazováním příkladů toho, proč konvergence a rozvoj moderních technologií toto paradigma rozbíjí, bychom mohli pokračovat. Nicméně poukazování na rozbití stávajícího přístupu z důvodů konvergence není nejsilnějším argumentem proti stávající regulaci. Regulátoři si okamžitě najdou důvody pro neustálou regulaci i v nových podmínkách, maximálně pak přerozdělí jednotlivé podsektory do nových škatulek, podle nových kritérií. Model tří segmentů a různých regulací je třeba odmítnout nikoliv na základě současného vývoje, ale na základě jeho naprosté pochybnosti již v době jeho vzniku.

## Cenová regulace

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

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

- Rate-of-Return Regulation
- Fully Allocated Costs
- Best Practice
- Price Caps
- LRIC

### *Rate-of-Return Regulation*

Podstatou Rate-of-Return Regulation neboli regulace „podle nákladů a oprávněného zisku“ je stanovování cen podle nákladů v minulém období. Za každé dopředu známé období (zpravidla jeden rok) vyjádří jednotlivé regulované společnosti své provozní náklady, množství použitého kapitálu a náklady na něj. Tato data spolu s předpoklady o budoucí poptávce jsou poté použita pro výpočet požadovaných příjmů regulované společnosti. Regulátor přitom zhodnotí „oprávněnost a účelnost“ vynaložených nákladů a stanoví „přiměřenou“ míru návratnosti vloženého kapitálu. Tato kalkulace určuje *úroveň* cen. Struktura cen by měla být stanovena tak, aby nedocházelo k neférové a neopodstatněné diskriminaci jednotlivých spotřebitelů, nebo naopak (podle situace a politické nálady) aby došlo k nivelizaci cenové hladiny – tj. k diskriminaci spotřebitelů. Jedná se v podstatě o způsob cenové regulace, který platil pro všechna regulovaná odvětví v dobách minulých, kdy převládala praxe regulovaného monopolu. V podstatě šlo v tomto systému o to, že kdo více utratil i více získal<sup>51</sup>. Proto se tento způsob regulace ukázal jako velmi nevhodný a způsobil velké distorze v ekonomice.

### *Price Caps*

Další možností, jak regulovat ceny, je Price-Cap regulace (regulace pomocí „cenových čepiček“). Tato možnost je dnes mezi mainstreamovými deregulátory jedna z nejpopulárnějších. Její podstatou je, že pro předem určené období (zpravidla čtyř nebo pěti let) je regulo-

<sup>51</sup> K některým dalším průvodním jevům tohoto přístupu (především k Averch-Johnsonově efektu) se vrátíme při popisu vývoje AT&T v dodatku.

vané společnosti umožněno činit takové změny v cenách, jaké uzná za vhodné, s tím, že průměrná cena určitého koše jí produkovaných služeb nebo zboží neporoste více než  $RPI - X$ , kde RPI je Retail Price Index (index spotřebitelských cen nebo jiný index vyjadřující míru inflace) a X je číslo stanovené vládou, popř. regulačním orgánem, zohledňující vzrůst produktivity. Na konci daného období je faktor X znovu stanoven. De facto se jedná o stanovení maximálních cen – teoreticky bez ohledu na náklady regulovaných společností.

Jaké jsou výhody a nevýhody tohoto typu regulace oproti regulaci podle oprávněných nákladů? Hlavní argumenty ve prospěch cenových čepiček jsou trojího druhu. Zaprvé, cenové čepičky jsou mnohem méně bezbranné proti  $x$ -neefektivnosti<sup>52</sup> a Averch-Johnsonovu efektu<sup>53</sup>. Protože regulovaná společnost má právo nechat si jakkoli vysoký zisk, kterého v daném období dosáhne (a musí také akceptovat jakoukoliv ztrátu), pak by tento systém měl zachovávat motivaci k dosahování výrobní efektivity spolu s incentivy pro dosahování maximálního zisku. Dále může být očekávaný vzrůst produktivity sdílen i zákazníky, a to skrze faktor X. Teoreticky by tak ceny v tomto systému měly být nižší, než by byly v systému regulace podle oprávněných nákladů, ovšem bez toho, aby na to dopláceli výrobci. Za druhé, regulace pomocí cenových čepiček umožňuje regulovaným společnostem mnohem větší flexibilitu v přizpůsobování struktury cen v rámci koše a neexistuje žádná regulace cen, pokud jsou mimo koš. To nabývá zvláštní důležitosti v případě, že jsou výchozí ceny po období regulace považovány za zcela vychýlené od cen nákladových (jak bylo v případě telekomunikačního sektoru obvyklé<sup>54</sup>). Za třetí, regulace pomocí cenových čepiček by měla být mnohem jednodušší, a to jak pro regulátora, tak pro samotné regulované firmy. Je mnohem transparentnější a pro všechny lepší soustředit se na parametry, které jsou pro zákazníky důležité. Proto jim také nabízí větší jistotu.

Existují však také významné námitky proti tomuto typu regulace. Parametr X musí být v praxi stanoven a obnovován tak, aby zajistil rozumnou míru návratnosti vloženého kapitálu. Pokud tomu tak nebude, objeví se alokační neefektivnosti (ceny se začnou odchýlovat od nákladů) a vzniknou politické tlaky na jeho úpravu buď ze strany regulovaných firem nebo ze strany zákazníků. Pokud jsou kritéria pro obnovu parametru X ponechána nejasná, pak to může zvýšit náklady na kapitál a/nebo odradit další investice. Proto musí být dopředu stanovena jasná pravidla pro obnovu parametru X (nebo musí vyplynout z precedentních rozhodnutí). Tato kritéria musí také zahrnovat zpětnou vazbu od snižování nákladů ke snižování cen. Což však bude negovat hlavní výhodu, pro kterou je ve prospěch regulace pomocí cenových čepiček argumentováno. Regulované společnosti mohou předpokládat, že krátkodobé výhody vyplývající ze zvýšení efektivity a nižších nákladů budou převýšeny mnohem přísněji stanoveným X v budoucnu. Toto očekávání může zcela zvrátit chování firem a mít demotivační efekt na tvorbu nákladů. Z tohoto pohledu je regulace pomocí cenových čepiček pouze zvláštní a sofistikovanější formou regulace podle oprávněných nákladů a přiměřeného zisku a v dlouhém období oproti ní nepřináší žádné podstatné výhody. Dále je otázkou, zdali regulace podle cenových čepiček přináší skutečně takovou transparentnost a cenovou flexibilitu, jak se udává. Dokonce se udává, že vyšší cenová flexibilita může být spíše nevýhodou než výhodou, protože umožňuje křížové dotace, které také vyvolávají alokační neefektivnosti a mohou působit ve směru proti konkurenci.

<sup>52</sup> Ekonomický výraz pro fakt, že v monopolním prostředí s regulovanými cenami mají regulované společnosti motivaci k vytváření vysokých nákladů a dochází tak k plýtvání, neboť je to pro regulované společnosti velmi výhodné. Písmenko  $x$  vyjadřuje to, že nikdo neví, kolik by skutečné náklady měly být, neboli jak vysoko by se vyšplhaly na volném trhu, který má v sobě obsaženou tendenci k úsporám, a o kolik tedy jsou v monopolním prostředí vyšší.

<sup>53</sup> Viz M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství*, dodatek A, LI, 1999.

<sup>54</sup> Typickým výsledkem politicky motivované regulace bylo dotování cen místních hovorů z výnosů hovorů dálkových a mezinárodních.

### **Fully Allocated Costs**

Tento princip se spíše než regulace celkové úrovně cen používá k oceňování cen za jednotlivé poskytované služby. Jeho význam začíná stoupat v době rozvoje regulačního mainstreamu, kdy je nutné ocenit regulované služby tak, aby stanovené ceny nebyly diskriminační, nebyly prohibitivní a umožnily rozvoj podnikání i regulovanému subjektu. Podstatou je stejně jako u Rate-of-Return regulace akceptování všech nákladů, které daný operátor na poskytování dané služby vynaložil. Tyto náklady jsou pak rozpočítány na jednotlivé služby. Problémů s tímto typem regulací je mnoho. Nejenom zachovává oceňování neefektivnosti pro provedené investice a tím i motiv k plýtvání, protože jakékoliv náklady budou rozpočítány do regulovaných cen, ale samotné rozpočítání nákladů na jednotlivé služby je problematické. Představme si např. telefonní ústřednu. Ta bude z jedné imaginární části sloužit k poskytování neregulovaných služeb, ale stejně tak i služeb regulovaných. I kdybychom tedy zajistili, že cena ústředny, která vstupuje do výpočtu, nebude přemrštěná, pak jak rozdělit investiční náklady na neregulované a regulované služby? To v podstatě nelze nebo se jedná svým způsobem o druh astrologie.

### **Best Practice**

Jedná se o metodu cenové regulace, která tak trochu připomíná Chytrou horákyň. Regulovaná cena je stanovena jako cena, která je odvozena z ceny na trhu dosahované nejefektivnějším operátorem. Zpravidla je regulovaná cena vypočítána jako průměr cen účtovaných několika nejefektivnějšími operátory (obvykle třemi). Výhodou této metody je její jednoduchost a jednoznačnost. Na první pohled by se mohlo zdát, že vyřešila dávný problém regulací – motivaci k maximalizaci nákladů. Nicméně má jiné háčky – a jeden přesně opačný. Alternativní operátoři mohou mít tendenci nasazovat ceny za propojení velice nízko a tak „vytvářet“ nízké ceny za propojení u dominantního operátora. Příliš nízké ceny pak mají za následek také alokační neefektivnosti. Především v tom, že nízké ceny za propojení dávají malou motivaci pro investice do stávající sítě nebo do stavby nové.

### **LRIC**

Poslední a dnes asi nejpopulárnější a „nejprogresivnější“ metodou cenové regulace je metoda LRIC (či LRAIC), neboli metoda regulace cen podle „Long-Run Incremental Costs“. Metoda LRIC se tváří nejdělečtěji ze všech používaných metod, neboť používá terminologii neoklasické ekonomie, podle níž se cena v dlouhém období rovná dlouhodobým marginálním (neboli inkrementálním) nákladům. V této studii není prostor k metodologické argumentaci proti logice „dlouhodobých marginálních nákladů“. Nicméně alespoň stručně. Marginální náklady jsou revolučním konceptem, který se v ekonomické teorii vyvinul na několika místech současně v druhé polovině 19. století<sup>55</sup>. Hlavní myšlenkou je to, že cena tržní je určena průnikem křivky mezních nákladů a mezního užítku bez ohledu na to, jaké jsou celkové náklady a celkový užitek. Slovo „mezní“ označuje „dodatečný“. Mezní náklad tak znamená náklad na dodatečnou jednotku. Mezní užitek znamená užitek dodatečné jednotky. Jestliže existuje zboží nebo služba, která má vysoké fixní náklady a nízké či nulové variabilní náklady (což je typické právě u mnoha telekomunikačních služeb), pak rozhodující pro určení ceny je průběh poptávkové křivky – neboli křivek poptávek jednotlivých zákazníků, které jsou určeny jejich mezními užitky. Takové určení ceny platí pro krátké období. Samozřejmě dlouhodobě nikdo nemůže podnikat se ztrátou a fixní náklady musejí být uhrazeny, pokud má společnost fungovat dál. Proto neoklasická ekonomie rozšířila koncept mezních nákladů, který má v krátkém období klíčový význam, na koncept dlouhodobých mezních nákladů. V dlouhém období však mezní náklady ztrácejí svůj ekonomický smysl. Termín „dlouhodo-

<sup>55</sup> Za otce konceptu jsou považováni dva ekonomové – Carl Menger a Stanley Jevons.

bé mezní náklady“ je tak výrazem pro náklady, které kryjí nejenom jejich variabilní, ale i fixní složku. Tj. jedná se o cenu, která umožní dlouhodobé fungování společnosti a uhrazení všech prostředků investovaných v současnosti. Tím se ale dlouhodobé mezní náklady stávají pouze jiným výrazem pro „férovou“ či optimální nákladovou cenu, pouze z druhé strany. Oproti „nákladové regulaci“ je tu však jeden podstatný rozdíl. Regulovaná cena v systému „Rate-of-Return Regulation“ je určena podle nákladů historických, které byly skutečně, ať už efektivně nebo neefektivně, vynaloženy. Cena na bázi dlouhodobých marginálních nákladů je určena na základě budoucích nákladů, které by bylo nutné vynaložit na rozšíření sítě o jednu jednotku. Problém s takovou cenou je to, že nikdo neví, zda současná technologie a strategie je skutečně optimální. Za dva roky může někdo přijít s jinou technologií, která současnou situaci na trhu naprosto změní a uhrazení prostředků investovaných do staré technologie neumožní. A to je právě dobře, neboť ztráta je pro podnikatele signálem ke změně. Jak prokázala 90. léta, telekomunikační sektor byl mistrem v tom, jak neodhadnout v podstatě nic dobře. Jak si tedy můžeme být jisti, že právě odhady do budoucna při tvoření regulované ceny LRIC se najednou pronikavě zlepší?

Dalším problémem je praktická aplikace této metody. V podstatě se veškerá metoda zvrhne ve vytvoření modelu (zpravidla na bázi dohadování zainteresovaných stran), ten je pak předán regulátorovi, který jej zpravidla akceptuje. Pak už jen chybí „maličkost“ – nasypat do něj čísla a získat tak výsledky. Jenomže tato maličkost je tím problémem, na kterém zkolabovala regulace cen podle oprávněných nákladů a přiměřeného zisku. Je zde určitý korektiv oproti předchozímu monopolnímu případu, neboť čísla dodávají obě strany – incumbent i alternativní operátoři. Nicméně na jejich vypovídací schopnosti se nic nemění – incumbent o to více nadsazuje náklady, naopak alternativní operátoři o to více stanovují své náklady níže. Ve svém konečném důsledku v dlouhém období se LRIC od cenových čepiček a oprávněných nákladů plus přiměřený zisk příliš neliší. Je jen mnohem složitější, komplikovanější a neprůhlednější.

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

Jak vidíme, jakákoliv forma regulace cen tak vytváří problémy, které se projevují nejen v regulované části ekonomiky, ale mají vliv i na části neregulované, ba dokonce i na části naprosto nesouvisející – těmto vlivům se říká „general equilibria effects“ (neboli efekty všeobecné rovnováhy). Selský rozum by je charakterizoval asi tak, že pokud na jedné straně ekonomiky nějaké peníze odebereme a tuto sumu dodáme na jiné místo v ekonomice, tak v nejlepším případě „nula od nuly pojde“. Většinou to ale dopadne hůř.

## Zabránění vstupu do odvětví

Pokud základem argumentu pro regulaci telekomunikací byl proklamovaný přirozený monopol, pak jak již bylo řečeno, je asi nejhorší politikou, jak na existenci přirozeného mo-



nopolu reagovat, zakázat vstup do odvětví. Přesto se tak stalo. V dodatku týkajícím se AT&T ukážeme, že omezení vstupu do odvětví mělo naprosto jiné příčiny než strach z přirozeného monopolu. V tehdejší době totiž žádná taková teorie neexistovala a byla vytvořena „ekonomy“ státních univerzit mnoho desítek let po monopolizaci všech síťových odvětví.

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

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

## Zestátnění EMS

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

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

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

## Vzácný statek

Hlavním argumentem zastánců je vzácnost EMS. Podívejme se tedy podrobněji na pojem vzácnosti. Při využívání tohoto argumentu se jeho zastánci snaží dokonce mnohdy probudit i lidskou fantazii nebo poetismus – např. autor populární knihy Hal Glatzer: „Who Owns the Rainbow?“, neboli „Kdo vlastní duhu?“ V podobném duchu se vyjádřil i např. bývalý prezident USA v dobách Velké Deprese Herbert Hoover, který často bývá označován za propONENTA volnotržních řešení<sup>56</sup>: „Rádiová komunikace nemůže být posuzována jako pouhé podnikání, které přináší privátní zisk, soukromou reklamu nebo zábavu pro zvědavé. Jedná se o věc veřejného významu, která musí být posuzována především z tohoto pohledu, a to v rozsahu a na stejných obecných základech jako ostatní veřejné služby<sup>57</sup>.“ Tomu, že se jednalo

<sup>56</sup> Herbert Hoover však oproti všeobecnému přesvědčení byl spíše než zastáncem tržní ekonomiky a volnotržních řešení v hospodářské politice zastáncem silné ruky státu v ekonomice a státního intervencionismu. Podrobně viz J. Šíma: *Trh v čase a prostoru*, LI, 2000.

<sup>57</sup> V originále „utilities“, čímž jsou myšleny vodárenství a kanalizace, elektroenergetika a plynárenství.

o názor velmi vlivný, nasvědčuje to, že právě Hoover byl jednou z nejvlivnějších osobností, které se zasloužily o vznik Federal Radio Commission v roce 1927, jež v USA začala „ve veřejném zájmu“ spravovat EMS. Pokud je hlavním argumentem pro regulaci vzácnost EMS, musíme nejdříve prozkoumat, zda EMS je skutečně tak vzácné, jak proponenti regulace tvrdí.

Již jsme zdůraznili, že vzácnost EMS má jinou povahu než klasická vzácnost tzv. neobnovitelných zdrojů. EMS se používáním nezmenšuje. EMS neubývá jeho stále masivnějším využíváním. Ba naopak, do určité míry jej přibývá. A to ve dvou významech. Zaprvé, EMS, pokud je využíván lidmi, znamená, že přístroje k přenosu informací radiové vlny vytvářejí, místo toho, aby je spotřebovávaly. Mnohem důležitějším faktem je však to, že pokud chce někdo využívat EMS pro přenos informací v určité oblasti, pak není možné, aby je ve stejné oblasti na stejné frekvenci využíval někdo jiný. Nicméně velikost této oblasti závisí na síle signálu. Malá vysílací stanice pro domácí bezdrátový telefon by neměla vytvářet alespoň teoreticky takový signál, aby rušila podobný přístroj v sousedství. U televizních stanic bude rozsah jejich působení samozřejmě mnohem větší. Proto čím slabší signál je možné využívat, tím více uživatelů má na daném území možnost dané pásmo používat bez toho, aby interferovali s ostatními.

Dále možnost využívání EMS závisí na šířce spektra, kterou jeden z uživatelů na přenos informací využívá. Čím širší je pásmo nutné pro přenos, tím méně informací je možné prostřednictvím EMS přenést. Naopak, čím užší je pásmo pro přenos, tím více informací je možné přenášet.

A dalším faktorem, který je třeba brát v úvahu, je využitelnost určitých frekvencí pro přenos informací. Původně byly využívány relativně nízké frekvence, na kterých dodnes vysílají televizní a rozhlasové stanice. Po druhé světové válce došlo k rozvoji využívání mikrovlnných vysílačů a dnes se posouváme ve využitelnosti EMS stále výše.

Pokud tedy spojíme všechny tři faktory dohromady, zjistíme, že s technologickým rozvojem je možné využívat pro přenos informací přístrojů se slabším výkonem, informace je možné přenášet skrze menší přenosové pásmo a je také pro stejné účely možné využívat vyšší frekvence. EMS je tak rozhodně méně vzácným statkem, než bylo před 50 nebo 60 lety. To, že EMS neubývá, ale neznamená, že se nejedná o zdroj vzácný – má svoji cenu, je po něm větší poptávka než nabídka, a proto je vzácný. Nicméně jedná se o zdroj jako každý jiný.

Analogií může být kus země. Pokud je někdo vlastníkem pozemku, nikdo jiný být vlastníkem nemůže. Stejně tak činnost na jednom pozemku, která překračuje jeho hranice, může „interferovat“ s činností na jiném pozemku. Přesto neexistuje sebemenší důvod, aby nějaký státní úřad rozhodoval o tom, co, kdy a kde má na kterém pozemku být a kdo má být jeho vlastníkem<sup>58</sup>.

### **Unikátnost spektra**

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

Bezprostředním substitutem bezdrátové komunikace je samozřejmě komunikace pomocí fixních kabelů, a to ať už měděných, koaxiálních nebo optických. Substituční vztah je samozřejmě vzájemný.

Jedinou částečnou výjimkou jsou v tomto případě mobilní komunikace, neboť těžko si představit jiný prostředek komunikace v případě letícího letadla, plovoucí lodě nebo jedou-

<sup>58</sup> Odhlédneme nyní od toho, že takové úřady (stavební) ve skutečnosti existují a jejich opodstatnění není o nic větší než u státní správy EMS.

cího automobilu. Nicméně i v tomto případě existuje několik technologických možností, jak komunikace dosáhnout. Všechny sice budou nějakým způsobem využívat části EMS, ale každý jinak a jinými technologickými prostředky.

V čem je pak EMS unikátní, není příliš jasné.

### Důsledky státní správy

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

- a) V důsledku chování státu jako monopolního vlastníka všech vysílacích práv (nepřipouštějícího jakoukoliv směnu těchto práv) neexistují na tomto trhu ceny odrážející relativní vzácnost. Jakmile neexistují ceny, nelze provádět racionální ekonomickou kalkulaci – nelze vědět, zda výsledný produkt je spotřebiteli ceněn více než výrobní faktory spotřebované k jeho výrobě. Jak může potom stát rozhodovat o „účelném využívání kmitočtů“? Vyžaduje-li vysílací práva využívat specifickým způsobem, potom i kdyby majitel licence věděl, že může svým spotřebitelům (a rovněž sobě, v důsledku vyššího zisku) posloužit lépe, kdyby svá vysílací práva využíval jiným způsobem, nemůže tak učinit.<sup>59</sup> Již z tohoto důvodu jsou vzácná vysílací práva výrobním vstupem (prostředkem), který není v takových případech využíván efektivně. Zakazuje-li stát navíc směnu těchto licencí, činí tak implicitní náklady držby těchto práv rovné nule. V důsledku toho je držitelé licencí používají i v případě, že by je jejich alternativní držitelé byli schopni využívat (i v rámci jednoho daného způsobu jejich využití) efektivněji.
- b) Stát zabraňuje využívání velké části vysílacích práv, která vyhrazuje pro případné své vlastní použití (armáda, policie) nebo nějaké „plánované“ budoucí použití (např. UMTS). Takováto politika vychází z předpokladu, že náklady na nevyužívání těchto práv jsou nulové. Ačkoliv však výše zmíněná neexistence cen skutečnou výši implicitních nákladů zakrývá, nulové rozhodně nejsou. Takové počínání státu činí vysílací práva vzácnější, než ve skutečnosti jsou, a je proto rovněž příčinou neefektivnosti.
- c) I kdyby měl stát jakožto vlastník vysílacích práv snahu zajistit jejich efektivní využívání (tj. kdyby neprováděl aktivity zmíněné v bodech a) a b), současná praxe by tomu byla velkou překážkou. Ti, kdo dnes o míře a způsobu využití těchto práv rozhodují, mají velmi málo motivace k tomu, aby o jakoukoliv efektivnost usilovali – jejich od-

<sup>59</sup> Z ekonomie víme, že má-li být produkce efektivní, potom musí být příjem z mezního produktu nějakého vstupu ve všech jeho použitích stejný. Pakliže to splněno není, je vždy možné přesunout část vstupu z méně výnosného do výnosnějšího využití, čímž bude za pomoci stejného celkového množství vstupů vyprodukováno něco, čeho si spotřebitelé více cení.

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

měny nejsou na míře efektivity využívání vysílacích práv závislé. I kdyby jim však o to skutečně šlo, jejich úsilí by bylo svazováno mohutnou byrokratickou mašinérií. Povinnost zvažovat „veřejný zájem“, „nediskriminovat“ apod. a často nutnost čelit politickému tlaku současných držitelů licencí (jimž hrozí v důsledku realokace spektra ztráta licence) vede ke zdoluhavému procesu rozhodování. Lze se jen dohadovat, o kolik let dříve by bývali mohli spotřebitelé využívat televize, satelitních spojení či mobilních telefonů a jaké náklady takové zpoždění mělo.<sup>60</sup> Samotný mechanismus rozhodování proto efektivity využití vysílacích práv brání.<sup>61</sup> Existuje několik důvodů, proč. Především, pokud chce regulační orgán rozhodnout o přidělení některé části spektra novému využití, musí tuto část někomu odejmout. Ať už je tento subjekt jakýkoliv (soukromý nebo jiný státní orgán jako např. armáda nebo jiné silové složky), pak se tomuto odejmutí zpravidla zuby nehty brání. Druhým důvodem je to, že rozhodování o využívání spektra prostřednictvím technických argumentů je čistě arbitrární. Bez ekonomických měřítek, tj. cen není možné dosáhnout maximalizace užitku z vzácných zdrojů. V nejlepším případě dosáhneme toho, že se zdoluhavě porovnávají jednotlivé možnosti využití dané části spektra. Po rozhodnutí o tom, která alternativa zvítězí, není nikdy jisté, zda se jedná skutečně o rozhodnutí ve veřejném zájmu. Pokud se náhodou zjistí, že jiné využití spektra by bylo vhodnější, pak stejně zdoluhavý proces je zapotřebí ke změně rozhodnutí. V případě tržního porovnávání nabídek a poptávek z hlediska vlastníka práv na využívání části EMS je naopak rozhodnutí o změně otázkou dní, maximálně týdnů nebo měsíců. Nikoliv dlouhých let.

Důsledkem státní správy EMS je i silná politizace telekomunikací jako takových.

Pokud tedy EMS je možné nechat napospas volnému trhu, bez nebezpečí interferencí, EMS není klasickým vzácným ani unikátním přírodním zdrojem, a pokud státní správa spektra nepřinesla mnoho dobrého, pak je s podivem, že dodnes je možné najít mnoho lidí, kteří věří v nutnost státní regulace EMS. Příčinou může být to, že když selhaly staré důvody pro státní regulace, našly se nové. O těch se na tomto místě zmíníme podrobněji.

Hlavním novým argumentem pro státní regulaci využívání EMS je tak nutnost regulace využívání síly a působivosti obrazu jako média na diváky. Tento nový argument se tak týká především televize (nicméně skrze ni celého využívání EMS). Má však z pohledu regulátorů několik výhod:

- je možné posílit regulaci i v jiných odvětvích (např. v kabelových televizích nebo tištěných médiu);
- nesetkává se s odporem veřejnosti, zvláště když je regulace odůvodněna ochranou dětí před virtuálním nebezpečím;
- není závislý na tom, zdali EMS je, nebo není vzácným zdrojem.

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

<sup>61</sup> Paradoxně, kdybychom prohlásili šéfa telekomunikačního úřadu za vlastníka všech vysílacích práv, choval by se (s nejvyšší pravděpodobností) daleko efektivněji, neboť s rostoucí efektivitou využití vysílacích práv by rostl jeho zisk. Veškerá vysílací práva by se snažil využít co nejziskověji a žádná z nich by jen tak nenechal ležet ladem. I když by bylo možné mít velké výhrahy k legitimitě takového vlastnictví, pro spotřebitele by to představovalo krok pozitivním směrem!

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

Jak vidíme, pokud nové argumenty něco přinášejí, pak pouze ještě větší argumenty pro konec vládních regulací. Kombinace nových a starých argumentů je prostě nedostatečná pro obhajobu vládní správy EMS a jeho veřejného vlastnictví. O tom, jak by měla vypadat reforma v oblasti EMS, je podrobně pojednáno v kapitole Návrh reformy.

## Zhodnocení

V dosavadních kapitolách jsme prozkoumali mnoho různých argumentů používaných k obhajobě regulace telekomunikací, mýty, které ovládají telekomunikační odvětví, a také specifika telekomunikací. Každý z těchto argumentů je ve větší či menší míře chybný. I kdybychom však připustili plnou platnost všech z nich, stále by tím nebyla současná míra regulace ospravedlněna<sup>62</sup>. Nicméně i kdybychom připustili, že nějaká regulace je nutná, pak většinu regulací by totiž bylo možné provádět prostřednictvím univerzálních státních institucí, bez existence specializovaného regulačního zákona a dalších specializovaných zákonů.

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

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

O tom, jak konkrétně probíhá „deregulace“ v jiných zemích, a nakonec také, jak probíhá v ČR, jsou následující kapitoly.

<sup>62</sup> Z jakého z těchto argumentů plyne minimální věk členů statutárního orgánu, schvalování telekomunikačních zařízení či vydávání telefonních seznamů zdarma...?

## 5. „VZPOURA“ MALÝCH ZEMÍ

Uvádět případy velkých zemí a jejich zkušeností je jistě záslužné a potřebné, protože velké země díky své velikosti a hospodářskému vlivu zpravidla určují standardy a způsoby uspořádání. Nicméně není často možné přenášet zkušenosti z velkých zemí na malé. A nebo se tak často argumentuje – i když to možné je. Proto je dobré se podívat na zkušenosti zemí obdobné velikosti, jak ony přistoupily k deregulaci a liberalizaci telekomunikačního sektoru.

Právě v oblasti telekomunikací máme svým způsobem štěstí, neboť první zkušenosti v deregulaci a liberalizaci prožily právě malé země – nikoliv velké, byť jejich vliv zůstává podstatný.

V této kapitole se podíváme na čtyři země, které jsou velikostí řádově srovnatelné s ČR, prošly svoji cestu k deregulaci telekomunikací jako jedny z prvních a nacházejí se na různých stupních hospodářského rozvoje. To je zajímavé a důležité především proto, že pak není možné argumentovat, že liberalizace je možná pouze u vyspělých tržních ekonomik, jak se často děje. Jedná se o následující skupinu zemí:

- Nový Zéland
- Guatemala
- Austrálie
- Chile

Skutečným novátorem v reformách bylo Chile, které schválilo novátorský Obecný telekomunikační zákon již v roce 1982. Jeho následovníkem byl Nový Zéland, který spustil reformu 1. dubna 1989. Následovala Austrálie, která podle vzoru a zkušeností Nového Zélandu schválila telekomunikační zákon v roce 1991. Poslední z této skupiny je Guatemala, jejíž reforma začala v listopadu 1996. Guatemala však již mohla čerpat nejenom ze zkušeností „malých“, ale také ze zkušeností velkých zemí – USA, UK a Mexika.

Země	Datum reformy	Počet obyvatel (v milionech)	Hustota obyvatelstva na km <sup>2</sup>	HDP na hlavu USD	Hustota telefonní sítě
Austrálie	1991	18,3	2	20720	0,48
Chile	1982	14,3	19	7010	0,15
Guatemala	1996	11,3	104	3080	0,03
Nový Zéland	1988	3,5	13	16640	0,45

Společné rysy všech malých zemí, které začaly svoje deregulační reformy poměrně brzy, jsou následující:

- původním uspořádáním typické byly státem ovládané monopoly

- deregulace byla odvětví „naoktrojována“ shora a reformy byly poměrně radikální
- všechny země se od sebe navzájem učily

Základní problémy reforem byly v různých zemích pojímány různě. Jedná se o následující body:

- propojení operátorů
- rovný přístup
- unbundling
- struktura odvětví

Tyto oblasti nyní postupně rozebereme.

### *Vzájemné propojení*

#### Chile

Před deregulací existovaly dvě společnosti – CTC, která poskytovala většinu lokálního telefonního připojení, a ENTEL, který poskytoval dálková volání. Obě společnosti byly plně vlastněny státem.

Zákonem z roku 1982 byla zahájena reforma. Byl uzákoněn rovný a nediskriminační přístup konkurence do sítí původních monopolů, nicméně zákon nespécifikoval ani způsob propojení, časový harmonogram a ani finanční otázky týkající se poplatků za propojení. Vytvořený regulační úřad (SUBTEL) do těchto záležitostí zpravidla nezasahoval a ty končily typicky u soudu, které většinou dopadly ve prospěch původních monopolů.

Proto bylo zahájeno druhé kolo reforem, kdy bylo stanoveno, že spory mezi původními monopolisty a nově příchozími se budou řešit v arbitrážním řízení, nikoliv před soudem. SUBTEL získal dodatečné pravomoci a od té doby stanovuje cenu za propojení na základě metodiky LRIC.

Hlavními konkurenty CTC jsou v současnosti společnosti CNET a Manquehue.

Obdobně se vyvinula situace v oblasti dálkových spojů. Monopol na jejich poskytování byl zrušen v roce 1992. Opět byla pravidla pro propojení místních a dálkových sítí stanovena velmi vágně a veškeré spory postupně skončily v soudních řízeních.

#### NZ

Reforma telekomunikačního úsilí byla součástí mnohem širšího reformního procesu<sup>63</sup>. Privatizace původního monopolu – Telecom Corporation of New Zealand (TCNZ) – proběhla v září 1990. Hlavním zájmem tvůrců reformy byla snaha předejít pře-regulaci. Proto i v telekomunikačním sektoru spoléhali především na obecné protimonopolní uspořádání a nevytvořili žádný specifický regulační úřad pro telekomunikační trhy. Opět vzniklo množství soudních sporů týkajících se vzájemného propojení.

První dohoda o propojení pro dálkové hovory byla uzavřena mezi společnostmi Clear Communications a TCNZ 4. 3. 1991, tj. téměř dva roky po deregulaci.

Novozélandský antitrustový úřad (Commerce Commission) započal v listopadu 1991 ve snaze urychlit jednání vyšetřování proti TCNZ, který je však soudní cestou bez problémů zastavil.

<sup>63</sup> Viz např. R. Douglas v Praze, LI, 1998.

Podobný spor mezi oběma firmami začal také v roce 1991, ve kterém se obě strany přely o poplatky za propojení do místních smyček. Nakonec byl vyřešen až po letech sporů rozhodnutím Queens Privy Council v Londýně.

V roce 1995 vydala vláda své oficiální stanovisko k těmto záležitostem a pohrozila, že začne regulovat, pokud se obě strany nedohodnou samy – do šesti týdnů od publikace této hrozby se TCNZ a Clear dohodly na většině sporných bodů.

Následovaly v poměrně rychlém sledu a bez problémů dohody TCNZ s mobilním operátorem BellSouth NZ a stejně tak se Sprintem a Telstrou.

### Austrálie

Na rozdíl od svého souseda se Austrálie rozhodla stanovit explicitně právo na propojení jednotlivých telekomunikačních sítí ze zákona (viz tamější Telekomunikační zákon z roku 1991). Podle vládního zadání pak AUSTEL (Australský telekomunikační úřad) vypracoval metodiku pro „výpočet“ cen, která byla založena na „direct attributable incremental costs“. Tyto administrativně určené ceny měly mít přechodný charakter do doby, než původní monopolista ztratí na trhu dominanci (což je v australské praxi AUSTELu situace, kdy nově přichozí získají 20 % trhu). AUSTEL byl také ustanoven rozhodcem, pokud by se jednotlivé společnosti na propojení nedohodly. Politika AUSTELu byla taková, že preferovala dobrovolné dohody mezi stranami před rozhodnutím úřadu – v roce 1995 bylo šest ze sedmi dohod uzavřeno bez asistence úředníků z AUSTELu. AUSTEL pokračuje v monitorování vývoje trhu a činnosti bývalého monopolisty – tj. dohlíží na účetní oddělení, rovné zveřejňování informací, nediskriminační přístup k informacím atd.

### Guatemala

Reformní zákon v Guatemale z roku 1996 také stanovil základní právo všech poskytovatelů telekomunikačních služeb na propojení založené na „nákladově opodstatněných“ poplatcích. Avšak jednání o propojení byla časově omezena (do období čtyř měsíců) a zákon požadoval, aby se případné spory řešily formou tzv. řízení o „konečné nabídce“, které by organizoval a řídil odvětvový regulátor.

Řízení o konečné nabídce neboli kyvadlové řízení neboli tzv. basebalové pravidlo je způsob urovnávání sporů, který omezuje incentivy jednotlivých stran k oddalování řešení. Jeho podstatou je to, že rozhodce vybírá pouze mezi dvěma konečnými nabídkami, které předloží každá ze stran. Může vybrat pouze jednu z nich – nemůže vytvořit novou. Rozhodce tak nemá prostor k nějakému kompromisnímu řešení a každá ze stran má tak motivaci k pravdivému zveřejňování informací. Vítězem se stane ta strana, která dodá nabídku, která je byt jen o něco férovější než nabídka protistrany. Tendence je pak taková, že obě strany se snaží dodat rozumné nabídky, čímž se také většinou dohodnou.

Legislativa ve Guatemale nespécifikuje, jak mají jednotlivé smlouvy o propojení vypadat. Místo toho explicitně vyjmenovává služby, které musí být nabídnuty konkurentům, a specifikuje pravidla, jichž se musí rozhodce při určování, která konečná nabídka je férovější, držet. Stejně jako v Austrálii má rozhodnutí o propojení sílu zákona.

### Obecný komentář k propojení

Klíčovou se pro jednotlivé reformy ukázala metoda, jak zabránit incumbentovi v tom, aby znemožnil propojení mezi ním a ostatními operátory<sup>64</sup>. Zkušenosti Chile a NZ ukazují, že soudní cesta je zdlouhavá a s těžko predikovatelnými výsledky. Přístup NZ spočíval ryze na antimonopolní zákonodárství a téměř každý spor skončil u soudu. V Austrálii byl silný a nezávislý regulátor, který zablokování interconnection zabránil. Avšak tento úspěch – tj. rovný

<sup>64</sup> Tento problém ale vzniká pouze v okamžiku, kdy je stanovena povinnost propojení.



přístup, rozumné platby a rychlé propojení stojí na kvalifikovanosti regulátora a jeho schopnosti vhodně využívat svých silných pravomocí bez vlivů politiků na jeho rozhodování. Obecně přístup zvolený v Austrálii koncentruje veškeré pravomoci do jedné ruky a navíc dává vyjednávajícím stranám nevhodný incentiv k podávání přehnaných nabídek a neustálých připomínek proto, aby získaly více ve vyjednávání.

### ***Rovný přístup (volba operátora)***

Na Novém Zélandě, v Austrálii a Chile nepožadovala deregulační legislativa rovný přístup neboli volbu operátora, nicméně každá ze zemí se k nějaké své vlastní verzi postupně dopracovala.

Na NZ hrozba antimonopolního řízení nakonec vedla TCNZ k tomu, že nabídla společnosti Clear rovný přístup, a to tak, že svým zákazníkům nabídla přístup ke službám Clearu skrze přístupový kód 050.

V Austrálii byla volba operátora vyžadována regulátorem. Stejně jako na NZ byli zákazníci, kteří chtěli využít služeb alternativních operátorů, nuceni používat vytáčenou předvolbu.

Na rozdíl od postupného procesu v Austrálii a NZ došlo v Chile k explozivnímu vývoji. Do poloviny roku 1994 si CTC (dominantní místní provider) kontrahoval dálkové hovory v balících a jednotlivá volání pak přiřazoval náhodně k jednotlivým poskytovatelům tak, aby dodržel proporce svých jednotlivých kontraktů. Tlak na vládu a regulátora (podpořený rozhodnutím Nejvyššího soudu) k tomu, aby si jednotliví zákazníci mohli vybírat svého poskytovatele dálkových hovorů, přiměl regulátora k rozhodnému kroku a postavil všechny poskytovatele na stejnou úroveň. Bylo nařízeno, aby všichni poskytovatelé dálkových hovorů byli přístupni prostým vytočením předčíslí, což v podstatě donutilo jednotlivé spotřebitele vybírat si svého poskytovatele pokaždé, když vytáčeli dálkový hovor. Tato změna se odehrála prakticky přes noc a po celé zemi. Důsledkem byl okamžitý pokles cen dálkových hovorů, což také vyvolalo jejich vyšší spotřebu.

Guatemala se snažila napodobit úspěch v Chile, a proto nařídila všem telekomunikačním společnostem nad určitou minimální velikost poskytovat povinně volbu operátora.

### ***Unbundling***

Unbundling v podstatě znamená poskytování některých základních služeb jednotlivě a nikoliv v balících. Unbundling je dalším vývojovým stupněm v současném „deregulačním mainstreamu“, který jsme popsali výše. Typickým případem je možnost koupě přístupu do lokálních sítí a jejich využívání pro poskytování vlastních služeb. Problémem je to, že unbundling může být excesivní a tím naprosto podkopat jakoukoliv snahu inovovat, zvl. v tom případě, když je incumbent povinen rozsekát svoje služby na velice malé částičky a není správně nastavená cena za jejich používání (ta však nemůže být z podstaty nastavena správně nikdy). Vždy existuje nebezpečí, že nově přichozí se zaměří převážně na využívání neefektivně stanovených cen za jednotlivé „unbundlované“ služby. Místo investování se pak nově přichozí snaží vycucát stávající síť bývalých monopolistů, což samozřejmě deformuje kapitálovou strukturu odvětví na dlouhou dobu dopředu.

Austrálie, NZ a Chile nepožadovaly po svých bývalých monopolistech nijak zvláštní unbundling. Oproti tomu guatemalská vláda požadovala zavedení okamžité konkurence a snažila se tak využít důsledného unbundlingu jako přechodného prostředku k dosažení svého cíle – přechodu k plně konkurenčnímu trhu. Ceny za jednotlivé unbundlované služby jsou stanoveny na základě plně alokovaných nákladů. Toto opatření však bylo dočasné – do roku 1999 a nevztahovalo se na dálkové hovory. Každý z nově přichozících tak musel provést alespoň některé investice do svých aktiv. Veškerá tato opatření měla za cíl, aby se omezila akti-

vita operátorů, kteří by pouze přeprodávali služby stávajících operátorů a neinvestovali do svých vlastních aktiv.

### **Struktura odvětví**

Mnoho energie a úsilí bylo věnováno výzkumu toho, zda potenciální výhody z integrace převáží protikonkurenční působení integrovaných společností v telekomunikacích. Většina zemí se nacházela na počátku deregulace ve stavu, kdy měly pouze jednu vertikálně integrovanou telekomunikační společnost. Proto mezi prvním rozhodnutím, které bylo nutné učinit hned na počátku, je, zda incumbenta rozdělit, nebo nikoliv. Druhou otázkou, kterou reformátoři řešili, byl rozsah konkurence, který bylo možné vpustit do systému – tj. vpustit do něj jednu nebo více společností, aby konkurovaly stávajícímu monopolistovi. Nebo otevřít trh pro velké množství subjektů najednou?<sup>65</sup>

Austrálie, NZ a Guatemala se rozhodly ponechat monopolního telekomunikačního operátora nerozděleného. Tyto země se ale od sebe velmi lišily v rozsahu konkurence, který v telekomunikačním systému umožnily.

Austrálie se podle vzoru UK<sup>66</sup> rozhodla umožnit vstup pouze jednomu alternativnímu operátorovi, který se tak měl stát plnohodnotným konkurentem původního monopolisty. Toto uspořádání platilo pro léta 1991 až 1997 (obdoba duopolistického období v UK). V oblasti mobilních komunikací existovali také dva operátoři. Společnosti, které prováděly přeprodávání služeb (a to jak plně, tak částečně, kdy kombinovaly přeprodávání služeb a vlastní produkty), byly v Austrálii povoleny, ale těch se netýkala žádná práva na propojení či rovný přístup a obecně jejich existence závisela na dohodě s incumbentem.

Naproti tomu Guatemala a NZ umožnily od samého počátku vstup do odvětví v zásadě neomezenému počtu subjektů. Telekomunikační zákon v Guatemale však přesto dal původnímu monopolistovi určitou malou výhodu – vstup do odvětví byl umožněn od samého počátku reformy (tj. od vstupu Telekomunikačního zákona v platnost), avšak právo na vzájemné propojení a povinnost unbundlingu bylo posunuto o šest, resp. 12 měsíců.

Úplně jiný systém byl v Chile. Deregulační hnutí do Chile dorazilo v situaci, kdy strukturální rozdělení telekomunikací již v zemi existovalo. Jedna státem kontrolovaná společnost dominovala místním hovorům a jiná oddělená státní firma dominovala v poskytování dálkových hovorů. Každá z nich měla již v té době proti sobě několik malých soukromých operátorů, kteří oběma společnostem konkurovali. V roce 1994 po dlouhé právní bitvě bylo CTC a ENTELU umožněno vstoupit s některými omezeními do oblasti podnikání toho druhého subjektu. Restrikce pro vstup do odvětví pro ostatní subjekty byly ke stejnému datu de facto odstraněny v obou oblastech.

## **Důsledky deregulace**

Všechny země dnes mají zkušenost s konkurencí založenou na vlastních aktivech (facilities-based competition), zvláště pak Chile. Hlavní dopad deregulace a silné konkurence lze vysledovat v cenách a v množství poskytovaných služeb. Zvláště půvabná je tato vysoká míra konkurence s ohledem na to, že telekomunikace byly po dlouhou dobu pojmány jako přirozený monopol. Jednoznačně se také prokazuje, že skutečná konkurence musí být postavena na vlastních aktivech, nikoliv na využívání aktiv incumbenta. A to přesto, že novým

<sup>65</sup> Je neuvěřitelné, že tyto otázky, s ohledem na výše řečené, jsou vůbec myšleny vážně. Avšak na jejich řešení bylo vynaloženo mnoho úsilí akademiků i regulátorů a zcela jistě bylo utraceno mnoho vládních výzkumných grantů a uděleno mnoho profesur a docentur (či hodností tomu odpovídajících) na státních nebo státem kontrolovaných univerzitách.

<sup>66</sup> Viz další kapitola.

hráčům byla poskytnuta výhoda povinnosti vzájemného propojení či unbundlingu. Klíč efektivní a dlouhodobé konkurence leží ve vlastních aktivech alternativních operátorů.

### Nový Zéland

TCNZ uzavřel propojovací dohody se všemi svými pěti konkurenty, se kterými si konkuruje jak na trhu domácích, tak mezinárodních hovorů. Největší alternativní operátor dosáhl v roce 1997 23% podíl na domácích a mezinárodních hovorech a pokusil se vstoupit do oblasti lokálních hovorů již dva roky po deregulaci. Do telekomunikací také postupně vstupují operátoři kabelových televizí, kteří převážně v městských oblastech budují kombinované telefonní a kabelové sítě (podle vzoru podnikatelských strategií v UK – viz dále). V důsledku zvýšené konkurence poklesly průměrné ceny TCNZ v reálném vyjádření o 31 % mezi polovinou roku 1991 a polovinou roku 1996. Celkový cenový koš telekomunikačních služeb pro domácnosti klesal každoročně o 2,5 %<sup>67</sup>. Ceny pro podnikatelské subjekty v městských oblastech poklesly o 15 % mezi lety 1991 a 1996. Místní sazby dále poklesly po zahájení cenové války mezi TCNZ a Clear v září 1996 a tento pokles byl dále umocněn nástupem mobilní telefonie.

### Austrálie

Struktura odvětví byla velice ovlivněna vládou vytvořeným duopolem, který nevedl k nijak závratné konkurenci, což je naprosto konzistentní se zkušeností UK. Jediný povolený poskytovatel telefonních služeb se do roku 1996 vůbec nepokusil vstoupit na trh lokálních hovorů. Deregulace přitom proběhla už v roce 1991. To nechalo původního monopolistu na tomto trhu naprosto nedotčeného. Naprosto logicky ceny poskytovaných služeb bývalým monopolistou (Telstra) poklesly pouze velmi mírně – o 1 % více, než požadoval Price-Cap, který byl stanoven AUSTELEM. Naproti tomu v oblasti dálkových hovorů dokonce i vládou řízený duopol vedl k poklesu cen dálkových hovorů pro domácnosti, a to o 5,5 % mezi lety 1993 a 1994 a o 9 % mezi lety 1994 a 1995. Navíc si nováček na trhu počínal poměrně dobře v oblasti mezinárodních hovorů a koncem roku 1994 získal 21% trhu (počítáno podle provolaných minut). To způsobilo i pokles cen, které si účtovala Telstra za mezinárodní hovory – v letech 1993–1994 pokles o 8,7 %, v letech 1994–1995 pokles o 7,6 %. Pokles podílu Telstra na trhu mezinárodních hovorů i nadále pokračoval. Přes omezení pro společnosti přeprodávající služby se i ty ukázaly jako úspěšné. Největší „přeprodejce“ získal asi 5 % dálkových hovorů v Austrálii. Úspěšní se také ukázali internetoví poskytovatelé, kteří poskytovali své služby na svých vlastních aktivech v hlavních australských městech.

### Chile

V současnosti v Chile poskytuje dálkové hovory 11 společností. Jejich ceny po deregulaci prudce poklesly. Dva roky po deregulaci (v září 1996) se nacházely průměrné ceny na polovině své úrovně před liberalizací. Spolu s tak rozsáhlým poklesem ceny vzrostlo i množství dálkových hovorů (asi o 50 %). Roční přínos deregulace pro spotřebitele byl odhadován za jeden rok (1995) na zhruba 120 milionů USD. V takové konkurenci se hlavní strategií jednotlivých poskytovatelů stalo soustředění se na skupiny zákazníků, kterým se pak poskytují veškeré služby a jejich balíčky. Tento proces vyvolal nutnost vstupu všech velkých poskytovatelů do místních sítí v Chile. Jelikož v Chile neexistují žádné významnější povinnosti týkající se unbundlingu, pak jedinou možností, jak poskytovat místní služby, je výstavba vlastních aktiv. Výsledkem je, že v Santiagu a okolí existuje nejméně šest společností, které poskytují místní hovory (původní monopolisté CTC a ENTEL, původní alternativní místní poskytovatelé

<sup>67</sup> Viz Ministerstvo pro telekomunikace NZ, 1995.

před deregulací – CMET a Manguehue, VTR, což je velký poskytovatel kabelové televize, a společnost Telefónica Andina, což je skutečný nově příchozí na lokální trh).

### Guatemala

Konkurence ve Guatemale se objevila okamžitě po uvolnění vstupu do odvětví v listopadu 1996, přesto, že neexistovalo na nějakou dobu právo na propojení se sítěmi bývalého monopolisty. V červenci 1997 již existovalo na 160 telekomunikačních operátorů. Připojení k internetu expandovalo stejně tak rychle – již v roce 1997 existovalo asi 30 providerů. Stejně tak vzrostla působivě penetrace mobilních telefonů. Na relativně chudou rozvojovou zemi to nejsou špatné výsledky.

## Závěry z případových studií

Z těchto případových studií o deregulaci v malých zemích lze vyvodit několik poměrně zajímavých závěrů, které pro teoretického ekonomu nejsou překvapivé, ale pro mnoho regulátorů překvapivé být mohou.

- Zkušenost prvních deregulátorů empiricky a definitivně vyvrací tvrzení, že nějaké části telekomunikačního trhu jsou přirozeným monopolem;
- skutečná deregulace nemusí být uměle stimulována regulátory a úředníky, dostačující podmínkou je volný přístup do odvětví;
- nevyžadování volby operátora sice vytváří nevýhodu pro nově vstupující na trh, ale zkušenost Chile ukazuje, že volný vstup do odvětví může tuto zdánlivou nevýhodu převážit;
- nepožadování unbundlingu není pro efektivní konkurenci na škodu – spíše naopak – viz opět Chile;
- restrikce počtu telekomunikačních společností je pro konkurenci zdrcující;
- zkušenost ukazuje, že základem skutečné konkurence je konkurence postavená na vlastních aktivech (facilities-based competition).

V další kapitole se podíváme na to, jak probíhala a probíhá deregulace v některých zemích EU. Právě vývoj v EU je pro náš telekomunikační sektor klíčový, neboť moderním „zlatým teletem“, kterým je možné zdůvodnit naprosto cokoliv, je slogan „přibližujeme se k EU“. Jak uvidíme, evropští regulátoři se ze zkušeností jiných zemí příliš nepoučili a vytvářejí vlastní model moderní regulace odvětví, který je typickou ukázkou regulačního mainstreamu, který jsme charakterizovali výše.

## 6. EVROPSKÁ „DEREGULACE“

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

Základní model, podle kterého fungovaly kontinentální telekomunikace, charakterizovaly následující rysy:

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

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

- rozdělení AT&T a rozvoj telekomunikací v USA po MFJ 1984<sup>68</sup>
- zkušenost UK s duopolistickým uspořádáním
- technologické změny v telekomunikacích
- rozvoj mobilní telefonie v UK a severských zemích (tehdy ještě nepatřily do EU s výjimkou Dánska)
- neefektivnost a plýtvání při řízení telekomunikačních společností
- vysoké ceny za poskytované služby
- nízká kvalita poskytovaných služeb a nízká inovativnost monopolních společností
- technologické zpoždování EU za USA

Zajímavé je také podívat se na to, co nebylo hlavním motivem změny pohledu především Evropské komise – a to je stavba nové a lepší infrastruktury. Zde je možné také hledat některé z kořenů důrazu na princip common carrier a ONP a nedostatečného spoléhání se na princip „facilities-based competition“.

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

<sup>68</sup> Podrobně viz dodatek o AT&T

- liberalizace koncových a síťových zařízení a služeb (s dočasnou výjimkou telefonní služby)
- oddělení regulačních a správních činností od činností provozovatelů
- zajištění otevřeného přístupu k sítím (Open Network Provision = ONP)
- podpora standardizace v mezinárodním měřítku
- podpora pravidel pro podporu konkurence

Od té doby se aktivita evropských úředníků v oblasti telekomunikací nezastavila a to, co bylo z počátku pozitivním impulzem, se tak postupně stává socialistickou můrou.

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

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

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

Směrnice 90/387/EEC o ONP (doplněná Směrnicí 97/51/EC)

Směrnice 90/388/EEC o zavedení soutěže v oblasti telekomunikací (doplněná Směrnicemi 94/46/EC, 95/51/EC, 96/2/EC a 96/19/EC)

Směrnice 92/44/EC o aplikaci ONP na pronajaté okruhy (doplněná Směrnicí 97/51/EC)

Směrnice 95/62/EC o aplikaci ONP na hlasovou telefonii (nahrazena Směrnicí 98/10/EC o aplikaci ONP na hlasovou telefonii a univerzální službu pro telekomunikace v konkurenčním prostředí)

Směrnice 97/13/EC o systému pro všeobecné autorizace a individuální licence

Směrnice 97/33/EC o propojení v telekomunikacích s ohledem na zajištění univerzální služby a interoperability prostřednictvím ONP

Směrnice 97/66/EC o nakládání s osobními daty a ochraně soukromí v sektoru telekomunikací

Doporučení 98/195/EC – ceník propojení doplněný Doporučením 98/511/EC

Doporučení 98/322/EC – separace účetní evidence a provozního účetnictví

Směrnice 98/13/EC o telekomunikačních koncových zařízeních a vybavení pozemských stanic včetně vzájemného uznávání shody

Směrnice 98/61/EC o zavedení výběru provozovatele a přenositelnosti čísel

Směrnice 99/5/EC o rádiových zařízeních a telekomunikačních koncových zařízeních a vzájemném uznání jejich shody – nahradila některé předchozí směrnice

Politika v oblasti kmitočtového spektra byla nastíněna v dokumentu Green Paper COM(98) 596 on Radio Spectrum Policy in the Context of European Community Policies such as Telecommunications, Broadcasting, Transport and RaD a v následujících směrnících, které koordinovaly udělování částí EMS v zemích EU:

Směrnice 87/372/EEC – pro GSM

Směrnice 90/544 – pro ERMES (European Messaging System)

Směrnice 91/287 EC – DECT (Digital Enhanced Cordless Telecommunications)

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

Z toho důvodu hlavními častými novými příchozími do telekomunikací byly jiné státní nebo částečně státní společnosti, či energetické, vodárenské a jiné v té době regulované společnosti (třeba železnice). Jak to vypadalo konkrétně v některých zemích, je obsahem následujících krátkých podkapitol. V nich nepodáváme komplexní popis vývoje v jednotlivých zemích, nýbrž zaměřujeme se pouze na některé zajímavé aspekty tohoto vývoje se zřetelem na odlišnosti přístupu jednotlivých zemí k privatizaci a liberalizaci jejich telekomunikačního sektoru.

## Velká Británie

Velká Británie byla v oblasti telekomunikací v EU lídrem, stejně jako v mnoha jiných sektorech<sup>69</sup>.

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

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

<sup>69</sup> Např. elektroenergetika nebo plynárenství – viz M. Zajíček: Vybrané kapitoly z historie deregulace energetických trhů, LI, Working Paper 01/02, 2002.

Během duopolistického období byl postupně prodán zbývající podíl vlády v BT. Politika duopolu oficiálně skončila v roce 1991 s výjimkou trhů telekomunikačních služeb poskytovaných do/ze zahraničí, které byly liberalizovány až v roce 1996. V roce 1997 tak mohl šéf OFTELu Don Cruickshank zcela v duchu rodícího se deregulačního mainstreamu prohlásit: „Kdokoliv může investovat na telekomunikačních trzích v UK – potřebujete sice business plán a musíte podat žádost o licenci, nicméně neexistují žádné další překážky ze strany regulačního úřadu, které byste museli překonávat. Získání licence trvá několik měsíců a jedná se o zcela jednoduchý a přímočarý proces. Nemáme stanoveny žádné restriktce, co se týká počtu vydaných licencí, kromě trhu mobilních telefonů, kde existuje vzácnost EMS, a také existují některá omezení automatického vydávání licencí na některé specifické služby.“<sup>70</sup>

Po skončení duopolu totiž nastal obrovský příliv firem do všech sektorů telekomunikačního odvětví. A v roce 1994 např. získalo licenci jako nový subjekt joint venture MCI a BT pod jménem Concert. V roce 1997 bylo uděleno asi 200 licencí. Existuje 5 mobilních operátorů (Vodafone, One-to-One neboli od roku 2002 T-Mobile, Cellnet, Orange a Dolphin<sup>71</sup>) a v oblasti hlasové telefonie poskytuje služby zákazníkům pět hlavních skupin společností – kabelové televize, společnosti nabízející FWA (včetně hlasové služby), nepřímí operátoři (jako např. AT&T, která poskytuje nepřímé služby prostřednictvím linek BT), regionální operátoři (jako např. Scottish Telecom), kteří nabízejí především dálkové hovory, a také tzv. Metropolitan Area Network Operators.

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

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

Kromě dlouhého režimu duopolu se nejedná o nic, co by bylo nutné kritizovat. Jedinou skutečnou konkurencí je poskytování služeb prostřednictvím vlastních aktiv (facilities-based competition) nebo prostřednictvím dobrovolně pronajatých aktiv. Především schopnost bývalých monopolů se přizpůsobovat není zanedbatelná, byť v procesu učení se tržním podmínkám dělají značné chyby<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> „From Regulation to Competition“ – přednáška Dona Cruickshanka ve Washingtonu, 12. února 1997. Je zajímavé se podívat nejenom na obsah krátkého citátu, kde jsou obsaženy mnohé z mýtů ovládající telekomunikace, jak jsme je charakterizovali v kapitole 1 (proto se k nim na tomto místě nebudeme podrobněji vracet), ale i na titul přednášky. Není nějak podobná heslu, které si vytkl český telekomunikační regulátor – „Regulací k deregulaci“? Podobnost asi nebude čistě náhodná.

<sup>71</sup> Byť podíl Dolphinu je minimální.

<sup>72</sup> O nich podrobněji v dodatku „Velká bublina“.



*Britský telekomunikační trh v roce 1997*

mld. liber	Celý trh	BT	Podíl BT na celku
Telefonní hovory			
z toho: vnitrostátní	4,2	3,6	87%
odchozí zahraniční	1,4	1,0	70%
Jiné hovory	1,3	1,1	87%
Přístupové linky	3,1	2,9	95%
Telefonní budky	0,4	0,4	97%
Privátní okruhy	1,3	1,1	84%
Telex	0,1	0,0	36%
Mobilní sítě <sup>73</sup>			
z toho: operátoři sítí	1,7	0,7	40%
poskytovatelé služeb	2,3	0,4	17%
Příjmy z ukončování hovorů	1,8	1,1	61%
Jiné příjmy	3,3	1,7	52%
Úpravy dvojího zahrnutí	-1,0	-0,5	
Celkový obrat	21,0	14,2	67%

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

*Pevné linky pro podnikatelské subjekty v UK*

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

Důvodem politiky podpory stavby vlastních sítí je kritický pohled na současný americký přístup<sup>74</sup>. Hlavní argument, který pravděpodobně stojí za realizací takové politiky, je velmi podobný tomu, který jsme prezentovali výše. Facilities-based competition sice znamená pomalejší vstup do odvětví ze strany konkurentů, neboť je nutné stavět nová aktiva, ale přístup regulátorů USA „zajistí“, že nová aktiva nebudou postavena vůbec, čímž se stávající stav v sektoru – tj. přetrvávání uměle vytvořené dominance, petrifikuje.

Britská regulace je poněkud nesymetrická – kabelové televize mohou poskytovat telefonní služby (a byly k tomu vybízeny), ale naopak BT nemůže poskytovat služby kabelových televizí<sup>75</sup>.

Zmíněná historická čísla indikují i širší trend, který má svoji ekonomickou logiku. Bývalý monopolista ztrácí svoji pozici na trhu především u velkých a středních podnikatelských subjektů zejména v sektorech dálkových a mezinárodních hovorů. Rezidenční trh zůstává

<sup>73</sup> BT byl kvůli finančním problémům nakonec nucen svého mobilního operátora, ve kterém vlastnil 60 %, prodat – podrobněji viz dodatek Velká bublina.

<sup>74</sup> Vychází z Telecommunication Act z roku 1996. Viz předchozí kapitola.

<sup>75</sup> Jedná se víceméně o pokračování velice zvláštního britského regulačního přístupu k televiznímu podnikání.

vždy o několik kroků zpět, a to především pro svoji mnohem menší atraktivnost pro nové příchozí. Tato tendence se zatím nezměnila ani s postupným zaváděním širokopásmových přenosů dat. Opět se můžeme podívat na konkrétní data – pro srovnání opět ze stejného roku 1997.

*Pevné linky pro domácnosti v UK*

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

Jak je vidět, na rozdíl od podnikatelských subjektů jsou hlavním konkurentem BT především kabelové televize.

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

Ještě se krátce vrátíme k britským kabelovým televizím. V UK byla po dlouhou dobu prosazována politika vysílacího monopolu BBB/ITV. Proto zde neexistoval v podstatě prostor pro komerční rozvoj kabelových televizí. Na počátku 80. let tak měla Británie velice málo rozvinutý trh s kabelovou televizí, který byl v podstatě omezen na oblasti, kde topografické poměry znemožňovaly kvalitní příjem terestriálního signálu. Toto se nezměnilo po celá 80. léta, neboť nejistota ohledně regulačního prostředí, nemožnost poskytovat telekomunikační služby v době duopolistické politiky, omezení zahraničního vlastnictví a nedostatek programové náplně neumožňovaly významnější rozvoj kabelových televizí. Po změně vládní politiky v oblasti telekomunikací v roce 1991 byla odstraněna omezení týkající se poskytování telefonních služeb a zahraničního vlastnictví. Zároveň byly uvaleny již zmíněné restriktce na BT a ostatní telefonní společnosti, které tak nesmějí poskytovat služby kabelových televizí – toto opatření je považováno za dočasné. Tyto změny v regulačním prostředí nastartovaly obrovský boom kabelových televizí v UK, a to především proto, že americké televizní a telekomunikační společnosti začaly v UK mohutně investovat do výstavby kabelových sítí. Významným důvodem bylo i to, že americké telekomunikační společnosti chtěly získat zkušenosti v oblasti kabelových televizí (a naopak) – a ty nemohly získat doma, neboť bylo zakázáno propojení kabelových a telekomunikačních společností v USA. Paradoxně se pozdní nástup kabelových televizí v UK ukázal jako jistá výhoda, neboť kabelové systémy jsou budovány na bázi optických kabelů a neexistují tak problémy přestavby starších sítí založe-

ných na koaxiálních kabelech. Stejně tak licence na poskytování služeb kabelových televizí vyžadují v UK, aby byly využívány takové technologie, které umožní poskytování telekomunikačních služeb. Paradoxně se využívání telekomunikačních služeb kabelových televizí stalo stejně populární nebo dokonce populárnější službou než samotné vysílání<sup>76</sup>. To se projevilo i v příjmech samotných společností, které začaly získávat větší díl svého hrubého příjmu z poskytování telekomunikačních služeb než z poskytování televizních programů – viz následující tabulka.

*Příjmy společností kabelových televizí v UK v roce 1996*

libry	Roční příjmy na zákazníka	Počet zákazníků	Celkové roční příjmy
Kabelové televize	259	1 647 633	426 467 543
Telefonní služby – domácnosti	262	1 807 159	474 211 677
Telefonní služby – podniky	688	207 975	143 119 622
Celkové příjmy společností kabelových televizí			1 043 798 843

Od 1. července 1996 byla také zavedena v pevných sítích v UK přenositelnost čísla. Pokud jde o přenositelnost v mobilních sítích, ta je povinná od 1. 1. 1999. V této oblasti byla jako v mnoha jiných Británie průkopníkem<sup>77</sup>. Zajímavé je, že tato vyžadovaná služba ze strany EU není zatím u zákazníků příliš oblíbená. Za první čtyři roky její existence v UK ji využilo v pevných linkách asi pouze 100 tisíc zákazníků ze 33 milionů připojených. Poněkud populárnější je v mobilních linkách, kde ji za dva roky její existence využilo asi 230 tisíc zákazníků.

## Španělsko

### *Privatizace státního monopolu a krátkodobě opožděná plná konkurence*

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

Původní plán liberalizace vycházel ze směrnic EU, které stanovily, že nejpozději od 1. 1. 1998 bude trh plně liberalizován, pokud nebude udělena výjimka (max. 5 let). Španělsko se rozhodlo pro plné využití doby odkladu se zdůvodněním – nízká penetrace a celkově nízký rozvoj sítě. Telefónica však v té době měla množství zahraničních investic – v Latinské Americe a také měla snahu získat silného zahraničního partnera. Původní záměr byl spojit se se společností Unisource s podporou AT&T, švédského, švýcarského a nizozemského národního operátora. V roce 1995 požádala Telefónica o povolení spojení s Unisource a stejně tak požádala americkou FCC o poskytnutí licence pro území USA. Evropská komise souhlasila se spojením pod podmínkou, že původní doba odkladu plného otevření trhu se ve Španělsku zkrátí z pěti na jeden rok. Tento roční odklad byl odůvodněn poskytnutím času druhému španělskému operátoru Retevisión (30% podíl vlastní španělská vláda, 70% podíl vlastní Telecom Italia a Endesa). Kabelovým televizím bylo umožněno konkurovat v poskytování hlasové služby již od 1. 1. 1998. Hlavním problémem bylo to, že ve Španělsku je velice malá penetrace kabelových televizí. Nicméně Telefónica se nakonec do této aliance rozhodla nevstoupit a zahájila jednání s Concert s podporou svých matek BT a MCI.

<sup>76</sup> „Nepopularitu“ programů kabelových televizí lze částečně vysvětlit kvalitou vysílání BBC, pozdním nástupem kabelových televizí, rozvojem videa a satelitních programů před jejich nástupem v UK, existencí soukromé stanice BSKyB atd.

<sup>77</sup> Metodou, kterou pro technickou realizaci přenositelnosti čísla zvolila, je Onward Routing. V roce 2003 se předpokládá přechod k Drop-Back nebo Query on Release.

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

## Francie

### *Částečná privatizace a plná konkurence*

Koncem 80. let patřil France Telecom mezi nejlepší evropské monopolní operátory,<sup>78</sup> pokud bychom kvalitu operátorů měřili podle digitalizace sítě, kvality služeb nebo počtu čekatelů na telefon. Fixní poplatky za telefon byly nejnižší v EU, ale naopak hovorné patřilo mezi nejvyšší. Proto v letech 1996 a 1997 došlo k výraznému „rebalancování tarifů“ – fixní poplatky vzrostly zhruba o 50 %, naopak poplatky za dálkové a mezinárodní hovory zhruba o 50 % poklesly.

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

Byl sice privatizován 46% podíl ve France Telecom, ale hlavní slovo v něm zůstalo státu. Hlavními rivaly FT na francouzském trhu jsou společnosti, které vznikly jako aliance seskupené okolo mobilních operátorů. Především se jedná o Cegetel, který je vlastníkem druhého mobilního operátora SFR a který byl podporovaný společnostmi Compagnie Générale des Eaux (vlastní také 44 % Cegetelu – bližší viz dodatek Velká bublina), Manesmann, BR a SBC<sup>79</sup>.

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

Pokud jde o přenositelnost čísel, pak byla zavedena současně s deregulací trhu – tj. od 1. 1. 1998. Poptávka po této službě je minimální – pouze několik málo tisíc z 33 milionů účastnických stanic. Přenositelnost mobilních čísel byla zavedena v roce 2001.<sup>80</sup>

## Německo

Deutsche Telekom je typickým případem společnosti ve státním vlastnictví, která se postupně utápěla ve snaze dosáhnout několika vzájemně nekonzistentních cílů, které jí byly stanoveny vládou. DT byl již před deregulací největším evropským operátorem pevných linek, kabelové televize i mobilních telefonů. Nicméně postupně se kvalita jeho služeb snižovala – ke konci 80. let měl jednu z nejnižších měř digitalizace, přitom jeho ceny patřily k nej-

<sup>78</sup> Je zde možné vyhledat i analogii s EdF, která patří mezi nejlepší evropské elektrárenské společnosti.

<sup>79</sup> O možnostech jeho současného vývoje viz dodatek Velká bublina.

<sup>80</sup> Stejně jako v případě UK je metodou pro přesměrování Onward Routing.

vyšším. Do roku 1989 měl DT monopol na výstavbu infrastruktury, poskytování služeb a koncového zařízení (v podstatě v té době telefonů)<sup>81</sup>. Toto monopolní postavení a veřejné vlastnictví bylo dokonce zakotveno v německé ústavě, k jejíž změně jsou zapotřebí dvě třetiny hlasů v německém parlamentu (obou komorách).

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

V roce 1989 tak byl monopol DT omezen na oblast sítí, veřejných telefonních služeb a mobilní telefonie. Postupně se objevili tři významní konkurenti DT: o.tel.o, Mannesmann Arcor a Viag Interkom. o.tel.o je joint venture následujících firem: RWE, Veba, Telecom Italia, NTT, BellSouth, SBC a GTE. Obdobně u Mannesmann Arcor se jedná o firmy: Mannesmann, AT&T, Unisource a Deutsche Bank. A konečně u Viag Interkom se jedná o spojení VIAGu, BT a Telenoru. Podrobnější pojednání o dalším vývoji Deutsche Telekom viz dodatek Velká Bublina. Na tomto místě jen krátce o privatizaci DT. V roce 1996 se německá vláda rozhodla na kapitálových trzích prodat 57 % DT. Jednalo se tehdy o jeden z nejúspěšnějších IPO v historii. Dnes drží akcie DT asi tři miliony Němců. Což ale vytváří další problém – v případě poklesu jejich cen jde nikoliv o problém soukromé korporace, ale o problém politický. Právě tento efekt vyústil nakonec k odvolání Rona Sommera v létě roku 2002, ale o tom podrobně v dodatku.

Stejně tak se v dodatku podrobněji dostaneme k největší fúzi v německém průmyslu vůbec – fúzi Vodafonu s firmou Mannesmann, která proběhla v roce 2000 a významně posílila pozici obou společností v Evropě. Na druhou stranu, fúze byla velmi drahá, což je problém, před kterým dnes stojí Vodafone – viz dodatek.

Samozřejmě se DT snažil omezit konkurenci již v počátku – např. oponoval (neúspěšně) udělení licence firmě VEBA k provozování kabelové televize v Berlíně<sup>82</sup>.

SRN také zřídila federální regulační úřad<sup>83</sup>, který je organizačně součástí Federálního ministerstva hospodářství a technologie. Regulátor je odpovědný za řízení infrastruktury a služeb (!), a to včetně poštovních. Regulace obsahu je prováděna na zemské úrovni. Předseda a dva místopředsedové jsou jmenováni vládou na pětileté funkční období. Úřad je zodpovědný za vydávání licencí, přidělování frekvenčních pásem, číslování, standardizaci, certifikaci (u elektronického podpisu), informovanost zákazníků (!), bezpečnost a ochranu dat a sledování vývoje trhu. Rozhodování sporů se děje v procesech podobných soudním procesům. Regulátor rozhoduje také o regulaci tarifů, přístupu k sítím a jejich propojování a kontroluje protitržní chování jednotlivých subjektů.

Přenositelnost čísel byla zavedena stejně jako ve Francii spolu se začátkem deregulace – tj. od 1. 1. 1998. Za první dva roky bylo přeneseno asi 200 až 300 tisíc čísel z celkového počtu zhruba 49 milionů účastnických stanic. Přenositelnost mobilních čísel není zatím zavedena.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Monopol na poskytování koncových stanic ztratily Bellovy společnosti v USA v roce 1968.

<sup>82</sup> Právě DT vlastní asi 90 % všech kabelových televizí v SRN a právě to bylo jedním z hlavních důvodů návrhu Směrnice EU o kabelových televizích, která měla vyžadovat strukturální oddělení telekomunikačních společností od kabelových televizí. Nicméně tento návrh byl předešlím díky tlaku SRN zamítnut.

<sup>83</sup> Což je oproti třeba elektroenergetickému trhu výjimka – na elektroenergetickém trhu regulační úřad neexistuje.

<sup>84</sup> Pro realizaci přeměrování jsou používány tři metody – Onward Routing, Query on Release a All Call Query. Používají se decentralizované referenční databáze.

## 7. ČR V 90. LETECH – ZTRACENÁ ŠANCE

A jak je na tom Česko? Stejně jako ostatní, dalo by se říci. O skutečné liberalizaci se nám může zdát a to, co se za liberalizaci vydává, je souhrnem snad všech telekomunikačních mýtů, které jsme již několikrát rozebírali, vyvraceli a jejichž nesmyslnost jsme ukazovali na skutečných situacích v telekomunikačních sektorech různě po světě. Mnohokrát je skutečným liberálům předhazován argument historického vývoje a poukazováno na to, že i když možná telekomunikační sektor byl uměle vytvořeným monopolem, teď je nutné tento sektor regulovat, protože existující monopoly konkurenci neumožňují. I když jsme se s tímto argumentem vypořádali již výše, je dobré si ukázat jeho absurdnost a svým způsobem drzost jeho propagátorů na příkladě vývoje v ČR. Vždyť právě telekomunikační sektor zdevastovaný komunismem přímo vybízel k tomu, aby byl otevřen skutečné konkurenci. Nikdo by neměl dominantní postavení, na které se teď nutnost regulace často svádí, neboť tehdejší Správa pošt a telekomunikací byla spíše parodií na fungující firmu než čímkoliv jiným.

V podstatě existovalo rovné pole pro kohokoliv. Tuto historickou šanci, kterou nám dal pád komunismu, jsme však zoufale promarnili, a to v době, kdy se naše vládnoucí politická garnitura oháněla slovem „liberalismus“ na každém rohu a představovala nás všude po světě jako libertariánský ráj. V tomto směru vynikal především tehdejší ministerský předseda Václav Klaus a ministr hospodářství Karel Dyba. Pojďme se podívat, jak liberální byl skutečný přístup tehdejší „pravcové“ vlády k telekomunikacím. Zjistíme, že se jednalo o replikaci těch nejsocialističtějších politik, které v telekomunikačním sektoru ve světě kdy vznikly. Jako obvykle se u tehdejší vládnoucí moci činy diametrálně lišily od slov.

Jak již bylo řečeno, po pádu komunismu byly české telekomunikace ve velmi špatném stavu. Pamětníci si jistě vzpomenou, že na počátku 90. let bylo volání z regionů do Prahy víceméně dobrodružnou záležitostí. Pokud již někdo žádané číslo vytočil, pak se na telefonu vystřídal snad celá firma, která měla s daným číslem co do činění, protože nebylo jisté, zda se na ně podaří ještě ten den znovu dovolat. Počet neúspěšných hovorů, omylů, poruch byl obrovský. V této situaci „pravcová“ vláda zvolila snad nejhorší možnou politiku, kterou prokázala, že v trh naprosto nevěří.

### Hlavní zásady státní telekomunikační politiky 1994

V roce 1994 byl vládou schválen dokument, který určil osud českých telekomunikací na mnoho let dopředu: „Hlavní zásady státní telekomunikační politiky“. Tento dokument z 10. 8. 1994 stanovil deset zásad státního dozoru nad telekomunikacemi pro následujících pět let. Je přímo symptomatické, že na tento dokument navázala v roce 1999 již bez jakých-

koliv okolů socialistická vláda, která se zase oháněla svojí levicovostí, kamkoliv přišla, a vytvořila „Národní telekomunikační politiku“, která se svým duchem, rétorikou a cíli od „Hlavních zásad“ vůbec neliší. Jen se přizpůsobila posunu v čase. Také je Národní telekomunikační politika z roku 1999 mnohem tlustší, neboť v té době se již úředníci vzpamatovali z šoku 90. let a opět jim narostla křídla.

Zásady z roku 1994 byly následující:

1. do roku 2000 zvýšení nabídky (tj. počtu hlavních telefonních stanic) na dvojnásobek a zlepšení průchodnosti sítě, zvýšení nabídky mělo být dosaženo rovnoměrně, levně a za co nejvyšší účasti českého průmyslu;
2. tento cíl měl být dosažen zajištěním monopolního postavení SPT Telecom, a to v oblasti mezinárodních, dálkových i místních hovorů, jedinými výjimkami z všeobjímajícího monopolu byly tzv. VMS (neboli vymezené místní sítě – viz dále) a telefonní sítě neveřejného typu;
3. umožnění vstupu strategického partnera do SPT Telecom;
4. výběr strategického partnera provede Ministerstvo hospodářství na základě výběrového řízení do 1. 3. 1995; strategický partner zakoupí nově emitované akcie SPT Telecom a získá tak maximálně 27% podíl na jeho základním jmění a jeho pravomoci budou odpovídat jeho majetkovému podílu;
5. vlastnický podíl státu v SPT Telecom neklesne pod 51 %, do pěti let rozhodne vláda o další privatizaci;
6. státní regulační rámec má být vypracován do 30. června 1995 – tj. tarifní politika, regulace vstupu do odvětví, vymezení vztahu mezi provozovatelem a zákazníkem, způsob přidělování omezených zdrojů (tj. kmitočtové spektrum a číslovací plány) a zajištění technické kompatibility (u tarifní politiky byl deadline o něco kratší – přesně o rok);
7. SPT Telecom získá do konce roku 2000 monopol na dálkové a mezinárodní hovory;
8. do vybraných místních sítí bude umožněn přístup k podnikání v telekomunikacích i pro jiné subjekty „jako doplněk k budování sítě integrovaným provozovatelem SPT Telecom“ – podmínky měly být stanoveny do 30. listopadu 1994;
9. stanovení ceny za propojení je věcí dohody mezi provozovatelem sítě ve VMS a SPT Telecomem, v případě nedohody rozhodne Ministerstvo financí;
10. bude rozhodnuto o udělení dvou licencí na provozování sítí mobilních telefonů GSM, jednu získal Eurotel (dceřiná společnost Českého Telecomu, která již provozovala analogovou mobilní síť NMT<sup>85</sup>) a druhou společnost Radiomobil (dceřiná společnost dalšího státního monopolu Českých Radiokomunikací).

Již pouhý výčet hlavních zásad musí působit skutečnému liberálovi potíže se srdeční činností. Jedná se o skoro čistou extrakci socialistických přístupů k rozvoji telekomunikací. Bez pochybností je možné říci, že právě tento dokument a jeho skoro přesné splnění zdrželo rozvoj českých telekomunikací o několik let. Poněkud tristní výsledek „pravcové a liberální vlády“.

Jak byly jednotlivé body „Hlavních zásad“ plněny? Překvapivě dobře, což však bylo pro telekomunikační sektor a české spotřebitele špatně.

<sup>85</sup> NMT = Nordic Mobile Telephone. Systém mobilních telefonů, který byl vyvinut mezi lety 1970 až 1980 ve spolupráci severských telekomunikačních a technologických společností. Systém byl poprvé spuštěn do užívání 1. září 1981 v ... Saúdské Arábii! Systém využíval frekvenci 450 MHz.

### Vymezené místní sítě

Začněme vymezenými místními sítěmi (VMS). V roce 1995 byly vyčleněny dvě oblasti, které měly sloužit jako pilotní projekty pro „vyzkoušení konkurence na telekomunikačním trhu“ (skutečně kuriózní zdůvodnění). Šlo o pražské městské části 1 a 2 (v červnu 1995), kde bylo vydáno pověření pro společnost Dattel a. s., a o oblast Liberec (v říjnu 1995), kde bylo vydáno pověření společnosti Kabel Plus s. r. o. Relativně nedlouho po pilotních projektech bylo proto v souladu s bodem 8 „Hlavních zásad“ vytvořeno ještě dalších šestnáct VMS, kde byla stejně jako v pilotních projektech „povolena a testována konkurence“. V lednu 1996 byla vydána další „Pověření“ společnostem, které si rozdělily těchto šestnáct VMS. Jednalo se o společnosti – Telecom 21, Factom, FDP Telecom, KT Jeseník a Opatel.

Cynický ekonom by ale o VMS a uspořádání v nich spíše řekl, že v dané VMS nebyl vytvořen ani náznak skutečné konkurence, nýbrž státem garantovaný duopol. Ovšem realistický ekonom by k tomuto tvrzení o státním duopolu dodal, že není cynické dostatečně. „Konkurence“ se totiž měla odehrávat pouze v místních hovorech – jakékoliv jiné hovory (tedy do jiné oblasti) musely jít přes síť SPT Telecom – přesně v souladu s bodem 7 „Hlavních zásad“. Jenže pak nastávaly až směšné situace (nikoliv však z pohledu alternativních provozovatelů), vyplývající z faktu, že některé VMS spolu sousedily, a dokonce některé sousedící VMS získaly stejné společnosti (například Benešov a Uhlířské Janovice, Votice a Sedlčany, Česká Lípa a Nový Bor, Lovosice a Litoměřice). Přestože nebylo technicky obtížné nebo nákladné položit vlastní drát spojující lokální síť v jednotlivých VMS, nebylo to alternativním operátorům umožněno. Hovory z jednoho VMS do druhého, byť sousedního a třeba se stejným alternativním operátorem, musely jít přes SPT Telecom, který samozřejmě prosadil nastavení propojovacích poplatků natolik „vhodně“, že snad ani zázrak by nezabránil kolapsu operátorů v jednotlivých VMS, pokud jejich podnikatelská činnost závisela pouze na poskytování místních hovorů. Navíc se Telecom vynasnažil, aby jeho investiční program ve VMS „prokázal, jak je konkurence neschopná s ním držet krok – na úkor jiných oblastí, kde mu žádná konkurence nehrozila“<sup>86</sup>.

Není divu, že za těchto podmínek byl konec alternativních operátorů jen otázkou času. Jedinou nadějí pro některé z nich bylo to, že někteří byli poskytovateli i jiných služeb, třeba kabelové televize (právě Dattel nebo Kabel Plus). V době tvorby Národní telekomunikační politiky v roce 1999 již novou socialistickou vládou Miloše Zemana existoval a síť provozoval kromě zmíněných kabelových televizí pouze Telecom 21. V této smutné historii lze nalézt přece jenom i nějaká pozitiva. Obyvatelé měli rychleji zavedený telefon – především tedy kvůli velkému zájmu, který Telecom „věnoval“ VMS. A to právě prokazuje, že konkurence působí, i když je velmi omezená nebo dokonce pokud existuje i pouze její hrozba. Bohužel na náklady alternativních operátorů, kteří měli tu smůlu, že od začátku byli odsouzeni k zániku. Druhým (leč nevyužitým nebo velice málo využitým) pozitivem bylo to, že mnozí alternativní operátoři ukázali, že pro poskytování telekomunikačních služeb není nutné všude „táhnout dráty“<sup>87</sup>. Některé nové technologie prakticky rozbily mýtus „přirozeného telekomunikačního monopolu v Čechách“ mnohem dříve, než mobilní operátoři GSM vůbec vstoupili podstatněji do hry. Škoda že tyto pozitivní záblesky měly tak malou publicitu.

Pro vstup „konkurence“ byly vytvořeny takové podmínky, že musela zkrachovat. Vše bylo jen otázkou času. Leč někteří přežili, působí a budou působit Telecomu „potíže“ i v budoucnu – třeba kabelové televize nebo nástupci některých operátorů.

Nicméně takto uměle vytvořený „neúspěch konkurenčního prostředí“ zjednodušil argumentaci ve prospěch udržení monopolu. A tak se „prokázaný“ mýtus zakořenil v hlavách

<sup>86</sup> Mimochodem se jedná o typické chování monopolní firmy chráněné na většině trhu regulací, která se na jednom dílčím trhu musí potýkat s konkurentem. Příkladem téhož chování ve větším měřítku je např. chování AT&T v tzv. „konkurenčních“ dobách amerických telekomunikací. Viz dodatek o AT&T.

<sup>87</sup> Telecom bezdrátových technologií používal pro zavedení telefonních linek v některých oblastech také.



úředníků, poslanců, ale i zákazníků. Trochu překvapivě si byli ale i úředníci MDS vědomi toho, že neúspěch projektu VMS nebyl způsoben ničím jiným než nevhodně stanovenými podmínkami pro existenci těchto sítí (alespoň lze toto pravdivé tvrzení nalézt v Národní telekomunikační politice z roku 1999). Nicméně se asi příliš nepoučili.

### **Český Telecom a jeho petrifikovaný monopol**

V roce 1995 bylo podle „Hlavních zásad“ rozhodnuto o prodeji 37 % nově emitovaných akcií do rukou konsorcia TelSource, jež tvořily firmy KPN (51 %) a Swisscom (49 %) s proklamovanou podporou AT&T.

Jelikož se jednalo o prodej petrifikovaného monopolu na několik let dopředu, a to na dobu mnohem delší, než bylo v té době známo o trvání monopolních postavení telekomunikačních operátorů v zemích EU, byl o akcie SPT Telecomu poměrně značný zájem. Zahraniční telekomunikační firmy v té době ještě nebyly zadlužené a měly přístup k poměrně levným penězům.

Vítězem se stalo konsorcium TelSource. Nicméně při podepisování privatizační smlouvy se vláda částečně odchýlila od vlastních Zásad, neboť v privatizační smlouvě, kterou uzavřelo TelSource a FNM, získal strategický partner na rozdíl od Zásad pravomoci mnohem vyšší, než by odpovídalo jeho 27% podílu. A to především v oblasti operativního řízení společnosti, které měl na starosti pětičlenný tzv. řídicí výbor, jehož většinu tvořili právě lidé jmenovaní konsorciem TelSource.

Součástí privatizační smlouvy byl i systém hodnocení kvalitativních a kvantitativních ukazatelů, který opravňoval udělovat pokuty při jejich nesplnění ze strany Telecomu.

Podívejme se především na nejsledovanější kritérium – růst počtu telefonních stanic. To se nakonec nepodařilo dodržet, když jejich růst se v roce 2000 v podstatě zastavil. Zajímavé je, že přesto stále existuje seznam lidí čekajících na telefon.

A to bez ohledu na povinnost univerzální služby – viz podrobněji dále. Pro Telecom bylo a je často výhodné a levnější zaplatit pokutu, než nákladně připojit několik málo spíše ztrátových zákazníků. Hlavní důvod, proč se růst počtu telefonních stanic zastavil, je však nutné hledat úplně jinde, a to v sektoru, o jehož dynamice v době schvalování Hlavních zásad nikdo ani nemohl tušit – v mobilních telekomunikacích, které v podstatě vytlačily v Evropě fixní linky z pozice „primárního telefonu“ většiny lidí<sup>88</sup>. O úloze státu v ne-rozvoji mobilní telefonie jsme se již obecně vyjádřili v kapitolách popisujících mýty a chyby telekomunikační politiky. Podívejme se tedy na případ České republiky podrobněji. Uvidíme, že z hlediska konkurence a liberalizace byla v oblasti mobilní telefonie situace jen o něco málo lepší než v pevných linkách.

### **Mobilní sítě**

Jak už bylo několikrát řečeno, právě státní úředníci určují, kdo a co bude v jaké části EMS dělat a jaké služby bude poskytovat. Podívejme se, jak nám vládní úředníci „umožnili rozvoj mobilní telefonie“, a také, jak „podpořili konkurenci na trhu“. V roce 1991 bylo umožněno jednomu subjektu poskytovat mobilní služby v systému NMT. Jednalo se o Eurotel, což byl společný podnik SPT Telecomu a konsorcia Atlantic West, což byl joint venture dvou amerických gigantů – AT&T a Verizonu. Nikterak překvapivě však k velkému rozvoji mobilních telekomunikací nedošlo. Především proto, že tehdejší mobilní přístroje stály desítky tisíc korun. Proč by ale měly zlevňovat, když na trhu existoval pouze jeden nabízející?

Podívejme se, jaké tehdy bylo zpoždění ČR za „first movers“. Jak jsme již napsali, první licence na poskytování mobilních telekomunikačních služeb byla vydána po 13letém rozhodovacím procesu v roce 1981 v USA. Jednalo se zároveň o první licenci na komerční posky-

<sup>88</sup> Zajímavé je, že toto se v USA zatím nestalo – „primárním telefonem“ je pro 80 % Američanů stále pevná linka, nikoliv mobil.

tování mobilních služeb na světě. Použitý systém byl analogový – neboli technicky obdobný tomu, který používal Eurotel, neboť NMT je také analogový systém. Naše zpoždění tak bylo v roce 1991 deset let. Jenomže v té době se již začal v Evropě rozvíjet zcela nový standard, který byl postaven na digitálním základě – GSM.

Jenomže na ten si museli čeští zákazníci ještě počkat. Podle bodu 10 Hlavních zásad bylo rozhodnuto (ačkoliv nikdy nebylo nikde zdůvodněno proč), že časově omezenou licenci na poskytování mobilních služeb GSM 900 získají dva subjekty – Eurotel a Radiomobil, což byl společný podnik Českých Radiokomunikací a tehdy ještě neznámého strategického partnera, na něhož bylo vypsané výběrové řízení. Licence kromě své časové omezenosti obsahovaly sérii dalších podmínek – růst rozsahu pokrytí území a populace, nabídku dotovaných přístrojů apod. Toto rozhodnutí musí okamžitě vzbudit sérii otázek, které každého alespoň po přečtení předchozích kapitol napadnou.

- Proč pouze dva?
- Proč konkrétně právě Eurotel a České radiokomunikace?
- Proč je licence časově omezená?
- Proč licence obsahuje dodatečné podmínky?
- Proč se neprodávalo právo k využití daného EMS apod.?

Skutečné odpovědi lze nalézt opět v kapitole o telekomunikační mytologii. Faktem je, že obě firmy si nemohou stěžovat. Získaly na několik let duopol, který byl ještě posílen špatnou pověstí Telecomu, od kterého chtělo mnoho lidí odejít. V okamžiku, kdy se objevila jenom trochu přijatelná varianta, to udělali. Další ani nečekali na zavedení pevné linky a koupili si mobil rovnou. Rozvoj mobilní telefonie v druhé polovině 90. let tak byl skutečně impozantní.

Zpoždění za Evropou se poněkud zmenšilo – první síť GSM byla vystavěna v roce 1990. Byli jsme pozadu tedy asi o šest let.

V oblasti regulace se pak dlouhou dobu nic nedělo, ačkoliv se telekomunikační sektor ve světě i u nás především s nástupem internetu dynamicky rozvíjel. Na zásadní změny regulačního prostředí si tak naše telekomunikace musely počkat pět let.

## Národní telekomunikační politika 1999

Jak už bylo řečeno, bez ohledu na změny vlád se základní koncepce „Hlavních zásad“ v podstatě dodržovaly. Byly dodrženy i v tom ohledu, že v roce 1999 byla vypracována tzv. Národní telekomunikační politika (NTP), což je mnohem obsáhlejší dokument než výše popsané Hlavní zásady. Jedná se ale o dokument, který na ně plně navazuje. A to nejenom časově, nýbrž i svým duchem. Za hlavní cíl si státní úředníci v NTP vytkli liberalizaci telekomunikačního trhu, což v jejich pojetí znamenalo umožnění vstupu nových subjektů na trh telekomunikačních služeb poskytovaných po fixních linkách. Ale toto musí být doprovázeno zajištěním „přístupu každého uživatele k základním telekomunikačním službám“ (jejich soubor se nazývá univerzální služba). Zároveň je podle úředníků nutné „v období plné liberalizace posílit regulaci zřízením národního regulačního orgánu“. Regulace tak musí zabezpečit „nediskriminující a transparentní podmínky na telekomunikačním trhu, musí chránit oprávněné zájmy státu a omezené přírodní zdroje“, s tím, že věcná a cenová regulace musí být sloučeny (do té doby věcnou regulaci prováděl ČTÚ jako odbor MDS, cenovou regulaci provádělo MF). Pro podporu konkurence je nutné „plně využít princip otevřeného přístupu k síti“ a „ovlivnit snižování cen služeb případně až k úrovni ekonomicky oprávněných nákladů

včetně přiměřeného zisku“. Nakonec je potřeba „zvážit prodej majetkových podílů státu u telekomunikačních provozovatelů a k postupnému prodeji přistoupit pouze v případě zajištění účinné regulace telekomunikačního trhu ze strany regulačního úřadu“. (Citace z NTP 1999)

Jak je vidět, protržní přístupy se již dostaly na konec zájmu tvůrců NTP a hlavní důraz byl kladen na regulaci. Nemá smyslu opět rozebírat mýty a chyby telekomunikační politiky na tomto místě – odkazujeme na předchozí kapitoly. Jenom připomínáme, že v tomto krátkém nástinu byly použity snad všechny. Zvláště poznámka o snižování cen „případně až k úrovni ekonomicky oprávněných nákladů“ je značně absurdní.

Dále jsou v NTP shrnuty „důležité úkoly“, jejichž realizací hodlá stát dosáhnout svého cíle, který byl charakterizován následovně: „Uspokojování potřeb české ekonomiky, požadavků fyzických a právnických osob a zájmů státu při zajištění kvalitních, spolehlivých a široce dostupných telekomunikačních služeb za optimálních podmínek v rozsahu odpovídajícím vyspělým státům EU a světa s cílem zapojit Českou republiku do globální informační společnosti 21. století.“ Úžasná věta bez jakéhokoliv obsahu plná zbytečných floskulí a úřednického tlachání.

Tedy důležité úkoly jsou:

- promítnout do telekomunikačního zákona princip univerzální služby
- promítnout do telekomunikačního zákona ochranu osobních dat a nakládání s nimi
- aplikovat princip ONP
- zpracovat do legislativy směrnice EU
- umožnit uživateli svobodnou volbu tarifů (!)
- dosáhnout plné připravenosti telekomunikačního sektoru v ČR na vstup do EU
- harmonizovat sazby DPH (tj. zvýšit)
- vydat pravidla propojování a metodiku výpočtu propojovacích cen
- zjednodušit licenční postupy
- udělit licenci třetímu operátorovi sítě GSM na základě výběrového řízení
- předložit návrh telekomunikačního zákona vládě
- transformace ČTÚ na nezávislý regulační úřad
- restrukturalizovat číslovací plán
- určit telekomunikační operátory s významnou tržní silou

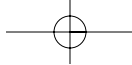
Mezi těmito body se nenajde jediný, který by použil byť jen slova „zákazník“ anebo jej a jeho zájmy bral v potaz. Stejně tak se nenajde jediný, který by regulaci skutečně odbourával, a nikoliv pouze neměnil. Jedná se opět o čistou extrakci současného (de)reregulačního mainstreamu, jehož kritiku jsme již několikrát provedli a ještě provedeme.

NTP obsahovala celou řadu příloh, z nichž některé si na tomto místě popíšeme podrobněji.

První přílohou bylo hodnocení „Hlavních zásad z roku 1994“. Celkově pozitivní hodnocení, které socialistická vláda a úřednictvo dali dokumentu Klausovy „liberální, pravicové a tržně bezpřívlastkové vlády“, ukazuje na její skutečný charakter. Pozitivem tohoto hodnocení je fakt, že úředníci celkem realisticky zhodnotili neúspěch programu VMS jako chybnou koncepci od samého počátku, a nikoliv jako neúspěch konkurence. Tím však pozitiva končí.

Následovala celkem nezajímavá slohová cvičení o trendech uskutečňování reforem v telekomunikacích v EU a popis hlavních procesů v telekomunikacích ČR, kde jedním z hlavních bodů bylo zdůvodnění existence regulačního orgánu, které „překvapivě“ vyznívá pozitivně k možnosti jeho vytvoření, vlastně se podle autorů TNP 1999 jedná o holou nutnost a nezbytnost, bez které žádná liberalizace nenastane.

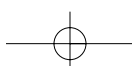
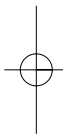
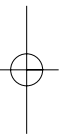
Následují další slohová cvičení na témata tak obecná, mělká a prázdná, jako je konvergence, rozvoj informační společnosti apod., že nemá smysl se jimi na tomto místě podrobněji za-



*Telekomunikace – nové trhy, staré regulace*

bývat. Ovšem důležitou součástí příloh k MTP je soubor témat, která by měl obsahovat nový telekomunikační zákon.

Podle zásad, principů a témat TNP byl pak také tento zákon zpracován a posléze schválen. Jeho schválením jsme se zařadili do deregulačního mainstreamu i po legislativní a praktické stránce. Rozboru jeho nejdůležitějších ustanovení je věnována následující kapitola.



## 8. TELEKOMUNIKAČNÍ ZÁKON 2000 – ZÁKLADNÍ POZNÁMKY

Telekomunikační zákon, který je pro současný telekomunikační trh klíčovou normou, byl schválen v roce 2000. A to na základě principů a zásad obsažených v NTP 1999, kterou jsme popsali v předchozí kapitole. Jeho hlavním dopadem bylo ukončení monopolu Českého Telecomu na trhu některých telekomunikačních služeb, který byl vytvořen a realizován Hlavními zásadami telekomunikační politiky z roku 1994, jak jsme se již zmínili podrobně výše. Především z tohoto důvodu se v souvislosti s ním mluví o připravované „liberalizaci“ a o telekomunikacích jako o „již brzy deregulovaném“ odvětví.<sup>89</sup> Ačkoliv přijetím tohoto zákona došlo k odstranění nejkřiklavějších pozůstatků kolektivistického ekonomického systému bývalého režimu, jakož i svérázného pojetí kapitalismu doby premiérství Václava Klause (což je pozitivní), nahradí je více či méně „standardními“ způsoby regulace, které jsou známy ve světě (což už tak pozitivní není). Je velkou ztrátou především pro spotřebitele, že tvůrci návrhu tohoto zákona nenašli odvahu vymanit se z vlivu regulační posedlosti Evropské unie<sup>90</sup> a nepřišli s něčím, co by bylo skutečné liberalizaci trochu bližší, nebo přinejmenším nechodili v regulaci dál, než vyžaduje Evropská unie. V podstatě současný telekomunikační zákon splňuje všechny znaky (de)reregulačního mainstreamu, jak byl charakterizován výše, a podléhá téměř všem mýtům o telekomunikacích, jak byly shrnuty v kapitole 1.

Již sama existence telekomunikačního zákona dává tušit, že legislativci o příliš tržní prostředí v telekomunikačním odvětví nestojí. Odstranění monopolního postavení Českého Telecomu a vytvoření tržního prostředí srovnatelného s ostatními odvětvími by bylo možné mnohem elegantněji dosáhnout pouhým zrušením starých norem. Namísto toho byla zvolena standardní metoda státní byrokracie: nahrazení starých regulací novými a ještě složitějšími. Zdá se, že co se jednou dostane do sféry „veřejné“ či „politické“ regulace, se odtud již nikdy nedostane.<sup>91</sup>

Ačkoliv dle našeho názoru není důvod pro existenci telekomunikačního zákona, rádi bychom se v následujícím textu zaměřili na čtyři zásadní body, které tvoří jeho podstatu a k jejichž přítomnosti v liberalizačním telekomunikačním zákoně nacházíme nejméně sympatií. Ukážeme, že žádný z těchto bodů nemá s liberalizací nic společného a že každý z nich nao-

<sup>89</sup> V této souvislosti odkazujeme opět na kapitoly této studie pojednávající podrobně o příčinách toho, proč k monopolizaci telekomunikací vůbec došlo a proč k deregulaci tohoto odvětví nedošlo již daleko dříve.

<sup>90</sup> Považujeme za korektní na počátku této kapitoly předeslat, že pokud byli autoři tohoto zákona vázáni kompatibilitou s předpisy EU v oblasti telekomunikací (což byli), směřuje naše kritika především do řad administrativních a byrokratických struktur EU a reregulačních teoretiků na katedrách ekonomie státních, ale i soukromých univerzit. Jdou-li však čeští legislativci v regulaci dobrovolně dále, než vyžadují předpisy EU, je třeba nejen jejich práci, ale i je samotné podrobit důkladnému zkoumání...

<sup>91</sup> Státní regulaci nelze zřejmě ujit ani zánikem, jak názorně dokazuje příklad dálnopisné a telegrafní služby, která bude péčí zákonodárců – přes svou dávnou morální smrt – udržována až do roku 2005 (placena bude z fondů univerzální služby, tedy z peněz všech uživatelů telefonu).

pak zásadním způsobem koliduje s ekonomickou logikou, s respektem k soukromému vlastnictví a svobodné dohodě jednotlivých subjektů, tedy se základními principy tržního hospodářství. Tento způsob „liberalizace“ poslouží pouze k trvalému zakotvení silné role státu v telekomunikacích. Na závěr se zmíníme ještě o dvou konkrétních ustanoveních, o úpravě cen a zákazu křížových dotací, a pokusíme se poukázat na jejich nelogičnost a zbytečnost. Všechny komentáře a výhrady budou konzistentní s teoretickými východisky představenými výše a slouží pouze k dokreslení faktu, že námi prezentované mýty a chyby telekomunikační politiky nejsou jenom mentálním cvičením analytiků z Liberálního institutu, nýbrž tvrdou realitou. Mnohé námitky budou v této kapitole zopakovány, ale vzhledem k síle telekomunikačních mýtů to není na škodu.

Jak jsme již ukázali, takové uspořádání je – stejně jako ve všech ostatních odvětvích – krajně neefektivní a kontraproduktivní, a ještě jednou proto pokládáme otázku, zda si je vzhledem ke klíčovému postavení telekomunikací v ekonomice informačního věku můžeme vůbec dovolit.

Zmíněnými čtyřmi body jsou následující oblasti:

- Bariéry vstupu do odvětví (licencování)
- Univerzální služba
- Povinné propojení a sdílení kapacit
- Státní správa elektromagnetického spektra

### ***Bariéry vstupu do odvětví (licencování)***

Právní možnost vstoupit do odvětví<sup>92</sup> a konkurovat tak stávajícím subjektům na tom kterém trhu je zásadním atributem svobodného tržního hospodářství. Jeho opakem je ekonomika zmonopolizovaná povoleními od státní autority, která chrání tržní pozice vybraných subjektů před konkurencí. Neexistence konkurence je pro každý jednotlivý subjekt na trhu lákavou představou. Proto jsou tyto subjekty ochotny za zaručení monopolního, popřípadě výsadního postavení na trhu platit státu (popř. rovnou politikům) relativně vysoké částky.<sup>93</sup> Takový systém je všeobecně považován za nepřátelský vůči spotřebitelům, a tak je širokou veřejností (nejen ekonomy) existence takových monopolů považována za špatnou. Snad každý ví, že „[u]stanovení, které staví snahu firmy A konkurovat firmě B mimo zákon, není dobrá věc. Podmiňuje-li ale zákon konkurenci tím, že firma A stráví dva roky zápasením s regulátory a že bude dotovat firmu C, není to o moc lepší“<sup>94</sup>.

Ačkoliv je právě vstup do odvětví novelou telekomunikačního zákona v porovnání s minulostí zjednodušen, zůstává ve srovnání s ostatními odvětvími velmi komplikovaný.

Již § 1 dává všem na vědomí, že činnost kohokoliv, kdo má zájem zřizovat a provozovat telekomunikační zařízení nebo sítě, popřípadě se odvažuje poskytovat telekomunikační služby, podléhá tomuto zvláštnímu zákonu.

V § 14 se dočteme, že o volném vstupu do odvětví nemůže být v případě telekomunikací řeč, neboť kdokoliv chce vykonávat telekomunikační činnosti, musí nejprve požádat o telekomunikační licenci, generální licenci, povolení nebo oprávnění. Podle tvůrců zákona je tedy nepřijatelné, aby si spotřebitelé mohli libovolně (nezávisle na úředních povoleních) zvolit subjekt, od kterého budou nakupovat služby v oblasti telekomunikací. V praxi to

<sup>92</sup> Volný vstup do odvětví je paradoxně jedním z atributů tzv. dokonalé konkurence, po které volají nejen standardní ekonomické učebnice, ale též státní byrokracie prostřednictvím úřadů pro hospodářskou soutěž. Je proto zcela nepochopitelné a schizofrenní, že stát jinými svými zákony vstup do odvětví ztěžuje, což konkurenci oslabuje a oddaluje ji tak ideálu, o který sám usiluje!

<sup>93</sup> Třetí operátor mobilní sítě, který byl vybrán (mimořádně ve velmi „zajímavé“ soutěži) v roce 1999, si poplatkem ve výši jedné miliardy koupil od státu záruku, že kdyby někdo další chtěl poskytovat spotřebitelům tyto služby, bude jeho činnost postavena mimo zákon.

<sup>94</sup> CATO Handbook for Congress, CATO, str. 408.

znamená, že přijdou-li za mnou dva subjekty, abych je spojil kabelem za účelem přenosu informací, nemohu tak učinit, neboť mi to tento zákon zapovídá.

§ 15 až § 29 vymezuje pojem telekomunikační licence a podrobně stanovuje nároky a podmínky jejího udělení a podrobnosti ohledně jejich změn, odnětí apod.

Za zmínku tu stojí několik podivných ustanovení:

§ 15 odst. 2 praví, že telekomunikační licenci lze udělit, jestliže tím nebude ohrožena bezpečnost státu nebo život, zdraví nebo bezpečnost osob. Domníváme se, že ohrožuje-li nějaká činnost život, zdraví nebo bezpečnost osob, jedná se o skutečnost, která je sama o sobě důvodem pro považování takové činnosti za nelegitimní a nezákonnou, neboť právní řád tohoto státu bezpochyby život, zdraví a bezpečnost osob chrání i bez telekomunikačního zákona. Ustanovení tohoto typu jsou v telekomunikačním zákoně zcela nadbytečná a jenom vyvolávají představu, že poskytování telekomunikačních služeb je spojeno s riziky srovnatelnými např. s provozováním atomové elektrárny, a snaží se tím ospravedlnit nezbytnost státní regulace a byrokracie.

Písmeno a) klade pro udělení licence dále podmínku, že všichni členové statutárního orgánu musí dosahovat věku nejméně 21 let. Není zde zřejmé, proč se musí telekomunikační zákon v této otázce odchylovat od obchodního zákoníku a považuje 18leté jednotlivce, které jiný zákon uznává za natolik rozumné, že jim dává volební právo, za neschopné podílet se na řízení společnosti poskytující telekomunikační služby.

Dále je vyžadována odborná způsobilost (definována v § 17), kterou se, mimo jiné, rozumí vysokoškolské vzdělání ekonomického, elektrotechnického nebo právního zaměření. I zde se nabízí otázka, v čem jsou absolventi vyjmenovaných oborů (zvláště pak ekonomové a právníci) více „odborně způsobilí“ ve srovnání například s absolventy matematicko-fyzikálních či přírodovědných fakult. Podobně je tomu v otázce finanční způsobilosti (požadované v § 15 odst. 2 b) a definované v § 18). Není zřejmé, proč by právě v tomto odvětví měli finanční způsobilost posuzovat státní úředníci, a nikoliv podnikatelské subjekty samotné, a už vůbec není jasné, proč by měl být názor úředníka na finanční sílu subjektu rozhodující v otázce jeho „připuštění“ do odvětví. Podobně smysluplný je i § 18 odst. 2, který vyžaduje předložení pětiletého podnikatelského plánu. Bez ohledu na skutečné záměry podnikatelského subjektu bude ochotna takový „plán“ pro úředníka sestavit každá průměrná poradenská společnost. Bylo by bezpochyby zajímavé vědět, jakým způsobem může ČTÚ v rámci udělování licence odhalit nesrovnalosti mezi skutečným podnikatelským záměrem a předloženým plánem.

Všechna tato ustanovení (podobně jako celý zákon) se snaží vzbudit dojem pečlivého propracování každého detailu dané problematiky. Ve skutečnosti však v každém jednotlivém případě nejen komplikují a prodražují vstup do odvětví, čímž chrání subjekty, které se v něm již nalézají, před potenciální konkurencí, ale prodražují též samotné fungování firem již existujících v tomto oboru.

Se vstupem do odvětví souvisí i § 4 až § 13, které se věnují telekomunikačním zařízením: jejich technické způsobilosti, schvalování, návodům k použití v českém jazyce, podmínkám jejich prodeje a dokonce i vystavování!

Máme za to, že při poskytování telekomunikačních služeb vstupují do smluvního vztahu provozovatel sítě a její uživatel (např. uživatel telefonu). Je přirozené, že provozovatel sítě má zájem na jejím nepoškození a funkčnosti, potažmo na nepoškození dalších zařízení k síti připojených (začleněných zařízení). Z tohoto důvodu je možno očekávat, že by provozovatel sítě ve smluvních podmínkách stanovil (třeba rámcově), jaká zařízení je uživatel oprávněn do sítě zapojovat, a jaká nikoliv. Podstatným rozdílem oproti navrhovanému řešení by však byla skutečnost, že by to činil takovým způsobem, aby zbytečně neomezoval a neobtěžoval svého zákazníka. Naproti tomu má státní úřad k zabezpečení sítě daleko vzdálenější

vztah než její provozovatel a není ani nijak motivován k tomu, aby uživatele koncových zařízení zbytečně nezatěžoval různými arbitrárními požadavky na testování a certifikaci.

Totéž platí přirozeně i pro začleňovaná zařízení provozovatelů jednotlivých sítí a pro zařízení na rozhraních jednotlivých sítí. Vždy se jedná o smluvní vztah subjektů, kterým jde o to, aby si navzájem nepoškozovaly svůj majetek. Role státu je na tomto poli nejen zcela nadbytečná, ale i škodlivá.

Vstup do odvětví je v neposlední řadě komplikován skutečností, že zákon předepisuje dlouhý seznam služeb, jejichž poskytováním je udělení licence podmíněno. O povinnostech držitele telekomunikační licence hovoří § 35 až § 37; podrobné podmínky poskytování veřejné telekomunikační služby jsou obsahem § 83 až § 88. Mnohé z těchto služeb je subjekt povinen poskytovat bezplatně.

Pro ilustraci uveďme jeden příklad. Zákon ukládá daným subjektům vydávat telefonní seznamy (a bezplatně je každému účastníkovi veřejné telefonní služby poskytnout), nebo vybavit účastníky, kteří jsou držitelé průkazů ZTP z důvodu hluchoty, speciálními přístroji za cenu standardních přístrojů.

I zde se zákonodárci staví do role těch, kteří přesně vědí, jaké doprovodné služby by každý subjekt na trhu telekomunikačních služeb měl svým zákazníkům poskytovat. V každém normálním odvětví usilují podnikatelé o nabízení co nejlepšího poměru mezi balíkem služeb a cenami. Návrh zákona zde zbytečně nastavuje laťku, pod níž nelze jít. Upravuje tak oblast, která má být předmětem dobrovolné smlouvy mezi jednotlivci (a jejich dobrovolnými sdruženími), čímž může snižovat užitek obou stran z dané směny. Jestliže by se kupříkladu našel poskytovatel telekomunikačních služeb, který by neumožňoval (v rozporu s § 84 odst. 5, písm. a) telefonické podávání telegramů a prováděl by vyúčtování jednou za půl roku, a spotřebitelé by ho (například z důvodů nižších tarifů) přesto preferovali před ostatními poskytovateli, jde zákon zjevně proti zájmům spotřebitele. Mnohé z taxativně vyjmenovaných služeb by byly s velkou pravděpodobností poskytovány i bez tohoto zákona (třeba i bezplatně – tísňová volání, hlášení poruch). Proč má tedy zákon za spotřebitele rozhodovat, jaké telekomunikační služby a za jakých podmínek má každý spotřebitel dostávat?

Co se týče přístrojů pro neslyšící účastníky, domníváme se, že přenášet tyto náklady zákonem na poskytovatele služeb je stejně nesmyslné, jako kdyby měla např. pošta povinnost vybavovat slepce speciálními psacími stroji nebo kdyby mělo divadlo povinnost zdarma poskytovat neslyšícím překladatele do znakové řeči. Zdravotní postižení je bezpochyby faktorem, který výrazným způsobem znepráhňuje život. To ovšem neznamená, že má zákon nutit ostatní účastníky dotovat cenu přístrojů, které postižení ke komunikaci potřebují. Telekomunikační služby by měly být stejně jako všechny ostatní služby předmětem podnikání, a nikoliv sociální službou. Pokud zákonodárci mají zájem ulehčit našim postiženým spoluobčanům život, pak ať jim zvýší sociální dávky. Jednalo by se o mnohem smysluplnější opatření, neboť i tělesně postižení spoluobčané mohou rozhodovat sami o sobě a jen oni sami nejlépe vědí, co je jejich největším problémem a jak tedy peníze od státu co nejlépe využít.

### Univerzální služba

Univerzální služby<sup>95</sup> se týkají především § 30 až § 33, nicméně mnoho dalších ustanovení návrhu tohoto zákona s nimi přímo souvisí nebo z nich vyplývá. Univerzální služba je byrokraticky náročný systém (viz ustanovení o „prokazatelné ztrátě“, § 32, a o fondu, § 33), kte-

<sup>95</sup> Systém univerzální služby v současné podobě vznikl v USA, kde Bellovy společnosti (tzv. Bellův systém – viz podrobně dodatek o AT&T) získaly od vlády monopolní výsadu výměnou za poskytování telefonní služby všem; docházelo tedy ke křížové dotaci místních hovorů z příjmů za meziměstské a mezinárodní hovory (křížové dotace, které dříve byrokraté ve „veřejném zájmu“ podporovali, dnes zákon v tomto „zájmu“ a z pera (možná) stejných byrokratů zakazuje, viz § 82 návrhu zákona).

Jak už bylo řečeno, s příchodem nových operátorů nabízejících po částečné liberalizaci levnější meziměstské a mezinárodní služby byly vládní byrokraté nuceni vymyslet systém společného fondu, kam by povinně přispívaly telefonní společnosti a ze kterého by se hradily „oprávněné náklady“ a „přiměřený zisk“ těch z nich, které by poskytovaly službu v oblastech s menší výnosností (venkovské oblasti).



rým zákon nutí „ve veřejném zájmu“ poskytovatele telekomunikačních služeb účtovat svým zákazníkům více, aby z těchto peněz byly dotovány náklady a „přiměřený“ zisk jiných firem (které obsluhují zákazníky s vyššími náklady). Jedná se o systém, který v důsledku několika dekád své existence již sice ztratil v očích veřejnosti svoji absurditu,<sup>96</sup> avšak zůstává podobně smysluplný, jako by byl systém na trhu nemovitostí, který by nutil kupující nemovitostí mimo město platit více jenom proto, aby bylo možné dotovat (tedy snížit) ceny nemovitostí ve městě. Existence institutu univerzální služby vzbuzuje u veřejnosti představu, že telefon patří mezi legitimní lidská práva, k jejichž zajištění je patrně nutné jednomu brát a druhým dávat, a že nebýt univerzální služby, disponovali by jím jen ti nejbohatší, či pouze lidé bydlící ve městech. Tato představa je však mylná.<sup>97</sup> Bylo to tržní prostředí a jím neomezované inovace, které umožnily dnešní dostupnost telekomunikačních služeb téměř každému. Nelze použít ani argument, že bydlení na venkově je „obětí,“ za kterou musí být jeho obyvatelé univerzální službou kompenzováni. Domníváme se, že obyvatelé venkova – jako každý ekonomický subjekt – musí zvážit všechny užitky a náklady svého jednání (tedy v tomto případě svého bydlení mimo město). Existují statky (obzvláště v případě služeb), jejichž cena se liší v závislosti na hustotě osídlení oblasti, a obyvatelé, kteří se v této oblasti dobrovolně rozhodli bydlet, musí tuto skutečnost respektovat. Podobně jako nelze mít dům v Praze za cenu domu v Sokolově, nelze mít ani telefon na Sněžce za cenu telefonu v Praze. V některých případech ve prospěch městských oblastí, jindy v jejich neprospěch. V obyčejných odvětvích se je stát nepokouší potlačit, a není nám znám důvod, proč by tak měl činit zrovna v oblasti telekomunikačních služeb.

Proti univerzální službě lze vznést výhrady i z důvodu distorzních účinků na cenový mechanismus, které její existence vyvolává. Jedná se především o problém ztráty motivace ke hledání levnějších alternativ – viz výše kapitola 1. Stejně tak je v systému univerzální služby neefektivnost odměňována: pokud se podniku podaří prokázat „oprávněnost“ svých nákladů státním byrokratům (způsobů, jak uměle zvyšovat náklady, zná každý podnikatel spousty), budou uhrazeny a ještě zvýšeny o „přiměřený“ zisk!<sup>98</sup> Chudoba a zaostalost bývalých komunistických zemí pramení právě v praktikování podobného systému plošně ve všech oblastech; zaostalost a drahota telekomunikačních služeb tedy mohou být jediným výsledkem tohoto rádooby altruistického schématu.

### Univerzální služba v praxi

Mimo teoretické námitky je možné se podívat i na praktickou existenci povinnosti univerzální služby v ČR. Jak už bylo řečeno, konkrétně se jedná především o bezplatné a nepřetržité provozování tísňových čísel (policie, záchranná služba, hasiči), povinnost vydávat telefonní seznamy a zdarma je poskytovat, poskytovat informace o číslech účastníků, provozovat veřejné telefonní automaty a cenově zvýhodňovat tělesně postižené. Takový soubor závazků vypadá velice bohulibě, navíc je v souladu se směrnicemi Evropské unie. Zákon ovšem také definuje tzv. prokazatelnou ztrátu, což je rozdíl mezi náklady a příjmy z univerzální služby (doslova se mluví o „ekonomicky ospravedlnitelných nákladech včetně přiměřeného zisku“). Pokud taková ztráta vznikne, pak by měla být uhrazena z fondu (doslova „účtu“), do nějž přispějí všichni ostatní operátoři. A tady začíná problém.

<sup>96</sup> Nikoho již nepřekvapuje „nárok“ všech na stejně drahé služby, ať již v oblasti telekomunikací nebo třeba pošt, v jejichž případě se poukázáním na nejednotnost cen často vylučuje možnost jakékoli liberalizace tohoto odvětví.

<sup>97</sup> I kdyby byla tato představa pravdivá, nijak by to ještě zpřístupňování telekomunikačních služeb pomocí státní redistribuce neospravedlňovalo. „Právo“ na telekomunikační služby, stejně jako na jakékoli jiné statky, má každý pouze v rozsahu, ve kterém je ochoten krýt náklady spojené s jejich poskytováním (popř. v rozsahu, ve kterém je mu je ochoten někdo dobrovolně poskytovat).

<sup>98</sup> Vykazování oprávněných nákladů zřejmě není nijak obtížný proces. Českému Telecomu se jako silně ziskové firmě dlouhodobě dařilo na základě nákladových položek přesvědčovat regulátory o nutnosti dalších a dalších zdražování jeho monopolních služeb. Ke stejné problematice viz také podrobně část dodatku o AT&T, kde se pojednává o Awerch-Johnsonově efektu.

Fond bude spravovat Český telekomunikační úřad, který má rovněž určit metodiku výpočtu prokazatelné ztráty a způsob vybírání prostředků do fondu (dosud se tak nestalo). Telecom samozřejmě tvrdí, že poskytování univerzální služby je pro něj ztrátové, takže je oproti nově vznikajícím soukromým operátorům znevýhodněn. Ale je tomu opravdu tak?

Začněme nejjednodušším případem – informacemi o telefonních číslech. Každý ví, že se lze dozvědět na lince 1180. Už méně je však známo, že každá byt jen započatá minuta ho stojí 5,60 Kč. Informace o mezinárodních číslech na lince 1181 stojí dokonce 6,20 Kč. Téměř vždy ovšem zaplatíte dvě minuty hovoru: v Telecomu totiž zavedli oznamování čísel pomocí „umělého“ hlasu, což každý telefonát prodlouží o 35–40 vteřin. Abyste se vešli do jedné minuty, máte pouze něco málo přes 20 vteřin na vyhrknutí dotazu a domluvu s operátorkou. I kdybychom značně nadsadili náklady hovoru z jakéhokoliv místa v ČR do zákaznického centra Telecomu, půjde maximálně o 1,60 Kč za minutu. Cokoli nad tuto částku slouží k tomu, aby Telecom zaplatil operátory a potřebný software. Není těžké odhadnout, že o žádnou ztrátovou službu nejde.

Podívejme se nyní na telefonní seznam. Je samozřejmě otázka, proč by vůbec měl existovat seznam pro pevné linky, když neexistuje pro mobilní telefony. Pokud ho budou zákazníci vyžadovat, pak ho budou operátoři nebo někdo jiný vydávat i bez nařízení státu. Ve skutečnosti se tak děje – společnost Mediatel vydává své Zlaté stránky. A třeba Český Telecom seznam telefonních čísel zveřejňuje na své www-stránce. K čemu je pak povinné ustanovení v zákoně?

K postiženým občanům jsme se již vyjádřili – přímé finanční dotace a sociální podpory jsou mnohem efektivnější metodou, jak umožnit postiženým lepší život. Navíc sice není pochyb, že jde o znevýhodněnou skupinu zákazníků, kteří mají sníženou možnost vydělávat si na živobytí a zároveň více potřebují telefon, ale právě tržní systém dává menšinovým zákaznickým skupinám větší šance než monopol: rozvrstvení konkurenčních nabídek nabízí více možností a výhodnější podmínky než paušální sleva od monopolisty.

Pokud jde o telefonní automaty, sám Český Telecom několikrát prohlásil, že bude instalovat pouze ty, jež pro něj nebudou ztrátové. Tak jaképak náklady univerzální služby?

A konečně je zde povinnost připojit každého, kdo o to požádá, k veřejné telefonní síti za regulovanou cenu. Teoreticky by měl Telecom zavést linku i příslovečné „babičce z Orlických hor“, která žije na samotě několik kilometrů od nejbližšího telefonního vedení. Zkusíte ale takovou žádost vznést v praxi. Kam se daly zavést linky alespoň za přijatelných nákladů, tam už je Telecom zavedl. O další se postarala trojice mobilních operátorů pokrývající 99 procent území. Poptávka po pevných stanicích proto Telecomu už nějaký čas neroste, nicméně stále eviduje pár desítek tisíc starých žádostí. Ale protože by jejich vyřízení bylo příliš nákladné, zaplatil raději pokutu za nesplnění privatizační smlouvy (dokud to bylo relevantní).

Ve většině případů tedy Telecom na univerzální službě neprodělává, ba dokonce vydělává. To uznává i regulátor. Proto vyhláška 235/2001 Sb. Ministerstva dopravy a spojů uvádí jen některé služby, na jejichž poskytování se musí všichni operátoři složit do společného fondu (svým dílem přispěje i Telecom, čerpat ovšem bude sám). Vyhláška dále zpřesňuje výpočet prokazatelné ztráty. Služby vyhláškou předem označené za ztrátové jsou ve stručnosti následující:

- nepřetržitá a bezplatná možnost tísňového volání z veřejných telefonních automatů;
- zpřístupnění údajů o umístění koncového zařízení mobilní telekomunikační sítě držitelům čísel tísňových volání;
- slevy pro držitele průkazu ZTP a ZTP-P, osoby s těžkou vadou sluchu apod.; další službou pro tytéž osoby je pronájem speciálních koncových telefonních zařízení.

S ohledem na výše řečené vypadá seznam „rozumně“ a „sociálně“. Jenže vůbec není jisté stejně jako v případech diskutovaných výše, jestli zmíněné služby jsou nutně ztrátové a jestli by je bez zákonné povinnosti nikdo neposkytoval.

Například mobilní operátoři poskytují přístup k lince tísňového volání 112 bezplatně, a to zpravidla i tam, odkud se v jejich síti nelze normálně dovolat. Jistě, musíte mít telefon. Ale při dnešním stavu trhu je vyšší pravděpodobnost, že někdo nablízku má mobil, než že někde nablízku stojí telefonní budka. Konkurence mobilních operátorů by donutila Telecom nabízet tísňové volání z budky zdarma, i kdyby neměl povinnost v zákoně. Totéž platí o lokaci mobilního čísla v případě tísňového volání.

Dokonce i v případě postižených občanů platí, že konkurence na trhu jim nejlépe zajišťuje komfort. Už dnes mají někteří mobilní operátoři speciální tarify, které mohou postiženým umožnit levné spojení — levnější, než nabízí Telecom. Tyto tarify jsou (ač to možná někomu zní paradoxně) pro mobilní operátory ziskové, protože jim přinášejí další zákazníky. Ani ne tak samotné postižené jako spíš jejich příbuzné a přátele, kteří jim chtějí volat.

Pokud někdo tvrdí, že poskytování zmíněných služeb je nutně ztrátové a že je nelze ponechat trhu, pak by to měl mít podloženo obsáhlým a přesvědčivým výpočtem. Český telekomunikační úřad ale žádné zdůvodnění ani kalkulaci nezveřejnil, prostě na své úřední desce vyvěsil výzvu k zaplacení příspěvků do fondu univerzální služby. Ztráta Telecomu z provozování univerzální služby za rok 2001 je v něm vyčíslena na 264 milionů korun, operátoři se o ni mají podělit podle svého podílu na trhu (vypočteného jako součet příjmů z telekomunikačních služeb a čistých poplatků za propojení). Příložený seznam pak vlastně informuje o rozdělení trhu v roce 2001.

Největším příspěvatelem do fondu je sám Telecom se 128 miliony. Za ním následují mobilní operátoři Eurotel a Radiomobil, kteří zaplatí 62, resp. 58 milionů, Oskar platí přes 9 milionů. Mobilní operátoři ale platit nechtějí: hájí se právě tím, že sami některé „univerzální služby“ poskytují na komerční bázi a ziskově.

Z významných operátorů pevných linek byl na tom relativně nejlépe GTS (proto je „postrestán“ platbou kolem 3,5 milionu), následovaný Aliatelem a eTelem (zhruba 0,75 milionu). Na seznamu jsou také firmy, které už mezitím zkrachovaly, například Kiwwi (podle vyjádření ČTÚ bude poplatek vymáhat v rámci konkurzního řízení). Kuriozitou je miniaturní platba MBC Telecom s. r. o. – 801 Kč.

Ale něco zde nehraje. Licencovaných subjektů na telekomunikačním trhu bylo loni přes třicet, seznam má ale méně než dvacet položek. Některé firmy chybí, a to nikoli bezvýznamné, například jet2web nebo Contactel. Regulátor totiž rozdělil telekomunikační služby na dvě skupiny podle druhu licence (tj. zda je generální, nebo individuální). Zde vidíme jeden ze zajímavých důsledků námi kritizovaného licencování subjektů, které mají zájem poskytovat telekomunikační služby. Například telekomunikační služby nabízené na internetu se poskytují na základě generální licence. Z pohledu zákazníka je úplně jedno, jestli si zavolá z pevné linky, nebo přes internet. Z pohledu operátora je to ale rozdíl: příjmy z hovorů ve veřejné telefonní síti ovlivní jeho podíl na úhradě nákladů „univerzální služby“, příjmy z hovorů přes internet nikoli. Nelze se ubránit dojmu, že minimálně některé firmy si poněkud zahrály s účetnictvím a přesunuly část tržeb do oblastí, které nemají vliv na výši jejich poplatku. Zvenčí je to ovšem prakticky nedokazatelné.

Další potíže je v tom, že regulátor se ani nepokusil nabídnout poskytování univerzální služby či jejich částí někomu jinému než Telecomu (ačkoli podle zákona mohl). Kdyby se vypsalá soutěž, třeba by se ukázalo, že aspoň část univerzální služby lze poskytovat ziskově — nebo by aspoň ztráta byla co nejmenší. Dnes nikdo kromě Telecomu (a možná regulátora) ani netuší, kolik z vykazované ztráty šlo na jednotlivé služby. Proto se nedá ověřit tvrzení Tele-

comu, že se náklady snažil minimalizovat. Naopak — celá konstrukce plateb do fondu univerzální služby spíš motivuje k maximalizaci nákladů.

Nejlepším řešením by tedy bylo celou výzvu k zaplacení příspěvků zrušit. Dlouhodobě si zaslouží zrušit i celý institut univerzální služby.

### ***Povinné propojení a sdílení kapacit***

Pod eufemistickým heslem „Otevřený přístup k veřejným telekomunikačním sítím“ se skrývá povinnost každého provozovatele veřejné telefonní sítě s „výrazným podílem na relevantním trhu“<sup>99</sup> umožnit ostatním subjektům propojení se svou sítí (§ 38 až § 42). Shledá-li úředník stavbu alternativních sítí jako nemožnou, či možnou pouze „s nepřiměřenými náklady“, musí daný provozovatel umožnit sdílení kapacit vlastní sítě (§ 46).

Kromě zjevné skutečnosti, že ustanovení tohoto typu porušují základní majetková práva,<sup>100</sup> je možné i proti tomuto ustanovení vznést výhrady z důvodu negativního vlivu na motivaci subjektů na trhu.

Propojení sítí patřících různým subjektům na telekomunikačním trhu je v mnoha ohledech žádoucí, proto je logické, že se na propojení (a případně využívání svých kapacit) mohou a s největší pravděpodobností budou podnikatelské subjekty dobrovolně domlouvat, neboť tím mohou zatraktivnit služby svým zákazníkům (sít' je tím atraktivnější, čím větší počet účastníků nabízí). Právo dispozice vlastním majetkem však bezesporu zahrnuje i možnost odmítnout propojení, pokud si tak vlastník daného majetku nepřeje.

V oblasti sdílení kapacit je vynucením „dohody“ zákonem nutně jeden ze subjektů poškozen. Kapacity, o kterých mluví zákon, jsou vždy něčím majetkem, a nutit jejich majitele, aby je nabídli k použití třetím osobám (třeba proto, že se nějaký úřad zrovna domnívá, že je nevyužívají „efektivně“), je stejně absurdní, jako bychom nutili dopravní společnost doručovat zásilky jejího konkurenta či nutili obecně každého, kdo zrovna něco nepoužívá (dům, auto, motorovou pilu atd.), tuto věc za „přiměřenou náhradu“ (§ 46 odst. 1) poskytnout každému, kdo ji potřebuje.

Celá tato koncepce se opírá o rozsáhlý byrokratický proces rozhodování, co jsou „odůvodněné požadavky oprávněných poskytovatelů“ (§ 38 odst. 1), kterým se zbytečně vytváří prostor pro korupci a využívání vágní dikce zákona („politickou hru“).

I kdybychom pominuli výhrady na základě porušování majetkových práv, nelze pominout skutečnost, že toto ustanovení oslabuje motivaci podnikatelských subjektů stavět svoji vlastní síťovou infrastrukturu. Je-li si daná firma vědoma toho, že jí zákon zaručuje přístup do sítě jejího konkurenta, a naopak, že postavením vlastní sítě ji bude možná muset zpřístupnit ostatním (a nebude tedy moci použít tuto investici jako konkurenční výhodu), snadno potom může převládnout tendence k tomu, že všechny subjekty čekají, až někdo síť postaví, k čemuž se však nikdo nemá. Do jaké míry k tomu bude v praxi skutečně docházet, záleží na tom, co bude úřad považovat za „odůvodněné požadavky,“ tj. v podstatě jak vysoké ceny za připojení bude úřad tolerovat (viz § 80).

Povinnost připojení není nic jiného než forma podpory určitých subjektů z majetku jiných subjektů. Čím štedřejší tato podpora bude, tím více neschopných podnikatelů bude na zdejším telekomunikačním trhu přežívat.

<sup>99</sup> Co se má pojmem „relevantní trh“ na mysli, zákon pro jistotu neuvádí. Není divu, nic takového totiž neexistuje: ať už je jako měřítko pro určení podílu na „relevantním trhu“ použito cokoliv, jedná se vždy o volbu arbitrární, o nic smysluplnější než cokoliv jiného.

<sup>100</sup> Totéž lze ostatně říci o prakticky každém ustanovení tohoto zákona...

Hájit a vysvětlovat na tomto místě obecně důležitost něčeho tak fundamentálního, jako jsou majetková práva, poněkud přesahuje ambice tohoto textu. Upozorníme proto pouze na skutečnost, že majetková práva jsou základem tržního prostředí a jejich porušování ze strany státu, ať již ku prospěchu státu či, jako v tomto velmi specifickém případě, ku prospěchu konkurentů dané firmy, zakládá nebezpečný precedent, který urychluje pochod společnosti od tržního směrem k centrálně plánovanému hospodářství.

Není důvod se obávat, že neexistence propojovací povinnosti by vedla ke stagnaci a monopolizaci trhu. V případě mobilních telekomunikací si každý poskytovatel těchto služeb stejně staví své vlastní sítě (do vlastních sítí jiné operátory nepouští), a přesto se jedná o dynamicky se rozvíjející konkurenční odvětví.<sup>101</sup>

### Státní správa EMS

Díl 8 třetí hlavy telekomunikačního zákona (tedy § 57 až § 69) je věnován správě kmitočtového spektra. Jedná se přirozeně o náročnou a obsažnou pasáž zabývající se postupně kmitočtovými plány, povolováním vysílání apod., poplatky za přidělené kmitočty, zvláštní způsobilosti a konečně tzv. Radiokomunikačním fondem.

Jakmile přijmeme tezi, že veškeré elektromagnetické spektrum je „přírodním zdrojem“ ve „veřejném vlastnictví,“ potom je to logicky stát, který se musí starat o to, aby nedocházelo ke sporům při jeho užívání, musí jednotlivé jeho části pronajímat apod., a tak se i nutnost existence této části telekomunikačního zákona nejeví jako nic mimořádného a zbytečného.

Zákonodárce se snaží používáním termínů „národní bohatství“<sup>102</sup> či „omezený přírodní zdroj“<sup>103</sup> vyvolat představu, že jde v případě elektromagnetického spektra o něco nevídaného a výjimečného, a ospravedlnit tak existenci státního orgánu pro přidělování kmitočtů. Zcela ignoruje skutečnost, že téměř všechny zdroje jsou „omezené,“ tedy vzácné, a že stejnou argumentací by šlo obhájit nutnost řízení celé ekonomiky – podrobnější výklad a argumentaci viz výše v kapitole 1.

Dle § 57 odst. 1 existuje státní správa kmitočtového spektra z důvodu „zajištění účelného“<sup>104</sup> využívání kmitočtů“. Je velmi rozporuplné nazývat přidělování frekvencí mezi jednotlivé uživatele a služby státním orgánem (postupem zcela analogickým systému státního plánování) „účelným využíváním“. Předpokladem účelného využití je existence cenového systému (vytvořeného na trhu součinností nabídky a poptávky), který podnikatelské subjekty informuje o relativní vzácnosti jednotlivých statků a směřuje jejich aktivity do takových oblastí, ve kterých budou uspokojovat ty nejvíce ceněné potřeby zákazníků. Proto se právě podnikatelské subjekty snaží předpovědět nejvýhodnější využití jednotlivých frekvencí (a nabídnout je spotřebitelům) a podle toho frekvence poptávají.

Představme si pro ilustraci analogický případ, kdy by chtěl jiný státní úřad rozhodovat třeba o „účelném“ využití půdy (či jiných vzácných zdrojů) tím, že by sestavil národní půdní tabulku,<sup>105</sup> z níž by jasně plynulo: zde bude dvoupatrový dům, zde obchod, zde čistírna, tamhle pole a ze zbytku půjde polovina armádě a policii a polovinu necháme nevyužitou pro případ, že by jí někdy bylo potřeba. Takové uspořádání by bylo považováno za absurdní,<sup>106</sup> ačkoliv se něco velmi podobného děje v oblasti EMS.

Stávající systém kromě toho vytváří silné bariéry pro vstup do odvětví a zvýhodňuje tak stávající uživatele frekvencí tím, že jim zaručuje monopolní postavení. Takový systém je širokou veřejností (nejen ekonomy) považován za špatný, protože nahrazuje snahu firem o uspokojení spotřebitele snahou o uspokojení vládních byrokratů; snahu o zvýšení zisku firmy inovacemi a využíváním tržních příležitostí – z čehož profituje právě spotřebitel – nahrazuje snaha o udržení vlastních příjmů různými výsadami (rent-seeking).

<sup>101</sup> Ještě vyšší konkurenci v tomto odvětví a rychlejšímu technologickému rozvoji je uměle bráněno normami typu telekomunikačního zákona, které vstup do odvětví omezují – o nich podrobně dále.

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o telekomunikacích, odůvodnění § 11.

<sup>103</sup> *Ibid.*, odůvodnění § 57.

<sup>104</sup> Předpokládáme, že autoři používají slova „účelný“ ve smyslu „hospodárný,“ vyjadřujícím skutečnost, že se něčím neplýtvá.

<sup>105</sup> Obdoba národní kmitočtové tabulky.

<sup>106</sup> Na tomto místě je však nutné připustit, že jsme se cestou k tomuto absurdnímu uspořádání (státem zajišťované „účelnosti“ využívání zdrojů“) již vydali. Státní úřady již dnes rozhodují o tom, na jakém pozemku se mohou stavět jaké domy (tvar, velikost, barva, vnitřní uspořádání...), jaké pozemky jsou vyhrazené zemědělské činnosti apod. Regulačními orgány jsou Stavební úřady, které se ohánějí množstvím zákonů a předpisů... O jejich komplikovanosti si podnikatelé v telekomunikacích mohou nechat jenom zdát – zatím.

Jak bylo v úvodu předesláno, zmiňme se na závěr krátce o dalších dvou ustanoveních.

### **Regulace cen**

Zákon upravuje též ceny v telekomunikačním odvětví, a to prostřednictvím § 79 až § 82. Tyto paragrafy by měly rozptýlit veškeré pochybnosti o tom, nakolik chtějí autoři tohoto zákona ponechat telekomunikační odvětví trhu. V § 79 se Úřad zmocňuje ke stanovení regulovaných cen za univerzální službu. Obzvláště pozoruhodné je znění odst. 2, ve kterém se do slova uvádí, že „Úřad stanoví ceny za univerzální službu tak, aby tato služba byla dostupná pro všechny uživatele“. Jestliže by to bylo možné, proč potom nepoužít tohoto geniálního řešení problému vzácnosti i v případě jiných statků (chléb, byty, auta, jachty, ...) a konečně tak nevytvořit pomocí legislativy ráj na Zemi?! Je jasné, že něco takového by mohla zaručit pouze nulová cena. Otázkou, která se okamžitě naskýtá, potom je, jaké subjekty by za takovou cenu (tedy zdarma) byly ochotny tuto službu nabízet.

### **Oddělená evidence**

Poslední pozoruhodností, kterou se zde chceme zabývat, jsou § 81 a § 82, které nařizují používat stanovenou metodiku oddělené evidence nákladů, tržeb a výnosů, pravidelně předkládat zprávy o jejich vývoji a podobné povinnosti. To vše pravděpodobně za účelem lepší kontroly a odhalení případného podporování či znevýhodňování jednotlivých telekomunikačních služeb, které § 82 zakazuje. Není zřejmé, co je na takové činnosti špatného. Supermarkety dotují ceny svých tašek (dávají je třeba zadarmo) ze zisku z prodeje ostatního zboží. Banky poskytují zdarma službu phone banking, kterou podporují (dotují) ze zisku z ostatních činností. Nemusíme nakonec odbíhat od telekomunikací – současný Telecom dnes poskytuje záznamovou službu Memobox, za kterou nevyžaduje zvláštní poplatek. Zcela nepochybně tuto službu zvýhodňuje oproti službám ostatním, ze kterých poskytování Memoboxu dotuje. Je na tom něco, čemu by měl zákon bránit?

Za normálních okolností je naprosto nesmyslné, zbytečné a administrativně nákladné se snažit „rozsekat“ balíky služeb, které subjekty na trhu poskytují, na jednotlivé činnosti (služby) a vést o každé z nich oddělené výkazy. Jestliže v minulosti monopolní poskytovatel telekomunikačních služeb dotoval místní hovory ze zisků z mezistátních hovorů, šlo o politické rozhodnutí. Bude-li dnes dělat něco podobného, riskuje, že od něho všichni budou kupovat pouze dotované služby a že bude brzy nucen svoji cenovou politiku přehodnotit. Každý subjekt na trhu bude poskytovat balíky služeb, jejichž dělení na jednotlivé podslužby je naprosto arbitrární a v praxi nereálné.<sup>107</sup> Nechme proto tyto subjekty, aby si samy rozhodly, jaké balíky služeb a za jaké ceny budou spotřebitelům poskytovat. Nikdy nemohou rozhodnout hůře, než by za ně rozhodli úředníci státního úřadu.

Zbytek telekomunikačního zákona se věnuje ještě mnoha jistě velmi závažným věcem (telekomunikační činnosti v období krizových situací,<sup>108</sup> vymezení působnosti, sankcím, poplatkům za vstup do odvětví, úřednímu jazyku apod.). Pro výstupy této studie se však nejedná o podstatná ustanovení, byť mnohá z nich nejsou bezvýznamná a přístup k řešení problémů v nich obsažený je mnohdy pozoruhodný.

<sup>107</sup> Kde by se mělo s dělením balíků přestat? Proč neoddělovat z balíků třeba poskytování informací o telefonních číslech? Co třeba zaslání výpisů? Jakoukoliv jednotlivou činnost, kterou poskytovatel balíku telekomunikačních služeb provádí, by šlo vést odděleně. Žádná taková podslužba by nemohla být zdarma (tj. zahrnuta v ceně jiné služby), neboť jsou s ní spojeny určité náklady a v případě jejího poskytování zdarma by musela být v očích zastánců tohoto ustanovení považována za „zvýhodněnou“.

<sup>108</sup> § 89 odst. 3 tohoto paragrafu zavazuje osoby, které vykonávají telekomunikační činnosti, poskytnout na vlastní náklady přednostně telekomunikační služby orgánům státní správy a samosprávy v situacích, které jiný zákon definuje jako krizové. Proč je nutné i v tomto zákoně uvádět něco, co je již obsaženo jinde (např. v Ústavě) a co je nakonec všeobecně známo: že v období, které si označí za krizové, je stát „ve veřejném zájmu“ vždy oprávněn dočasně či nastálo za „náhradu“ znárodnit majetek kohokoliv...

## Shrnutí poznámek o telekomunikačním zákoně

Je třeba si uvědomit, že jedinou cestou ke snížení cen telekomunikačních služeb, jejich rozvoji a zkvalitnění je pouze systém tržní konkurence. Jak jsme ukázali, právě s těmito principy jsou ustanovení zákona o telekomunikacích v rozporu: ať jde o složitý vstup do odvětví (v důsledku licencování a alokace spektra), ve srovnání s „obyčejnými“ odvětvími ještě složitější (a tedy nákladnější) administrativa nebo třeba uměle nízko stanovená cena služeb v některých oblastech (v důsledku cenové regulace). Moderní technologie učinily telekomunikační služby přístupnými drtivě většině obyvatelstva. Ani pseudoekonomické argumenty ve prospěch regulace telekomunikačního odvětví z dob existence výhradně pevných sítí, založené na tvrzení, že stavět zdvojené sítě je pro konkurenci příliš nákladné<sup>109</sup> a že ten, kdo spotřebitele jednou získal, ho může navždy „vysávat“, jsou se vznikem mobilní telefonie a alternativních sítí, které nepodléhaly regulaci (internet), dávno pryč.

I v případě neexistence jakéhokoliv telekomunikačního zákona by i zde, stejně jako v každém jiném odvětví, soutěžily podnikatelské subjekty o přízeň zákazníků a zákazníci by si dle svých představ vybírali z nabízeného to nejlepší. Uzavírali by smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb s takovými poskytovateli, kteří jim nabídnou největší spolehlivost, rozsah doprovodných služeb, nejjednodušší spojení se zákazníky ostatních poskytovatelů a za relativně nejnižší ceny. To vše se telekomunikační zákon arogantně snaží spotřebitelům zajistit administrativními nařízeními a především tím, že ne každý bude smět spotřebitelům sloužit. Tato metoda nikdy nefungovala, fungovat nebude a ani fungovat nemůže, neboť nikdo jiný nezná a neumí uspokojovat potřeby svých zákazníků lépe než sami poskytovatelé takových služeb. Vždyť ti se musí, na rozdíl od státních úředníků, o přízeň spotřebitelů ucházet, neboť jsou na ní doslova životně závislí!

<sup>109</sup> Tedy klasické postuláty tzv. teorie přirozeného monopolu, jež byla v USA vymyšlena ex post pro ekonomické zdůvodnění zmonopolizovaných síťových odvětví, což jsme již popsali v kapitole 1. V ČR se mezi náruživé zastánce této teorie řadili podle svých slov „liberálové“ Václav Klaus a Karel Dyba v době, kdy potřebovali podobným způsobem zdůvodnit monopol v oblasti veřejné telefonní služby a vzápětí jej za podezřelých okolností prodat zahraniční firmě. O jejich činnosti jsme se již zmínili podrobněji výše.

## 9. BEZDRÁTOVÁ KOMUNIKACE – STÁTEM ŘÍZENÝ KARTEL

### GSM

Jak jsme již popsali, v roce 1999 byli v ČR dva operátoři mobilních sítí v systému GSM – Eurotel a Radiomobil. Podle NTP 1999 k nim měl přibýt třetí. Po soutěži, která také nepatřila k nejprůhlednějším a také byla okamžitě po vyhlášení kritizována, získala licenci na poskytování služeb v systému GSM 1800 a 900 společnost Český Mobil. Spolu s tímto rozhodnutím získaly dodatečné frekvence pro systém GSM 1800 i Eurotel a Radiomobil.

Samozřejmě existence nového operátora poněkud změnila mobilní trh. Nechme stranou to, že oba původní operátoři se snažili přesvědčit všechny úředníky a politiky a dokázat, že pro třetího operátora není v ČR místo. Naštěstí se jim to nepovedlo a třetí licence udělena byla. Opět byla časově omezená a opět obsahovala další podmínky, které se týkaly ceny a kvality nabízených služeb a rychlosti pokrytí území a populace. Nicméně tento experiment s řízeným duopolem, který se změnil v trojčlenný kartel, je z hlediska ekonomického výzkumu zajímavý<sup>110</sup>.

V teoretické ekonomii existuje tzv. Cournotův model duopolu (ten může být rozšířen na popis vícečlenných kartelů), který se na popis telekomunikačního trhu poměrně dobře hodí. Cournotův model předpokládá nulové nebo minimální variabilní náklady poskytování dodatečné jednotky dané služby. V mobilních telekomunikacích je to v podstatě pravda, nebo je skutečná situace poměrně věrnou aproximací modelu. V případě, že dojde ke zvýšení počtu členů v kartelu, pak ekonomická teorie předpovídá především pokles cen služeb poskytovaných zákazníkům a rozšíření jejich počtu, neboť s poklesem cen roste počet těch, kteří si danou službu mohou dovolit<sup>111</sup>, a ti, kteří ji již využívají, ji s poklesem ceny začnou využívat více<sup>112</sup>. Jak to dopadlo v ekonomické laboratoři „telekomunikační sektor ČR“, vytvořené rukou společnou a nerozdílnou pravicovými a levicovými vládami ČR?

Ještě před interpretací čísel je třeba mít na paměti některá specifika mobilních telefonů a obecně síťových odvětví. V branži se uplatňuje tzv. síťový efekt – tj. užitek ze zboží či služby (ekonomicky řečeno: statku) závisí na tom, kolik jiných lidí ji užívá. Jinými slovy, čím ví-

<sup>110</sup> To je tak asi jediné pozitivum české cesty. Mnohem lépe by bylo, kdyby stát nereguloval a „neposkytoval“ tak ekonomům data pro ověření empirických důsledků některých tržních modelů.

<sup>111</sup> Každý zákazník má svoji „rezervační cenu“, při které začne daný produkt kupovat. Tento efekt je jedním ze dvou důvodů, proč je poptávková křivka klesající – tj. s klesající cenou roste poptávané množství.

<sup>112</sup> Tento proces ve spotřebitelském chování, který je výsledkem tzv. substitučního a důchodového efektu, je druhým důvodem, proč poptávková křivka klesá. Mechanismus a matematický popis tohoto spotřebitelského chování je v základu každé učebnice mikroekonomie. Bohužel se příliš zdůrazňují matematické aspekty (cenné a důchodové elasticity, Hicksova matice druhých derivací, Sheppardova Lemma apod.) a mnohdy se zapomíná dodávat výše zmíněný efekt rezervační ceny, který je pro tvar poptávkové křivky stejně důležitý.



ce lidí bude mít mobil, tím vyšší užitek z něj budu mít i já. Tento efekt platí i v mnoha jiných odvětvích, od produkce software po emisi peněz. Z toho plyne, že s množstvím prodaných mobilů bude i při stejné ceně poptávka po nich růst.

Při sledování čísel nelze rovněž zapomínat, že mobilní operátoři nabízejí čím dál více služeb (textové zprávy, přístup k internetu apod.), takže mobil koupený v roce 1996 není týmž zbožím jako mobil koupený dnes.

Co lze tedy z čísel zveřejněných samotnými operátory vypočítat? V prvních několika letech po zrušení monopolu Eurotelu a vytvoření duopolu došlo na trhu k předpokládanému snižování cen, rozšiřování trhu a poklesu marží. V roce 1996 dosahovaly tržby na jednoho zákazníka Eurotelu (tzv. ARPU, average rate per user) bezmála 4000 korun měsíčně. Po třech letech duopolu se tato „výtežnost“ postupně snížila zhruba na polovinu (kolem 2000 korun). Radiomobil dopadl podobně. Z původních téměř 2500 korun na zákazníka spadl na necelých 1500 korun. U Eurotelu se tak jedná mezi lety 1996 a 1997 o pokles o 11 procent, v následujících letech oba operátoři zaznamenali poklesy kolem 22 procent ročně. Obdobně se samozřejmě snižuje i čistý zisk z jednoho zákazníka. Celkové zisky stále rostly<sup>113</sup>, ale jen proto, že díky síťovému efektu pořád roste poptávka.

Nástup Oskara (obchodní značka společnosti Český Mobil) prokázal, že český trh není nafukovací a že počet mobilů nemůže růst do nekonečna. Opět klesly ceny, zákazníci dostali nové, výhodnější programy a mobil se rozšířil téměř do všech kategorií obyvatelstva. Oskar se za rok stal nejúspěšnějším operátorem na světě, pokud jde o růst podílu na trhu. K jeho smůle ale byly rozinky na trhu již předtím vysbírány Radiobilem a především Eurotelem. Proto nepřekvapuje, že „výtežnost“ zákazníků Oskara dosáhla v prvním roce jeho činnosti (2000) zhruba 400 korun měsíčně. V případě Eurotelu poklesla v roce 2000 výtežnost až na necelých 1500 korun (tj. o 27 procent). Radiomobil na tom byl podobně, z průměrného zákazníka utřil necelých 1100 korun za měsíc.

Původní monopolista Eurotel si stále vedoucí pozici zachovává, ať už se díváme na tržby, podíl na trhu nebo výtežnost. Nicméně tato pozice nemusí být petrifikována navždy. Můžeme očekávat, že zejména Oskar se musí v zájmu dlouhodobého přežití pustit (a už se pustil) do boje o lukrativní (tj. firemní) zákazníky, které mají dnes rozděleny především první dva operátoři. A to rozhodně opět sníží ceny a „výtežnost“ jednotlivých firemních zákazníků. První známky tohoto trendu se již začínají objevovat<sup>114</sup>.

Pokud jde o zisk, Eurotel a Radiomobil se zatím pohybují v číslech, jaká jim ostatní firmy mohou jenom závidět. Tak růžové jako v posledních dvou letech to však už nebude nikdy.

Státem zaručený tříčlenný kartel ve službách GSM sice není optimální řešení, ale bývalým duopolistům výrazně přistříhl křídla. Celá tato historika jenom ukazuje, jak to dopadá, když se regulátoři a státní úředníci snaží vytvořit tržní prostředí. Na jejich sociální experimenty doplácí jak spotřebitelé (vyššími cenami), tak noví hráči na trhu.

Třetí mobilní operátor měl na počátku své činnosti problém především s propojovacími poplatky – tj. s poplatky za terminaci hovoru v síti svých konkurentů. V tomto sporu se dostal postupně na stejnou loď s fixními operátory včetně Českého Telecomu. Jedná se však o typicky uměle vytvořený problém regulací, který pak všichni mají snahu řešit další a „lepší“ regulací. Jedná se o ukázkou procesu, který by se dal charakterizovat rčením – zaveďte jednu regulaci a už se jí nezbavíte. Prostě regulace taková trochu jezinka: „Jen dva prstíčky si ohřejeme...“

### *Spory o poplatky za terminaci*

Obdobně jako se operátoři fixních linek dohadovali o cenách za propojení s Českým Telecomem, probíhala jednání o stanovení výše propojovacích poplatků i mezi mobilními ope-

<sup>113</sup> Poprvé, kdy se tak nestalo, byl rok 2002 – alespoň po vyhlášení pololetních výsledků Eurotelu.

<sup>114</sup> Viz výsledky Eurotelu za první pololetí roku 2002.

rátory. Spory mezi operátory fixních linek vyřešil svým cenovým rozhodnutím z roku 2001 Český telekomunikační úřad (ČTÚ), kterým stanovil cenu za terminaci hovoru do pevné sítě na 0,66 Kč/min. v době špičky a 0,33 Kč/min. mimo ni<sup>115</sup>. Čili cena terminace v pevných linkách byla určena ČTÚ bez ohledu na to, zda byl hovor započat v jiné fixní síti nebo v síti mobilní.

V ten okamžik si začali samozřejmě fixní operátoři (včetně Telecomu) stěžovat na velikost propojovacích poplatků v případě, že hovory terminovaly v sítích mobilních – především v sítích Eurotelu a Paegasu. Pokud hovor mezi pevnou linkou a mobilním telefonem končil v mobilní síti, pak propojovací poplatky činily zhruba šestinásobek regulované ceny opačného směru (s výjimkou Telecomu – viz níže). Spolu s nimi si samozřejmě stěžoval i třetí mobilní operátor, který prohibitivními poplatky trpěl od začátku své existence.

Původ vysokých poplatků lze najít již v počátku mobilní telefonie v ČR, kdy cena za propojení mezi ČTc a Eurotelem s terminací v síti Eurotelu byla stanovena na 7,60 Kč/min. Opačný směr propojení (terminace v síti SPT Telecomu) byla stanovena na 1,76 Kč. V prosinci 1997 byl stanoven poplatek za propojení mezi SPT Telecomem a Radiomobilem za stejných podmínek jako v případě Eurotelu. V srpnu 1998 došlo u poplatků za terminaci hovoru v síti Eurotelu k malé úpravě – poplatek klesl na 7,37 Kč.

Ani v té době samozřejmě nebyl Český Telecom s takto nastavenými poplatky spokojen a tehdy (v roce 1999) nově jmenované vedení firmy se je snažilo snížit alespoň na 5 Kč/min., což se ale nepodařilo prosadit. Jednání se vlekla a nakonec Telecom oznámil, že od 1. 7. 2001 snižuje ceny pro volání z pevných linek na mobilní stanice na úroveň kolem pěti korun (od 4,80 Kč do 6,80 Kč podle typu tarifu) bez ohledu na to, jak se vyvinou jednání s mobilními operátory dále. V případě potřeby je bude i dotovat<sup>116</sup>. Jednou z vyjednávacích taktik bylo i uzavření separátní smlouvy s Oskarem (o terminaci v mobilní síti Českého Telecomu na úrovni zhruba 3 Kč), kterou pak obě strany při neexistenci jiných dohod prohlásily za tržní cenu<sup>117</sup>.

Co se týká alternativních operátorů, pak byla situace podobná, ale přece jenom o něco jiná. Pro terminaci hovorů v pevné síti platily sazby stanovené ČTÚ (tj. zmíněných 0,66 Kč/min. a spol.). Tyto sazby tedy byly o 1,10 Kč nižší než v případě historických cen Telecomu. Nabídka mobilních operátorů pro opačné volání ze sítí alternativních operátorů byla proto o něco nižší – o 1,10 Kč, tj. 6,50 Kč za minutu. Taková symbolická sleva alternativním operátorům také nevyhovovala.

Důvodem stanovování vysokých cen mobilními operátory byla samozřejmě snaha stáhnout provoz ze směru „pevná linka – mobilní telefon“ na pro ně zajímavější „mobilní telefon – mobilní telefon“. To, že se jim tato substituce dařila, bylo ovšem důsledkem jejich cenové politiky jenom zčásti. Mnohem výraznějším podnětem odchodu k mobilní telefonii je dlouhodobý monopol Českého Telecomu (resp. jeho chování k zákazníkům).

Kromě tohoto substitučního efektu byl dalším významným důsledkem cenové politiky mobilních operátorů rozvoj tzv. GSM bran, což ale ve své podstatě není nic jiného než stejná substituce jinými prostředky. Nicméně GSM brány a jejich využívání se postupně začaly mobilním operátorům zjevně nelíbit. GSM brány byly totiž některými z nich používány k obcházení vysokých poplatků za propojení ve směru „pevná linka – mobilní stanice“. Z ekonomického hlediska se jednalo o pouhou arbitráž, o které jsme se zmínili podrobně výše, při níž se využívá nejnižších možných poplatků za uskutečnění hovoru, z čehož nakonec profitují zákazníci, kteří platí méně za hovor. Ale mobilním operátorům se začal ztrácet příjem hned ve dvou ohledech – zaprvé, místo propojovacích poplatků získávali pouze platby za

<sup>115</sup> Celé rozhodnutí je přístupné na webu ČTÚ. Bylo navíc pozměněno novým rozhodnutím, které propojovací poplatky snížilo.

<sup>116</sup> Mimochodem začal by dělat to, co Oskar prováděl od počátku své činnosti.

<sup>117</sup> Smlouva s Telecomem pak umožňovala Oskarovi provádět alespoň částečně arbitráž.

použití SIM karet v GSM bráně. Za druhé, díky GSM bránám bylo obtížné identifikovat volajícího (hlášení na displeji ukazovalo „ číslo potlačeno“) a tak se neuskutečnily ani zpětné hovory v případě neúspěšného volání na mobilní telefon skrze GSM bránu.

Mobilní operátoři si na „zneužívání“ GSM bran samozřejmě stěžovali u ČTÚ a hrozili jejich vypnutím pro některé subjekty na trhu (u některých k tomu skutečně došlo – třeba v případě společnosti Zephyr). Naopak provozovatelé pevných veřejných telefonních sítí si, jak jsme již popsali, u ČTÚ stěžovali na vysoké poplatky za propojení ve směru „pevná linka – mobilní stanice“.

Jeich argumenty byly zhruba následující. Je třeba dodržovat symetrii – pokud jsou poplatky za terminaci v pevné síti regulovány podle nákladových cen, pak není důvod, proč by tomu mělo být jinak u mobilních sítí. Z hlediska nákladů je pak možné uvažovat o ceně za propojení ve směru „pevná linka – mobilní stanice“ na úrovni kolem 1,20 Kč/min. místo tehdejšího šestinásobku. Při takové výši poplatků za propojení by se samozřejmě staly GSM brány naprosto zbytečnými. Dalším argumentem, který ale nebyl využit, by mohl být fakt, že mobilní operátoři jsou státně podporovaným kartelem, neboť vstup do odvětví mobilní telefonie je státem naprosto zablokovan skrze námi kritizovanou „státní správu EMS“. Pokud tedy si stát osobuje omezovat konkurenci, pak ať omezí libovůli jím vytvořeného kartelu.

V každém případě kvůli předchozím regulacím a telekomunikační politice skončil spor u regulátora – ČTÚ, kterému byla dána ze zákona pravomoc rozhodnout v případech podobných sporů. Jenomže kromě toho, že rozhodnout o ceně je přinejmenším problematické, pak ČTÚ se v tomto konkrétním případě připlétla do cesty „maličkost“ – přidělování licencí na jinou část EMS. V průběhu roku 2001 se poměrně komplikovaným způsobem (viz podrobně dále) rozhodovalo o udělení licencí na provozování sítí UMTS.

Propojovací poplatky u dvou starších mobilních operátorů sítí GSM – Eurotelu a Paegasu – tvořily a tvoří ne zcela zanedbatelnou část jejich příjmů. V případě jejich administrativního snížení bylo tedy rozumné očekávat i pokles jejich příjmů z tohoto zdroje, neboť citlivost volání z pevných linek na mobilní stanice na cenu není tak vysoká, aby zvýšené množství volání převážilo pokles ceny (pokud by totiž taková citlivost byla velká, pak by mobilní operátoři bývali ceny snížili sami již dávno)<sup>118</sup>.

Jenže „nezávislý“ ČTÚ dostal od vlády za úkol získat v roce 2001 20 mld. Kč za prodej licencí na UMTS a vláda tyto příjmy zahrnula do rozpočtu, neboť v příjmech za prodej licencí viděla vítaný zdroj peněz na zalátání rozpočtových děr. Těžko ovšem mohla po operátorech chtít horentní sumy za licence, když jinou svojí „nezávislou“ rukou sníží jejich příjmy. Pro ČTÚ skutečně nezáviděníhodná pozice. Nakonec bylo rozhodnutí ČTÚ (zde je nutné ocenit, že bylo zveřejněno ještě před závěrečnou aukcí licencí na UMTS) pro mobilní operátory poměrně tvrdé – za terminaci hovoru v mobilní síti byla stanovena cena 3,66 Kč/min.

### *Regulované klíčové ceny*

Na tomto místě si dovolíme udělat malou odbočku od tématu mobilní telekomunikace. Nicméně navazuje na předchozí výklad o sporech za propojení. Slouží pouze k ukázce toho, proč tvrdíme, že v současné době se v telekomunikacích o žádnou deregulaci nejedná, neboť klíčové ceny jsou stále regulovány státem či spíše jeho „nezávislými regulátory“.

Položme si základní otázku – co se stane, když rozdělíme trh na regulovanou a neregulovanou část? Všechny firmy se budou snažit přesunout do regulované oblasti co nejméně nákladů. Právě tuto banální poučku pěkně ilustrují kromě již výše uvedeného i další jednání (spíše hádky) Telecomu, jeho konkurentů a regulátora – Českého telekomunikačního úřadu (ČTÚ).

<sup>118</sup> Kvůli nedostatku dat nebylo možné tuto hypotézu verifikovat empiricky po skutečném snížení cen.

Kromě velkoobchodních cen neboli cen za propojení či terminaci jsou další klíčovou regulovanou cenou poplatky za užívání telefonní účastnické stanice (měsíční paušál). Jde o to, že od 1. července 2002 měl Telecom podle zákona umožnit tzv. svobodnou volbu operátora<sup>119</sup>, a to jednoduchým vytočením předvolby (tj. čtyřmístného čísla). Z pohledu Telecomu je proto logické žádat co nejvyšší paušály: i kdyby zákazníci volali prostřednictvím jiných operátorů, za stanici mu budou platit dál. Při zaručeném stálém příjmu bude moci Telecom výrazněji snížit ceny za hlasové a datové služby, čímž ještě více zúží prostor pro konkurenci. Takové faktické křížové dotace by tak existovaly s požehnáním regulátora, který sazby měsíčních paušálů schvaluje. Není ostatně náhoda, že nejlevnější cenový program Telecomu (Home Mini) volbu operátora nepřipouští<sup>120</sup>.

S tím souvisí i regulace ceny, kterou budou konkurenti Telecomu platit dominantnímu operátorovi za to, že službu předtáčené předvolby umožní. Tato cena také určí, jak výhodné bude pro zákazníky volbu operátora využívat. Pokud by cena za volbu operátora byla stanovena příliš vysoko a alternativní operátor by měl nabídku přetrumfnout, musel by hovořit dotovat. Opačně stanovené ceny by ale naopak poškodily motivaci nějaké sítě vůbec stavět nebo je udržovat. Opět se tak dostáváme k problému nemožnosti administrativního stanovení cen a k problému facilities-based competition vs. ONP. Jedná se totiž o koncepční téma celé současné reregulace.

Opět si tak dokazujeme, že deregulace (zde především rozuměj: volná tvorba cen) na (nejenom) českém telekomunikačním trhu je do značné míry iluzí. Klíčové ceny určuje regulátor, takže neukazují relativní „vzácnost statků“, ale politickou sílu a lobbovací schopnosti jednotlivých zájmových skupin.

Ale zpět k mobilním telekomunikacím.

## UMTS

Problematika UMTS (Univerzální mobilní telekomunikační systém) je snad největší a nejlepší ukázkou katastrofálního stavu, v jakém se nachází telekomunikační sektor – a to z hlediska regulace, ale i schopnosti předvídat budoucnost. Však je také za svoji neschopnost a chybnou regulaci řádně kapitálovými trhy trestán<sup>121</sup>.

UMTS v České republice je také ukázkou státního „řízení telekomunikačního spektra“ v jeho nejhorší podobě, ale také hladovosti a bezkonceptnosti vlády a slabosti mobilních operátorů.

Socialistická vláda namlsaná obrovskými výnosy aukcí licencí na UMTS v UK a SRN rozhodla o udělení licencí pro provozování UMTS. A to přesně v duchu předchozích rozhodnutí o mobilních licencích. Nové licence měli získat tři současní operátoři – Eurotel, Radiomobil, Český mobil – za pět miliard korun, čtvrtá licence měla být vydražena s vyvolávací cenou dvě miliardy. Aukce se mohl zúčastnit i operátor, který se práva na přednostní nákup vzdal. V případě, že některý stávající operátor na cenu nepřistoupil, měla se i tato odmítnutá licence dražit. Vláda předpokládala minimální výnos okolo 20 miliard, avšak neoficiálně se hovořilo o 40 miliardách. Jednotliví ministři si už plánovali, kolik veřejného blaha (tj. bytů, silnic, dálnic apod.) za získané peníze vytvoří.

V roce 2000 se Velké Británii a později i Německu podařilo licence výhodně (alespoň z pohledu státu) vydražit. Tamní vlády utřily za licence v kurzovém přepočtu zhruba 1200, respektive 1700 miliard Kč. Tyto přemrštěné sumy, pokles ekonomické aktivity, zadluženost te-

<sup>119</sup> Teoreticky se tak stalo, ale skutečné zavedení služby „volba operátora“ bylo v praxi mnohem pozdější.

<sup>120</sup> Po nátlaku ČTÚ musel Telecom své programy upravit a zavést nové.

<sup>121</sup> Podrobně viz dodatek Velká bublina.

lekomunikačních firem a pokles důvěry finančních institucí v jejich schopnost dostát rostoucím závazkům však další závody v cenách zastavily. Proto se další aukce buď nekonaly, nebo skončily fiaskem: přihlásilo se málo zájemců, případně se ceny za licence přibližovaly jejich vyvolávací hodnotě. To byl případ Nizozemí (výnos v přepočtu 92 mld. Kč), Francie (ta dopadla ještě relativně dobře, vláda ve výběrovém řízení čili „soutěži krásy“ získala zhruba 650 mld. Kč, nakonec však poplatky snížila, neboť jednotliví operátoři se zdráhali původní cenu zaplatit), Itálie, ale i třeba Polsko atd.

Tragédie případu UMTS tkví v tom, že v době, kdy světové telekomunikační firmy platily za licence UMTS v UK a SRN nehorázné sumy peněz, nikdo nevěděl, k čemu vlastně bude UMTS dobrý. Neexistovaly žádné funkční modely koncových zařízení, žádné aplikace atd. Jediné, co existovalo, byla víra, že přenos dat bude stejná „bonanza“ jako uvedení mobilních telefonů do běžného užívání v 90. letech. Tragédie je o to větší, že na zmíněné otázky neexistuje odpověď dodnes – dva roky poté. Jediné, co je jisté, jsou obrovské investiční náklady, které by zprovoznění sítě UMTS vyžadovalo.

Čeští operátoři také po zveřejnění vládních podmínek ohlásili, že pět miliard za licence na UMTS nezaplatí. Eurotel mluvil o částce kolem 3,5 miliardy, Radiomobil a Český mobil od 1,5 do 2 miliard. Podmínkou operátorů však bylo, aby nebyla udělena čtvrtá licence. V takovém by byli ochotni zaplatit ještě méně.

Ponechme na tomto místě stranou, že si stát vůbec osobuje vlastnické právo k frekvencím (to jsme již komentovali několikrát), a podívejme se nejprve opět na počet licencí. Ve vládních materiálech se uvádělo, že obvykle se v Evropě uděluje čtyři až šest licencí. Jakou záhadnou ekonomickou úvahou vláda dospěla k závěru, že pro Českou republiku je optimální množství čtyři? V Německu jich bylo uděleno šest, v Británii, Itálii či Nizozemí po pěti atd. Již z tohoto výčtu je patrné, že rozhodnutí „kolik licencí“ je politické, bez vztahu k ekonomické realitě, což jen potvrzuje to, co jsme již několikrát opakovali – státní správa EMS nemá vztah k ekonomické realitě a tím ani k přáním spotřebitelů. Pokud jsme již vázáni mezinárodními dohodami a víme, že je možné udělit více než čtyři licence, proč se nedraží nejvyšší technologicky možný počet? Fyzika platí všude stejně – když mají šest licencí v SRN, pak se jich do frekvenčního rozsahu v ČR vejde stejně. Pokud se na českém trhu více operátorů neuživí, nebudou ostatní udělené licence využívány, a kdo si je koupí, prodělá. Je-li ekonomicky neúnosné, aby se zde uživili více než čtyři operátoři, pak po dodatečných licencích ani nebude poptávka. Možná by v případě UMTS nebyla poptávka po ani jedné licenci. Pak by se ale ukázalo, že daná část spektra je alokována chybně. Tato argumentace samozřejmě platí i pro ostatní licence – GSM (výše) nebo FWA (níže).

Zajímavě se tento typ státního plánování skládá se zmíněnou ochotou operátorů zaplatit více, pokud dostanou licenci jen oni sami. Nejedná se opět o nic jiného, než o uplácení vlády za možnost vytvoření kartelu, v čemž mají telekomunikační firmy velkou praxi.

První vládní rozhodnutí o UMTS tak ukázalo, že telekomunikační mýty platí v neztenčené míře a že státní úředníci nejsou schopni reagovat na změnu tržních podmínek, například na změnu důvěry investorů či vývoj hospodářského cyklu.

Další otázka, která samozřejmě vyvstala, je naprosto stejná jako v případě předchozích rozhodnutí o NMT 450, GSM 900 a GSM 1800. Proč je vždy přednostně udělena nebo nabídnuta licence stávajícím operátorům? Není k tomu žádný důvod. Proč měl Telecom mít právo jako jediný skrze svoji dceru poskytovat mobilní služby, proč poté měl automaticky právo na licenci GSM a proč získali první GSM operátoři přednostně další části spektra? A proč nakonec opět dostali výhodnější podmínky v případě licencí na UMTS? Otázky, na které nejsou odpovědi... A nikdy nebudou. Ale zpět k vývoji prodeje licencí na UMTS.

Vláda po zhodnocení změněné situace vyšla (jako obvykle) vstříc mobilním operátorům. V podstatě vyhověla jejich požadavku na omezení počtu licencí – byly nabídnuty pouze tři.

Ale tato ochota měla háček. Vláda stále trvala na celkovém výnosu 20 mld. Kč, a tak se měli mobilní operátoři do 7. srpna 2001 vyjádřit, zda chtějí koupit licence na UMTS za vládou nově určenou cenu 6,7 mld. Kč za licenci (1. kolo výběrového řízení). V případě odmítnutí měla proběhnout aukce za stejných podmínek, jak byly popsány výše (2. kolo výběrového řízení).

V té době již však bylo mnohem jasněji ohledně jiných otázek. Především – jaká bude možná poptávka po produktech UMTS, jak výše licenčního poplatku ovlivní cenu produktů UMTS, jak vláda může „zatraktivnit“ UMTS, o jak vyzkoušenou technologii se jedná, jaké jsou s ní zkušenosti v zahraničí, co vlastně může uživatelům nabídnout atd. Tyto otázky ale byly, jak jsme již naznačili, zodpovězeny poněkud jinak, než si telekomunikační firmy a vláda přály.

Již první odhady a průzkumy mezi potenciálními poptávajícími služeb nabízených sítěmi UMTS v ČR (např. výzkum provedený firmou GfK na zakázku finské Nokie, což je jeden z možných dodavatelů technologie UMTS) ukázaly, že potenciální okruh uživatelů mobilních sítí UMTS nepřekročí alespoň v prvních letech jeden milion lidí. Mnozí z potenciálních zájemců navíc požadovali a stále požadují služby, které jsou v zásadě dosažitelné na současných GSM sítích nebo jejich vylepšeních, jež jsou nazývané sítě 2,5. generace (rezervace, nákup vstupenek, letenek apod.). Těch lidí, kteří „prahnou“ po službách specifických právě pro UMTS (např. videopohlednice) je mnohem méně (mimochodem obdobné služby se postupně na vylepšené GSM dostávají také). Realisticky se nedá očekávat nějaký boom v používání UMTS v nejbližších deseti letech u nás. A je otázkou, jestli vůbec k nějakému boomu podle dnešních představ kdy v UMTS dojde.

Výše licenčního poplatku cenu služeb UMTS samozřejmě nemůže ovlivnit, protože v ekonomii platí základní pravidlo, že utopené náklady nehrají roli. Ceny služeb jsou vždy výslednicí hry mezních příjmů a mezních nákladů, nikoliv nákladů fixních.

Dalším velkým problémem byla a je stále i relativní nevyzkoušenost systému UMTS. Dnes v zásadě existuje funkční komerční síť pouze jediná, a to v Japonsku, kde v době rozhodování o licencích v ČR probíhal zkušební provoz (firma NTT DoCoMo, dodavatel NEC – od října 2001). Síť v něm měla značné problémy a v současnosti budované sítě UMTS v Evropě (Británie, Španělsko) mají problémy také. Ani jedna ze sítí nebyla a nebude spuštěna včas. Většina operátorů ohlásila zpoždění zprovoznění 3G sítí nejméně na rok 2003.

V době rozhodování o licencích nebyl, a jak jsme již naznačili, ani dnes není úplně dořešen problém, co vlastně sítě třetí generace nabízejí navíc oproti svým technologickým konkurentům. Oproti sítím druhé generace zatím nabízejí datové přenosy, což se dá z vulgarizovat a zjednodušit na „rychlý internet“. Jenomže „rychlý internet“ může být poskytován i jinými způsoby, které je možné rozdělit na šest skupin technologických řešení – popisované UMTS (Universal Mobil Telecommunication System), WLL (Wireless Local Loop), GPRS/EDGE neboli EGPRS (General Packet Radio Service/Enhanced Data Rates for Global Evolution neboli Enhanced GPRS), optické kabely kabelových televizí a klasický měděný drát vylepšený technologií xDSL (x – Digital Subscriber Line). Tato řešení lze samozřejmě porovnávat podle různých kritérií. V ekonomii hraje roli cena a kvalita, proto jednotlivé technologie seřadíme podle datové rychlosti a podle jejich investičních nákladů<sup>122</sup>.

Oba žebříčky se velmi liší. Podle teoretické přenosové kapacity by na tom byl nejhůře GPRS (max. 384 kbps), pak UMTS (od 500 kbps do 2 Mbps), pak WLL (od 256 kbps do 8 Mbps), poté xSDL (od 500 kbps do 8 Mbps) a nakonec optická vlákna (od 2 Mbps do 8 Mbps). Hranice pásmového rozsahu jsou samozřejmě pouze orientační a jsou závislé na konkrétní použité technologii (např. u některých verzí WLL, jako je širokopásmové FWA, lze dosáhnout až 30

<sup>122</sup> Zde je nutné vysvětlit jednu ekonomickou nuanci. Investiční náklady (nebo cena zaplacená za licenci), které byly již provedeny, nemají na stanovení ceny vliv. Nicméně mají vliv na to, zda daná služba bude poskytována dlouhodobě, protože žádný subjekt nemůže nevytvářet ekonomické zdroje na zaplacení investovaných prostředků. To, že telekomunikační a dot.comové firmy si nebyly tohoto pravidla vědomy nebo je alespoň nereflektovaly ve svých rozhodnutích, je důvodem současného vývoje – viz dodatek Velká bublina.

Mbps). Naopak podle investičních nákladů by na tom byly nejlépe GPRS a xSDL následované těsně optickým vláknem. S velkým odstupem by následovaly UMTS a WLL.

Z tohoto pohledu se UMTS nejeví ani jako mimořádná technologie pro přenos dat, ani jako nejlevnější. Spíše je to technická finesa, zajímavost. Jediné, co má trochu navíc oproti svým konkurentům, je mobilita – nikoliv však vůči GPRS. Zde také leží důvod, proč potenciálních zájemců o produkty UMTS není mnoho, zvláště pokud si uvědomíme, že není ani jisté, v čem vlastně UMTS je tak úžasné, ani to, zda je úplně domyšlené z uživatelského hlediska.

Již z této malé analýzy vyplývá nade vše pochybnost, že částka 6,7 mld. Kč byla i s bonusem užšího státně organizovaného kartelu příliš vysoká s ohledem na všechna rizika a náklady s UMTS spojené.

Po odporu mobilních operátorů k této formě státního vydírání – dva operátoři využili svého práva okomentovat podmínky 1. kola výběrového řízení, kde především napadali požadovanou cenu, třetí operátor (Český Mobil) se 1. kola nezúčastnil vůbec. Vláda tak vyhlásila aukci na licence UMTS s tím, že vyvolávací cena byla snížena na 3,5 mld. „Vítěz“<sup>123</sup> měl navíc získat i některé dodatečné frekvence pro poskytování služeb GSM 1800. Tato aukce proběhla formou jednorázových podání nabídek ČTÚ. Nakonec podali nabídky pouze dva operátoři – Eurotel a Paegas. „Vítězem“ aukce se stal Paegas, který za licenci nabídl 3,8 mld. Kč a získal tak dodatečné frekvence pro GSM. Eurotel nabídl vládou požadované minimum 3,5 mld. Kč. Hladovost vlády tak musela ustoupit před realitou finančních trhů – místo vysněných 40 mld. získala vláda něco málo přes 7 mld. Kč. Operátoři získali licenci na poskytování drahých služeb, o něž není zájem, s podmínkou, že je musí zprovoznit na území Prahy do roku 2005.

V současné době je čím dál tím více pravděpodobné, že tento termín nebude dodržen. Ne že by nebylo technicky možné síť UMTS na území Prahy postavit, ale hlavní otázka zní – proč?

Kdyby se nejednalo o tolik peněz a o tak vážnou věc, byla by celá historka k smíchu.

## FWA

K FWA jen malou poznámku na závěr této sekce. FWA je v podstatě kombinací mobilní a fixní technologie – jedná se o buněčnou stavbu sítě, přenos využívající části EMS, nicméně koncová zařízení jsou pevná, nemobilní.

Jelikož se jedná o technologii, která využívá částí EMS, jsme zpět u námi již několikrát „promletého“ problému – jak státní úředníci rozhodují o alokaci příslušných částí EMS pro poskytování služeb prostřednictvím této technologie, jak jsou přidělené části EMS rozparcelovány mezi jednotlivé subjekty (tj. kolik je nakonec uděleno licencí) a komu jsou uděleny. Stejně tak i v tomto případě existují podmínky, co všechno případný poskytovatel služeb může, nesmí nebo naopak musí.

V ČR bylo „občany prostřednictvím státních úředníků“ rozhodnuto, že budou moci někdy využívat dvě verze technologie FWA – širokopásmovou a úzkopásmovou. Širokopásmový FWA využívá frekvencí kolem 26 GHz. Naopak úzkopásmový využívá frekvencí kolem 3,5 GHz. Oba druhy licencí byly uděleny formou „soutěže krásy“, což je často používaný model, neboť umožňuje do značné míry arbitrární rozhodování úředníků.

Zajímavé byly některé podmínky poskytovaných licencí a soutěží. Soutěže na udělení licence na širokopásmový FWA se nesměl zúčastnit Český Telecom – prý aby nezískal příliš dominantní postavení – ale ani mobilní operátoři (ze stejných důvodů). Dojemná snaha regulátorů chránit nás před firmami, jejichž dominantní postavení pomáhali po mnoho let budovat.

<sup>123</sup> Slovo vítěz je v uvozovkách proto, že je obtížné za vítěze označit někoho, kdo zaplatí vyšší cenu za něco, co jiný získá za nižších nákladů.

„Soutěž krásy“ byla vyhlášena 22. června 2000. Podmínky byly relativně jednoduché – zaplacení poplatku 150 mil. Kč, zprovoznění sítě do šesti měsíců od získání licence a předložení schématu výstavby (to je typicky součástí licence). Do soutěže se přihlásilo 28 zájemců. Koncem srpna bylo vyčleněno 12 společností (byly uznány za způsobilé), které představily své nabídky. 9. září byly vyhlášeni vítězové. Těmi se staly společnosti: Nextra, Broadnet a Gity/Star One. Zajímavostí soutěže byla jistě i kuriózní situace, kdy jeden z hlavních favoritů – společnost Callino – přinesla svoji nabídku o 30 minut později, a proto byla ze soutěže vyřazena.

Obdobná soutěž proběhla v létě 2001 i v případě úzkopásmových FWA. Na rozdíl od její „širší“ sestřičky však podmínkou udělení licence bylo i to, že vítěz začne poskytovat pomoci této technologie i hlasové telefonní služby – zdůvodnění je následující: vytvoření konkurence v místní smyčce. Podmínky a jejich zdůvodnění už nemá ani smysl komentovat. Zájem o licenci projevilo 12 firem, které si na ČTÚ vyzvedly dokumentaci k výběrovému řízení. Ovšem přihlášku podaly pouze tři společnosti, proto byl „výběr“ poměrně jednoduchý. Vítězem aukce se tak staly společnosti Eurotel, SkyNet a Czech On Line, neboť byly všechny tři přihlášky doporučeny řídicím výborem. Jednotlivé části spektra byly rozděleny losem. Poplatek za přidělení licence činil 20 mil. Kč. Další soutěž podobného druhu (tj. na FWA úzkopásmový, opět tři licence a opět „soutěž krásy“) probíhala v druhé polovině roku 2002.



## 10. PRIVATIZACE ČESKÉHO TELECOMU – HOŘKÝ PŘÍBĚH S PŘEKVAPIVÝM KONCEM

Dalším velkým tématem, které hýbalo celou českou ekonomickou a někdy i politickou scénou, je privatizace Českého Telecomu. V následujícím textu podáme deskriptivně její vývoj bez jakéhokoliv komentáře. Vážený čtenář ať si laskavě udělá obrázek sám o její koncepčnosti, promyšlenosti a konečném výsledku.

### *„Privatizace“ jako součást telekomunikační politiky 1994*

První kolo privatizace tehdy ještě SPT Telecomu proběhlo v roce 1995. Vítězem se tehdy stalo konsorcium TelSource, které tvořily firmy KPN (51 % v konsorciu) a Swisscom (49 %) s podporou AT&T. Nejednalo se o soutěž bezrozpornou a také byla mnohými okamžitě po vyhlášení výsledků napadána. TelSource ani nenabídlo nejvyšší cenu, ani nebylo vyhodnoceno jako nejlepší v jiných kritériích. Přesto vyhrálo. Podezření na korupci se nikdy nepotvrdilo. Přesto nakonec tato privatizace vstoupila jako významný faktor do politického boje, a to v roce 1997. V době krize druhé Klausovy vlády bylo zveřejněno podezření, že na tajných kontech ODS jsou peníze získané právě za prodej SPT Telecomu do „správných“ rukou. Přesto, že existence tajného konta ODS ani úplatků za prodej Telecomu se nikdy neprokázala (částečně i kvůli neochotě švýcarské a české policie na řešení tohoto problému spolupracovat), toto podezření hrálo podstatnou roli při pádu druhé Klausovy vlády, který zakončil jeho éru ministerského předsedy. Podrobný popis vývoje Telecomu po první částečné privatizaci byl již podán výše. KPN měl zřejmě velký zájem se v Telecomu usídlit na delší dobu. Proto v průběhu času dokoupil na otevřených trzích dalších 6,5 % akcií (více mu nedovolovaly podmínky kupní smlouvy).

### *Privatizace jako součást telekomunikační politiky 1999*

V NTP 1999 byla jednou z poznámek (ačkoliv ne nejpodstatnější) ta, podle které by se mělo uvažovat o privatizaci zbytkových podílů v SPT Telecomu a Českých Radiokomunikacích. V obou případech vlastnil stát nadpoloviční většinu akcií. U obou společností byli poměrně jasní hlavní zájemci a favorité privatizace. U SPT konsorcium TelSource, u Českých Radiokomunikací dánský operátor Tele Danmark (dnes TDC), který postupně nakoupil na volném trhu 20 % akcií Českých Radiokomunikací. Stejně tak vláda očekávala, že prodejem obou společností získá značnou sumu peněz na zalepení čím dál tím děravějšího státního rozpočtu. U SPT Telecomu očekávala částku blížící se 100 mld. Kč, u Českých Radiokomunikací částku přesahující 30 mld. Kč. Nakonec dopadlo všechno jinak.

Vláda se i v případě privatizace telekomunikačních firem dostala do vleku vnějších okolností, které nepředvíдалa a ani nemohla. Na které však nedokázala ani zareagovat, byť i s několikaletým zpožděním. Důvodem veškerých změn oproti očekávání byl především konec telekomunikační bubliny, ke kterému došlo v podstatě rok po schválení NTP – na počátku roku 2000<sup>124</sup>.

### ***Vliv Velké bubliny***

Prvním, kdo byl z velkých telekomunikačních operátorů v západní Evropě kvůli svým nepovedeným investicím a přemrštěným platbám za licence UMTS v UK a SRN před bankrotem, nebyl nikdo jiný než strategický partner Telecomu – společnost KPN. Stalo se tak v roce 2001. Přesně v době, kdy se česká socialistická vláda pomalu rozhoupávala k tomu, aby přestala o privatizaci Telecomu jenom uvažovat, ale začala i něco konat. Před krachem zachránily KPN jen peníze dodané vládou a některými investory, vyhazov bývalého vedení, úsporný program a především masivní prodej majetku a podílů v zahraničních společnostech. V takové situaci nebylo ani pomyšlení na to, že by mohla od státu odkoupit zbývajících 51% Telecomu.

Oficiálně vyhlásilo konsorcium TelSource svůj nezáměr o nákup většinového podílu v Telecomu na jaře 2001. Před vládou tak vyvstal úkol – rozhodnout, co dál. Vláda však v první polovině roku ještě nepochopila, že telekomunikační sektor se nachází v problémech. A proto rozhodla, že před plánovanou privatizací by bylo dobré Telecom posílit a prodat jej tak za více. Podnikla v tomto směru několik pozoruhodných kroků. Především bez výběrového řízení rozhodla o zakázce na státní informační systém za více než 4 mld. Kč – poskytovatelem se stal Telecom. Stejně tak v podezřelém, a některé indicie dokonce naznačují, že ve zmanipulovaném výběrovém řízení, rozhodla o udělení další státní zakázky – programu Internet do škol. Vítězem se stalo konsorcium Telecomu a firmy AutoCont, když předtím byli ostatní konkurenti ze soutěže vyřazeni z důvodů formálních nedostatků nabídek.

Nicméně vrchol této snahy byl značně komický a jenom díky shodě náhod nedopadl špatně. Vláda se rozhodla odkoupit od konsorcia Atlantic West minoritní podíl v mobilním operátorovi Eurotel. Slaboduchá úvaha vládních úředníků byla asi následující – pokud je hodnota podílu Atlantic West v Eurotelu kolem 40 mld. a Telecom tento podíl koupí, pak hodnota Telecomu vzroste o zhruba 40 mld., a to zvýší hodnotu vládního podílu, který se bude privatizovat. Nesmyslnost takové úvahy je zřejmá – vládní úředníci zapomněli na náklady transakce, což je pro ně celkem typické. Sloučením dvou firem na trhu nemusí vzniknout jedna firma silnější ani cennější – empirie ukazuje spíše opak. Většina fúzí a akvizic je neúspěšných.

Dohoda o prodeji podílu konsorcia Atlantic West byla dosažena v létě s tím, že cena minoritního podílu byla určena na úrovni 1,2 mld. USD, což v tehdejší přepočtu znamenalo zhruba 45 mld. Kč. Reakcí na tuto dohodu byl pokles hodnoty Telecomu na burze, neboť analytici správně ohodnotili dosaženou cenu jako příliš vysokou. Telecom by tak za 45 mld. Kč získal v současné hodnotě méně. A výměnou více za méně není možné hodnotu firmy zvýšit, jak se naivně domnívali ministři a jejich podřízení.

Tento hrozící státní tunel však zastavily okolnosti, které nikdo nemohl ani předpokládat. Dne 11. září 2001 došlo k teroristickým útokům na města New York a Washington, které kromě své bezprecedentní krutosti otřásly také světovými finančními trhy a některými odvětvími – především se to týkalo letecké dopravy. V případě telekomunikací, jak ještě uvidíme, však k žádné podstatné změně vývojových trendů nedošlo. Přesto teroristické útoky na New York a Washington dne 11. září poskytly velmi vhodnou záminku, aby vláda z naprosto nevýhodného obchodu při koupi minority v Eurotelu mohla vycouvat a neztratit přitom

<sup>124</sup> Podrobně viz dodatek Velká bublina.

tvář. S odůvodněním, že došlo k podstatným změnám okolností tak nakonec z obchodu, který měl podle představ vládních úředníků, jak jsme již popsali, „posílit Telecom před privatizací“<sup>125</sup>, česká vláda odstoupila. A udělala dobře<sup>126</sup>.

### *Privatizace Českých Radiokomunikací*

Na tomto místě pouze malá poznámka o privatizaci Českých Radiokomunikací. Opět se jedná spíše o ukázkou směšnosti počínání socialistické Zemanovy vlády v jejím boji proti finančním trhům, její velkohubosti a nakonec slabosti vůči všemožným lobbyistům<sup>127</sup>.

Privatizace Českých Radiokomunikací se od Telecomu lišila v několika podstatných rysech. České Radiokomunikace jsou v podstatě nesourodým konglomerátem několika aktivit, jejichž setkání pod jednou střechou je pouze výsledkem státních regulací a jiných náhodných okolností, než že by se jednalo o promyšlenou dlouhodobou strategii. První částí jejich aktivit je výstavba a správa televizních a rádiových vysílačů, které poskytují své služby pouze licencovaným subjektům za regulovanou cenu. Na tuto svoji aktivitu mají Radiokomunikace monopol ze zákona. Jedná se o jeden z důsledků námi již několikrát kritizované státní správy EMS.

Druhou částí jejich aktivit bylo založení joint venture se společností Tele Danmark (dnes TDC) v lednu 1999, o němž podrobněji dále v této kapitole. Zde jen krátce – rozhodně se nejednalo o investici, která by byla minimálně z krátkodobého pohledu pro Radiokomunikace jakkoliv výhodná. Spíše naopak. Základní jmění a polovina akcionářské půjčky, kterou své nezbedné dceři poskytla, byla začátkem roku 2002 odepsána.

Třetí, a to z finančního hlediska nejdůležitější součástí Českých Radiokomunikací bylo vytvoření firmy Radiomobil, v níž Radiokomunikace vlastnily 51 % akcií a která dostala do vínku v roce 1996 druhou licenci na poskytování mobilních telefonních služeb a mohla tak jediná konkurovat Eurotelu – viz podrobněji výše. Partnerem Českým Radiokomunikacím se po veřejné soutěži stala společnost C-Mobil, v níž největší podíl (92,136 %) držel Deutsche Telekom (dnes jeho dcera T-Mobile, jejíž obchodní jméno dnes také tato mobilní síť nese – v polovině roku 2002 došlo ke změně z původního jména Paegas). Dalšími podílníky jsou STET Mobile Holdings (7,164 %) a PVT (0,7 %). Součástí smluv byla i série ustanovení o vzájemných opcích na akcie alternativního operátora a cenách za ně. Tyto opce bylo možné realizovat v roce 2000. T-Mobile díky těmto ustanovením získal v roce 2000 v mobilním operátorovi Radiomobil pohodlnou většinu 60,8 % a zaplatil za ni královskou sumu kolem 20 mld. Kč (přesně 765 mil. USD), což nakonec vyústilo v jednu z největších dividendových výplat v roce 2001 (324 Kč na akcii). Avšak hodnota minoritního podílu v Radiomobilu a schopnost ovlivňovat dění v mobilním operátorovi ze strany společnosti klesla na minimum.

Jako na další separátní aktivitu Českých radiokomunikací lze pohlížet na její dceřiné společnosti Softlink a Datalink.

Přesto byla v době privatizace hodnota Českých Radiokomunikací nezanedbatelná – už jen pro podíl v Radiomobilu (před vypořádáním opcí se jednalo o podíl majoritní), fungující datové mikrovlnné sítě a televizní a rozhlasové vysílače. Vláda si také od privatizace slíbila poměrně značný příjem do chřadnoucí státní pokladny. Její představy byly podpořeny i probíhající telekomunikační bublinou konce 90. let.

<sup>125</sup> Na první pohled je až neuvěřitelné, jak se představy vládních úředníků někdy shodují s představami mnohých šéfů telekomunikačních společností o tom, jak fungují trhy – viz dodatek Velká bublina. Není to však až tak velkým překvapením, když si uvědomíme, že ještě před deseti lety naprostá většina šéfů telekomunikačních společností byla šedými úředníky ve státní správě nebo v telekomunikačních monopolech doby minulé.

<sup>126</sup> Je však ironické až tragikomické, že socialistickou vládu od pořádné „sekery“ odradila až obrovská katastrofa. Horší je však to, že nová vláda v tomto směru pokračuje – teprve katastrofální povodně zabránily nesmyslnému a předraženému nákupu švédských stíhaček Gripen. Je špatné, že ministrům české vlády bleskne pouze v případě velkých pohrom doma nebo v zahraničí, a to ještě výjimečně a pouze na krátkou chvíli.

<sup>127</sup> Jak se ukázalo později, v této tradici pokračuje i další socialisticko-koaliční Špidlova vláda.

Vláda rozhodla proto již 21. července 1999, že České radiokomunikace prodá. Původní návrh zněl na prodej akcií Českých Radiokomunikací na kapitálových trzích s tím, že tehdejšímu velkému minoritnímu vlastníku Tele Danmark (vlastnil již 20,8 %, které získal nákupem na veřejných trzích v roce 1997) by mělo být umožněno svůj podíl zvýšit. Nicméně koncem roku 1999 prohlásil Deutsche Telekom, že je ochoten České radiokomunikace koupit za velmi výhodných podmínek pro vládu. Vyřešil by si v té době ještě nedokončenou transakci s opcemi.

Vláda tedy vypsala výběrové řízení na prodej svého podílu v Radiokomunikacích a očekával se výnos vysoce přesahující 30 mld. Kč. Poradcem pro prodej se stala ABN Amro. Vše se ale vleкло a tak transakce s opcemi a majoritním podílem v Radiomobilu stačila proběhnout ještě před faktickým započítáním privatizace. Zisk majority v Radiomobilu značně ochladil zájem Deutsche Telekomu o koupi podílu v Radiokomunikacích. Přesto optimisté očekávali zájem telekomunikačních operátorů, kteří v té době v ČR své zastoupení neměli nebo je měli pouze slabé a nevýrazné.

Mezi zájemce o České radiokomunikace bylo ještě v roce 2000 možné řadit v podstatě čtyři společnosti:

- Deutsche Telekom
- Tele Danmark
- Vivendi Universal a
- Telecom Italia

Vedle těchto telekomunikačních společností se o podíl v Radiokomunikacích chtěly ucházet i investiční společnosti Emerging Markets Partnership a Hicks, Muse, Tate and Furst. Nicméně to vše byla jenom hra. Než se vláda rozhoupala a skutečně privatizaci zahájila, uplynul rok 2000, praskla telekomunikační bublina a většina subjektů ztratila o privatizaci zájem. Představy vlády v roce 2001 také poklesly, ale stále ještě se těšila asi na 20 mld. Kč.

Na březen 2001 byl stanoven termín podání nabídek a opět se vesele spekulovalo. Opakujícími se jmény byla:

- TDC (změněné jméno Tele Danmark)
- americká Crown Castle, která se zabývá šířením rozhlasového a televizního vysílání
- britský NTL, který provozuje vysílací věže

Spekulovalo se i o zájmu Telenoru, Emerging Markets Partnership, Central and Eastern Europe Telecoms Venture a také Telecom Italia.

Nabídku však místo čtyř zájemců předložili pouze dva:

- Konsorcium TDC a Deutsche Bank (později vytvořili pro tento účel společnost Bivideon)
- Crown Castle

Z nich pouze konsorcium TDC a Deutsche Bank splnilo všechny podmínky. Navrhlo cenu 225 mil. USD. Ze všech zájemců tak nakonec zbyl pouze jeden, který také v dubnu 2001 získal na jednání s vládou o prodeji podílu v Radiokomunikacích exkluzivitu. Konsorcium nakonec v létě 2001 po dlouhých jednáních s vládou dosáhlo prodeje Českých Radiokomunikací do svých rukou – za neuvěřitelnou cenu – 177 mil. USD, tj. asi 6,7 mld. Kč. Součástí dohody o prodeji státního podílu je i ustanovení o podílu státu při případných prodejkách některých součástí Radiokomunikací. Pokud Bivideon prodá televizní a rozhlasové vysílače za cenu nižší než 150 mil. USD, pak vláda získá 20 %, v případě vyšší ceny by z části nad touto hranicí získala 40 %.

Poprvé se tak ukázala síla lobbyistů pracujících pro Deutsche Bank. Jejich síla pak měla na další vývoj privatizace Telecomu klíčový vliv.

### *Privatizace na druhý pokus*

S ohledem na stav telekomunikačního sektoru koncem roku 2001 a s ohledem na výroky předsedy vlády Zemana, že „česká vláda není žádné ořezávatko“<sup>128</sup>, socialistická menšinová vláda poměrně překvapivě vyhlásila na podzim 2001 soutěž na prodej 51 % akcií Českého Telecomu. Prodej měl být uskutečněn spolu s dosavadním strategickým partnerem Telecomu – konsorciem TelSource. Čili celý nabízený balík obsahoval 78 % akcií. Jednalo se o soutěž, která měla završit privatizační úsilí Zemanovy vlády, jež před svým nástupem prohlašovala, že důvody k privatizaci nevidí. Navíc v prosinci 2001 ještě Zeman prohlásil, že bude u Telecomu prosazovat odklad privatizace: „Domnívám se, že je dobrá naděje, že ceny porostou a že budoucí vláda může Telecom privatizovat úspěšněji než vláda současná.“ Tendr přesto běžel dál. V lednu 2002 tehdejší ministr financí Jiří Rusnok opakovaně prohlásil: „Pokud nebudou adekvátní nabídky, tak se prostě neprodá.“ Stejně tak premiér 23. března upřesnil, že čeká nejméně 80 miliard: „Jinak doporučím vládě, aby tuto privatizaci odložila.“

Hlavním poradcem v privatizaci Českého Telecomu se stala investiční banka J. P. Morgan, jejímž hlavním úkolem bylo i za situace, kdy je telekomunikační trh ve velkém útlumu a kdy telekomunikační firmy nemají peníze na další akvizice, přivést do soutěže skutečně strategické zájemce, byť mohli být podporováni finančními investory, a hlavně dosáhnout ceny za vládní podíl kolem 80 mld. Kč. Nabídky mohli zájemci podávat do ledna 2002. Na rozdíl od mnoha jiných privatizací se privatizačnímu poradci a Fondu národního majetku podařilo poměrně dobře utajit, kdo jsou ti, kteří i přes problémy telekomunikačního sektoru byli ochotni Český Telecom koupit. Nicméně i tak se objevil neoficiální seznam uchazečů. Na něm se především vyjímal Deutsche Telekom, podporovaný Deutsche Bank a mobilním operátorem Orange, dále pak skupina kolem švýcarského Swisscomu a konečně řecký národní operátor OTE. Především proklamovaná účast Deutsche Telekomu byla velkým překvapením a zástupci J. P. Morgan poukazovali, že jejich tým tak odvedl dobrou práci – přitáhl skutečně velkého hráče. K jejich smůle ale Deutsche Telekom z privatizace Českého Telecomu odstoupil.

Účast německého operátora by byla sama o sobě velkým překvapením. Ve finančním plánu pro rok 2002, který v srpnu 2001 představil nejvyšší šéf Deutsche Telekomu Ron Sommer, se o žádných nákupech v České republice nemluvalo. Cílem bylo naopak snížení dluhu o 15 miliard euro – viz podrobněji v dodatku Velká bublina. Sommerův plán se však v druhém pololetí 2001 postupně změnil v cár papíru především kvůli důsledkům předraženého nákupu firmy VoiceStream, nejmenšího mobilního operátora na americkém trhu. Odprodej divize kabelových televizí zastavil německý antimonopolní úřad, veřejnou nabídku akcií mobilní divize musel koncern odložit na neurčito. Deutsche Telekom za rok 2001 ohlásil ztrátu 3,5 miliardy euro, očekávání hospodářských výsledků za rok 2002 je ještě horší a investorům suše sdělil, že snížení dluhů mu potrvá o rok déle, než původně očekával. Splnily se tím prognózy, že firma si účast v české soutěži nemůže dovolit z finančních důvodů, i když by se jí tento krok poměrně dobře hodil do strategie.

Zbývala tedy Deutsche Bank, jejíž zájem byl mnohem srozumitelnější. Jak už bylo zmíněno, při privatizaci Českých radiokomunikací se – v konsorciu s dánským TDC – dostala za babku k zajímavému majetku, jež může rozkouskovat a výhodně prodat. A v privatizaci Telecomu se jí nabídla obdobná příležitost.

Do scénáře „nakup-rozděl-prodej-odejdi“ by zapadala účast Orange, který by převzal nejvýnosnější majetek Telecomu – 51 % podíl v mobilním operátorovi Eurotel. (Orange, dceřiná

<sup>128</sup> Po nezdařené privatizaci ČEZu, kdy zájemci nabídli podle představ vlády příliš málo.

společnost France Telecomu, provozuje mobilní sítě ve Francii a v Německu, slovenskou „jedničku“ Globtel a je zastoupena také na švýcarském, dánském či švédském trhu.) Nicméně ani Orange nebyl v nejlepší finanční situaci a nakonec nabídku spolu s Deutsche Bank nepodal. Z konsorcia tak zbyla pouze Deutsche Bank, která si ale na poslední chvíli našla náhradu, aby splňovala vládní podmínku o účasti strategického partnera – jím se stal partner Deutsche Bank z privatizace Českých Radiokomunikací – dánská TDC.

Dalšími zájemci o privatizaci byli dva menší evropské operátory – švýcarský Swisscom a řecký OTE.

Problémem švýcarského operátora Swisscom však byla jeho dvojitá role. Jak známo, zároveň je podílníkem konsorcia TelSource (dosavadní strategický partner Telecomu), které nabídlo svůj podíl společně se státem. Swisscom by tak částečně prodával sám sobě. Švýcaři díky předchozí účasti dokonale znali Telecom i české prostředí. Stejně jako u předchozího seskupení podporu telekomunikační společnosti poskytovali finanční investoři – CVC Capital Partners a Spectrum Equity Partners. V případě vítězství tohoto konsorcia bylo možné očekávat následný odprodej Eurotelu. Jako kupec se přímo nabízel britský Vodafone: se Švýcarskem má společný podnik (Swisscom Mobile) a Česká republika spolu se Slovenskem jsou jeho jedinými „bílými místy“ na mapě střední Evropy, byť v Česku je nepřímou přítomností skrze Eurotel – v jednom z vlastníků Eurotelu, společnosti Verizon, drží 44 %.

Poněkud kuriózním uchazečem byl řecký operátor OTE, který však nakonec nabídku nepodal. Pro něj byl tendr o Telecom velkou šancí dostat se na západní trhy. Dosavadní zahraniční expanze OTE v podstatě kopírovala bývalou Byzantskou říši a její sféry zájmu: Bulharsko, Rumunsko, Srbsko, Albánii (má ale podíly také v Gruzii, Jemenu apod.). Prodej Řekům mohl tehdy leckomu připadat jako špatný vtip, nicméně OTE měl oproti všem konkurentům z telekomunikační branže jednu podstatnou výhodu – neměl a nemá takové finanční problémy jako jeho západoevropské soupeři. Má vyšší rating než například zmíněný Orange („A2“ oproti „Baa1“).

Vláda tak nakonec dostala pouze dvě nabídky – DB s TDC proti Swisscom s podporou finančních investorů, které se samozřejmě ani nepřibližovaly svojí výší požadovaným 80 mld. Kč. Proto vláda rozhodnutí o prodeji odložila s tím, že oba investory vyzvala, aby své nabídky alespoň o pět mld. Kč zvýšili. Pokud by tak učinili, pak by byla ochotna slevit z požadovaných 80 mld. Ani opakované nabídky se však od prvních příliš nelišily, a tak Zemanova vláda Český Telecom do konce svého volebního období neprodala. Nicméně, a toho si tehdy všiml málokdo, vláda ani privatizaci nezrušila. Jak již bylo zvykem Zemanovy vlády, dostala se tak do situace, kdy si mohla nakonec rozhodnout, jak chtěla, bez časového omezení. Tato situace zůstala až do voleb nezměněná a všichni si začali zvykat na to, že Telecom ještě nějaký čas zůstane státní.

### ***Prodej Deutsche Bank a TDC aneb napotřetí to opět nevyšlo***

Nakonec však bylo o privatizaci rozhodnuto poněkud překvapivě. Sotva jmenovaná nová vláda Sociální demokracie a Koalice, těsně poté, co dostala důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (konkrétně večer v ten den, kdy získala důvěru) rozhodla o tom, že Český Telecom bude prodán konsorciu vedenému Deutsche Bank, kde roli strategického partnera plní TDC (později byla vytvořena společnost C-Tel, která plní stejnou roli jako Bivideon v případě Radiokomunikací), neboť privatizační proces nebyl zrušen přesto, že konsorcium svoji nabídku nezvýšilo ani o penci. Pokud by vše šlo podle představ a byla by podepsána smlouva, kterou schválí příslušné antimonopolní orgány, pak kupcem akcí by byla Deutsche Bank, která by získala všechny státem nabízené akcie – tj. 51 %, ale přenechala by řízení firmy dánskému operátorovi, který by pak postupně akcie Telecomu odkupoval. To však byly pouze předběžné úvahy. Ve skutečnosti bylo vše opět jinak, neboť

vývoj při privatizaci Českého Telecomu je od počátku, jak jsme dokumentovali, doprovázen neustálými zvraty. Ten poslední přišel v listopadu a prosinci 2002, kdy se vládě nepodařilo dojednat s Deutsche Bank a TDC podmínky prodeje Českého Telecomu. Na svém zasedání počátkem prosince vláda rozhodla definitivně privatizaci Telecomu zastavit.

V případě úspěchu privatizace do rukou Deutsche Bank a TDC by se na českém telekomunikačním trhu vytvořila zajímavá situace, která by byla zcela jistě ve středu zájmu českého antimonopolního úřadu. Jeho rozhodnutí by tak mohlo být velmi zajímavé.

Po dokončení takové privatizace by totiž TDC a Deutsche Bank přímo nebo nepřímo ovládli velkou část českého telekomunikačního trhu – Český Telecom, Eurotel a další dcery Telecomu (především ImagiNet), České radiokomunikace a Contactel. Právě k poslední jmenované společnosti je nutné připojit zvláštní komentář.

### ***Kauza Contactel***

K ohodnocení toho, jaký vliv může mít nový strategický partner na Český Telecom, je také zajímavé se podívat na výsledky dosavadní dcery dánského operátora TDC v ČR, kterou založil spolu se společností České Radiokomunikace ještě v době, kdy byly z větší části státní. Jde o společnost Contactel, čili jednoho z ambiciózních vyzyvatelů Telecomu, který byl založen jako společný podnik Českých Radiokomunikací a dánského operátora Tele Danmark (dnes právě TDC) v lednu 1999, kdy vrcholila telekomunikační světová horečka. Všichni v branži tehdy měli velké oči a majitelé Contactelu nebyli výjimkou<sup>129</sup>.

Obchodní plán, který dali zakladatelé firmě do vínku, by nedokázal nejspíš splnit nikdo. Contactel měl totiž od ledna 2001 nabízet kompletní telekomunikační služby (poskytování internetu, přenos hlasu a dat pro střední i malé zákazníky) s tím, že bude přednostně využívat síť Českého Telecomu, nikoli své vlastní. Dominantní operátor ovšem ze všech sil lobbboval, aby uvolnění trhu odsunul co nejdál. A v mnoha případech uspěl: například dohody o propojení sítí byly uzavřeny až v březnu 2001, vytáčená předvolba operátora měla být zavedena až od 1. července 2002, ale v daném datu stejně ještě nefungovala apod. Tím se hájí vedení Contactelu. Upřímně řečeno: čekal při známé náklonnosti všech českých vlád k Telecomu něco jiného? Navíc podobný skluz nabralo otevírání trhu i v Evropské unii, jak jsme viděli i v příslušné kapitole.

Contactel ovšem udělal zásadní chybu: na rozdíl od jiných operátorů (Aliatel, GTS) programově ignoroval výstavbu vlastní sítě, alespoň zpočátku. Pokud společnost postaví svůj obchodní plán na cizích sítích, které se pak otevrou jen v omezeném rozsahu nebo vůbec, pak ho ovšem nemůže splnit. A nemá ani příliš alternativ, jak takový plán změnit.

Contactel se postupně sice stal pátou nejznámější značkou v telekomunikačním sektoru (po Telecomu, Eurotelu, Paegasu a Oskarovi), ale jednalo se spíše o prázdnou schránku. Firma tak za více než 700 milionů odkoupila předního poskytovatele internetového připojení Cesnet – tak drahá investice se jí nemůže vrátit (to dnes vědí již všichni). Další investicí s nejasným záměrem bylo vytvoření internetového portálu Redbox. Původně byl koncipován jako portál pro domácnosti a měl si na sebe vydělat prodejem reklamy. Později firma oznámila, že se jednalo spíše o marketingovou akci a vybudování značky. Méně eufemisticky řečeno: Redbox si na sebe nevydělává.

V polovině roku 2001 akcionářům, tj. TDC a Českým Radiokomunikacím, došlo, že vzhledem k minimálním příjmům jsou výdaje přemrštěné. Reagovali skokem do druhého extrému: Contactel rozprášil své marketingové oddělení, skončila reklamní kampaň i firemní časopis. Internetový Redbox se má změnit na portál pro firemní klientelu, zároveň se na něm objevily placené erotické stránky, což je u seriózních podniků poněkud neobvyklé.

<sup>129</sup> Podrobně viz dodatek *Velká bublina*.

Contactel měl navíc smůlu v tom, že kvůli vládní zakázce „Internet do škol“, kterou za podezřelých okolností získalo konsorcium Českého Telecomu a firmy AutoCont, mu začali postupně vypovídat službu mnozí zákazníci, které získal spolu s nákupem Cesnetu.

Výsledek? České Radiokomunikace nedávno oznámily, že vytvořily vůči Contactelu opravnou položku ve výši 1,27 miliardy. Tato rezerva pokrývá ze 100 % jejich investici do základního kapitálu firmy a z 50 % poskytnutý akcionářský úvěr. Přeloženo z účetního jazyka: České Radiokomunikace (a tím i TDC) považují svůj podíl v Contactelu za odepsaný a o návratnosti úvěru mají velké pochyby. Není divu: Contactel nasbíral od svého vzniku provozní ztrátu kolem dvou miliard a má záporné vlastní jmění bez vyhlídek na výrazné zlepšení<sup>130</sup>.

Dánští majitelé z TDC měli však nakonec velké štěstí. Díky zadluženosti Deutsche Telekomu, která jim otevřela cestu do konsorcia s vítězem privatizace, se dostali do situace, kdy budou ovládat jak Český Telecom, tak jeho největšího mediálního kritika – Contactel. Další scénářů je možných několik, ale jeden je velmi pravděpodobný. Contactel je v současné době transformován na akciovou společnost. Po transformaci a převzetí Telecomu lidmi z TDC by měl být sfúzován s dceřinou společností Telecomu ImagiNetem a stát se tak dominantním poskytovatelem internetu v ČR. TDC by tak vyřešilo problém, co s neposednou a nepřilíš vyvedenou dcerkou. Nechme se překvapit.

### ***Kauza TDC***

Na okraj je nutné shrnout také činnost TDC v ČR obecně. Dalo by se totiž říci, že na TDC v ČR platí úsloví o trpělivosti, která někdy přináší růže, ale ekonom by dodal – také něco stojí. TDC (tehdy ještě jako Tele Danmark) se zúčastnila již prvé privatizace tehdy ještě SPT Telecomu v roce 1995. A patřila v té době k favoritům soutěže. Nabídla kolem 45 mld. Kč a skončila druhá. Pak se spolu s Telenorem v roce 1996 ucházela o licenci na provozování sítě GSM – tedy na vytvoření společného podniku s Radiokomunikacemi a provozování druhé GSM sítě v ČR. Tehdy za ni nabídla 9 mld. Kč. Opět skončila druhá – vítězem se tehdy stal C-mobil. V roce 1997 proto zaměřila svoji pozornost na České radiokomunikace a v blokových obchodech získala 20,8 % za zhruba 385 mil. Kč (pravděpodobnými prodejci byl Restituční investiční fond a Agrobanka). V lednu 1999 založila spolu s Radiokomunikacemi společnost Contactel. Klíčovou v celkovém úspěchu TDC se stala spolupráce s Deutsche Bank, kdy nejdříve jimi vytvořené konsorcium Bivideon získalo v létě 2001 majoritu v Českých Radiokomunikacích a nakonec i společnost stejných firem C-Tel zvítězila v soutěži o podíl v Českém Telecomu. Díky své zarputilosti a velké dávce štěstí se tak Dánové mohli cítit jako vítězové, byť to na takový vývoj vůbec nevypadalo, a to po dlouhou dobu. Nicméně rychlý a poněkud nečekaný konec privatizace znamená, že pozice TDC se prudce změnila. Nyní musí TDC začít něco skutečně tvořit, a nejenom se snažit něco získat.

<sup>130</sup> Výsledky za první pololetí roku 2002 toto potvrzují.



## 11. NÁVRH ZÁKLADNÍCH BODŮ REFORMY

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

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

Největší výzvou je pro tržní reformátory problém ONP, k němuž jsme se již mnohokrát vyjadřovali. Je ONP požehnáním, nebo fatálním omylem? Jedná se o deregulaci, nebo o reregulaci? Naše stanovisko, jak ostatně vyplývá i z vyznění celé studie, by se dalo shrnout do následujících několika vět. TPA je jen jiný druh regulace, který je ale přece jenom méně špatný než předchozí stav, a proto je dobré jej dnes podporovat. Znamená totiž krok vpřed, který může položit základ nového uspořádání. Stejně tak je v souvislosti s politickou situací jakýkoliv návrh, který v sobě neobsahuje ONP, politicky neprůchodný. Především proto, že ONP je hlavním stavebním kamenem všech směrnic EU, které o telekomunikacích platí. Proto je dobré v této záležitosti udělat kompromis a alespoň na určitou dobu ONP pro jeho politickou průchodnost a rychlost otevření konkurenci alespoň v části trhu podporovat.

Zvolme proto kompromisní řešení. Ponechme propojovací a ostatní povinnosti vyplývající z ONP pouze pro Český Telecom jako pro jediný subjekt, jehož postavení se vyvinulo netržním, administrativním způsobem, a tuto povinnost časově omezme. Tj. nikoliv pro všechny subjekty, které mají tzv. významnou tržní sílu neboli significant market power, neboť ty jsou určeny regulátorem na základě velmi arbitrárních kritérií.

Nicméně ONP by měl být omezen na současná aktiva (tj. na „stará“). Nově vybudované sítě a posílení stávajících kapacit či nová zařízení na stávajících sítích by již neměly pod uspořádání ONP spadat. Stejně tak by měla být platnost ONP omezena v čase dostatečně dlouhým na to, aby se všichni účastníci trhu dokázali přizpůsobit, nicméně dostatečně krátkým

na to, aby se jednalo o pobídku a incentív k přizpůsobení se. Optimální se jeví období 5 až 7 let. Toto časové určení musí splňovat následující kritéria:

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

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

### ***Cenová rozhodnutí a rozhodčí řízení***

S tím, že alespoň dočasně bude zachována povinnost vzájemného propojení a princip ONP, také vznikne nutnost rozhodovat cenové spory, pokud se jednotlivé strany nedohodnou na něčem, na čem mají povinnost se dohodnout. V tomto případě bychom se měli inspirovat systémem, který ničí motivaci jednotlivých vyjednávacích stran nadsazovat své požadavky. V současnosti totiž mají obě strany velkou motivaci při jednání přehánět a nadsazovat a nakonec se tak nedohodnout, neboť existuje velká pravděpodobnost, že si povedou v řízení před regulátorem úspěšněji. Čím je daný subjekt politicky a lobbysticky schopnější, tím větší motivaci nedohodnout se má.

Vyzkoušejme tedy variaci na téma „Guatemalský model“ propojovacích jednání. Prvním zásadním bodem je časové omezení jednání o propojení. V realitách ČR by stačilo časové omezení tři měsíců. Pokud se v této době jednotlivé subjekty nedohodnou, pak by mělo nastoupit jednání u regulačního úřadu, které by probíhalo formou tzv. řízení o „konečné nabídce“.

Jak již bylo řečeno, řízení o konečné nabídce je systém, kdy každá ze stran ve sporu předloží rozhodci (pro tyto účely by mohl regulační úřad zřídit i rozhodčí komisi či soubor rozhodců, ze kterých by si každá strana vybrala po jednom s tím, že třetího rozhodce by si vybrali společně<sup>131</sup>) pouze jednu konečnou nabídku. Rozhodce pak vybere pouze jednu z nich – tj. netvoří žádný kompromis mezi nabídkami, stejně jako nevymýšlí úplně novou variantu z vlastní iniciativy. Má pouze za povinnost vybrat tu nabídku, která je byť jen o něco férovější. Tendence a motivace stran je pak taková, že obě strany se snaží dodat rozumné nabídky, čímž se také většinou dohodnou. Další výhoda je ta, že pokud jedna strana nedodá nabídku včas, pak zvítězí nabídka druhé strany bez ohledu na její „férovost“ nebo „rozumnost“. Proces rozhodování by se tak výrazně urychlil a zjednodušil.

### ***Zrušení univerzální služby***

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

### ***Zrušení licencování***

Stejně tak je naprosto zbytečným institutem proces licencování. O tom, kdo, kdy a jakým způsobem, s jakým finančním zajištěním a jakou formou vstoupí na telekomunikační trh, by měl rozhodovat sám investor. Jeho problémem je, že zkrachuje a ztratí vlastní či půjčené peníze. Neexistuje důvod, proč by o tomto měl rozhodovat státní úředník. Licencování a s ním

<sup>131</sup> Možností pro konkrétní uspořádání je velké množství. Velkou inspirací je klasické rozhodčí řízení.

související agenda by měla být také zrušena a podnikání v telekomunikacích převedeno do režimu živnostenského zákona.

### **Rozprodej rádiového spektra**

Naopak, pokud bude jedna věc v této studii připadat všem jako špatný vtip, pak je to právě reforma státní správy EMS. Brání-li státní regulační úřad vytvoření trhu s kmitočty, stejně jako vstupu dalších firem do odvětví, je právě tento úřad překážkou účelného využití bezdrátových technologií. Řešením je privatizace této oblasti a umožnění obchodu s vlastnickými právy k vysílacím kanálům. Každý kanál je přitom jasně definovatelný svou frekvencí a oblastí, ve které nesmí být rušen. Jakékoliv spory v této oblasti pak lze řešit aplikováním civilněprávních institutů na ochranu vlastnických práv. Přes svoji kontroverznost je právě tento krok naprosto klíčovým pro plnou liberalizaci telekomunikačního sektoru.

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

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

### **Stávající licence**

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

Na argumenty držitelů licence, že platili za něco jiného, je nutné namítnout, že ztráta monopolního postavení je rizikem, se kterým je nutné počítat<sup>132</sup>. Kromě mobilních operátorů by podobné námitky asi měly i televizní a rozhlasové společnosti.

### **Části spektra vyčleněné pro armádu a jiné státní složky**

Ty by pravděpodobně zůstaly mimo tržní sféru, stejně jako zůstávají mimo tržní sféru vojenské újezdy. Nicméně bylo by vhodné posoudit, jaké části spektra státní instituce skutečně potřebují, a jaké ne. Ty, kterých se jsou ochotny vzdát, by pak byly na prodej.

### **Části spektra vyčleněné pro radioamatéry**

Toto využití EMS by zmizelo, pokud by se nenašel někdo, kdo by nějakou část pro tyto účely zakoupil a nechal radioamatérům k volnému použití. Že se to jeví jako nesmysl? Vždyť

<sup>132</sup> Je možné předpokládat, že celá debata na toto téma by se zvrhla v diskusi velmi podobnou té, která proběhla v energetice, kdy bývalé monopoly především v USA argumentovaly existencí tzv. stranded costs. Podrobně M. Zajčec: Konkurence v českém plynárenství, LI, 1999.

existuje tolik nadací pro naprosto nesmyslnější a obskurnější účely, tak proč by nemohl někdo věnovat peníze na tak bohužel činnost, jakou provádějí radioamatéři.

### **Spory ohledně EMS**

Jedinou pravomocí oproti dnešnímu stavu by tak ČTÚ zůstala registrace jednotlivých vlastnických práv. Navíc, pro vlastnické spory a spory vyplývající z interference by bylo vhodné zřídit třeba při regulačním úřadu speciální soud či arbitráž, která by jednotlivé spory rozhodovala. Zde bychom navrhovali nevytvářet plně systém právních norem od počátku, neboť téměř nikdo neví, jaké problémy by potenciální soud musel řešit. Způsobem vhodným k doplňování právních norem je instituce precedentu, která sice není v českém právu zakotvena obecně, ale právě pro oblast sporů ohledně EMS a rozvoje práva v tomto směru se jeví jako nejvhodnější. Nicméně bylo by účelné, aby pro jednotlivé subjekty stejně jako v ostatních neregulovaných sektorech existovala možnost zvolit si pro řešení sporů i arbitráž a nebo také soudy obecné – ty by pak ovšem v těchto konkrétních případech musely respektovat konkrétní precedentní rozhodnutí speciálního soudu. Samy by však svými rozhodnutími precedenty nevytvářely.

Důvodem, proč by měla existovat možnost výběru mezi různými soudy, pokud se na nich strany dohodnou, je především naše obecné přesvědčení, že konkurence může existovat i ve státní správě a soudním systému. Platí, že dvě správy jsou lepší než jedna, neboť pokud nejsem spokojen s prací jedné z nich, mohu se dovolat spravedlnosti u druhé. Konkurence tak působí i jako korektiv pro chování úřadů a soudů<sup>133</sup>.

### ***Likvidace pravomocí ČTÚ a ČTÚ jako takového***

Už z popisu navržených opatření vyplývá, že v pravomoci ČTÚ by se postupně ocitalo stále méně a méně věcí, což by přispělo k jeho postupné likvidaci. Nicméně ze zkušenosti víme, že i úřad, který žádné pravomoci nemá, si práci a „oprávnění“ ke své vlastní existenci najde. Proto je nutné, aby postupné odumírání spolu s probíhajícími reformami bylo vestavěno již přímo do telekomunikačního zákona.

Navrhujeme proto, aby regulační úřad, kterému se není možné alespoň v první fázi tržní reformy vyhnout, byl vytvořen na dobu určitou – ta by odpovídala jeho cenotvorným a jiným regulačním pravomocím. V našem návrhu tedy pro dobu 5 až 7 let. Je to doba dostatečně dlouhá na to, abychom předpokládali významné technologické změny, i na to, aby bylo smysluplné plánovat investice. Ale dostatečně historicky krátká, aby bylo možné říci, že úřad existuje na dobu určitou. Konec jeho existence by byl neodvratný s koncem jeho pravomocí. Jedinou oblastí, kde by jeho zbytek zůstal aktivní i po jeho zániku, je tak registrace majetkových práv k jednotlivým částem spektra, popř. řešení problémů interference. V podstatě by se tak úřad přeměnil na jakousi obdobu rejstříkového soudu, který by zároveň vedl rejstřík vlastnických práv k EMS. Oproti normálním rejstříkovým soudům by vedl i sporná řízení.

Michal Markoš  
Dan Šťastný  
Miroslav Zajíček  
V Praze, prosinec 2002

<sup>133</sup> *Mimoходом efektivita a kvalita anglických soudů vyplývá především z toho, že v Anglii dlouho existovalo několik soudních soustav, které si mezi sebou navzájem konkurovaly. Byť vykládaly a tvořily stejné právo.*

## PŘÍLOHY:

### A. „Velká bublina“

V tomto dodatku se podíváme na vzestup a pád telekomunikačních firem na přelomu století. Ačkoliv se nám možná může zdát, že vývoj v telekomunikacích nemá v historii obdoby, není to úplně pravda. Podobný vývoj lze vysledovat v několika obdobích historie kapitálových trhů. Vzorec pro všechny „bubliny“ takového rozsahu je vždy stejný. Mění se pouze okolnosti, rozsah bubliny a spouštěcí mechanismy pro její vznik a následné splasknutí.

První velkou bublinou v historii byla tzv. tulipánová mánie, kdy v 17. století došlo v Nizozemí k masivnímu rozvoji trhu s tulipány<sup>134</sup> a víra v růst cen tulipánových sazeniček vyvolala extrémní zvýšení jejich ceny. Tato bublina po několika letech splaskla a zanechala mnohé držitele drahých sazeniček na mizině, neboť kvůli jejich získání se dokonce prodávaly i domy.

Další známou bublinou byla i tzv. bublina Společnosti jižních moří, která vyplývala z obrovských a nerealistických očekávání vyplývajících z obchodu s tzv. Indiemi, na který jednotlivé státy udělovaly zvláštní licence. Nenaplněná očekávání vedla nakonec ke krachu nejenom Společnosti jižních moří, ale i k poklesu cen tehdy se rodících akciových společností. Tato bublina proběhla v Anglii na počátku 18. století.

Další bublinou, která stojí za zaznamenání, je bublina železničních společností opět v Anglii v polovině 19. století, kdy opojení moderní technikou a především parními stroji vyvolaly mánie v investicích do akcií železničních společností, která nakonec skončila prudkým poklesem jejich cen. Tato bublina má ještě jeden rys společný s telekomunikační bublinou současnosti – jednalo se také o síťové odvětví.

Poslední velkou bublinou tohoto druhu hodnou zaznamenání je růst cen akcií na amerických burzách 20. let, který po ochlazení konjunktury a fatálně chybné monetární politice Federálního rezervního systému vedl k poklesu cen akcií na desetinu jejich původní hodnoty.

V obecné části tohoto dodatku se podíváme na příčiny a průvodní znaky bubliny a na její důsledky. V jednotlivých případových studiích se podíváme na to, zda námi popsany teoretický vývoj podporují empirická data, která máme k dispozici.

#### *Obecná část*

Podstatou Velké bubliny je především fakt, že pro telekomunikační sektor a tzv. novou ekonomiku platí tvrdá ekonomická pravidla jako pro každou jinou část světové ekonomiky. O tomto základním faktu jsme se již zmínili v kapitole o telekomunikačních mýtech. Vždy

<sup>134</sup> Vznikl mimochodem i specifický způsob obchodu s tulipány – tzv. holandská aukce, ve které dochází s postupující aukcí k poklesu ceny. To je dalším důkazem, proč specifická trhu – v tomto případě vlastnost tulipánů, že v průběhu času vadnou a tak s délkou aukce klesá cena nabízeného zboží – neznamená, že není možné tržní uspořádání. Naopak tržní uspořádání možné je, pouze se jedná o výzvu ke hledání cest, jak se lidé mohou svobodně dohodnout.

a všude, v „nové“ i „staré“ ekonomice platí to, že hodnota investice je rovna sumě současných hodnot budoucích peněžních toků pro investora. Pokud daná investice nevytváří alespoň v dlouhém období zdroje (ať už sama o sobě nebo vytvořenými synergickými efekty), aby se zaplatila, pak nemá smysl investici provádět. Stejně tak platí, že pokud nějaká společnost vytváří méně zdrojů, než bylo původně předpokládáno, pak tento špatný odhad jde na vrub vlastního jmění neboli majetku akcionářů. Principem investování je totiž de facto výměna současných peněz za peníze budoucí – a to bez ohledu na to, kolika prostředníků bude využito a jak složitý je faktický proces shánění peněz pro provedení investice. Investor vždy vyměňuje současné peníze (své nebo ty, které si vypůjčí) za sérii budoucích příjmů. Pokud diskontovaná výše těchto příjmů nedosahuje výše investované částky, pak je to stejné, jako by investor vyměnil více peněz za méně. Stejně tak je lhostejné, zdali investují fyzicky, nebo kupují cenné papíry. Nic více, nic méně. Opět bez ohledu na to, jakými účetními triky je možné tento základní vztah zamlžit. V podnikání dále platí princip, že pokud dojde k poklesu příjmů, pak první se platí dluhy a tato ztráta jde na úkor majitelů společnosti, tj. jak již bylo řečeno, na úkor vlastního jmění společnosti. V krajním případě se může vlastní jmění vyčerpat a společnost zkrachuje. Tyto banální ekonomické pravdy platily, platí a budou platit. Ačkoliv se nás mnoho lidí snažilo přesvědčit, že nikoliv.

Chyba v odhadu budoucích příjmů se tak jednoznačně projeví na hodnotě firmy. Pokud existuje víra o budoucích výnosech provedených či prováděných investic, pak je možné, aby někdo zaplatil za akcie společnosti značně vysoké částky, i když současné výsledky společnosti nejsou nijak přesvědčivé. A přesně to se stalo v telekomunikačním sektoru a vlastně v celém sektoru nové ekonomiky.

Kořeny nastíněných problémů hledejme minimálně v polovině 90. let, kdy vyspělé ekonomiky provedly první kroky k liberalizaci telekomunikačního sektoru, začínala privatizace telekomunikačních společností, a to jak ve vyspělých zemích, tak i v transformujících se ekonomikách, začínalo opojení internetem, mobilní telefony nastartovaly definitivně svoji vítěznou jízdu světem a díky relativně dobré ekonomické situaci byl na kapitálovém trhu dostatek prostředků na mnohé investiční záměry především v tehdy populární „nové ekonomice“.

V té době relativně nezadlužené telekomunikační společnosti začaly masivně investovat do nových technologií, zahraničních akvizic, dot.comových společností a na konci 90. let i do licenčních poplatků především pro sítě UMTS. Předpovědi budoucích příjmů z „technologických“ firem v „new economy“ byly optimistické (po vzoru prvních mobilních společností) a úrokové sazby byly nízké (bývalým nezadluženým monopolům každý rád půjčil). Důvěra investorů v návratnost investovaných prostředků se projevovala na kapitálových trzích, neboť hodnota akcií telekomunikačních firem rostla závratně. Přesně podle výše popsaného schématu. Spolu s nimi rostly i ceny placené při privatizacích či prostých fúzí a akvizicích nebo při nákupu licencí. Je neuvěřitelné, že šéfové telekomunikačních firem (mnozí dodnes sedí na svých místech, ale mnozí již byli rozezlenými akcionáři odvoláni) byli ochotni zapomenout na výše zmíněná základní ekonomická pravidla, která jsou vyučována na každé ekonomické či obchodní škole, a platit přemrštěné ceny za něco, čehož hodnota je mnohem nižší. Nicméně, alespoň částečně to lze vysvětlit tím, že telekomunikační firmy se do poloviny 90. let v tržním prostředí převážně nepohybovaly a šéfové telekomunikačních firem v sobě neměli dostatek zkušeností a vlastního zdravého rozumu při pohybování se na volném trhu. Většina z nich pochází z bývalých telekomunikačních monopolů či bývalých „telekomunikačních“ ministerstev. Co je však mnohem neuvěřitelnější, je to, že podobné iluzi neplatnosti ekonomických pravidel propadli i investiční bankéři a většina analytiků. Stačí prolistovat rok staré noviny a časopisy a přečíst si to, co psali a říkali mnozí „znalci a renomovaní ekonomové“. To, že mánií propadli i politici, naopak překvapivé není vůbec.

Zde se nabízí zajímavá analogie s „kapitány průmyslu“ v případě „české cesty“ privatizace 90. let, kteří také neprojevovali pochopení pro platnost ekonomických pravidel a v tomto svém počínání byli podporováni bankami a politiky. V jeden okamžik tato bublina z nerozumu musela krachnout – byla to jenom otázka času a spouštěcího mechanismu. Jak v ČR, tak i ve světě se tou poslední kapkou, která spustila ozdravný proces krachů a bankrotů, stal konec konjunktury (v ČR v roce 1997, ve světě na přelomu let 2000 a 2001).

### Projekt UMTS

A k politikům, zvláště pak evropským, ještě jednu poznámku. Ti se aktivně angažovali v již několikrát zmíněném projektu UMTS. Celý projekt UMTS neboli mobilních telefonů třetí generace (3G) byl především evropskou záležitostí. Za pomoci bruselských úředníků<sup>135</sup> byla uvolněna určitá část spektra, a to ve všech zemích v EU a jejím okolí tak, aby byl vytvořen jednotný standard pro 3G. Obdobně jako byl předtím na přelomu 80. a 90. let v Evropě vytvořen standard GSM. UMTS měl být evropskou odpovědí na rozvoj dot.comů v USA a vytvoření mobilní vysokorychlostní internetové superdálnice mělo Evropu katapultovat do čela mobilní telefonie v 21. století. Jestliže odvětvové plánování v případě GSM mělo úspěch (ale naprosto z jiných důvodů, než proto, že se jednalo o odvětvové plánování), pak v případě UMTS se jednalo o ekonomický debakl nevyššího řádu.

Úspěch GSM byl dán především následujícími faktory:

- GSM a mobilní sítě obecně poskytly lidem službu, kterou chtěli a kterou jim dosavadní monopolní telekomunikační společnosti nebyly ochotny poskytnout;
- Do sítí GSM byla vpuštěna kartelizovaná konkurence, jejímž důsledkem byly kvalitnější služby, ale pořád ještě vyšší ceny, než by se ustavily na skutečném trhu – proto v mobilních sítích panovala velká důvěra v budoucí příjmy a ta se přenášela i na novou technologii UMTS;
- GSM v podstatě poskytovaly pouze službu – tj. zprostředkování komunikace, nikoliv obsah – ten si poskytoval každý uživatel sám (tím, že do telefonu mluvil, a později tím, že psal SMS zprávy) – na rozdíl od UMTS, kdy hlavním tahounem služeb 3G měl být obsah, který se ale zatím nedostavil.

Pokud vše shrneme, pak projekt UMTS ovlivňovalo na konci 90. let několik zásadních faktorů:

- Politický zájem vytvořit v EU protiváhu americké „nové dot.comové“ ekonomice;
- Dlouhá konjunktura a levné peníze;
- Nerealistická očekávání ohledně internetu;
- Nerealistická očekávání ohledně budoucích výnosů ze služeb nabízených UMTS;
- Konvergenční mánie – konvergence (spojení distribuce s obsahem v rámci jedné firmy) totiž zapadla do projektu UMTS „jako ulitá“ – viz podrobně níže.

V kolapsu telekomunikačních společností hrály licence UMTS a platby za ně mimořádnou úlohu. Jestliže mnohé akvizice a fúze proběhly formou výměny akcií, pak za licence UMTS se muselo tvrdě platit hotovými penězi. Akcie telekomunikačních společností nejsou při jednání s vládou vhodným platidlem.

První aukcí na udělení licencí UMTS byla v dubnu 2000 aukce britská. Vláda rozhodla o tom, že v případě UMTS převezme tzv. americký model – tj. rozhodne o tom, jakou službu, jak dlouho a za jakých podmínek bude držitel licence provozovat, a také o tom, kolik

<sup>135</sup> Viz kapitola *Evropská deregulace*.

jich bude, nicméně o tom, kdo to bude, „nechá rozhodnout trh“. S ohledem na to, co jsme popsali výše o vládní a tržní alokaci částí EMS, je jasné, že se vůbec o tržní alokaci nejedná. Jedná se spíše o parodii na tržní uspořádání. Úředníci tedy rozhodli, že poskytovatelů služeb UMTS bude pět (na rozdíl třeba od čtyř mobilních operátorů v UK). Aukce měla tedy rozhodnout o tom, kdo ze třinácti zájemců bude tím „šťastným“ a odnese si licenci. Aukce trvala sedm týdnů a měla 150 kol. Na jejím konci bylo pět vítězů, šťastná britská vláda a šokující cena za licenci.

*Firmami, které si odnesly palmu za „utrpené“ vítězství, byly:*

Jméno firmy	Platba za licenci (mld. USD)
TIW1	7,121
Vodafone	9,685
Orange	6,650
BT3G	9,685
One2One	6,501

Vtip je v tom, že i při velmi optimistických očekáváních tehdejší doby se licence na UMTS nemohly zaplatit. Přesto peníze na jejich koupi byly vydány. Trest měl přijít později. Prvním, kdo začal bít na poplach, byli dodavatelé technologií. Logicky – čím větší poplatky za licence, tím méně peněz zbude na technologie. Ale na průběh věcí dalších neměly vliv. A dobře jim tak. Svým chováním a činností pomáhaly bublinu a celý projekt UMTS vytvářet. V době počátku jeho konce tak mohly jenom „plakat nad výdělkem“ déle než ostatní.

Zajímavé je, že v době londýnské aukce již existovaly důkazy o tom, že UMTS a mobilní internet minimálně nebudou lehkou záležitostí. Replikace úspěchu japonského i-mode se v Evropě nezdařila. Mapa Paříže představená Alcatel na veletrhu Cebit v dubnu 2000 vypadala v malém na černobílém displeji jako obrázek prvoka. Stejně tak existovaly typicky evropské problémy – tak např. německý turista si mohl na svém mobilním telefonu zjistit v Madridu počasí a programy kin ve Frankfurtu, a nikoliv ve městě, kde se právě nacházel, což nebylo úplně nejpraktičtější. Stejně tak se ukazovalo, že služba WAP (zavedena v prosinci 1999) rozhodně nebude velkým úspěchem.

Následná aukce v Nizozemí (červenec 2000) proto jako by ukazovala, že telekomunikační operátoři dostávají pomalu rozum, a dosažené ceny byly následující.

Jméno firmy	Platba za licenci (mil. USD)
Libertel	744
KPN	741
Dutchtone	454
Telfort	448
3G Blue	411

Nicméně třetí aukce v SRN se stala pro zúčastněné telekomunikační společnosti definitivní ranou do vazy. Po 90 kolech se především díky Deutsche Telekomu vyšplhaly ceny za licenci UMTS do neuvěřitelných výšek.



Jméno firmy	Platba za licenci (mld. USD)
E-Plus	7,683
Group 3G	7,696
Mannesmann	7,709
MobilCom	7,661
T-Mobile	7,760
Viag Interkom	7,729

Další aukce na licence UMTS byly více či méně fiaskem. Zajímavým příkladem je Francie. Vláda nejdříve rozhodla o tom, že rozdělení licence proběhne formou tzv. soutěže krásy s fixním poplatkem 4,4 mld. USD. O čtyři licence projeví zájem pouze dvě společnosti – FT a SFR. Nejdříve tedy vláda udělila pouze dvě licence, ale nakonec rozhodla o tom, že nebude trvat na zaplacení celé částky a spokojí se s 557 miliony<sup>136</sup>, a zároveň pozvala nové zájemce – licenci tak získal Bouygues Telecom.

Severské země se rozhodly udělit licence na UMTS v soutěžích krásy (a vyhnout se tak aukčnímu problému) s minimálními poplatky pro vítěze – Norsko v listopadu 2000, Švédsko v prosinci 2000.

*Norsko:*

Jméno firmy	Platba za licenci (mld. USD)
Telenor	11,2 mil. USD + 2,2 mil. USD roční poplatek
NetCom	11,2 mil. USD + 2,2 mil. USD roční poplatek
Broadband Mobile	11,2 mil. USD + 2,2 mil. USD roční poplatek
Tele2	11,2 mil. USD + 2,2 mil. USD roční poplatek

*Švédsko:*

Jméno firmy	Platba za licenci (mld. USD)
Europolitan	Roční poplatek 10000 USD + 0,15 % obratu
HI3G	Roční poplatek 10000 USD + 0,15 % obratu
Orange	Roční poplatek 10000 USD + 0,15 % obratu
Tele 2	Roční poplatek 10000 USD + 0,15 % obratu

U Švédska je zajímavostí to, že společnost Telia – incumbent na švédském trhu, se v soutěži krásy neuplatnila a nakonec se vzdala i licence na UMTS i ve Finsku, kde uspěla.

O velice smutném českém příkladu jsme již podrobně pojednali ve studii.

### ***Sny, iluze a lži***

V oblasti telekomunikací a „nové“ ekonomiky 90. platily také mnohé představy, které dnes vzbuzují spíše úsměv na tváři, ale které byly ještě velice nedávno považovány za naprosto realistické náměty na diskusi nebo podnikatelské plány.

### ***Konvergence***

Vizí mnoha guru „nové ekonomiky“, známou pod slovním označením konvergence, bylo spojení zábavního průmyslu, internetu a mobilní telefonie. Nicméně tato vize zůstane ještě nějakou dobu spíše jenom vizí, nikoliv realitou. Vysněný svět vizionářů nové ekonomiky, kteří se jej z pozice šéfů největších světových korporací snažili vytvořit, měl vypadat zhruba následovně. Akvizicemi internetových společností, telekomunikačních firem, mobilních operátorů a kabelových televizí chtěli vytvořit svět, kde jakýkoliv druh zábavy od filmů,

<sup>136</sup> Další podmínkou byl odvod 1 až 2 % z budoucích zisků z poskytování služeb UMTS.

přes hry až po hudbu by byl každému dostupný, a to ať je kdekoliv, kdykoliv a v podstatě na jakémkoliv přijímacím zařízení. A zlatý hřebíček k tomu – obsah téměř všech aplikací měl být multimediální. Zákazníci si měli vybírat filmy, nakupovat ve virtuálních obchodech, posílat si videoklipy natočené vlastními videopřístroji ve velikosti mobilních telefonů apod. A vše mělo být placeno reklamami a mikroplatbami, které však budou pro jednotlivého uživatele skoro neviditelné – prostě ráj, který se ale nepodařilo uskutečnit. Pokud se vůbec kdy podaří.

Kdyby o takovém světě snili analytici, intelektuálové nebo nadšení vědci, nestalo by se nic. Snění je dovoleno každému, a to i v totalitních režimech. Problémem se snění stane v okamžiku, jakmile někdo dostane možnost své sny změnit v realitu, která ovšem není na přijetí takových snů připravena a hlavně k němu není ochotna. V tržním prostředí však existuje jedna výhoda – vizionářství, které není přijato reálným světem, zaplatí soukromé společnosti a jejich investoři. Ostatní náklady na jejich sny neponesou. Problém nastane, pokud takovým chimérám podlehnou státní úředníci a politikové. Pak tyto náklady zaplatíme všichni.<sup>137</sup>

Naštěstí svět konvergenční utopie je zatím převážně soukromou záležitostí, na kterou doplatili akcionáři firem, kteří měli snílky na místech generálních ředitelů. Avšak v době začínajícího rozmachu skupiny takový konec naprosto nikdo nepředpokládal.

Na tomto místě je nutné připomenout, že propagátoři a tvůrci 3G si byli vědomi toho, že bez „obsahu“ je celý projekt UMTS prázdnou schránkou – je to zase jenom o něco lepší mobilní telefon. A pouhý lepší mobilní telefon není nic, co by se dalo označit pod pojmem konvergence. Proto bylo v roce 1998 v Londýně vytvořeno konsorcium Symbian, kterého se zúčastnili především výrobci technologie pro UMTS. Cílem bylo vytvořit operační systém pro telefony 3G. Vznik celého konsorcia měl politický podtext – měl zabránit tomu, aby se do oblasti „obsahu“ v UMTS dostal zámořský gigant Microsoft. Prvním marketingovým ředitelem se stal Juha Christensen, který v té době sebevědomě prohlašoval: „My rozumíme mobilitě, nikoliv Microsoft“. Typické je to, že v současnosti Symbian skomírá a Juha Christensen dnes působí v naprosto jiné firmě – v Microsoftu. A dodává ze Seattlu do Evropy: „Tito hoši rozumí důležitosti aplikací.“ Jedná se o velmi charakteristický konec ambiciózního projektu.

Z celé konvergenční a 3G mánie tak dnes zbyla myšlenka prodávat po vzoru SMS zprávy obrázkové a snad později posílat fotografie, které by byly vytvořeny právě mobilními telefony. Poněkud střízlivější konce. Paradoxní je, že právě od SMS zpráv vůbec nikdo nic nečekal, přesto se jednalo o pronikavý úspěch, který se alespoň částečně ukazuje jako pozitivum v současných problémech telekomunikačního sektoru.

### **Růst poptávky**

Dalším oblíbeným mýtem nové ekonomiky a Velké bubliny byl neustále zdůrazňovaný růst poptávky a z něj vycházející odhady růstu příjmů a tržního potenciálu telekomunikačních firem či dot.comových společností. Naprosto výjimečné postavení v tomto směru mělo tvrzení, že internetový provoz se zdvojnásobuje každých 100 dní. Tento mýtus byl petrifikován v okamžiku, kdy se objevil ve zprávě amerického Ministerstva obchodu z dubna 1998. Pokud by to byla pravda, pak roční růst poptávky po internetové kapacitě by se pohyboval kolem 800 %. Za takových předpokladů se pak mnohé investice skutečně mohly zdát jako velmi výhodné. Pokud se podíváme, kde se tento populární mýtus vzal, pak existuje zajímavá odpověď – původcem není nikdo jiný než Worldcom!?. Např. citovaná zpráva amerického ministerstva cituje jako svůj zdroj společnost UUNET, což není nic jiného než internetová dcera Worldcomu.

<sup>137</sup> Typickým případem takových nesmyslných chimér tzv. „nové ekonomiky“, které platíme všichni, je třeba program „Internet do škol“. Ve světových podmínkách by to mohl být (pokud by se jej podařilo telekomunikačním společnostem prosadit) např. program podpory výstavby informační dálnice a univerzální služby v oblasti širokopásmového přístupu, které navrhovala Clintonova/Gorova administrativa.

Pravda je, že v letech 1995 a 1996 poptávka po internetu rostla skutečně takto vysokým tempem. Ale od té doby se růst internetového provozu ustálil okolo solidních 100 %. Což je sice také velmi mnoho, ale řádově mnohem méně než neustále omílaných 800 %.

Dalším důvodem tohoto zásadního pomýlení byl fakt, že mnoho lidí si pletlo růst poptávky a růst kapacit. Růst kapacit ještě nutně neznamená růst poptávky. Zajímavé je, že mnoho společností tomuto mýtu věřilo – ačkoliv jejich vlastní zkušenost jim neodpovídala. Bohužel většina si asi řekla – to jsme na tom asi velmi špatně, protože zaostáváme za „tržním“ vývojem.

Zároveň docházelo k prudké výstavbě přenosových kapacit, aby bylo možné pokrýt neustále rostoucí poptávku, která se ale jaksi nedostavovala. Kapacita přenosových kapacit vzrostla v letech 1998 až 2001 asi pětkrát.

Navíc se s rozvojem technologií dalo přenášet stále větší množství dat při využití stále menší kapacity stávajících linek. Efektivita přenosu se zvýšilo zhruba 100krát. Reálně tedy kapacita pro přenos dat vzrostla v posledních čtyřech letech zhruba 500krát.

Důsledkem spojení těchto faktorů je obrovský převis nabídky nad současnou poptávkou, která vzrostla zhruba pětkrát během zmíněného období.

Obdobným mýtem je neustále rostoucí poptávka po mobilních telefonech. Ano, penetrace mobilních telefonů neustále a překvapivě rostla. Přesáhla i optimistické předpoklady, ale nemohla takto růst donekonečna. Po saturaci trhu se musel růst poptávky zastavit. To se také stalo. Pro služby UMTS po saturaci trhu mobilními telefony zbyl relativně malý prostor. Nicméně odhady poptávky po službách UMTS byly zpočátku postaveny především na extrapolacích úspěchu první vlny mobilních telefonů v 90. letech, což také nemělo sebemenší oprávnění.

### **EBITDA**

Doba rozkvětu telekomunikačních firem, firem nové ekonomiky a začínajících dluhů změnila také některé obecné zvyklosti v neformálním reportování o účetnictví a hospodářských výsledcích<sup>138</sup>. Do doby „Velké bubliny“ se v populárních médiích slovem „zisk“ mínil buď „čistý zisk“ (tj. po zdanění) nebo v nejhorším případě „hrubý zisk“ (tj. před zdaněním). A na jedinou „z ničeho nic“ začali marketingoví ředitelé telekomunikačních firem soustřeďovat ve svých zprávách pro tisk a investory naprosto jiné veličiny a začali je také označovat pojmem „zisk“. Jednalo se především o veličiny EBIT, což je zisk před zdaněním a úroky, ale především o EBITDA, což je zisk před zdaněním, úroky a odpisy. Tato veličina pak pro laika lehce pomůže skrýt rostoucí dluhové zatížení.

Mimochodem důraz na EBITDA byl posílen ještě jednou změnou – vedení telekomunikačních společností mělo ve velké většině případů své bonusy svázány právě s růstem EBITDA, což jim dávalo značnou motivaci k fúzím a akvizicím za každou cenu, neboť právě takto je možné poměrně jednoduše vyvolat růst EBITDA. Náklady na provádění fúzí a akvizic (např. využití vnějších zdrojů nebo odpisy) se v tomto ukazateli neprojevíly.

### **Výsledek**

Dříve nebo později se musela nerealistická očekávání zhroutit a s nimi i nerealistické ceny akcií telekomunikačních firem. Zvrat nastal na počátku roku 2000 především v sektoru dot.comových společností. Nicméně krize se velice rychle přelila i do telekomunikačního sektoru. Je však zajímavé, že analytici tuto změnu pochopili mnohem dříve než vedení tele-

<sup>138</sup> Abychom byli přesní, k této změně došlo u některých společností, a to ze stejných důvodů (zakrýt investiční náklady a opticky zvýšit zisk) již dříve – v průběhu 70. let, kdy tuto praxi začaly razit v USA kabelové televize, jakýsi předobraz „nové ekonomiky“.

komunikačních společností a především jejich akcionáři. Ti to často pochopili až v okamžiku, kdy jejich společnost stála před krachem nebo zkrachovala.

Důsledkem peněz vrhnutých venture capital fondy do evropských softwarových start-upů byly stejně jako v USA i zajímavé a málo diskutované společenské jevy. Mnozí studenti prestižních akademických institucí (často ti nejschopnější nebo přinejmenším nejpodnikavější) začali tyto instituce opouštět a zabývat se vývojem softwaru a zakládáním softwarových společností (v USA se obdobné odehrávalo v oblasti dot.comových společností). Většina z nich dnes již neexistuje a studenti se postupně vrací zpět do škol. Nicméně otřes, který bublina způsobila v akademickém světě, bude odeznívat ještě dlouho. To, jaké „kousky“ prováděli ti, kteří dosáhli na větší zdroje než nadšení mladíci (kteří dosáhli „pouze“ na miliony ve VC fondech), jsme již popsali výše a ještě budeme rozebírat později. Jedná se o ředitele a prezidenty telekomunikačních společností – byli mnohem starší než nadšení studenti a měli mít větší rozum a obezřetnost. Avšak zde plně platí staré dobré české přísloví – „Když chytne stará stodola, pak je to pořádný fajrák.“

Jediným, kdo tak na Velké bublině vydělal (kromě těch, kdo na jejím vrcholu dot.comové a telekomunikační tituly prodali, nebo jimž se podařilo vytvořit skutečně ziskové firmy), byli investiční bankéři. V 80. a 90. letech pomáhali multimediální obry skrze fúze a akvizice vytvářet, dnes je pomáhají rozdělovat. Kdysi vytváření obrů s diverzifikovaným portfoliem doporučovali, dnes je ti samí investiční bankéři zatracují... To samé platí o poradcích. K jednomu obzvláště významnému „výkonu“ poradců z McKinsey se ještě v části věnované Vodafonu vrátíme. A za vše si poradci, konzultanti a investiční bankéři nechávali a nechávají drazé platit...

Řešením telekomunikační krize není nic jiného než provedení tvrdé restrukturalizace v jednotlivých společnostech, což především znamená výměnu vedení, prodej aktiv a snížení provozních nákladů, soustředění se na menší tržní segment či několik segmentů a také návrat k obezřetnosti v podnikání. To, čím může pomoci stát telekomunikačnímu sektoru, není zavádění nových regulací nebo bail-outy telekomunikačních firem, nýbrž důsledná deregulace a naopak jednoznačný postoj proti jakýmkoliv záchranným opatřením ze státních peněz podle pravidla „too big to fail“. Záchrana krachujících molochů přinese pouze potvrzení pro vedení největších firem, že obezřetnost v podnikání velkých firem je zbytečná, neboť stát to nakonec vždy zaplatí. Telekomunikační bublina tak představuje na jedné straně velkou příležitost pro deregulaci a skutečné odstřížení telekomunikačního sektoru od vlivu státu, ale na druhé straně také představuje nebezpečí návratu regulačních pořádků podobných regulacím dob minulých.

Na závěr obecné části je nutné zdůraznit, že ne úplně všichni v telekomunikační branži byli tak slepí a nadšení z nové ekonomiky. Nejlepším příkladem podnikatelské prozíravosti a opatrnosti je Martin Bouygues. Člověk, který vytvořil průmyslové impérium a nadto i třetího francouzského operátora mobilních telefonů. Pro Bouyguesa byly představy o tom, že pomocí 3G se mobilní telefon stane v podstatě chodícím (tj. přenosným) počítačem připojeným permanentně na internet, sice zajímavé, ale platby miliard USD za licenci na UMTS pro něj byly čirým bláznovstvím a chimérami. A nenechal si tento názor pro sebe. Dne 9. května 2000 byl uveřejněn v deníku Le Monde jeho dopis, kde popisoval situaci, ve které se ocitly mnozí operátoři – být „out“ nebo se zadlužit. Na rozdíl od Bouyguesa se většina operátorů a hlavně jejich manažerů rozhodla být v daný okamžik „in“, a to na úkor akcionářů a dalšího rozvoje svých společností. Těžce se jim to vymstilo – v následujícím textu uvádíme několik exemplárních příkladů.

## Malé případové studie

V následující části se podíváme na to, jak se teoretické predikce splnily ve skutečnosti. Podíváme se na příkladu několika světových firem, jak tržní mechanismus trestá špatné rozhodnutí bez ohledu na to, kdo je vlastníkem a z jakých příčin tato rozhodnutí byla provedena. Tržní mechanismus je také neúprosný bez ohledu na to, o jak velkou firmu se jedná. To popírá zkazky o moci velkých korporací. Pokud nejsou napojeny na regulátory a vládu, které jim vytvoří podmínky, za kterých nemohou prohrát, pak sebevětší korporace jsou při opakování chybných kroků proti výkyvům trhů a jejich trestu bezmocné. A začněme rovnou s jednou z největších telekomunikačních firem na světě – Deutsche Telekom.

### Deutsche Telekom

Jak již bylo řečeno v kapitole o evropských telekomunikačních trzích, byl v roce 1996 po schválení ústavních změn z fiskálních důvodů DT částečně zprivatizován – na kapitálových trzích bylo postupně nabídnuto 57 % jeho akcií. První tranše akcií byla nabídnuta 18. listopadu 1996. Německá vláda si tedy stále podržela významný vliv. Prodej DT byl jedním z nejúspěšnějších IPO v historii. Dnes drží akcie DT asi tři miliony Němců. Což ale vytváří další problém – v případě poklesu jejich cen jde nikoliv o problém soukromé korporace, ale o problém politický. Navíc vládních 43 % stále vytváří efektivní majoritu v případě rozhodování na valné hromadě. Právě tento nečekaný „politický“ efekt vyústil nakonec v odvolání Rona Sommera v létě roku 2002, o čemž je také tento dodatek. Zvláště pokud DT čelí problémům před volbami, které v létě 2002 vypadaly pro tehdejšího kancléře Schrodera nedobře.

V první polovině 90. let byl tedy Deutsche Telekom plně vlastněný státem, a proto byl využíván kromě své podnikatelské funkce i k politickým účelům. Proto po sjednocení dostal za úkol modernizovat telekomunikace v tzv. nových spolkových zemích za každou cenu, což vyvolalo obrovskou investiční vlnu zaplacenou především z úvěrů. Zadluženost DT tak poprvé narostla na úroveň 62,5 mld. USD v roce 1994. Jenomže v té době se jednalo o společnost plně vlastněnou státem, neobchodovanou na veřejných trzích. Čili se nedělo nic. Po dokončení modernizace sítí v nových spolkových zemích začal DT poměrně rychle ze svých monopolních zisků svůj dluh splácet. V té době také přišlo vládní rozhodnutí prodat 57 % jeho akcií. IPO DT skončilo velkým úspěchem. A jelikož se stále jednalo o monopol a jeho dluhy neustále klesaly, začala hodnota akcií DT postupně růst. Vlastně se nic nedělo až do roku 1998.

Jelikož příběhy velkých firem, které budeme vyprávět, jsou také příběhy jejich šéfů, kteří před dvěma lety byli politiky, novináři, analytiky, ale také mnohými ekonomy vynášeni do nebes, musíme se zmínit i o nich. V případě DT se jednalo o generálního ředitele Rona Sommera. Ron Sommer přišel do DT v roce 1996 s jediným cílem. Jako člověk nepostížený minulostí v monopolních telekomunikacích měl z bývalého monopolního molocha vytvořit moderní dynamickou firmu. Jak se mu to podařilo, uvidíme dále.

Jedním z kroků, které byly udělány proto, aby DT získal nový image mezi veřejností, byla i změna firemní barvy. Z dob, kdy DT existoval jako společný podnik s Deutsche Post, si přinesl jako firemní barvu žlutou. Proto se vedení firmy rozhodlo k radikálnímu kroku – za novou firemní barvu zvolilo růžovou (přesněji se jedná o barvu „magenta“).

Další z cest, jakou zvolil Ron Sommer pro přeměnu bývalého monopolu na globálního hráče na telekomunikačních trzích, byla série akvizic, na kterých postupně utratil 80 mld. USD.

Zvláště zarputile DT zaměřil svoji pozornost na oblast střední Evropy, kterou už jen z historického hlediska považoval za svoji doménu. Zejména, když druhá polovina 90. let byla ve znamení privatizačních rozhodnutí týkajících se telekomunikací a rozdělování licencí na GSM, později UMTS. V roce 1999 získal DT rozhodující balík akcií v druhém největším rakouském mobilním operátoru Max.mobil a ještě předtím v roce 1996 minoritní balík v druhém operátoru sítě GSM v ČR, když založil s Českými Radiokomunikacemi společný podnik Radiomobil.

Skutečný akviziční rozmach nastal pro DT v roce 2000, kdy se úspěšně ucházel o 51 % podíl ve Slovenských telekomunikacích a k tomu odkoupil polské a maďarské aktivity společnosti MediaOne. To byl však teprve začátek. V dubnu 2000 přišla první aukce na licenci UMTS ve Velké Británii, které se Deutsche Telekom účastnil prostřednictvím své dceřiné firmy One-to-One a za licenci zaplatil zhruba 6 mld. USD. V květnu 2000 jen tak mimochodem získal majoritu v české telekomunikační společnosti Pragonet, kterou si původně založilo hlavní město Praha a jeho dopravní podnik – za 51% podíl zaplatil DT zhruba jednu miliardu Kč. Částka za Pragonet byla však naprosto směšná proti tomu, co Deutsche Telekom zaplatil za podíl ve společnosti MagyarCom, která vlastní 60 % maďarského Matav (obdobu Českého Telecomu). Musel totiž vynaložit 2,2 mld. USD.

V srpnu 2000 rozjel DT a s ním i jeho šéf svou největší hru – nákup společnosti VoiceStream Wireless, která provozuje mobily v USA. Za nejmenšího z celoamerických mobilních operátorů zaplatil Sommer 30 mld. USD. A ve stejnou dobu na sebe v Evropě soustředila hlavní pozornost aukce licencí na provozování UMTS v Německu. Po poměrně rychlém průběhu nakonec jedna licence přišla na zhruba 8 miliard dolarů a jedním z kupců byl samozřejmě Deutsche Telekom. A právě DT stál za vyhnáním cen za licence tak vysoko, neboť jeho snahou bylo získat větší rozsah pásma. Nikdo se však své části nevzdal a tak na konci aukce po jejích téměř sto kolech se smál jen německý ministr financí. Ostatním mohly zbýt jen oči pro pláč. Rozmach akviziční činnosti vyvolal opětovný růst dluhů, ze kterých se DT právě vymanil. Viz graf. Ještě štěstí pro DT, že se Sommerovi nepodařil nákup Telecom Italia, který nakonec rozhodla italská vláda ve prospěch italské, tedy domácí firmy Olivetti.

Velmi zajímavý byl vývoj cen akcií DT. Telekomunikační šílenství na straně telekomunikačních firem a dodavatelů technologie vrcholilo v srpnu 2000, pak ale technologický optimismus postupně začal opadat. Kurz akcií Deutsche Telekomu a jiných telekomunikačních firem přitom změnu nálady předjímal s půlročním předstihem. Analytici, investoři a bankéři se ukázali přece jenom o něco málo předvídavější než šéfové telekomunikačních firem. Na začátku roku 1999 se akcie obchodovaly za zhruba 35 euro a spolu s horečkou „nové ekonomiky“ rostly až na 95 euro v březnu 2000. Od té doby začal pád z výšin a dnes akcie Deutsche Telekomu stojí něco málo víc než 10 euro. Viz graf.

Počátkem roku 2001 byl optimismus definitivně pryč – DT odmítl účast na privatizaci Českých Radiokomunikací, rozhodl se prodat podíl v americké společnosti Sprint a zahájil námluvy s BT o sdílení německé sítě UMTS.

Stejně tak se vedení DT rozhodlo prezentovat firmu i na sportovním poli. Kromě podpory své cyklistické stáje se DT v roce 2001 stal hlavním sponzorem bundesligového celku Bayern Mnichov, což přineslo zajímavou otázku – musí si Bayern přemalovat tradiční červený dres na růžovo? Naštěstí pro skalní příznivce Bayernu byla odpověď negativní.<sup>139</sup>

Vedle těchto spíše zábavných záležitostí probíhaly ve firmě už s ohledem na nutnost snižovat výdaje i jiné procesy – restrukturalizace, která začala v roce 2000. Restrukturalizace DT znamenala postupné vytvoření čtyř samostatných společností, které pokrývají celý trh TI-

<sup>139</sup> Zajímavé je, že i bývalé monopoly z jiných sektorů v rámci své změny image využily stejnou strategii – zvolily si firemní barvu a začaly sponzorovat bundesligové celky. Firma E.On si vybrala červenou a Borussia Dortmund. Naopak RWE si zvolila barvu modrou a celek Bayer Leverkusen.

MES (Telecommunications, Information Technology, Multimedia, Entertainment, Security Services):

- T – Mobile** – mobilní služby
- T – Com** – tradiční telefonní služby
- T – Online** – internetové služby
- T – Systems** – sítě a software

Jelikož dluhy DT a vývoj na telekomunikačním trhu, který naprosto neodpovídal představám a optimistickým předpovědím, začaly srážet cenu akcií DT, pokusil se šéf DT Ron Sommer o snížení dluhového zatížení společnosti. Jeho plán na snížení dluhů (zveřejněný na podzim 2001) obsahoval následující kroky, které uvádíme i s jejich výsledky:

- IPO T-Mobile – nevyšlo kvůli žalostným výsledkům VoiceStream Wireless<sup>140</sup>;
- Vytvoření čtyřpilířové struktury DT – postupně probíhá (viz např. výše popsané vytvoření společnosti T – Systems jako poslední z plánovaných pilířů), ale přinese výsledky v delším období; v krátkém období přináší spíše náklady na dokončení fúzí s tím spojených;
- Sjednocení značek – postupně probíhá (viz přejmenování českého Paegasu či anglického One-to-One na T-Mobile), ale přinese výsledky v delším období, pokud vůbec, v krátkém období přináší spíše náklady;
- Prodej nepotřebných aktiv, jako první se nabízel prodej systému kabelových televizí – Liberty Media amerického magnáta Johna C. Maloneho byly ochotny na počátku roku 2002 zaplatit za kabelové televize v držení DT 4,9 mld. USD, ale tato transakce nebyla schválena německým federálním antimonopolním úřadem, a to ze zajímavých důvodů – Malone nebyl ochoten se zavázat podmínkou antimonopolního úřadu, aby do německých kabelových televizí investoval dodatečné miliardy USD na jejich up-grade pro jejich možné využívání jako telekomunikačních linek po britském vzoru (Malone hodlal investovat „pouze“ 12 mld. USD a hodlal se zaměřit na poskytování širokopásmového internetu).

Celkově řečeno se Sommerův plán nepodařilo v čase, který byl stanoven, splnit. Částečně je problém v jeho nerealizovatelnosti v krátkém období – především sjednocení značek a vytvoření nové struktury holdingu je běh na dlouho trať. Ale podstatným důvodem je i regulační rámec a politický proces, který se nakonec obrátil proti DT, a to především ve formě antimonopolního zákonodárství a v neochotě podpořit Sommera při snižování počtu zaměstnanců, které mělo přinést právě vytvoření nové struktury a sjednocení značek.

Nicméně racionální jádro Sommerova plánu i po jeho odvolání stále zůstává, neboť možnosti, jak splatit dluh, obnovit důvěru finančních trhů a tím i menších akcionářů, nejsou žádné čáry. V podstatě jsou všem známé, jen je potřeba je aplikovat a nebo najít k jejich aplikaci politickou odvalu, neboť se stále jedná o firmu s velkým vlivem státu:

- vydání nové emise akcií DT (ovlivnitelné vládou SRN);
- prodej části akcií ze čtyř dceřiných firem na kapitálových trzích (částečně ovlivnitelné vládou SRN), není sice nejvhodnější doba pro IPO telekomunikačních titulů, ale není mnoho jiných možností;
- snížení počtu zaměstnanců ze současných 255 tisíc (ovlivnitelné vládou SRN);
- prodej některých aktiv;

<sup>140</sup> Poslední informací ze srpna 2002 je to, že DT se rozhodl svůj podíl ve VoiceStream Wirelees prodat.

- odstranění překážek prodeje některých aktiv – především souhlas se zmíněným prodejem systému kabelových televizí<sup>141</sup>.

Deutsche Telekom tak má šanci, že se z problémů, do kterých sám zabředl vlastní akviziční činností a které částečně způsobila vláda a EU regulačními předpisy, dostane s relativně zdravou kůží.

Cena akcií Deutsche Telekom



## France Telecom

France Telecom – donedávna jeden ze zlatých klenotů v koruně francouzského státu. Podle francouzských zákonů nesmí podíl státu ve France Telecom poklesnout pod hranici 50 %. V roce 1997 došlo k prodeji minoritního podílu (téměř 45 %) France Telecomu na kapitálových trzích. Jednalo se o největší francouzskou privatizaci všech dob. Sice se vliv státu příliš neoslabil, ale France Telecom se dostal pod dohled finančních trhů.

Stejně jako jiní neodolal ani FT a jeho dcery akvizičním orgiím. V roce 2000 koupil FT od Vodafonu (viz dále) 84 % akcií v mobilním operátorovi Orange za 40 mld. USD. V současnosti je jeho hodnota tak zhruba na polovině. Stejně tak koupil např. britského ISP Freeserve a 18 % britské kabelové televize NTL. Na německý trh se dostal prostřednictvím spolupráce se společností MobilCom, což mu nakonec způsobilo velké problémy, neboť její zakladatel a šéf Gerhard Schmid se ukázal jako velice nespolehlivý a svéhlavý partner.

V polovině roku 2002 se hodnota France Telecomu dostala pod úroveň hodnoty jeho 84% podílu ve společnosti Orange. Srozumitelně řečeno – bez Orange by zbytek společnosti měl zápornou hodnotu. To může znít pro mnoho uší poměrně neuvěřitelně.

Metody k řešení obrovského dluhu FT jsou v podstatě stejné jako u DT:

- prodej nepotřebných aktiv – některé technologické společnosti nebo podíly v zahraničních operátorech;
- v případě nouze prodej atraktivních aktiv – třeba právě společnosti Orange;
- snížení provozních nákladů, tj. především snížení nákladů na zaměstnance, kterých má FT kolem 150 tisíc jenom ve Francii;
- snížení investic do rozvoje sítě třetí generace nebo širokopásmového přístupu na internet;

<sup>141</sup> Podle německých zákonů může spolková vláda v odůvodněných případech zrušit rozhodnutí spolkového antimonopolního úřadu.



- emise nových akcií spojená s poklesem státního podílu pod 50 %;
- dodání nových peněz ze strany největšího vlastníka – tj. státu a následná důsledná privatizace.

Uvidíme, zda někdo ve Francii bude mít tu odvahu, aby kromě dodání státních peněz provedl ještě další potřebné kroky. Pomoci by v tom mohlo to, že Evropská komise by asi velice nerada povolovala výjimku z pravidel hospodářské soutěže bez toho, aby dodání státních peněz bylo doprovázeno masivním restrukturalizačním programem. Navíc, francouzská vláda zrovna netrpí přebytkem finančních prostředků.

Cena akcií France Telecom



## Vivendi Universal

Společnost Vivendi má poněkud jinou historii než předchozí telekomunikační giganti. Představuje také tak trochu jiný příběh. Příběh firmy, která se ze svého vlastního teritoria, kde byla doma, vydala na expanzi do oblastí v nové ekonomice, což nakonec způsobilo pád myšlenkového původce expanze Jean-Marie Messiera a ještě k tomu ztrátu jejich vlastních kořenů.

Jméno Vivendi bychom ještě před několika málo lety hledali marně. Na počátku 90. let se ještě společnost jmenovala Company Général des Eaux a jednalo se o poměrně tuctovou vodárenskou firmu. Company Général des Eaux vyrostla v tzv. francouzském modelu řízení vodárenského a kanalizačního průmyslu. Jedná se o systém, na který přechází v současnosti stále více zemí. Jeho počátky se datují ke konci 18. století. Stručně jej lze charakterizovat jako státem kontrované udělování časově omezených licencí na zásobování vybraného regionu vodou, resp. odvod vody odpadní. Téměř všechny vodárenské a kanalizační systémy jsou ve veřejném vlastnictví, ale většina jich je provozována soukromými firmami.<sup>142</sup> Právě tato tradiční vodárenská firma se pod vedením nového ředitele Jeana-Marie Messiera (nastoupil do funkce generálního ředitele v roce 1996) rozhodla vydat do oblasti telekomunikací, moderních technologií, médií, dopravy, energetiky atd. Je otázkou, zda byl Messier vizionářem nové ekonomiky již od počátku – spíše nikoliv. V každém případě se jím stal a s pádem nové ekonomiky padl i on.

<sup>142</sup> 58 % obcí nebo jejich sdružení, což představuje 75 % populace a 85 % veškeré prodávané vody, má soukromého provozovatele své infrastruktury. U odvádění odpadních vod je podíl soukromých provozovatelů asi 40 %. Srov. Brubaker (1998).

Vůbec postava J.-M. Messiera je velice zajímavá z mnoha důvodů. Na rozdíl od mnohých Francouzů považoval neustálé zdůrazňování francouzské výjimečnosti za nesmysl, na schůzích vedení francouzské společnosti používal jako jednací jazyk výhradně angličtinu, stejně tak dokumenty Vivendi byly vedeny v angličtině a ochraně francouzského mediálního trhu před konkurencí ze zahraničí se vysmíval jako archaismu. Skutečně neortodoxní postava francouzského podnikatelského prostředí. Právě Messier byl tím, kdo změnil hned po svém nástupu v roce 1996 nesrozumitelný francouzský název společnosti na krátký a anglicky znějící Vivendi.

Spolu se změnou názvu zahájil Messier akviziční činnost, která vyvrcholila právě během Velké bubliny. V roce 2000 koupila Vivendi za 34 mld. USD společnost Seagram spolu s jejím hollywoodským impériem Universal (Universal Studios, Universal Music). Vivendi se tak vlastně stala kromě jiného producentem filmů, a to nikoliv neúspěšných – např. Jurský park III nebo Čistá duše. Tento nákup se stal pro další osud Vivendi i samotného J.-M. Messiera osudným. Transformoval Vivendi z víceméně utilitní společnosti na multimediální konglomerát. Cena, kterou ovšem za to Vivendi zaplatila, byla příliš vysoká.

Na počátku roku 2001 byla za oficiální strategii Vivendi vyhlášena konsolidace akvizovaných firem a vnitřní růst. Přeloženo do srozumitelného jazyka žádné další fúze a akvizice. Přesto byl rok 2001 ve znamení další série velkých nákupů. A ty směřovaly také do zábavního průmyslu – Vivendi zaplatila za vydavatele učebnic Houghton Mifflin 2,2 mld. USD (červen 2001), za kabelové televize USA Networks 10,3 mld. USD (prosinec 2001) a 1,5 mld. USD za EchoStar Communication Corp.

Jakoby mimochodem utratil Messier v roce 2001 kolem 2 mld. USD za Maroc Telecom.

Po katastrofální ztrátě (12 mld. USD – největší ve francouzské historii) za rok 2001 vyvolané především odpisem goodwillu ve výši 14 mld. USD, poklesem akcií o 80 % z jejich nejvyšší hodnoty v březnu 2000, spory ohledně francouzské televize Canal+ a dalšími, musel J.-M. Messier 1. července 2002 na svoji funkci rezignovat. Jeho rezignací se ale problémy Vivendi nevyřešily. Stejně jako u DT existuje několik možností, jak dál. Avšak na rozdíl od DT nemá Vivendi již v podstatě žádný prostor k manévrování a nic jiného než rozprodej aktiv jí nečeká. Vivendi, jak ji známe nyní, nepřežije konec roku.

Největšími společnostmi ze skupiny, které jsou na prodej, jsou především:

- podíl Vivendi ve společnosti Dalkia – hlavním kupcem by mohla být EdF, která je druhým podílníkem Dalkie;
- Vivendi Environment, odkud vlastně firma vzešla, ale dnes v ní vlastní pouze 42 % akcií po rozhodnutí ze 17. června 2002 o prodeji 21 % akcií – možným kupcem by mohla být Thames Water, což je součást skupiny RWE;
- skupina Connex;
- kabelové televize USA Networks;
- francouzská placená televize Canal+ – pravděpodobným kupcem může být třeba Lagardere Media nebo TF1, neboť francouzské zákony omezují zahraniční vlastnictví mediálních firem;
- mediální a hollywoodské aktivity (Universal);
- podíly v telekomunikačních společnostech od Maroka po Polsko a třeba i
- francouzská telekomunikační skupina Cegetel (do ní patří i mobilní operátor SFR), ve které Vivendi vlastní 44 % a k níž se dostaneme v následující kapitole pojednávající o britském mobilním gigantovi Vodafone.

Vybrali jsme Vivendi jako příklad společnosti, která spolu se svým šéfem podlehla iluzi nové ekonomiky a konvergenční mánie. Nicméně je nutné zdůraznit, že zdaleka nebyla

v tomto oboru jediná ani jedinečná. Její výjimečnost rezultovala pouze z faktu, že vzešla ze staré vodárenské firmy.

*Cena akcií Vivendi*



Že Vivendi nebyla jediná, dokazují další příklady „konvergenčních fúzí“ a akvizicí.

### *AOL Time Warner*

Hlavní myšlenka z fúzí byla podobná jako v případě Vivendi a její koupě společnosti Seagram – dodávat produkty zábavního průmyslu prostřednictvím největšího světového poskytovatele internetu, a to především prostřednictvím širokopásmového přístupu k internetu. Hodnota fúze byla 81 mld. USD. Dnes je hodnota společnosti o 80 % nižší než v době fúze na počátku roku 2001.

### *Walt Disney*

V roce 1999 vytvořil Disney zvláštní společnost Disney Internet Group, jejímž základem se staly internetové společnosti Starwave a Infoseek, za které zaplatil zhruba 400 mil. USD. Po neúspěchu však naprostou většinu aktivit nové společnosti v roce 2001 zrušil, a to včetně internetového portálu Go Network. Odepsal přitom 820 mil. USD. Akcie Walt Disney Company jsou dnes na polovině své hodnoty z doby před dvěma lety.

## **BT**

Vývoj BT byl částečně popsán v kapitole zabývající se evropskými telekomunikačními trhy. BT byl stejně jako celé britské telekomunikační odvětví napřed. Udělal stejné chyby jako ostatní – expandoval do zahraničí, platil přemrštěné ceny za licence, neodhadl vývoj trhu atd. Ale byl o krok napřed. Proto se také dostal do problémů jako první z národních operátorů. Jako první je také začali jeho akcionáři řešit. Metoda, kterou zvolili, není nová ani netradiční. Ale stále účinná a jediná možná. Je to v podstatě cesta, kterou se budou muset vydat i ostatní zadlužení operátoři. Někteří již svůj odchod tímto směrem zahájili (viz příběhy DT, FT a Vivendi), ale neochotně, váhavě a pomalu. Budou muset zrychlit. Recept tedy zní následovně.

### *I. Prodej nepotřebná aktiva a ta, o něž je zájem*

BT především začal prodávat aktiva, aby zredukoval dluhy. A to i aktiva, která by nikdo nečekal. Především se zbavil minoritních podílů v zahraničních operátorech. A také prodal mmO2, neboli svého mobilního operátora.

## II. Vydej akcie

BT emitoval nové akcie, aby získal hotové zdroje a aby snížil nejenom velikost dluhu, ale i jeho relativní podíl vůči vlastnímu jmění.

## III. Propust' staré vedení, které dostalo společnost do problémů

Ten, kdo udělal zásadní chyby, a to opakovaně, nemá nárok na svůj plat. Je potřeba do vedení firmy dostat novou krev, která nebude mít k provedeným akvizicím paternalistický vztah a která bude mít důvěru investorů.

Výsledky pak mohou přijít poměrně rychle. Za poslední rok a půl, kdy BT prochází restructuralizací, se podařilo snížit jeho dluhy z 47 mld. USD na necelou polovinu (22 mld. USD).

Pokud by i ostatní firmy následovaly příkladu BT, a ono jim často nic jiného nezbyvá (pokud odmyslíme státní bail-out, který je z mnoha důvodů nepravděpodobný), pak si můžeme být jisti, že v telekomunikačním sektoru nezůstane v následujících dvou letech kámen na kameni.

Cena akcií BT Group



## Vodafone

Případ Vodafone se od předchozích příběhů poněkud liší. Především se jedná o operátora mobilní sítě. A to nikoliv ledajakého. Vodafone je nejenom největší mobilní operátor na světě, ale i jeden z nejstarších. V Evropě se jedná o nejstaršího mobilního operátora, který byl vždy na špici vývoje – v tom pozitivním i negativním smyslu.

Vodafone začal poskytovat služby mobilního telekomunikačního operátora již v roce 1986. Hitem tehdejší mobilní telekomunikační sezóny byl přístroj od firmy Nokia, který ale vážil 4,7 kilogramu a spíše než o mobilní telefon se jednalo o poměrně těžký a neforemný kufr. V té době se také BT a jeho konkurent Mercury mobilním telefonům spíše vysmívaly a nikdo je nebral vážně. Např. studie „renomované“ společnosti McKinsey odhadovala v roce 1981 poptávku po mobilních telefonech v USA v roce 2000 na 1 milion uživatelů. Věřme, že za desítky milionů USD, které jsou ochotni někteří klienti McKinsey platit za její služby, dostávají přece jenom lepší rady. Ale zpět k Vodafone. S postupným rozvojem mobilních sítí rostlo i renomé a zisky Vodafone.

Vodafone byl oproti všem ostatním o krok napřed – a to i ve fúzích a akvizicích. Jako první opět rozjel velkou loterii, kterou nazýváme „Velká bublina“. V lednu 1999 zahájil svojí ví-

těžnou nabídkou na nákup společnosti Airtouch Communication vlnu fúzí a akvizicí mimo-evropských společností evropskými operátory.

Nicméně začátkem skutečných nákupních orgií v Evropě byl prodej společnosti Orange. Její vlastník – hongkongská firma Hutchison Whampoa Ltd., reprezentována svým ředitelem Canningem Fokem – prodala 19. října 1999 společnost Orange německému operátorovi Mannesmann, a to za 30 mld. USD. Vytvoření takového giganta, který byl přímým konkurentem Vodafonu, však nemohl Chris Gent strpět. Zmobilizoval bankéře a vydal se do boje za převzetí Mannesmannu, který trval několik měsíců. Hlavní boj se odehrával v oblasti cen akcií – Vodafone jimi v podstatě za fúze platil. To vše se odehrávalo na vrcholu dot.comové a telekomunikační bubliny. Aby podpořil Gent svoji pozici, spojil síly s J.-M. Messierem a vytvořili spolu internetový portál Vizzavi, který se měl stát branou do digitálního konvergenčního světa. Projekt Vizzavi zkrachoval stejně jako mnohé jiné, ale v době svého ohlášení pomohl zajistit Vodafonu akvizici-fúzi Mannesmannu. Jednalo se největší fúzi v dějinách SRN – spojení Vodafonu s firmou Mannesmann mělo hodnotu 163 mld. USD (v té době – tj. na vrcholu bubliny). Tato fúze proběhla i přes odpor kancléře Schrödera, který nelibě nesl, že tradiční německou firmu ovládl britský jestřáb. Vliv této mega fúze byl obrovský – spustila lavinu, kdy ostatní telekomunikační společnosti utrácely na akvizicích jako smyslů zbavené.

Vodafone není přítomen na českém trhu přímo. Ale skrze svůj 45% podíl ve firmě Verizon (americká mobilní jednička) je alespoň symbolicky přítomen v největším mobilním operátorovi Eurotel, neboť Eurotel je vlastněn z 51 % Českým Telecomem a z 49 % konsorciem Atlantic West, což je společný podnik Verizonu a AT&T.

Na italském trhu ovládl v roce Vodafone společnost Omnitel, na japonském vstoupil do společnosti J-Phone a na irském trhu v roce 2001 ovládl společnost Eircell. A stále jakoby neměl jestřáb Gent dost. Jelikož pro akvizice používal jako platidla také akcie Vodafonu, které měly v době bubliny vysokou hodnotu, pak jeho dluh není nijak závratný – 8,3 mld. USD. Nicméně odpisy provedených investic se začaly projevovat. Poslední zisk před zdaněním vykázal Vodafone ve fiskálním roce 1999/2000 – 2 mld. USD. V roce následujícím však již odpisy vrhly Vodafone do ztráty kolem 12 mld. USD a v roce 2001/2002 pak vinou odpisů vytvořil Vodafone největší ztrátu v britské historii – 20 mld. USD.

Výhodou Vodafonu je však to, že jako výměnu za akcie skupovaných společností používal své akcie, což jej uchránilo od obrovské dluhové zátěže, pod jakou se prohýbají jeho konkurenti. Přes všechny multimiliardové akvizice je dluh Vodafonu stále ještě přijatelný.

Nicméně hlad Chrise Genta po dalších akvizicích neustává. V roce 2001 získal irského mobilního operátora Eircell, zvýšil svůj podíl v japonském operátorovi J-Phone Japan. V současné době se jeho zájem soustředí na francouzského mobilního operátora SFR ze skupiny Vivendi.

Vodafone tak zatím stále ještě není pod přímým tlakem na změnu strategie, která je orientována na výstavbu infrastruktury pro poskytování mobilního přístupu na internet, ale teprve se uvidí, zda tato sázka byla správná a zda Chris Gent nebude následovat své kolegy Sommera, Messiera a jiné.

Cena akcií Vodafone



## Dodavatelé technologií

Spolu s akciemi telekomunikačních operátorů poklesly také ceny akcií jejich dodavatelů. Nebudeme se nyní zabývat podrobně jejich příběhy – byly by o něco méně barvitě než u operátorů, nicméně poskytneme pohled alespoň na vývoj cen jejich akcií. Uvidíme, že kopírovali vývoj cen akcií svých zákazníků, což je samozřejmě logické.

Alcatel



### Motorola



### Nokia



### Lucent



## B. AT&T

Podstatou tohoto dodatku je vyvrácení dalšího z velkých mýtů v telekomunikačním sektoru, jenž se neustále opakuje a potvrzuje tezi F. A. Hayeka, že většina názorů na hospodářskou politiku má kořeny v pochybené ekonomické historii, a to přesto, že naprostá většina lidí ani neví, že taková vědecká disciplína vůbec existuje<sup>143</sup>.

### *Megamýtus 21:*

*Vývoj AT&T dokazuje, že v telekomunikacích doby minulé zvítězila jedna firma, která zničila ostatní konkurenty a pak musela být regulována státem. Po změnách vyvolaných technologickým vývojem pak bylo nutné AT&T rozbít a vytvořit tak konkurenci, která ovšem stále není možná v oblastech místních smyček.*

### *Vznik Bellova systému*

K vyvrácení tohoto mýtu je nutné se vrátit do historie a prozkoumat to, co se skutečně dělo s firmou AT&T a jejím okolím. Případ telekomunikační společnosti AT&T ztělesňuje vše, co se v regulaci telekomunikací ve světě kdy událo, a je z tohoto pohledu typický. Kromě vyvrácení zmíněného megamýtu pak její vývoj a rozhodnutí, která se jí týkala, ovlivnily vývoj telekomunikací, ale i jiných síťových odvětví po celém světě. Je to velmi poučný a zajímavý příběh, který začíná v polovině 19. století, kdy lidé ve vyspělém světě mohli začít využívat vymoženosti při přenosu informací ještě před několika lety netušené – telegrafu (autorem jeho „zapisovací“ verze z roku 1844 byl Samuel Morse).

Dne 14. února 1876 podává Alexander G. Bell na patentový úřad žádost o patentování svého „vylepšení telegrafu“. Patent (a s ním i monopol na využívání vynálezu a na poskytování licencí k jeho využívání na 20 let) na „mluvící telegraf“ – telefon – mu byl přiznán 7. března. Roku 1877 vzniká Bell Telephone Company a o rok později je v New Havenu (CT) otevřena první ústředna licencovaná Bellovou společností. Telefon získával na oblibě relativně pomalu, zatím se prosazoval zejména v komerčním použití. V roce 1880 se na 1000 lidí vyskytoval zhruba 1 telefon, s nímž bylo denně uskutečněno v průměru necelých 5 hovorů. V roce 1885 byla za účelem výstavby sítě pro meziměstské hovory založena American Telephone and Telegraph Company – AT&T (roku 1892 byl spojen New York s Chicagem, do San Franciska byla síť dokončena až v roce 1915). Telefonní služby může poskytovat v důsledku Bellova patentu pouze jeho společnost (od konce roku 1899 se mateřskou společností Bellova systému stává AT&T). Teprve po vypršení platnosti jeho patentů v letech 1893 a 1894 se stává toto odvětví konkurenčním.<sup>144</sup>

### *Konkurenční léta*

V průběhu let, kdy AT&T držela patent A. G. Bella a byla tedy v pozici chráněného monopolisty, se soustředila na poskytování služeb podnikatelům, a to především v největších městech USA. AT&T poskytovala v jednotlivých oblastech licence k provozování telefonních služeb společností, které byly souhrnně nazývány Bellovy provozní společnosti neboli Bell Operating Companies. Tyto licence byly exkluzivní – tj. pro danou oblast ji držela pouze jedna společnost. Za tuto licenci získala AT&T 35 % akcií provozních společností, provozní společnosti nakupovaly zařízení pro vybudování sítí a koncové terminály od Western Electric, což byla další dcera AT&T, a také musely své sítě propojit se sítěmi pro dálkové hovory, kte-

<sup>143</sup> Viz F. A. Hayek – *Historikové a socialismus, Laissez-faire*, 1998, překlad Josef Šíma.

<sup>144</sup> Vztah mezi patentem a monopolem je sám o sobě zajímavým tématem, které ovšem rovněž přesahuje ambice tohoto textu. Zmiříme pouze, že i v této oblasti jsou telekomunikace ilustrativním případem: o provenství při vynálezu telefonu se vedly dlouhé spory, zdá se, že nezávisle na Bellovi učinili takový vynález prakticky ve stejné době ještě nejméně dva vynálezci: Elisha Gray a Thomas Alva Edison. Ti ovšem nesměli svůj telefon nijak využívat...



ré provozovala samotná AT&T. Stejně tak byly pod přímým dohledem AT&T v oblasti inženýrské. V době monopolu byla roční návratnost investic AT&T okolo 46 procent.

Z již řečeného vyplývá, že po vypršení Bellových patentů se oblast telekomunikací stala okamžitě centrem zájmu, neboť kromě vysoké míry návratnosti investic nabízela několik oblastí, které AT&T ve své strategii velmi opomíjela – méně osídlené oblasti a především trh domácností. Navíc s kvalitou služeb AT&T nepanovala příliš velká spokojenost a její ceny byly považovány za vysoké. Již od samého počátku konkurence v amerických telekomunikacích se tak rozhořel boj mezi AT&T na jedné straně a nezávislymi poskytovateli telekomunikačních služeb (Independent Communication Companies = ICCs) na straně druhé. AT&T, jak již bylo řečeno, postupovala při budování své sítě centralisticky – směrem shora dolů. ICCs naopak postupovali opačně – odzdoila nahoru<sup>145</sup>. Pokud u AT&T měla rozhodující slovo v oblasti cen, strategií a technických záležitostí centrála, pak u ICCs měly rozhodující slovo jednotlivé asociace na státní úrovni, výjimečně asociace na úrovni federální. Navíc, jelikož se jednalo o množství nezávislých společností, pak žádné rozhodnutí asociace nebylo a ani nemohlo být pro její členy závazné. V AT&T naopak došlo počátkem století ještě k větší centralizaci – AT&T získala v jednotlivých provozních společnostech podíl vyšší než 50 procent a činnost celého Bellova systému tak byla definitivně centralizována do ústředí v New Yorku. Boj mezi AT&T a ICCs tak dostal další náboj – jednalo se o boj mezi centralizovanou a decentralizovanou strukturou.

Výhodou centralizace je jednodušší standardizace, naopak výhodou decentralizace je mnohem větší flexibilita vůči potřebám zákazníků. A právě tato výhoda začala první fázi souboje rozhodovat. Především v zemědělských oblastech se telefon brzy stal velice populární. Farmáři jej začali nakupovat od nových výrobců, kteří se po expiraci Bellových patentů začali objevovat jako houby po dešti. Pro farmáře měl dvě hlavní výhody – redukoval jejich sociální odloučenost a umožňoval jim rychlejší a operativnější spojení s obchodníky se zemědělskými produkty ve městech.

Reakce AT&T na úspěch ICCs v zemědělských oblastech na sebe nenechala dlouho čekat – především AT&T odmítala v letech 1894 až 1899 propojit ICCs z jednotlivých zemědělských oblastí. To byla další ze zásadních chyb AT&T. ICCs získal podporu a kapitál od místních obchodníků a podnikatelů, kteří pochopili, že telefonní spojení do oblastí ignorovaných AT&T jim může zvětšit potenciální trh. ICCs tak začaly budovat linky a ústředny pro dálkové hovory a také se začaly vzájemně propojovat. Nicméně zde se zpočátku projevila nevýhoda decentralizace, neboť používané vybavení jednotlivých lokálních a regionálních společností nebylo vždy plně kompatibilní, a proto kvalita dálkových hovorů alespoň zpočátku nedosahovala kvality nabízené Bellovými společnostmi. Tuto nevýhodu se ale velice rychle podařilo odstranit na již zmiňovaných regionálních a celonárodních asociačních setkáních. Na těchto setkáních se také prosadila myšlenka vybudovat vysokokvalitní celonárodní síť, neboť hlavním zdrojem příjmu byli tehdy stejně jako dnes firemní zákazníci, kteří preferovali kvalitu před nízkou cenou. V roce 1906 se také ICCs podařilo sjednotit standardy na jednotlivých sítích a toto sjednocení i implementovat<sup>146</sup>.

Podívejme se tedy číselně, jak se konkurenci dařilo pronikat na trh, který byl do roku 1894 plně v Bellových rukou. Do konce roku 1894 existovalo již 80 společností, kterým se podařilo získat 5% podíl na trhu. Počet telefonů se rozrostl z 270 tisíc v roce 1894 na více než 6 milionů v roce 1907. Pouze zhruba polovina z těchto 6 milionů telefonů byla součástí sítě AT&T. Ceny klesaly, obzvláště v městských oblastech, kde telefonní služby nabízelo více poskytovatelů. S cenami klesaly i zisky: kolem roku 1907 se průměrná rentabili-

<sup>145</sup> Tohoto odlišného přístupu si všimli již současníci a byl publikován v dobových telekomunikačních žurnálech.

<sup>146</sup> Komplettní standardizace se týkala regionů, nikoliv celonárodní úrovně. To vyplývalo ze struktury asociačních jednání, kdy celonárodních mítinků se zúčastnily především velké společnosti. Regionálních se pak zúčastnily i společnosti střední a malé. Standardizační dohody se tak řešily spíše na regionální úrovni.

ta pohybovala kolem 8 %. V tabulce je poskytnut celkový pohled na telefonní trh v USA v roce 1907.

Oblast	Bellov systém (%)	ICCs (%)	ICCs spojené s Bellovým systémem (%)	Bell plus spojení nezávislí (%)
USA	51,2	48,8	13,7	64,9
Severní atlantické pobřeží	74,9	25,1	3,3	78,2
Jižní atlantické pobřeží	57,2	42,8	7,4	64,7
Severní středozápad	33,8	66,8	20,5	54,3
Jižní středozápad	50,2	49,8	18,6	68,9
Západ	71	29	6,7	77,7

Přes všechny úspěchy měly ICCs neustálé problémy se získáváním dostatečného kapitálu. Hlavním důvodem byl cenový boj s AT&T, kdy AT&T stanovovala ceny na některých trzích tak nízko, aby příslušná provozní společnost byla ve ztrátě, ale spolu s ní i ICCs. Typickým příkladem byl souboj o přístup do New York City, který probíhal především v horních částech státu New York. Ze zisků monopolu v NYC bylo dotováno cenové podbízení neboli cenové predátorství v horní části státu New York. Tato strategie byla korunována úspěchem – v roce 1907 zkrachoval významný ICC v Rochesteru a prodal svá aktiva AT&T, což snížilo hodnotu všech okolních ICCs. Tato reakce vyplývá ze síťového efektu. Např. hodnota akcií sousedního ICC z Buffala – Federal Telephone Company of Buffalo – propadla z 33 USD na 13 USD po zmíněné akvizici. To byla další nevýhoda decentralizace – prodej aktiv AT&T byl sice nejlepší z hlediska zkrachovalého ICC, ale nebyl optimální z hlediska ICCs jako celku. Důsledkem tohoto krachu byl pokus sjednotit řízení všech ICCs. To se do značné míry podařilo až počátkem roku 1909.

Důvodem, proč AT&T mohla se svojí strategií predátorského oceňování služeb uspět, bylo především a výlučně to, že některé její trhy byly od vstupu konkurence ochráněny a AT&T tak na nich mohla i nadále účtovat monopolní ceny. Právě tyto regulační bariéry a schopnost AT&T je udržet nakonec celý souboj rozhodly. Pokud by AT&T nebyla chráněna místními regulátory, pak by nikdy nemohla použít s úspěchem v takovém měřítku predátorskou cenovou politiku. V případě jejího použití by zkrachovala, neboť její použití je pro firmu, která se jí snaží aplikovat, vražedné, jak ještě uvidíme u Central Union, která by bez podpory mateřské AT&T nikdy nemohla přežít. Nikoliv tedy kvalitnější služby a nižší ceny vyplývající z vyšší produktivity, ale zbytky regulace, které zůstaly i po vypršení platnosti Bellových patentů, byly klíčovým faktorem pro další osud amerických a do značné míry i světových telekomunikací.

V případě státu New York mohly ICCs působit, jak již bylo řečeno, pouze v horní části – v oblasti Velkých jezer, nikoliv v New York City. ICCs se snažily všemi silami získat povolení ke vstupu do NYC, neboť ceny účtované AT&T na newyorském trhu byly vysoké, v nevhodné struktuře a kvalita služeb nízká. Zisky z NYC nebyly reinvestovány, nýbrž byly používány na dotace v jiných oblastech. Obdobná situace byla v Chicagu. Pokud by bylo udělení licence závislé na referendu, pak by licence ICCs byla udělena bez problému. V některých městech tomu tak bylo – referendum a udělení licence proběhlo v roce 1906 a 1907 v Denveru, Omaze, Portlandu a San Francisku.

Bohužel ve většině měst bylo udělení licence závislé na městské radě či místních regulátorech. A situace se od 70. let 19. století změnila – v té době udělovaly městské rady licence na poskytování veřejných služeb bez podmínek, zadarmo a pro několik subjektů (např. plynárenské společnosti<sup>147</sup>). Na počátku 20. století si městské rady a místní regulátoři vymíňovali

<sup>147</sup> Podrobně viz M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství*, LI, 1999.

podmínky. Zpravidla obsahovaly ustanovení o maximálních cenách, požadavky bezplatných telefonních služeb pro město, požární službu, policii apod. a také roční poplatky za udělení licence. Tyto podmínky AT&T ve svých licencích ze 70. let neměla. Na udělování těchto podmínek nebo neudělování licencí ICCs měla velký podíl také AT&T – někdy její lobbování překračovalo zákon a dalo by se spíše nazvat uplácením.

Typickým případem je právě zmíněných New York City, které bylo z mnoha ohledů klíčové. Už jenom proto, že se jednalo o oblast, která se výrazně podílela na telefonním provozu po celých Spojených státech, ziskovosti AT&T a možnosti dotovat jiné oblasti. AT&T udělala vše pro to, aby žádný z ICCs licenci nedostal. V roce 1905 New York Electric Lines získalo licenci, ale na trh nevstoupilo proto, že podle rozhodnutí soudu muselo, pokud chtělo poskytovat telefonní služby, využívat kanály Empire Subway Company. Ta však byla dceřinou společností AT&T. Důvodem bylo to, že v roce 1884 bylo podle městského zákona nařízeno, že všechna vedení utilit (tj. elektřina, plyn, telekomunikace apod.) musí vést pod zemí. V té době se jednalo spíše o experiment a tak nikdo nechtěl tato vedení stavět. Empire Subway Company se nabídla, že tuto investici provede za podmínky, že každá utilitní společnost musí jejími kanály vést svoje rozvody. Empire Subway Company se zavázala, že každé společnosti toto umožní a bude si účtovat „rozumnou cenu“ (bez jakéhokoliv označení, co je rozumnou cenou). New York Electric Lines ani jiný ICC tak neměl šanci – buď nebylo v kanálu místo, nebo sice bylo, ale cena byla z pohledu ICCs „nerozumná“. Poslední z řady pokusů ICCs se uskutečnil v roce 1907, a to společností Atlantic Telephone Company. Sice získala licenci, ale podmínky v ní efektivně zabránily stavbě telefonní sítě. Opět se jednalo o pronájem prostoru v kanálech Empire State Company a také o platby městu za udělení licence stejně jako o schvalování vydávání akcií nebo bondů. Poslední podmínka zněla následovně: do šesti měsíců musel držitel licence prokázat, že vytvořil propojení do všech městských částí a měst, které měly více než 4000 obyvatel a byly v okruhu 1000 mílí! Nesplnění jakékoliv podmínky znamenalo odebrání licence.

Zajímavý vývoj proběhl v Connecticutu. V roce 1899 byl schválen zákon, který v podstatě vytvořil na území státu neregulovaný telefonní monopol. Schválení tohoto zákona bylo vyvoláno žádostí ICCs ke státnímu parlamentu o udělení licence. Vzájemné dohady mezi parlamentem, AT&T a ICCs nevedly k ničemu. Nakonec se ICCs a AT&T dohodly, že nechají rozhodnout někoho jiného než státní parlament. S podporou obou stran tak parlament schválil zákon, ve kterém schvaloval licenci parlament na základě dobrozdání vyššího soudu, že konkurence v telefonních službách je „ospravedlnitelná veřejným zájmem“. Nikdo novou licenci nezískal. V roce 1907 po stížnostech ICCs tak byl tento zákon novelizován v tom smyslu, že nebylo zapotřebí schválení parlamentem, povinný souhlas vyššího soudu zůstal zachován. Situace se tak nezměnila.

Obdobné těžkosti a obstrukce zabránily ve vybudování sítí ICCs v Chicagu a Bostonu. Případ Bostonu je skutečně kuriózní – v roce 1906 Rada města Bostonu udělila licenci na výstavbu telefonních sítí pro ICCs v některých ulicích Bostonu. Toto rozhodnutí podléhalo schválení Nejvyšším soudem státu Massachusetts. Ten rozhodnutí zamítl jako neústavní, protože „nebyly přesně specifikovány jednotlivé části zmíněných ulic“. V Chicagu zase Městská rada zamítla žádost o stavbu sítě, neboť nabízené ceny pro zákazníky byly velmi nízké (ve srovnání s AT&T), „a proto nebyla žádost dostatečně kredibilní“.

Definitivní, rozhodující a závěrečná fáze boje mezi ICCs a AT&T se však nakonec odehrála na středozápadě nebo, jak Američané občas rádi říkají, na „starém Západě“ (v naší tabulce se jedná o oblast severní středozápad). Středozápad byl oblastí, kde ICCs dosáhly největších úspěchů. Jednalo se o území společnosti Central Union, která jakožto součást Bellova systému poskytovala služby na území Indiany, Ohia a Illinois, avšak kromě měst Chicago, Cincinnati a Cleveland, která byla obsluhována jinými společnostmi Bellova systému. Pokles

podílu AT&T (resp. Central Union a s ní afilovaných ICCs) pokračoval i v dalším roce (1908), kdy se snížil na 48 %. Již od roku 1906 byly hlavní dálkové ústředny a trhy v Toledo, Clevelandu a Indianapolis kontrolovány holdingovou společností United States Telephone Company. Tato společnost poskytovala služby v Ohio a Michiganu a vlastnila společnost New Long Distance Company of Indiana, která dále vlastnila dalších asi 20 lokálních poskytovatelů telekomunikačních služeb. United States Telephone Company byla dále propojena do dalších oblastí – např. do oblasti Federal Telephone System v Buffalu nebo Kinloch System v St. Louis.

Důvody úspěchu ICCs od samého počátku na středozápadě lze hledat především v tom, že poskytovaly kvalitní místní služby, nižší ceny, vzájemné regionální propojení a také v tom, že na středozápadě hrála roli snaha podporovat lokální firmy ze strany obyvatelstva a ostatních podnikatelů. Chybou AT&T bylo i jmenování Johna Sabina ředitelem Central Union (již v roce 1901). John Sabin předtím působil jako ředitel Pacific Telephone Company, což byla další součást Bellova systému, které se podařilo relativně dobře odolávat nástupu ICCs. AT&T praktikovala na Západě tzv. ten-party service, což bylo sdílení koncové stanice deseti zákazníky. Sabin po jmenování do čela Central Union provedl to samé, co na Západě – zavedl ten-party service. Jenomže v tomto ohledu se přepočítal, neboť naprostá většina zákazníků na středozápadě byla napojena v systému four-party service. Zavedení ten-party service tak znamenalo značnou degradaci služeb pro zákazníky, což samozřejmě přispělo k odlivu zákazníků k ICCs, které nabízely one- nebo nejhůře two-party service. Navíc se ukázalo, že ten-party service není zisková. Jelikož znamenala nižší kvalitu, musela být nabízena za nižší cenu. AT&T však tuto chybu přes upozornění některých zaměstnanců – např. hlavního inženýra Josepha Dismaye – nedokázalo rozpoznat. A tak praktikovalo ten-party service až do smrti J. Sabina v roce 1903. Na místo zesnulého Sabina byl do čela Central Union jmenován L. R. Richardson, který se soustředil především na zkvalitnění služeb, neboť pochopil, že hlavní slabinou Bellova systému byla nízká kvalita.

Jako reakce na úspěch ICCs se začala v AT&T diskutovat taková cenová politika, která by finančně vyčerpala ICCs. Ztráty Central Union stejně jako zvýšené investice do zkvalitnění sítě by pokryla AT&T. Další výhodou AT&T bylo to, že pro započítání poskytování služeb v nějakém městě bylo nutné od místních úřadů získat k takovému podnikání licenci – viz výše.

Predátorská cenová strategie byla diskutována a používána s plným souhlasem Theodora Vaila, prezidenta AT&T od roku 1907, který ve funkci nahradil Fredericka Fishe. Postava Theodora Vaila je pro další vývoj AT&T klíčová. Theodore Newton Vail byl přesvědčen o tom, že posláním telefonu je umožnit spojení každého uživatele telefonu s jakýmkoliv jiným – tento koncept nazval univerzální službou<sup>148</sup>. Vzhledem k tomu, že AT&T nebyla ochotna síť nezávislých společností ke své síti připojit, nebylo možné, aby se zákazník nezávislé společnosti spojil prostřednictvím telefonu se zákazníkem AT&T. Aby naplnění univerzální služby dosáhl, začala AT&T nejen provádět akvizice jednotlivých nezávislých telefonních společností, proti kterým nasadila již zmíněnou predátorskou strategii. Začala se rovněž majetkově podílet na telegrafním gigantovi Western Union.

Veil sám připustil, že bez masivních dotací ze strany AT&T by Central Union byla dávno zlikvidovaná. Mezi lety 1898 a 1913 nalila AT&T do Central Union asi 30 milionů USD. Veilovým explicitně definovaným cílem bylo dosáhnout toho, aby ICCs nemohly pronikat na monopolní trhy AT&T, odkud bylo možné financovat predátorskou strategii.

AT&T se ale soustředila i na to, aby ICCs nemohly získat dodatečné zdroje na přežití cenové války a na další rozvoj služeb. ICCs totiž mohly přežít i cenovou válku s AT&T, pokud

<sup>148</sup> V tomto ohledu se jednalo o soupeřníka jiného kapitána průmyslu – Samuela Insulla, který prosadil monopolizaci elektroenergetiky v USA. Podrobně viz M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství*, LI, 1999.

by se jim podařilo získat podporu silných finančních skupin, které by poskytly dostatek zdrojů pro cenovou válku a další rozvoj sítí. ICCs neměly příliš šanci získat zdroje na kapitálových trzích, neboť jejich ziskovost nebyla velká, nebyly považovány na rozdíl od AT&T za „jisté“ akcie (nedržely je ve svých portfoliích velké banky a investiční společnosti<sup>149</sup>) a nebyly obchodovány na NYSE. Dalším problémem byly již zmíněné potíže se vstupem do odvětví. Malí a střední investoři tedy nebyli možným zdrojem. Jediným zdrojem tak zůstávali institucionální investoři a velké banky. Ty však měly velice úzké vztahy s AT&T. Např. J. P. Morgan nebo Kidder Peabody podporovaly pouze AT&T. Tito finanční hráči měli velice úzké vztahy s ostatními a jelikož měli zájem na vytvoření monopolu, snažili se aktivně zabránit v získání peněz pro ICCs.

Typickým případem je vůle financovat rozjezd jednoho ICC v Milwaukee ze strany finančníka George Sheldona v roce 1902. V okamžiku, kdy se o tom dozvěděl tehdejší šéf AT&T Fish, požádal J. P. Morgan, aby přesvědčili Sheldona o stažení podpory. Pod společným tlakem J. P. Morgan a First National Bank pak Sheldon svoji podporu stáhl a projekt v Milwaukee zkolaboval. Tento případ nebyl zdaleka jediný.

Další taktikou AT&T, jak omezit financování ICCs, byly akvizice. V některých městech získávali výrobci telekomunikačního zařízení za výstavbu ústředn a sítí pro ICCs jejich akcie nebo bondy jako formu úhrady dluhu. Proto AT&T koupila dva největší nezávislé poskytovatele telekomunikačního zařízení – Stromberg-Carlson a Kellogg Manufacturing<sup>150</sup>.

Peníze pro ICCs se tak rekrutovaly z místních a regionálních kapitálových trhů – Cincinnati, Columbus, St. Louis, Toledo, Minneapolis nebo Cleveland. Avšak kapitálové zdroje byly pro účely a potřeby ICCs nedostatečné. Největší z regionálních trhů byl Cleveland, ale objem obchodů na něm provedených nedosahoval ani 1 procenta objemu NYSE.

Ranou pro ICCs byla i finanční panika roku 1907, v jejímž důsledku vznikla mimo jiné i americká centrální banka – Federal Reserve System<sup>151</sup>. Akcie a bondy ICCs rozhodně nebyly „bezpečným přístavem“ v rozbouraných finančních vodách. Naopak akcie a bondy AT&T tuto úlohu v obecném povědomí plnily dobře.

Další velkou hrozbou pro AT&T byla situace, kdy by se ICCs pokusily využít sítí telegrafních společností – Western Union a Postal Telegraph – pro své dálkové hovory. AT&T se s oběma společnostmi dohodla, že ICCs nebudou moci jejich sítě využívat výměnou za to, že AT&T neposkytne své sítě ani jedné společnosti k tomu, aby se dostala na teritorium jiné společnosti. Zvláště s Western Union byla dohoda jednoduchá, neboť se na ní AT&T majetkově podílela.

V roce 1909, jak již bylo naznačeno, uskutečnily ICCs další krok k vytvoření jednotné celonárodní sítě pro dálkové hovory. ICCs v té době již přes všechny potíže vytvořily regionální sítě na středozápadě, ve středních atlantických státech a v horní části státu New York. Na jaře 1909 byly ze strany Independent Long Distance Telephone and Telegraph Syndicate učiněny kroky k unifikaci regionálních systémů a k dodatečnému propojení. Tento vývoj AT&T naprosto vyděsil. Přes veškerou snahu mohla přijít o svoji jedinou velkou výhodu – kvalitnější dálkové (meziregionální) hovory. ICCs navíc přišly s mnoha cenovými novinkami – levnějšími off-peakovými sazbami a množstevními slevami. AT&T nic takového svým zákazníkům neposkytovala. Predátorská taktika slavila zatím tedy jen částečný úspěch. V situaci konce prvního desetiletí nebyli vlastníci vlastníků ICCs příliš ochotni své sítě AT&T prodat, naopak hrozil jejich další rozmach. Další hrozbou byl zásah ze strany státu, který

<sup>149</sup> Jediný indikátor pro malé investory, klasický rating, v té době neexistoval. Institucionální investoři se orientovali ve světě utilit především podle srovnávání licenčních podmínek jednotlivých utilit. Jelikož licence ICCs měly vždy horší podmínky než licence AT&T, pak byly konzervativními bankéři a institucionálními investory považovány za rizikovější než akcie AT&T.

<sup>150</sup> Ten však vlastnila jen v letech 1902 až 1909, kdy jej byla nucena prodat na základě soudního rozhodnutí.

<sup>151</sup> Podrobněji o finanční panice roku 1907 v M. a R. Friedmanovi: Svoboda volby, LI, 1995, nebo M. Friedman, A. J. Schwartzová: A Monetary History of the United States 1867-1960, Princeton University Press, 1963.

v chování AT&T mohl začít spatřovat formování monopolu (od roku 1890 totiž platil Shermanův zákon, první protimonopolní předpis světa). Vail tak potřeboval na svou stranu získat stát, a proto pozměňuje strategii své společnosti. Vedle neustávajícího boje proti ICCs začíná prohlašovat, že konkurence v oblasti telefonie nevede k ideálu univerzální služby a nepředstavuje vhodné uspořádání tohoto odvětví, neboť vede k „neefektivní duplikaci“ navzájem nepropojených sítí. Požaduje, aby stát na konkurenci nějak dohlížel<sup>152</sup>.

Jako reakci na činnost ICCs v roce 1909 navrhl hlavní architekt cenové politiky AT&T F. A. Pickernell v oblastech středozápadu, kde neměla AT&T monopol, další až 50% snížení cen. S úspěchem využívaná predátorská politika byla tedy implementována na středozápadě v květnu 1909. Poté, co se United States Telephone Company cenově přizpůsobila, AT&T snížila ceny ještě o další třetinu. Takový pokles cen již ICCs nemohly následovat. Tím se AT&T podařilo přeměrovat velké množství hovorů do své sítě na úkor ICCs. Srovnání je poskytnuto v následující tabulce.

	Září 1908	Září 1909	% změna
<b>Provoz</b>			
Provoz Central Union v oblastech se sníženou cenou	34001	52041	53,1
Provoz Central Union v oblastech s nesníženou cenou	26766	29783	11,3
Provoz AT&T v oblastech se sníženou cenou	13000	20120	54,8
Provoz AT&T v oblastech s nesníženou cenou	5196	6650	28
<b>Příjmy</b>			
Příjmy Central Union v oblastech se sníženou cenou	10916	9554	-12,5
Příjmy Central Union v oblastech s nesníženou cenou	5271	5628	6,8
Příjmy AT&T v oblastech se sníženou cenou	9662	9152	-5,3
Příjmy AT&T v oblastech s nesníženou cenou	7293	9184	25,9

Tato finanční rána pro United States Telephone Company, která neměla žádný dodatečný zdroj na pokrytí ztrát, ji donutila její aktiva v říjnu 1909 prodat. AT&T se obávala zásahu státu, neboť v té době vrcholil soudní proces s firmou Standard Oil, a proto pouze zafinancovala koupi nabízených aktiv. Kupcem se tak za peníze AT&T stala firma R. L. Day Company. Poté, co proběhl prodej, se ceny AT&T vrátily na úroveň před jejich snížením.

Tato akce likvidace konkurenta měla velký efekt i na další trhy. Trh v oblasti St. Louis byl obsluhován dvěma společnostmi – Bell of Missouri (součást Bellova systému) a nezávislou Kinloch Telephone Company. Kinloch byl v lepší pozici než Bell, měl lepší propojení, nabízel vyšší kvalitu, nabízel také nižší ceny, a přesto získával vyšší příjem z jedné telefonní stanice než konkurenční Bell a měl vyšší návratnost investovaného kapitálu. Růst zákazníků byl také mnohem vyšší u Kinlocha než u Bellu. V srpnu 1909 začala AT&T cenovou válku proti Kinlochovi. Kinloch na snížení cen nereagoval, neboť nechtěl zažít zkušenost z cenové války v Ohio. Po pádu United States Telephone Company neměl Kinloch nic proti převzetí ze strany AT&T. Podobně se vedlo i ostatním ICCs z Ohia, Missouri a Kansasu.

Zajímavé je, že přestože existoval již Shermanův zákon, který také byl proti Standard Oil využit, nikdo se jej nepokusil v té době využít proti AT&T. Jediná významná hrozba v té době přišla z nečekané strany. Jednalo se o žalobu minoritního akcionáře Central Union, neboť po celou dobu konkurence a predátorského chování Bellova systému nevyplácel dividendy a nesl do značné míry náklady celofiremní strategie. Soudní rozhodnutí se ztotožnilo s názorem žalobců a nařídilo AT&T prodat podíl v Central Union. Nicméně k tomu nikdy nedošlo, protože před dokončením odvolacího řízení bylo dosaženo mimosoudního vyrovnání

<sup>152</sup> Opět je zde až překvapivá shoda se *Samuelem Insullem*. Viz výše.

mezi AT&T a žalobcem, který za své akcie získal 1,75 mil. USD. V podstatě si nechal vyplatit výpalné, neboť jejich tržní cena v té době byla asi 90 tis. USD.

### ***Kingsburyho závazek***

Po zásadním oslabení ICCs (nikoliv jejich likvidaci) kolem roku 1910 Vail konečně přesvědčil státní úředníky, že ničivá konkurence není v zájmu telekomunikačního sektoru, a na konec dochází roku 1913 k dohodě mezi AT&T a vládou, která vstoupila do dějin jako tzv. Kingsburyho závazek. AT&T se v ní zavázala prodat svůj podíl ve Western Union, neprovádět další akvizice a propojit své sítě se zbylými konkurenty. Ze strany AT&T se však samozřejmě nejednalo o žádný akt dobročinnosti. Ačkoliv si svým závazkem prakticky uzavřela cestu k získání zákazníků nezávislých společností, podařilo se jí zajistit si pevnější postavení na již získaných trzích. Dobrovolně a ráda se podrobila státní regulaci výměnou za omezení potenciální konkurence. Důsledkem Kingsburyho závazku byl vznik lokálních monopolů: trh telegrafních služeb zůstal Western Union, trh místních telefonních služeb byl pečlivě rozdělen mezi AT&T a zbývající nezávislé společnosti (bez možnosti si navzájem konkurovat), trh meziměstských a dálkových hovorů zůstal AT&T. Tato dohoda se tak stala počátkem konce konkurence v telekomunikacích.

O tom, jaký vliv měla konkurence na rozvoj telekomunikačních sítí, se lze přesvědčit v následující tabulce. Po skončení konkurenčního období se rozvoj telefonie zpomalil, a to přes malou penetraci – v roce 1920 činila v USA pouze 35 %.

Léta	Růst (%)
1885 – 1893	4,6
1894 – 1907	20,6
1908 – 1912	5,5
1913 – 1917	3,9
1918 – 1929	3,1

### ***Monopolizace***

Dalším skokem k monopolizaci se stala I. světová válka. Z důvodu národní bezpečnosti znárodnila vláda Spojených států celé telekomunikační odvětví. Tento, ze strany AT&T zprvu poněkud chladně přijímaný krok učinil velmi mnoho k posílení jejího postavení. Tehdejší Postmaster General (jakýsi „ministr spojů“) Albert Bursleson totiž jakožto správce telefonních společností nejmenoval nikoho jiného než Theodora Vaila. (Jakožto správce telegrafní společnosti byl zvolen, překvapivě, Vailův osobní přítel a šéf Western Union Newcom Carlton.) Bursleson navíc přijal dohodu navrženou ze strany AT&T, stanovující podmínky státního vlastnictví a výši kompenzací. Stát se tak zavázal odvádět AT&T 4,5 % z hrubých příjmů celého odvětví, poskytovat náhrady za opotřebení, uspokojovat všechny nároky na dividendy a úroky a krýt veškeré případné škody. Vail a AT&T si tak vůbec nestěžovali, a když 1. srpna 1919 vláda předávala znárodněný majetek zpět, přidala navíc 13 milionů dolarů na náhradu škod, ačkoliv se o žádných konkrétních škodách nevědělo.

Období státního vlastnictví telekomunikací přineslo rovněž nový jev – regulaci sazeb dálkových hovorů a jejich křížové dotace za účelem vytvoření jednotné ceny po celém území Spojených států. Aby bylo možné účtovat na jednom lokálním trhu více (a dotovat tak uměle nízké ceny na jiném trhu), musela být v mnoha oblastech jakákoliv konkurence zakázána. Jedinou společností, která byla schopna odpovídajícím způsobem plnit požadavky komisí dohlížejících nad „veřejnými službami“, se stala AT&T.

Osud telekomunikačního odvětví byl formálně a definitivně zpečetěn v roce 1934 (přijetím Communication Act). Vzniká Federální komunikační komise (Federal Communications Commission – FCC), která byla kromě dohledu nad cenami schopna na federální úrovni omezovat vstup do odvětví. Jakákoliv společnost, která chtěla vstoupit na telekomunikační trh, musela nejprve získat osvědčení o veřejné prospěšnosti a potřebnosti. Byla-li určitá oblast již jednou společností obsluhována, byla přítomnost další společnosti považována za neefektivní a proto nežádoucí.

Existující telefonní společnosti byly rovněž státem chráněny před konkurencí jiných technologií. Již roku 1927 přebrala vláda Spojených států kontrolu nad – pro AT&T potenciálně nejnebezpečnější – technologií, umožňující přenos informací bez pevného spojení: radiovým spektrem a vysíláním. Zákon (Radio Act) zakazoval radiovým společnostem poskytovat telefonní služby.<sup>153</sup>

Jak vidíme, státní zásahy do telekomunikačního odvětví nepramenily ze snahy regulovat monopol, který v tomto odvětví nějak „přirozeně“ vzniknul, jak se mnozí dodnes domnívají, nýbrž naopak ze snahy státu a některých subjektů na trhu toto odvětví zmonopolizovat a zajistit si tak ochranu před potenciální konkurencí. Tento, pro veřejnost ne zrovna atraktivní tah byl zamaskován tvrzením (jak již bylo několikrát ilustrováno výše, nesprávným), že konkurenční prostředí není pro telekomunikační odvětví vhodné, neboť konkurence není kompatibilní s možností propojení sítí. Monopolizace byla doprovázena ostentativním podřízením se regulaci ze strany státu, čímž byly eliminovány případné obavy veřejnosti z existence monopolu.

### **Zlatá léta monopolu**

Po dokončení monopolizace a v podstatě v době vrcholného úspěchu tak tzv. Bellův systém neboli AT&T v sobě zahrnoval poskytování místních hovorů, vnitrostátních hovorů, mezistátních hovorů a mezinárodních hovorů a skrze svoji dceřinou společnost Western Electric byl také jediným dodavatelem telekomunikačních zařízení jak pro sebe, tak i pro své zákazníky. V té době plně platilo rčení: „Můžete mít jakýkoliv telefon, pokud se jedná o černý přístroj vyráběný Western Electric.“<sup>154</sup> Celé telekomunikační odvětví a společnost AT&T především podléhaly rozsáhlé vládní regulaci. Jednotlivé státní a místní vlády regulovaly sazby telefonních hovorů pro podnikatele a domácnosti, FCC regulovala sazby mezistátních hovorů a dohoda států regulovala rozložení nákladů mezi místní a dálkové hovory.

Typické důsledky takové regulace jsou nasnadě a byly již částečně zmíněny:

- Cenová distorze
- Špatná alokace kapitálu
- Křížové dotace od dálkových k místním hovorům

K některým těmto důsledkům se dostaneme v následujících pasážích.

FCC se v této době dostala do značné míry do vleku AT&T (byť ne stoprocentně). Minimálně však v oblasti cenotvorby se plně prosadilo chování, které později G. Stigler nazval „regulační zajetí“<sup>155</sup>. Typickým případem je jednání o cenách na počátku 50. let. V letech 1950 až 1953 poklesla míra návratnosti investovaných prostředků AT&T ze 7,5 % na 5,2 %. AT&T proto požádala o zvýšení cen za dálkové hovory o 8 %, což FCC promptně ještě v roce 1953 odsouhlasila. V roce 1954 se tak výnosnost investic AT&T zvýšila na 6,6 %, v roce 1955 na 7,7 % a v roce 1956 na 8,5 %. V letech 1957 a 1958 přesahovala 7 procent a přes mírné snížení cen v roce 1959 opět překročila v letech 1959 a 1960 8 %.

<sup>153</sup> Obdobným případem z pozdější doby je zákaz poskytování telefonních služeb ze strany kabelových společností (a zákaz televizního vysílání pro telefonní společnosti). V obou případech se opět jedná o rozdělení trhu na teritoria, mezi nimiž je konkurence zákonem znemožněna. K tomuto viz dále.

<sup>154</sup> Jedná se o parodii na jiné mnohem slavnější rčení o Fordovu modelu T: „Můžete mít jakoukoliv barvu, pokud je to černá.“

<sup>155</sup> O teorii regulačního zajetí viz dále v této sekci.



### *Averch-Johnsonův efekt*

Tento v podstatě dokonalý monopol se stal mimo jiné zdrojem neutuchajícího zájmu ekonomů. Jedním z důsledků výzkumu AT&T a její činnosti byl například i známý Averch-Johnsonův efekt. Harvey Averch a Leland L. Johnson<sup>156</sup> publikovali v roce 1962 v *American Economic Review* článek, který je proslavil a který nazvali „Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint“. V něm teoreticky dokázali, že firma, která podléhá cenové regulaci, se chová jinak než firma, která je v tržním prostředí, kde neexistuje cenová regulace (byť třeba jako jediný prodávající). Důsledkem regulací je pak to, že (1) regulovaná firma nevyrovnává ve svém optimalizačním chování mezní míru substituce mezi výrobními faktory a poměrem mezních nákladů na jejich pořízení (tj. firma operuje neefektivně v tom smyslu, že při dané úrovni outputu nejsou minimalizovány její náklady); (2) regulovaná firma má dále tendenci operovat na jiných regulovaných i neregulovaných trzích, a to i dlouhodobě se ztrátou – tj. poskytovat křížové dotace<sup>157</sup>, neboť firma bude případné ztráty kompenzovat zvýšením cen na regulovaných monopolních trzích.

Tyto teoretické závěry pak v druhé části článku prozkoumali a verifikovali právě na praktickém příkladu chování AT&T.

Pokud poodstoupíme od matematického a ekonomického vyjadřování, pak se Averch-Johnsonův efekt dá vysvětlit jednoduše asi následujícím způsobem. Regulovaná cena je v systému „Rate-of-Return Regulation“, který ovládal cenovou regulaci AT&T, zpravidla vytvářena jako součet fixních a variabilních nákladů a přiměřeného zisku. Pokud je tedy přiměřený zisk odvozován jako přiměřený výnos z kapitálu, pak má firma tendenci proinvestovat co nejvíce kapitálu a z dostupných technologií volit tu, která jí přináší co možná největší výnos – tj. kapitálově nejnáročnější, protože kapitál přináší firmě nejvyšší mezní výnos. Dochází tak k substituci provozních aktiv aktivy fixními, protože mezní výnos jednotky fixního kapitálu (a to mnohdy i rozestavěného – tj. nevyrábějícího či neposkytujícího žádné služby) je vyšší než mezní výnos jednotky provozního aktiva. Firma je pak přeinvestovaná<sup>158</sup>, má vyšší průměrné náklady, než by měla.

Pokud jde o realie, které Averch a Johnson použili na podpoření svých teoretických výsledků, pak AT&T poskytla díky své pozici a činnosti nepřehledné množství materiálu. V ekonomických dějinách USA patrně neexistuje kromě Federálního rezervního systému úspěšnější monopol než AT&T.

V době vydání tohoto článku měl Bellův systém monopol na stavbu a provozování veřejného telefonního systému, ale již ne na stavbu a provozování privátních telefonních systémů, kde musel konkurovat jednotlivým „in-house solutions“ zpravidla velkých zákazníků, ale třeba i univerzit. V té době také Bellův systém sestával z mateřské společnosti AT&T a 22 „asociovaných“ firem, z nichž 20 bylo plně nebo majoritně ve vlastnictví AT&T. Tato struktura se vyvinula jako důsledek předchozího vývoje, který jsme poměrně podrobně popsali výše. Jednotlivé dceřiné společnosti poskytovaly lokální a vnitrostátní hovory na jim vymezených územích a AT&T poskytovala skrze svůj Long Lines Department mezistátní propojení mezi jednotlivými vymezenými společnostmi (v některých případech dokonce participovala i na vnitrostátních přenosech) – v této struktuře se AT&T nezměnila od konce 19. století. V té době AT&T ovládala asi 98 % trhu dálkových hovorů v USA (ke zbývajícím dvěma procentům se dostaneme později – viz pasáž o pokusech vniknout na telekomunikační trh) a asi 85 % trhu lokálních hovorů. Zbývajících 15 % bylo v rukou zbylých „nezávislých“ společností, které přežily monopolizaci v rámci Kingsburyho závazku a kterých v té době bylo asi 3200 (některé velmi malé).

<sup>156</sup> *Tehdy ekonomové RAND Corporation.*

<sup>157</sup> *Tato tendence byla demonstrována také na vývoji amerických telekomunikací na počátku 20. století.*

<sup>158</sup> *Mimochodem, pokud se někomu zdá, že tento princip popisuje velmi dobře chování Českého Telecomu, pak podobnost není čistě náhodná.*

V oblasti telegrafního podnikání byla situace ještě jednodušší – existovala již pouze jediná společnost – Western Union Telegraph Company. V té době však již podíl telegrafu na telekomunikačním trhu byl minimální. Příjmy Bellova systému a s ním propojených „nezávislých“ činily v roce 1959 zhruba 7 mld. USD. Příjmy Western Union pouze 170 mil. USD. Avšak od roku 1961 se Bellův systém a Western Union dohodly, že Western Union může poskytovat služby privátních telefonních služeb obecně a dokonce za určitých podmínek na sítích AT&T (tam, kde AT&T nechtěla z různých důvodů tyto služby poskytovat).

Právě vztahy mezi Bellem a Western Union jsou zajímavou ukázkou, která indikuje, že tendence operovat na některých trzích se ztrátou v AT&T existovala. V roce 1956 vypracovala FCC studii, ve které se snažila ohodnotit náklady poskytování jednotlivých služeb a jejich ceny podrobněji, než by vyplývalo z dat poskytnutých k účelům cenové regulace. AT&T poskytla data za rok 1955 a ukázala, že na telefonních službách dosahovala návratnosti 11,7 %, zatímco na privátních telegrafních službách, kde si konkurovala s Western Union (byť ceny byly také regulovány), dosahovala návratnosti pouze 2,6 %. Western Union si také stěžovala, že za posledních 20 let před provedením zmiňované studie byly veškeré žádosti o změnu cen vyvolány ze strany AT&T a s jedinou výjimkou se jednalo o cenové poklesy. Z pohledu AT&T se v podstatě jednalo o stejnou strategii predátorského chování jako v případě ICCs, nicméně byl to boj poněkud zdoluhavější, neboť Western Union byla také státem chráněným monopolem. Nešlo jej tedy zničit, ale pokud možno co nejvíce oslabit. Western Union tak těžce platila za svoji dohodu s AT&T na počátku století.

Další zajímavou ukázkou A-J efektu je schválení Communication Satellite Act v srpnu 1962. Zákon zřídil novou soukromou společnost – Communications Satellite Corporation (Comsat), která získala monopol na satelitní komunikaci a která byla pod plnou regulační pravomocí FCC, jež měla vyvinout a provozovat satelitní komunikační systém. Její financování mělo být prováděno ze dvou zdrojů: (1) vydáváním akcií, které mohly být nakupovány také telekomunikačními společnostmi s podmínkou, že jejich podíl nepřesáhne 50 % (náklady na nákup ale nebyly zahrnutelné do nákladů pro účely cenové regulace – šly tak z čistého zisku telekomunikačních společností); (2) vydáváním bondů a dluhových instrumentů, jejichž držení bylo telekomunikačním společnostem umožněno bez omezení a náklady jejich koupě byly zahrnutelné do nákladů pro účely cenové regulace (do výše specifikované FCC). Podle teorie potvrzené praxí telekomunikační firmy významně investovaly do bondů a dluhových instrumentů. Podstatně méně do akcií.

### **Rozměňování monopolního systému**

Jak již bylo zmíněno, regulace dlouhodobě chránila AT&T od vstupu nových konkurentů užívajících stejné technologie, ale i od konkurentů, kteří by chtěli užívat technologie nové (mnohdy postavené na výsledku bádání samotných Bellových laboratoří). Nicméně pokusy proniknout na telekomunikační trh existovaly, a ne úplně neúspěšné.

Typickým příkladem takové snahy byl pokus leteckých společností v 50. letech, které chtěly provozovat nejprve pro vlastní potřebu (ale i pro eventuální potřebu potenciálních zákazníků) bezdrátové komunikační technologie. AT&T požadovala, aby FCC vytváření mikrovláknových sítí leteckými společnostmi znemožnila. Avšak v rozhodnutí z roku 1959 FCC tuto výstavbu povolila, a to obecně pro ty společnosti, které měly geograficky vzdálené provozovny<sup>159</sup>. V důsledku tohoto rozhodnutí AT&T snížila selektivně některé tarify, tak aby mohla konkurenci čelit, a to až do té míry, že zavedla křížové dotace.

Rozhodnutí Above se stalo prototypem rozhodnutí i v následujících letech, kdy se i jiné skupiny snažily nějak vymanit z monopolu AT&T a ta naopak se těmto snahám bránila pře-

<sup>159</sup> K tomu je nutné dodat, že některé skupiny podnikatelů toto právo měly již dříve, a to ze zákona – jednalo se především o utilitní společnosti (tj. především elektroenergetické firmy) a také o železniční firmy. Obecně byly nazývány „right-of-way“ companies.

devším žádostmi u FCC na znemožnění těchto aktivit. Avšak díky technologickým změnám po druhé světové válce se monopol AT&T začal pomaličku, ale jistě rozpadat.

Zajímavá jsou rozhodnutí Carterfone z roku 1968 a Specialized Carrier z roku 1971. V těchto rozhodnutích došlo k velice zajímavému posunu, který ovlivnil do značné míry<sup>160</sup> vývoj všech síťových odvětví po celém světě na desítky let dopředu. V té době si to však pravděpodobně nikdo neuvědomoval. Předchozí rozhodnutí FCC v podstatě pouze uvolňovala vstup do odvětví. Poslední dvě citovaná nejenom uvolňovala vstup do odvětví, navíc nutila AT&T, aby s novými příchozími sdílela svoje aktiva ve formě povinnosti připojovat přístroje vyrobené jinými výrobci než AT&T. De facto tak vznikly zárodky dvoukolejného systému, který dnes v síťových odvětvích dominuje – integrovaná společnost se koncepčně rozdělí na dvě části – regulovanou monopolní a neregulovanou konkurenční nebo alespoň potenciálně konkurenční.

Pokud shrneme zkušenosti z těchto rozhodnutí, pak získáme následující obrázek:

- AT&T cenově diskriminovala natolik úspěšně, že omezovala efektivně vstup do odvětví.
- AT&T se zuřivě bránila povinnému propojování sítí.
- Zahraniční dodavatelé koncových zařízení nijak nepoškodili funkčnost sítě, ačkoliv to AT&T predikovala.

Tyto zkušenosti vedly k několika úpravám regulačního prostředí. Např. v tzv. Second Computer Inquiry z roku 1980 byla AT&T nucena poskytovat konkurenční služby pouze prostřednictvím svých dceřiných společností a pouze na nediskriminační bázi, tj. dceřiné společnosti nesměly nijak poskytovat výhody své matce nebo sestřičkám.

Přesvědčení, že k radikální změně je zapotřebí strukturálního rozhodnutí, vedlo americké ministerstvo spravedlnosti (Department of Justice = DOJ) v roce 1974 k podání antimonopolní žaloby proti AT&T.

Hlavní vina byla dávana AT&T za to, že „se pokoušela v období po 2. světové válce bránit vstupu konkurentům do odvětví, a to především proto, že vlastnila místní smyčku“. DOJ tak obvinilo AT&T z porušení Sekce 2 již zmíněného Shermanova zákona.

Je paradoxem, že monopol AT&T, který byl za obrovského přispění státu a v jeho zájmu vytvořen a chráněn, byl nakonec tím samým státem ne tak dlouho poté obžalován z monopolistických praktik, a to na základě zákona, který již v době vytváření monopolu za přispění státu existoval a byl využíván.

AT&T argumentovala proti žalobě ze zneužívání monopolního postavení a proti žádosti o oddělení Baby Bells tak, že rozdělení AT&T by nebylo v národním zájmu, protože „AT&T poskytovala nejlepší telekomunikační služby na světě“. Monopolní uspořádání pak podle AT&T vyplývalo ze samotné technologie a struktury odvětví. A přitom se odvolávala na historický vývoj telekomunikací, protože ten prý prokázal, že „je nutné jednotné řízení sítě, plánování a provoz k tomu, aby byla zajištěna efektivnost“! Po výše řečeném nemá smysl argumentovat dále, že tvrzení AT&T nebylo pravdivé ani v tom nejmenším. Pokud bychom přece jenom chtěli tvrzení AT&T komentovat, pak vývoj v konkurenčním období byl doprovázen ze strany AT&T několikerým porušením Sekce 2 Shermanova zákona – predátorským oceňováním, akvizicí dodavatelů s cílem zabránit vstupu konkurentů na trh, vyvoláváním soudních jednání se stejným cílem, omezováním přístupu konkurentů na kapitálový trh, úplatky regulátorům atd. Ještě jednou je nutné zdůraznit, že tehdy Shermanův zákon, na jehož základě byl MFJ vydán, již platil a byl využíván. Jenomže tehdy měla AT&T plnou státní podporu.

<sup>160</sup> Spolu s vývojem amerického plynárenství.

Po letech dohadování a táhnoucího se sporu bylo rozhodnutí ve věci AT&T vyneseno v roce 1982. Další dva roky byly dohadovány detaily konečného rozhodnutí. Rozhodnutím soudce Greena pak byl v roce 1984 vyhlášen tzv. Modification of Final Judgement neboli MFJ.

### **Modification of Final Judgement**

Podstatou MFJ bylo nucené rozdělení Bellova systému, tedy AT&T, na několik společností – AT&T a sedm tzv. Baby Bells neboli Regional Bell Operating Companies (ROBCs). AT&T dostala do vínku poskytování mezistátních a mezinárodních hovorů, Baby Bells dostaly do vínku poskytování vnitrostátních a lokálních hovorů ve státech, které spadaly do jejich vymezených oblastí. Jednalo se o následující společnosti: Bell Atlantic, BellSouth, NYMEX, Ameritech, US West, Southwestern Bell a Pacific Telesis.

Další součástí MFJ bylo i nařízení, že AT&T bude působit kromě dálkových hovorů i na trzích telekomunikačních zařízení a informačních služeb. Vstup na tyto trhy byl pak výslovně zakázán lokálně orientovaným Baby Bells. Toto omezení bylo zmírněno v roce 1991, kdy byl Baby Bells zpřístupněn trh informačních technologií. Stejně tak bylo zakázáno Baby Bells zpětné vytváření integrovaného systému. Součástí MFJ bylo i zachování systému cenové regulace, která platila ve formě Rate-of-Return Regulation pro AT&T až do roku 1989. Nicméně pro jiné subjekty než Baby Bells byl vstup do oblasti dálkových hovorů otevřen. Této možnosti využily především dvě společnosti – Sprint a MCI.

Ekonomické teorie, které stály za MFJ a které podpořily protimonopolní tažení, jsou v podstatě dvě.

- Averch-Johnsonův efekt (1962)
- Stigler – teorie regulačního zajetí (1971)

O Averch-Johnsonově efektu jsme mluvili podrobně dříve. Zde je nutné se pouze zmínit o tom, že jeden z autorů slavné statě Leland Johnson publikoval v roce 1973 další článek, který nazval „Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint: A Reassessment“. V něm se vrací k závěrům článku, které jsme rozebrali výše. Shrnuje dosavadní výsledky teoretické činnosti, které poněkud rozšiřují původní pohled: (1) poměr kapitálu a práce nemusí být u regulované firmy nutně vyšší než u neregulovaného monopolu, ale pořád platí, že bude vyšší na úrovni produktu, který si firma zvolí; (2) cenová distorze navíc může za určitých okolností vzrůst tím, že se regulovaná míra výnosnosti bude k teoretické neregulované míře výnosnosti přibližovat shora, (3) output regulované firmy není nutně vyšší než u regulovaného monopolisty, neboť to závisí na vzájemné nahraditelnosti vstupů<sup>161</sup>, a (4) jako důsledek A-J efektu nemá regulovaná firma tendence vysloveně plýtvat nebo nevyužívat zdroje (to by nastalo pouze v extrémní situaci, kdy by mezní fyzický produkt kapitálu klesl pod nulu<sup>162</sup>). Především první a poslední postřeh značně komplikuje empirickou práci, neboť není možné prostě porovnávat neregulované a regulované firmy a jejich poměry fixních a variabilních vstupů a stejně tak není možné zkoumat pouze plýtvání regulovaných firem, neboť není předmětem A-J efektu. V oblasti telekomunikací tak ve sféře empirického ověřování A-J efektu je nutné se podívat na to, jak jednotlivé firmy investují, a odlišovat rozumné investice od zdánlivě rozumných. Typickým americkým příkladem je rozhodování mezi výstavbou nebo pronájemem přenosových kapacit. Z ekonomického hlediska se jedná v neregulovaném prostředí o ekvivalentní způsoby zajištění kapacit. V regulovaném prostředí však nikoliv, neboť

<sup>161</sup> Nicméně tato možnost je pouze teoretická, neboť by vyžadovala, aby kapitál byl inferiorním vstupem – tj. aby se zvýšením outputu došlo k poklesu využívání kapitálu. Pak by samozřejmě při motivaci zvyšovat množství kapitálu docházelo k poklesu outputu, jako důsledku technologických vlivů.

<sup>162</sup> Toto tvrzení však platí pouze vzhledem k A-J efektu, nikoliv k chování regulované firmy jako takové. Regulovaná firma má tendenci plýtvat, ale z jiných důvodů, než je A-J efekt. V reálném chování regulovaných firem se pak jednotlivé vlivy sčítají.

pronájem linek nebyl zahrnutelný do nákladů pro regulační účely, výstavba vlastních linek pak ano. Stejně tak je to s nákupem zařízení – rozhodování mezi levným, ale náročným na údržbu a mezi drahým relativně bezúdržbovým zařízením proběhne v neregulovaném prostředí na bázi DCF. V regulovaném prostředí také, ale do rozhodování vstoupí pozitivní vliv toho, že pořízení dražšího zařízení vstupuje do nákladů pro regulační účely. A tak dále.<sup>163</sup>

Zajímavý případ se opět týká Comsatu. Telekomunikační společnosti (AT&T, Hawaiian Telephone a další) se předháněly v tom, kdo bude vlastnit pozemní přijímací centra satelitní komunikace. Jako hlavní důvod pak uváděly „systémovou integritu“. Nicméně FCC rozhodla, že vlastnictví bude rozprostřeno zhruba proporcionálně, a tak z 8 stanic existujících na počátku 70. let jednu vlastnil Comsat a zbývajících 7 stanic pak Comsat spolu s některou či některými telekomunikačními společnostmi. Jediným důvodem, kterým lze vysvětlit snahu o vlastnictví přijímacích center, je právě A-J efekt, neboť ze zákona měly telekomunikační společnosti, a ne Comsat, přístup ke koncovým zákazníkům a stejně tak by v každém případě byla přijímací centra provozována Comsatem – bez ohledu na vlastnictví.

Dalším příkladem A-J efektu v souvislosti s Comsatem byla neustálá snaha amerických společností stavět podmořské kabely, i když byl dostatek kapacit pro transatlantické nebo transpacifické přenosy v satelitním systému. Argumentace telekomunikačních společností byla opět postavena na spolehlivosti služby, popř. její kvalitě. Nicméně je pravda, že spolehlivost závisí na počtu spojů, a nikoliv na jejich druhu (ve srovnatelné kvalitě samozřejmě). Stejně tak je pravda, že stavba podmořských kabelů vstupovala do nákladů pro účely cenové regulace. Proto si telekomunikační společnosti prosadily jejich výstavbu bez ohledu na dostatek kapacit. Vše nakonec zaplatili spotřebitelé.

Druhá teorie je snad ještě vlivnější a zajímavější než Averch-Johnsonův efekt. Jedná se o teorii regulačního zajetí, kterou vypracoval v prologu zmíněný George Stigler, ekonom na Graduate School of Business University of Chicago, který za své příspěvky především v oblasti mikroekonomie získal v roce 1981 Nobelovu cenu za ekonomii.

Stigler nejprve zpochybnil silný implicitní předpoklad obhájců monopolního uspořádání, který tvrdil, 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. Neexistuje totiž jiný způsob, jak by regulátor mohl potřebné informace získat, než od regulované firmy. Avšak manažerské účetnictví, které jediné by mohlo sloužit jako zdroj pravdivých informací, je tou složkou firemních dat, která jsou tajná, a to i pro regulátora. Veškerá data, která jsou poskytnuta regulátorovi, jsou zkreslena podle toho, jakým způsobem je regulace prováděna – viz např. diskuse o různých způsobech cenové regulace. Jak už bylo řečeno, regulace je vždy prováděna nějakou více či méně skrytou odnoží metody oprávněných nákladů a přiměřeného zisku. Proto je v zájmu telekomunikačních firem vykazovat co největší náklady a v tomto směru také telekomunikační firmy své výkazy upravují. Nemusí při tom vysloveně lhát, pouze vhodně poskytují nebo naopak zadržují data, která mohou ovlivnit cenu, aby výsledek pro telekomunikační firmu znamenal zvýšení příjmů.

Od zpochybnění kooperativní hry je jen krůček ke zpochybnění dalšího naivního předpokladu, na kterém je postavena teorie regulace – nezávislosti regulátora. Ve své činnosti by měl regulátor postupovat nestranně, objektivně, na základě posledních poznatků vědy a jeho cílem by mělo být nalezení společensky objektivního řešení problému. Tato představa byla nesmyslná již v prvních letech regulace, kdy se v USA AT&T podařilo skrze regulátory ovládnout celé odvětví elektroenergetiky – viz výše. Čím centralizovanější je regulace, tím jednodušší je její ovládnutí. Tímto aspektem reality regulace přirozených monopolů se zabývá teorie regulačního zajetí (regulatory capture theory), která tvrdí, že regulátor, ať už byl vy-

<sup>163</sup> Největší množství empirické práce na vyhledávání A-J efektu v reálném světě proběhlo ve výzkumu elektroenergetiky, na který se A-J efekt hodí snad ještě lépe než na telekomunikace, ze kterých vyšel. Podrobněji viz M. Zajíček: *Konkurence v českém plynárenství*, LI, 1999.

tvořen kýmkoliv a s jakýmikoliv úmysly, je při své činnosti dříve nebo později ovládnut regulovanými firmami a rozhoduje potom ve prospěch regulovaných firem. Následníkem této teorie se stala teorie zájmových skupin, která se opírala při svém vzniku především o empirické zkušenosti.

### **Závěr**

Skončili jsme naše vyprávění o AT&T v okamžiku, kdy jeden státní úřad vyvolal rozdělení firmy, kterou mnohé jiné úřady pomáhaly celá desetiletí budovat a ochraňovat. Nemůže být snad větší ironie než tento příběh. Jeho pokračování do dnešní doby je příběhem regulačního mainstreamu, který se právě po rozdělení AT&T postupně začal v USA vytvářet a byl doveden téměř k dokonalosti v EU. O tomto příběhu byla hlavní část této studie, nikoliv tento dodatek.

V něm jsme pouze chtěli na praktické případové studii ukázat, že monopoly, které byly typickým úkazem v telekomunikačním sektoru 20. století, jsou důsledkem regulací, a nikoliv naopak. Vývoj AT&T ať nám je pro následující období mementem, neboť ukazuje zkorumpovatelnost a ovladatelnost regulátorů a politiků. Stejně tak ukazuje, o kolik zákazníci vinou existence monopolu přišli, a také dokazuje, že monopol má tendenci vždy se svých výhod držet za každou cenu. Jedinou nadějí, která stojí proti koncentrovaným zájmům a politicko-hospodářské korupci, je technologický rozvoj, který postupně všechny argumenty pro regulace všeho druhu vyvrací, pokud pro někoho je ještě potřebné něco vyvracet. Naneštěstí se nové argumenty pro regulace vytvářejí snad ještě rychleji, než ty staré mizí. Avšak věrme budoucnosti.