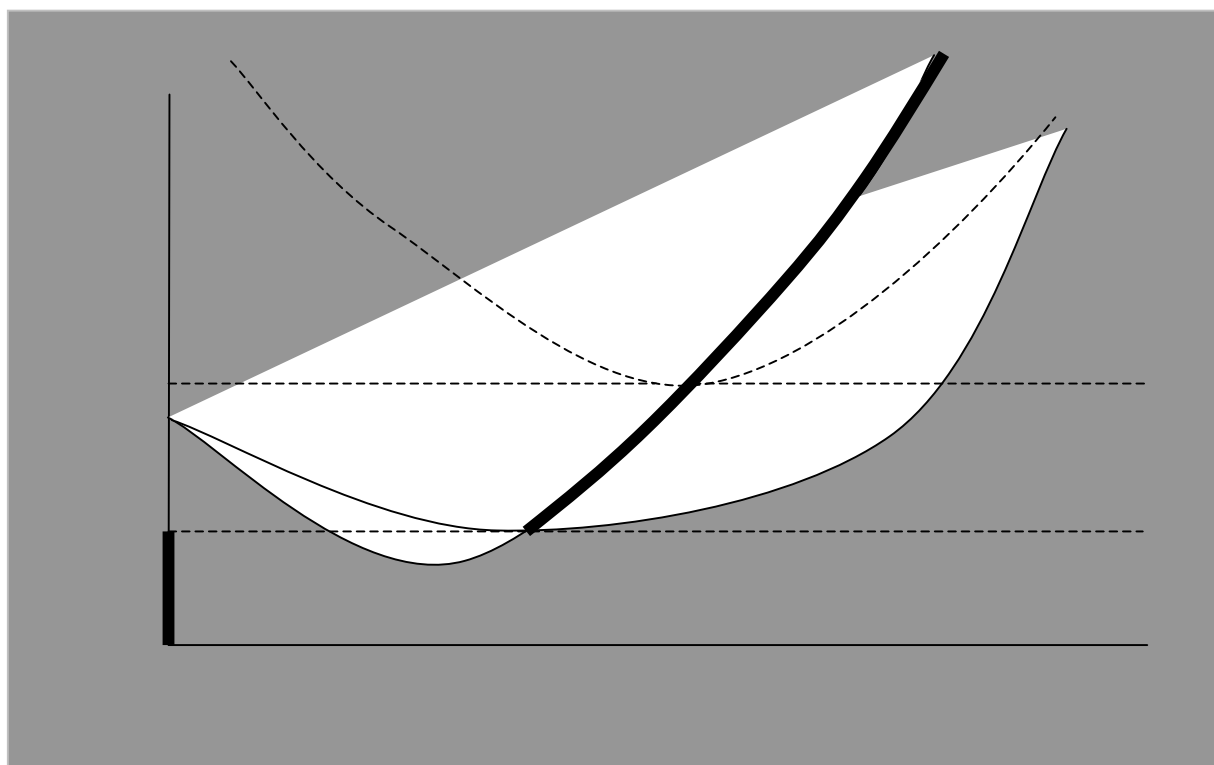
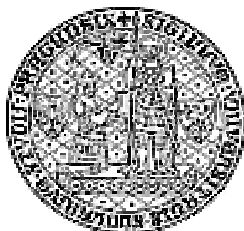


Working paper *UK FSV - IES*

No. 57

Michal Mejstřík: Privatizace, regulace a deregulace utilit v EU
a ČR: očekávání a fakta



2004

Paper¹ explains the changing concept of privatization, regulation and deregulation of utilities. The theoretical and political background of new EU energy/gas directives in the framework of the limited impact of existing directives is discussed, their implementation in the Czech energy law and the necessity of the application of the regulatory impact assessment (RIA).

Keywords

Privatization, Regulation, Deregulation, utilities, transition economies, European union

1. Základní koncepty privatizace, regulace a deregulace utilit

Ještě v osmdesátých letech se veřejně prospěšné společnosti (utilities), poskytující veřejně prospěšné statky, stále ještě považovaly za charakteristický příklad uplatnění teorie přirozeného monopolu, a tudíž za klíčovou součást veřejného (státem vlastněného) sektoru se specifickým způsobem regulace. Takto to bylo i vykládáno ve většině učebnic ekonomie (např. Samuelson /1990/). Nicméně vlivem stagnující konkurenceschopnosti veřejně prospěšných společností v síťových odvětvích vznikaly pochybnosti o tomto uspořádání a jeho teoretickém vysvětlení a postupně se prosazovaly akademické názory, že je třeba tuto situaci změnit.

Diskuse věnované reformě regulace pak bývaly zaměřeny na dvě základní oblasti: i) na metody transformace řízení a vlastnictví státních utilit, ii) na metody konstrukce režimu regulace. Diskuse obou témat pak zdůrazňovaly tvorbu nejlepšího souboru motivů efektivního řízení a provozu vertikálně integrovaných státních utilit. Zatímco privatizace patřila ke klíčům prvního okruhu problémů, systémy „motivační regulace“ typu cenových limitů naznačovaly cestu řešení druhého okruhu problémů.

V průběhu 90. let dochází pod tlakem řady okolností k zásadnímu obratu, k revolučnímu posunu v chápání utilit a veřejně prospěšných statků. Většina teoretických i praktických ekonomů² se pod tlakem empirie shoduje:

I. Pravidla a instituce regulace je třeba prohloubit. Tradiční regulace na základě míry výnosnosti („oprávněné náklady a přiměřený zisk“) se řadí k nejméně účinným motivačním systémům pro efektivní fungování podniků v podmínkách ekonomické regulace a navíc podporují tendence k neefektivnímu přeinvestování. Dle např. US praktiků (Pittman /2003/) může být vhodná nicméně v případech, kdy jsou vládní prostředky vysoce nedostatkové a kdy nejsou k dispozici ani další mechanismy zavazující vládu směrem k investorům. Je třeba dopracovat a pochopit vlastnosti pružnějšího mechanismu, který podpoří zvýšení statické i dynamické efektivnosti při asymetrii informací a externalitách.

II. Privatizace či alespoň významná účast soukromého sektoru obvykle zvyšuje efektivnost státních utilit.

III. Vystupuje další problémový okruh: Deregulace a vertikální restrukturalizace utilit. Jak technický pokrok, tak hlubší ekonomické poznání zásadně překonaly

¹ Práce vznikla v rámci výzkumného záměru IES a grantu GAČR 402/03/0092 Privatizace v ČR: vize a efekty.

² Armstrong, Cowan, Vickers (1994), Cole (2003), Green, Newberry (1992), Newbery (1999), Laffonte, Tirole (1993), Pittman(2003), Kikeri,Nellie (2002), Kerf,Giradin (2000), Megginson,Netter (2001), Scarpetta (2003), Vickers (1995),Wright,Mason,Miles (2003).

dřívější přesvědčení, že sektor utilit obecně fungoval neefektivněji a zákaznický nejprínosněji v podobě vertikálně integrovaných monopolů, ať již státem vlastněných nebo/a státem regulovaných. U všech veřejně prospěšných služeb existuje přinejmenším možnost (nyní již ve světě mnohdy realizovaná) konkurenční nabídky neboli vstupu do odvětví v obchodní či jisté výrobní fázi, ať již se jedná o výrobu elektřiny, zemního plynu, mobilní telefonie nebo provozu nákladové železniční dopravy tak, aby spotřebitelé měli možnost volby dodavatele. Existují předběžné propočty US přínosů (Center Phoenix /2004/). Na druhé straně většina analytiků nepřehlédne, že v těchto sektorech přetrvává jakýsi prvek „přírodního monopolu“ ve formě existující fyzické sítě (přenosová síť elektřiny, plynovody, místní fixní telefonní síť, dopravní cesta nebo signální infrastruktura), která však může být konkurenty přinejmenším doplňována či nahrazována sítí technicky vyspělejší. Na základě řádného vymezení aktivit s možností vstupu konkurenční nabídky a aktivit s přetrvávajícím „přírodním monopoem“ se pak činí doporučení o „rozřezání“ dosud vertikálně integrovaných (monopolních) společností „salámovou taktikou“ oddělením aktivit vystavených konkurenci (a tedy již „neregulovaných“) a aktivit regulovaných. Povaha tohoto *oddělení může být virtuální* (v podobě oddělení účetnictví jednotlivých aktivit v rámci stávající vertikálně integrované společnosti), *právně-formální* (v podobě rozdělení stávající vertikálně integrované společnosti dle aktivit na právně samostatné společnosti), *manažersky-provozní* (společnosti manažersky vzájemně nezávislé) nebo *vlastnické* (v podobě rozdělení stávající vertikálně integrované společnosti dle aktivit na právně samostatné společnosti s odlišnými vlastníky). „Unbundling“ neboli oddělení regulovaných a neregulovaných aktivit v rámci vertikální restrukturalizace by měl zamezit případnému konfliktu zájmů integrovaných utilit, zabránit společností přesouvat náklady mezi regulovanými a neregulovanými aktivitami, umožnit společností poznat nákladovou strukturu jejich činností a dovolit oddělenou kalkulaci nákladů služeb, transparentci, a tudíž reálné zavedení konkurence bez diskriminace neintegrovaných dodavatelů. Bohužel existuje množství problémů s implementací „vertikální restrukturalizace“ a novým obsahem regulace.

A právě od povahy deregulace a liberalizace utilit se odvíjí živá diskuse. Důsledným východiskem je příznivé vnímání efektu konkurence, uvědomění si nákladů regulace a to zejména v rozvíjejících se zemích se slabou institucionální základnou, což vyústí v doporučení k nahrazení regulace konkurencí a k důslednému vertikálnímu oddělení konkurenčních či potenciálně konkurenčních sektorů ze zbývajících „přírodně monopolních“ sítí“ (jak to doporučují např. World Development Report 2000, u nás např. Dušek /1998/, Zajíček /2000/,/2001/). Oproti tomu jiní ekonomové (Newbery /1999/, Pittman /2003/) upozorňují, že z hlediska teorie a praxe nelze takové důsledné zobecnění přijmout: očekávané konkurenční přínosy z vertikálního oddělení se zatím mnohdy nedostavily a některé synergické efekty vertikální integrace utilit byly, či mohou být po oddělení ztraceny. Jednotlivé diskutující strany konkrétně uvádějí neúspěch britského modelu železnic, nebo kalifornského elektrárství (i ENRON), oproti tomu se uvádí úspěch mexických železnic nebo chilské telefonie. Neapanuje ani shoda v interpretaci uvedených případů.

Situaci dále komplikuje fakt, že se objevila i další institucionální změna v podobě horizontální integrace: vznikly společnosti poskytující současně různé typy veřejně prospěšných statků a služeb (různé druhy energetických médií – elektřinu, plyn, ale i vodárenské služby či služby kanalizací a zpracování odpadních vod) . Tyto tzv. multiutility se navíc nezdá pohybuje v mnohonárodním rámci, což zvyšuje jejich ekonomickou sílu a vyvolává další diskusi o obsahu regulace (Geradin /2001/).

Na straně druhé vznikla i řada nových mocných národních i mezinárodních regulačních institucí, které využívají i zjednodušených nástrojů monitorování, aby zjistily, jak se plní přijaté mezinárodní závazky, a vydávají o tom srovnávací zprávy (benchmarking reports) a tabulky (scorecards), jež jsou předmětem diskuse a postupného dohadování (May /2003/, Parker /2003/).

Přijetí nedomyšlených regulačních opatření vyvolává pak teoretické i praktické spory o porušení regulačních smluv, což dobře dokumentují práce Sidak et al. (1996), Sidak et al. (2002).

2. Deregulace a liberalizace utilit v oblasti trhu s energií a plynem dle směrnic Evropské unie

Cílem energetické strategie EU, vyhlášené v ucelené podobě v tzv. Bílé knize až v roce 2000, je: i) stimulovat změny v chování s dopadem na poptávku po energii, ii) zajistit co nejefektivnější fungování trhů s energiemi, iii) diverzifikovat dodávky a čistší energie – podpora obnovitelných a alternativních zdrojů energie, iv) posilovat dialog mezi dodavateli a odběrateli s cílem zlepšit cenový mechanismus a uzavírání oboustranně výhodných smluv + strategické partnerství s Ruskem v oblasti primárních energetických zdrojů, v) zajistit bezpečné dodávky zemního plynu (včetně klíčové role podzemních zásobníků plynu v normální situaci i ve stavu nouze).

Za cestu k zajištění co nejefektivnějšího fungování trhů s energiemi se již od přijetí energetické a plynárenské směrnice č. 96/92/ES a č. 98/30/ES, podpořené tzv. EU Brattle report, považuje přechod od monopolního ke konkurenčnímu trhu, který ovšem přináší nejen rychlou změnu tržního prostředí a struktury trhu, ale i nové podněty k návrhům netradičních „státních zásahů“. Jako příklad lze uvést, že nové prostředí, kdy celková odpovědnost za spolehlivé zabezpečení dodávek nespočívá pouze na jediném aktérovi, vznikají nové „kompatibilní“ návrhy na lepší zabezpečení „veřejné služby“ v podobě bezpečných a spolehlivých dodávek v elektrárenských a plynárenských sítích a zajištění vysoké úrovně služeb pro všechny odběratele. Diskuse o evropské energetické infrastruktuře včetně prioritních projektů se pak zaměřuje na odstraňování (údajných) mezer a úzkých míst, na efektivní oddělování regulovaných a neregulovaných činností (unbundling) a na koncepci přístupu třetích stran (TPA) tak, aby se zlepšilo využití stávající infrastruktury

Samotné přijetí evropských směrnic však automaticky nepřináší zamýšlené výsledky. Již např. směrnice 98/30/ES o liberalizaci plynárenství v EU, která vstoupila v platnost 10. srpna 2000, stanovila harmonogram pro otevírání trhu, definovala oprávněného zákazníka, který by měl mít přístup ke konkurenční nabídce plynu, stanovila obecná pravidla povinnosti veřejné služby pro organizace působící v tomto odvětví a organizaci přístupu do soustavy (v podobě přístupu třetích stran), zavedla oddělené účtování za jednotlivé činnosti a přechodná období. Uplatnění této směrnice postupně hodnotily srovnávací zprávy za rok 2001, 2002, 2003 a 2004. Ukázalo se, že platné směrnice neposkytují dostatečný rámec pro rozvoj jednotného evropského trhu. První návrh novely plynárenské směrnice byl původně zpracován v březnu 2001. Významným novým prvkem, který by měl pomoci rozvinout konkurenční trhy fungující co nejefektivněji, je (výše uvedená) myšlenka přejít od vertikálně integrovaných monopolů poskytujících „svázané“ služby za jedinou sazbu ke konkurenčním trhům s oddělenými regulovanými (monopolními) a neregulovanými (konkurenčními) aktivitami a zvláštními sazbami pro každou činnost zamezující diskriminaci neintegrovaných dodavatelů energií. V rámci všech členských států EU již vznikla instituce nezávislého regulátora.

3. Implementace Směrnic EU a dopady na evropský vnitřní trh s plynem a elektřinou

Srovnávací zprávy EC i studie národních analytiků (např. Polo, Scarpa /2003/) potvrdily, že přechod od monopolního ke konkurenčnímu EU trhu přináší rychlou změnu prostředí a struktury trhu i řadu materiálních účinků pro konečné zákazníky. Došlo sice ke snížení prodejních cen v řadě zemí EU, přesto však trvají rozdíly v cenách. Rozdílné tempo v otevírání trhů (nejpomaleji svůj trh otevírá Francie) nadále snižuje výhody, jež konkurence zákazníkům přináší, vede k vyšším cenám pro maloodběratele a domácnosti a narušuje volnou soutěž mezi energetickými společnostmi tím, že umožňuje křížové dotace v době, kdy probíhá restrukturalizace těchto společností na celoevropské dodavatele. Rozsah zavádění má přímý vliv na úroveň konkurence – velké a ničím nepodložené rozdíly v tarifech v jednotlivých zemích a regionech, stanovené pro přístup k přepravě a distribuci, brání konkurenci a slouží jako zdroj příjmů pro křížové dotace. Nedostatečná transparentnost, pokud jde o disponibilní kapacity infrastruktury – a to jak domácí, tak přeshraniční – i způsob rezervování kapacit neumožňují třetím stranám pružně měnit své dodavatelské zdroje nebo zákazníky, aniž by to nevedlo ke zvýšení nákladů. Třináct plynárenských společností již začalo působit ve více než jedné zemi. Ve většině zemí nicméně zůstává počet zákazníků, kteří změnili dodavatele nízký.

Počet zákazníků, kteří změnili dodavatele v roce 2002

	elektřina		plyn	
	oprávnění velko-odběratelé ¹⁰	malo-odběratelé/ domácnosti	oprávnění velko-odběratelé ¹¹	malo-odběratelé/ domácnosti
Rakousko	15%	5%	6%	0%
Belgie	5% ¹²		n.k.	
Dánsko	45%		17%	
Finsko	¹³	10%		
Francie	15%		20%	
Německo	20%	5%	5%	less than 2%
Řecko	0%			
Irsko	20%	2%	100% ¹⁴	
Itálie	15%		10%	0%
Lucembursko	10% ¹⁵		0%	
Nizozemí	20%		15%	
Portugalsko	10%			
Španělsko	20%		38%	1%
Švédsko	¹⁰	10% ¹⁶	0%	
Velká Británie	15%	12%	16%	19%
Norsko	12%	14%		

Pokrok v otevírání trhů s elektřinou a plynem je zatím tedy zatím jen dílčí – v červenci 2003 byl trh otevřen plně pouze v sedmi zemích, nicméně od července 2004 by podle Směrnic EU mělo být povinné otevření trhů povinné pro všechny zákazníky kromě domácností. Zpoždění v implementaci platných i nových energetických směrnic je zřejmé nejen v mnoha nových členských zemích ale i v řadě klíčových států, například Francii³. Navíc se ukazuje,

³ Ve Francii se hovoří o tom, že k ukončení implementace liberalizačních směrnic EU by mělo dojít až v nejzazším termínu, v roce 2007.

že samotné otevření trhů není dostačující podmínkou pro rozvoj konkurence a že se s ohledem na řadu specifík rozvoj konkurence na evropském trhu s plynem vědomě opožďuje za situací na trhu s elektřinou.

Vedle tendencí k silnějšímu využití trhu se při evropských diskusích prosadily i *nové zdroje „státních zásahů“* odrážejících mnohdy i národní zájmy, které se pak se střídavými úspěchy daří sladovat s podmínkami konkurenčního trhu. V EU současně s liberalizačními direktivami vzniká celá řada myšlenkově odlišně pojatých státně intervenčních direktiv, tedy norem, jež jsou právě novým zdrojem státních zásahů. Nové prostředí, kdy celková odpovědnost za bezpečné zajištění dodávek nespočívá pouze na jediném aktérovi, „vyžaduje nové kompatibilní návrhy“ na zvýšení bezpečnosti dodávek elektřiny a plynu. Zejména některé členské státy EU zdůrazňují v této souvislosti problematiku veřejných služeb – otázkou je obsah vlastního řešení. Zatímco původní návrh příslušné směrnice EK z roku 2002 k zajištění bezpečných a spolehlivých dodávek plynu a vysoké úrovně služeb pro všechny odběratele byl jasně intervenční, nový návrh směrnice 2004/67/ES je již méně protitržní a omezuje tak prosazování specifických zájmů. Na tomto příkladě (a koncepčním rozdílu mezi návrhy z roku 2002 a 2004) lze ilustrovat, že v poslední době je snaha alespoň v některých případech koordinovat potenciálně konfliktní normy. Nicméně např. v diskusi o evropské energetické infrastruktuře včetně prioritních projektů, orientované na odstraňování mezer a úzkých míst, přetrvává, jak se zdá, i nadále tendence stanovovat prioritní projekty spíše neekonomicky. Snaha řešit ekologické externality při výrobě energie se promítla do směrnice 2001/77/ES o podpoře elektrické energie z obnovitelných zdrojů na vnitřním trhu s elektrickou energií i do směrnice 2003/87/ES zavádějící mechanismus obchodování s emisemi skleníkových plynů v rámci ES. Kompatibilita různorodých aktivit EK, ovlivněná i zájmy prosazovanými členy Evropského parlamentu, zůstává zatím ne zcela naplněným cílem.

Rozvoj institucionálního rámce liberalizace vertikálními direktivami „shora“ byl doplněn i vytvořením horizontální platformy. V roce 1999 Evropská komise iniciovala založení Madridského fóra o evropské regulaci plynárenství. Fórum se schází dvakrát ročně v Madridu a jeho hostitelem je Fundación de Estudios de Regulación (dosud 8 setkání) a jsou v něm zastoupeny národní regulační úřady, členské státy EU, Evropská komise, operátoři přepravní soustavy, dodavatelé plynu a obchodníci, odběratelé, uživatelé soustav a burzy s plynem. Fórum bylo založeno s cílem jednat o otázkách vytvoření skutečného vnitřního trhu s plynem, jimiž se směrnice nezabývají. V současné době je nejdůležitější záležitostí projednávanou Fórem přeshraniční obchod s plynem, zejména příslušné tarify, přidělování a řízení omezených propojovacích kapacit a technické a obchodní překážky bránící vytvoření plně funkčního vnitřního trhu s plynem.

Vlastní deregulace a liberalizace utilit dle směrnic EU (1996 a 2003) tedy volí poměrně radikální přístup k liberalizaci a deregulaci s tím, že i nadále podporuje regulaci cen a nediskriminačního přístupu třetích stran do přepravních a distribučních sítí (TPA), zásobníků plynu, regulovaný provoz sítí (např. poskytování systémových služeb el.), licence vstupu do odvětví. Přístup se liší i v rámci rozhodovacího „trojúhelníku“ EU, s tím, že Komise EU se zdá být radikálnější než Evropský parlament. Největší rozdíly v názorech se pak projevují na úrovni Evropské rady a vládních představitelů jednotlivých členských států EU, kde se velmi zdrženlivě chová zejména Francie. Např. jednání Evropské rady v Barceloně, v březnu 2002, doporučilo jako další krok k novelizaci směrnic, aby byl do roku 2004 zrychlen harmonogram pro otevírání trhu s plynem v EU pro průmyslové odběratele a pro všechny ostatní do roku 2005. Do další diskuse vstoupila zejména Francie s tezí, že otevírání trhu by nemělo narušit

poskytování základních veřejných služeb, a následně došlo k posunu všech přijatých termínů otevírání trhů.

4. Novelu energetických směrnic v ES a energetického zákona v ČR by měla doplnit analýza důsledků právní úpravy

Vládou byla parlamentu ČR v dubnu 2004 předložena novela energetického zákona, která by měla lépe začlenit českou energetiku do jednotného vnitřního trhu EU. Změny tohoto zákona jsou vládou i v doprovodných dokumentech spojovány „zejména s kroky Evropské unie směřujícími k upřesnění a k úpravě pravidel vnitřního trhu s elektřinou a plynem“ a s jejich aplikací a aplikovatelností v podmínkách České republiky.

V souvislosti se zvažováním adekvátní aplikace, ale i charakteru probíhajících diskusí, je užitečné hlouběji osvětlit povahu a okolnosti vzniku směrnic Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES a 2003/55/ES a nařízení č. 1228, které vznikly v rámci nového „spolurozhodovacího procesu“ EU. Návrh novely obou směrnic byl původně vyžádán usnesením Rady EU již v březnu 2000 v Lisabonu a potvrzen usnesením Evropského parlamentu v červnu 2000. Složitý, až dramatický legislativní proces trval však celé tři roky.

Fáze I. Již 2. května 2001 předložila **Evropská komise** návrh novely obou směrnic, tj. **energetické a plynárenské směrnice** č. 96/92/ES a č. 98/30/ES dle požadavků Rady EU z března.

Fáze II. Dne 3. října 2001 předložil svůj názor Hospodářský a sociální výbor EK. Výbor regionů se rozhodl svůj názor nepředložit.

Rada EU v Barceloně v březnu 2002 představovala další krok k novelizaci: doporučila zrychlení harmonogramu pro otevírání trhu (postupně do roku 2005).

Fáze III. Evropský parlament schválil svůj názor během **prvního čtení** dne 13. března 2002; přitom schválil 157 pozměňovacích návrhů, z nichž 90 se týkalo elektroenergetiky a 67 plynárenství. Ve světle tohoto názoru předložila **Evropská komise** svůj upravený návrh, a to dne 10. června 2002.

Následně Francie otevřela další diskusi s tím, že otevírání trhu by nemělo narušit poskytování základních veřejných služeb

Fáze IV. Dne 3. února 2003 přijala **Rada EU svá společná stanoviska** spočívající v Rozhodnutí Rady EU přijatém per rollam (1. až 3. února) a zaslala texty Evropskému parlamentu obdobně jako Komise. Cílem tohoto Rozhodnutí bylo urychlit liberalizaci plynárenství a elektroenergetiky v souladu s dohodou ministrů energetiky členských států EU, dosaženou na zasedání dne 25. listopadu 2002, a zpracovat do směrnice celou řadu podstatných pozměňovacích návrhů schválených Evropským parlamentem.⁴

Návrh společných stanovisek, který byl součástí celého souboru spolu s Nařízením o podmínkách přístupu do sítě pro účely přeshraniční výměny elektřiny, obsahoval jednak „*kvantitativní ustanovení*“ o liberalizaci trhů s elektřinou a plynem v rámci Evropského společenství pro spotřebitele jiných kategorií než domácností do 1. července 2004 a úplném

⁴ Společná stanoviska se týkala těchto předloh: Směrnice Evropského parlamentu a Rady novelizující Směrnici č. 98/30/ES o pravidlech vnitřního trhu s plynem; Směrnice Evropského parlamentu a Rady novelizující Směrnici č. 96/92/ES o pravidlech vnitřního trhu s elektřinou; Nařízení Evropského parlamentu a Rady týkající se podmínek přístupu do sítě pro účely přeshraniční výměny elektřiny.

otevření těchto trhů pro všechny spotřebitele do 1. července 2007, jakož i „kvalitativní“ ustanovení týkající se oddělení provozovatelů přenosu, resp. přepravy a distribuce, povinnosti veřejné služby, úkolů regulačních orgánů a přístupu třetích stran k zásobníkům plynu spolu s pravidly stanovení cen a přidělování disponibilních propojovacích kapacit pro účely přeshraniční výměny elektřiny.

Fáze V. Evropský parlament texty projednal v druhém čtení v rámci tzv. spolurozhodovacího procesu. Jeho výbor pro průmysl, zahraniční obchod, výzkum a energetiku (ITRE) projednával pozměňovací návrhy, které byly mnohdy rozporné oproti pozici Rady EU. Aby se Evropský parlament vyhnul tzv. smírčímu procesu, scházeli se intenzivně zástupci všech tří stran (v neformálním Trialogu), a vyjednávali kompromisní dohody až do vlastního hlasování 4. června 2003, kdy bylo přijato – nikoliv však jednomyslně – přes 40 dodatků oproti únorovým společným stanoviskům Rady EU. Rada EU a Evropská komise předjednané dodatky již nerozporovaly. Dne 26. června 2003 pak již vyšlo závazné znění směrnice a nařízení.

Otázka může znít, proč se jednalo o tak složitý proces. Evropští zákonodárci, Rada i Komise, usilující o postupné vytváření jednotného evropského energetického trhu, vstupovali do terénu, kde se křížily národní zájmy strategie rozvoje energetiky. Jak lze doložit pravidelně zpracovávanými porovnávacími zprávami EU (Benchmarking reports in energy), na straně jedné některé státy své energetické společnosti stále ještě ani nezprivatizovaly a chápou je jako veřejný statek (a veřejně prospěšné společnosti). Na straně druhé většina států EU své energetické společnosti zprivatizovala a každé nové „kvantitativní“ nebo „kvalitativní“ ustanovení právní úpravy musí důkladně vážit z hlediska důsledků této právní úpravy nejen pro státem ovládané veřejně prospěšné společnosti, ale i pro soukromé společnosti. Hrozba porušení soukromovlastnických práv vyvolaná nedokonalou právní úpravou, která způsobuje škody soudně vymáhané poškozenými stranami (hovoří se o regulatory contract breach), je v rozvinutém právním systému významným motivem pro rozvinutí tzv. analýzy důsledků právní úpravy (RIA – Regulatory Impact Assessment). RIA je doporučována nejenom OECD (viz Zpráva OECD o regulatorní reformě, 1997), ale je již dlouho využívána ve Velké Británii a USA, je experimentována v Itálii aj. V posledních letech se v rámci akčního plánu na zlepšení regulace rozvíjí i v EU⁵. Nejde o náhražku politického rozhodování, ale o pomůcku rozhodování o právní úpravě.

Nelze předpokládat, že aplikace energetických směrnic EU s mnohostrannými důsledky do českých podmínek může být snadná. V ČR je již běžná, a i při zpracování novely energetického zákona (podobně jako tomu bylo u jiných stejně významných zákonů) se plně uplatnila, *právně-technická analýza (porovnání s předpisy EU)*⁶. Nicméně ani správné použití definic nelze odtrhovat od domýšlení účinků nového zákona na činnost občanů a podniků a na organizaci veřejné správy, neboť prvoplánové účinky mohou být zřetězeny. Dokonalejší právní prostředí s možnou zpětnovazební sankcí si pak vyžaduje obezřetnou analýzu povahy nových státních intervencí ovlivňujících soukromoprávní sektor, který se díky pokročilé privatizaci elektrárenských, ale zejména plynárenských společností, stal významnou součástí české energetiky. To (na rozdíl od mnohých západoevropských států, které své energetické společnosti nadále drží jako státní) vytváří pro regulátora zcela nové prostředí s mnohem zásadnější osobní odpovědností .

⁵ Communication from the Commission on Impact Assessment, May 2002 dle dohody Rady EU v Göteborgu a Laekenu.

⁶ Tabulka porovnání návrhu předpisu ČR s legislativou ES. Dále je třeba domýšlet i zajištění kompatibility novely EZ s novými návrhy směrnice ES o opatřeních na zabezpečení spolehlivých dodávek zemního plynu.

Nechtěné výsledky, např. překotné a nedomyšlené liberalizace či přijetí nekonzistentních až konfliktních dalších, intervenčních zákonů lze snadno doložit (příkladně zmíněnými porovnávacími zprávami EU). A jak jsem již uvedl, na rozdíl od minulosti energetický zákon upravuje prostředí pro trh převážně soukromých subjektů. Právě uplatnění elementů RIA by systematickou analýzou podstatných důsledků právní úpravy umožnilo posílení návrhu českého energetického zákona. Samotný akt právního oddělení by měl respektovat daňové důsledky – být důsledně daňově neutrální a brát v potaz i známé řešení těchto otázek v sousedních zemích (v Německu, Maďarsku, Rakousku) a nepodlamovat zbytečně konkurenceschopnost domácích společností. K tomu je ovšem třeba alespoň simulovat RIA následně a systematicky všechny současné i připravované právní úpravy energetické, daňové aj. provázat a nebrat je zcela izolovaně mimo relevantní kontext. Jinak tyto důsledky nabudou ekonomickou dimenzi, zbytečně zvýší regulatorní náklady, které konec konců v určité části dopadnou na účastníky trhu včetně konečného českého spotřebitele, v jehož zájmu je paradoxně jednotný energetický trh EU rozvíjen.

Domnívám se, že z výše uvedeného dostatečně plyne význam postupující privatizace, liberalizace a regulace energetického trhu ČR v rámci společných evropských pravidel. Současně lze na tomto příkladu doložit, že uplatnění metodologie analýzy účinků právní úpravy by pomohlo citlivě respektovat očekávané důsledky přijímané závažné normy a omezit možná regulatorní rizika.

Literatura

- Association's agreement on third party access for natural gas*. VVII. Germany, 2002.
- AHDIEH, R. B. Making markets: network effects and the role of law in the creation of strong securities markets. *Southern California Law Review*, 2003, Vol. 76, s. 277.
- ARMSTRONG, M., COWAN, S., VICKERS, J. *Regulatory reform: economic analysis and british experience*. Cambridge : MIT Press, 1994.
- BHATTACHARYA, S., PATEL, U. R. Markets, regulatory institutions, competitiveness and reforms. *GDN workshop*. Cairo, Janu, 2003.
- CHRISTODOULAKIS, N. Privatization, public debt and government policy: discussion of issues. *Sixth CERGE lecture on practical aspects of privatization*, Prague, 1992.
- CENTER, P. The \$10 billion benefit of unbundling: consumer surplus gains from competitive pricing innovations. *Phoenix Center Policy Bulletin*, 2004, No. 8.
- COLE, D. H., ed. *The end of a natural monopoly: deregulation and competition in the electric power industry*. JAI Press, 2003
- COMPTE, O., JENNY, P., REY, P. Capacity constraints, mergers and collusion. *European Economic Review*, 2002.
- Commission of EC*. Towards the enlarged union: strategy paper and report of the European commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. 2004.
- DUŠEK, L. *Konkurence : cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie*. Praha : Liberální institut, 1998.
- EC Benchmarking reports in electricity/ gas*. Brussels, 2001-2004.
- ERGAS, H., HORNBY, J., LITTLE, I., et al. Regulatory risk, paper prepared for the ACCC regulation and investment conference, 2001. online [URL://http://www.necg.com.au/](http://www.necg.com.au/)
- FRAQUELLI, G., PIACENZA, M., VANNONI, D. *Scope and scale economies in multi-utilities: evidence from gas, water and electricity combinations*. University of Turin, 2002.
- GERADIN, D. Regulatory issues raised by network convergence: the case of multi-utilities. *Journal of Network Industries*, 2001, Vol. 2, s. 113-126,

GREEN, R. J. The electricity contract market in England and Wales. *Journal of Industrial Economics*, 1999, Vol. XLVII, No. 1, s. 107-124.

GREEN, R. J., NEWBERY, D. M. Competition in the british electricity spot market. *Journal of Political Economy*, 1992, Vol. 100, No. 5, s. 929-53.

KEASEY K., THOMPSON, S., WRIGHT, M. *Corporate governance: economic and financial issues*. New York : Oxford University Press, 1997.

KIKERI, S., NELLIS, J. Privatization in competitive sectors: the record to date. *World Bank Policy Research WP 2860*, 2002

KERF, M., GERADIN, D. Post-liberalization challenges in telecommunications, balancing antitrust and sector-specific regulation - tentative lessons from the experiences of the United States, New Zealand, Chile and Australia. *World Competition. Law and Economics Review*, 2000, Vol. 23, s. 27-77

LAFFONT, J. J., TIROLE, J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge : MIT Press, 1993.

LAPORTA, R., LOPEZ SILNES De, F., SHLEIFER, A., et al. Investor protection and corporate governance. *Journal of Financial Economics*, 2000, Vol. 58, s. 3-27.

MAY, R. J. The FCC and telecom recovery: a scorecard for evaluating the new unbundling Rules. *Michigan State DCL Law Review*, 2003.

MEGGINSON, W., NETTER, J. From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 2001, Vol. 39, No. 2.

MEJSTŘÍK, M., ZEMPLINEROVÁ, A., DERVIS, A., (eds.) *The privatization process in East-central Europe: the evolutionary process of czech privatization*. London: Kluwer Academic Publishers, 1997.

MEJSTŘÍK, M., HOLICKÁ, K., FUCHSOVÁ, D. *Unbundling in EU*. 4. energetický kongres, Praha, 2003

MEJSTŘÍK, M. Problems of Economic Consequences of Privatization, *Invited Paper for 58th Congress of the International Institute of Public Finance*. Helsinki, 2002.

MEJSTŘÍK, M. Privatization and corporate governance in the Czech Republic In SAAL, D.S., PARKER, (eds.) *International Handbook on Privatization*. Elgar, 2003, s. 375 – 401

NEWBERY, D. M. *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. Cambridge : MIT Press, 1999.

PARKER, R. W. Grading the Government.

POLO, M. SCARPA, C. The liberalization of energy markets in Europe and Italy. *IGIER – Università Bocconi Working Paper*. No. 230. 2003.

PITTMAN, R. Regulatory reform: lessons for Korea. U.S. Department of justice, antitrust division. *Economic Analysis Group Discussion Paper*. No. 3-9. 2003.

SACHS, J., ZINNER, C., EILAT, Y. The gains from privatization in transition economies: is change of ownership enough? *CAER II Discussion Paper 63*, HIIID, Cambridge, 2000.

SCARPETTA, S., NICOLETTI, G. Regulation, productivity and growth: OECD Evidence *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 2944. 2003.

SHLEIFER, A., VISHNY, R.W. A survey of corporate governance. *The Journal of Finance*, 1997, Vol. 52, No. 2, s. 737-783.

SIDAK, J. G., SPULBER, D. F. Deregulatory takings and breach of the regulatory contract. *New York University Law Review*, 1996, Vol. 71, No. 4.

SIDAK, J. G., CRANDALL, R., SINGER, H. J. The empirical case against asymmetric regulation of broadband internet access. *Berkeley Technology Law Journal*, 2002, Vol. 17, No. 3.

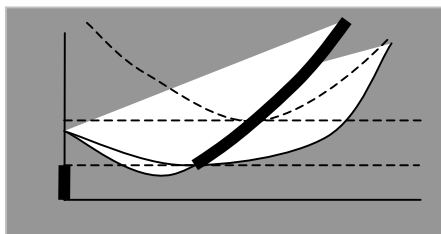
SVEJNAR, J. Transition economies: performance and challenges. *Journal of Economic Perspectives*, 2002, Vol. 16, No. 2,

VIKERS J. Competition and regulation in vertically related markets. *Review of Economic Studies*, 1995, Vol. 62, No. 1, s. 1-17.

WRIGHT, S., MASON, R., MILES, D. *A study into certain aspects of the cost of capital for regulated utilities in the UK*. Report for U.K. economic regulators and the office of fair trading. London : Smithers, 2003.

ZAJÍČEK, M. *Konkurence v českém plynárenství : návrh na deregulaci českého plynárenství*. Studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 5. Praha, 2000.

ZAJÍČEK, M. *Konkurence v českém teplárenství a kohese energetických trhů*, Liberální institut, Praha 2001.



Dosud vyšlo :

1. Michal Hlaváček : *Modely difuze technologií*
2. Tomáš Cahlík : *Analýza ekonomického výzkumu*
3. Vladimír Benáček: : *Autentický soukromý sektor v transitivity ekonomice: příspěvek ke hledání kořenů a alternativ českého kapitalismu*
4. Milan Sojka : *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*
5. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Optimum výrobce v odvětví s nikdy neklesajícími výnosy z rozsahu*
6. František Turnovec : *The Czech Republic on its Way to the European Union*
7. Lubomír Mlčoch : *Ekonomie důvěry*
8. Luděk Urban : *Zásady společné obchodní politiky a důsledky jejich přijetí pro českou ekonomiku*
9. Jan Ámos Víšek : *Export z ČR do EU a mimo EU*
10. Miloslav S. Vošvrda : *On Martingale Diffusions in Financial Markets*
11. František Turnovec : *Flexible Integration and the Excessive Deficit Procedure in the EMU*
12. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Byl proces eliminace podniků ozdravnou procedurou pro české hospodářství konce 90. let?*
13. Karel Půlpán: *Hospodářský vývoj Španělska jako inspirace pro Českou republiku.*
14. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Ekonomicky racionální altruismus*
15. Jiří Kameníček : *Nástroje pro popis nestandardního ekonomického chování, aplikace teorie lidského kapitálu*
16. Jiří Hlaváček : *Redistribuce : projev lidských preferencí a společenských potřeb*
17. Silvester van Koten: *Transaction Cost Economics: Basic Concepts and Extensions*
18. Hlaváček J., Hlaváček M.: *Ekonomická racionalita donátora a důvěra k příjemci dotace*
19. Vladimír Benáček , Víšek Jan Ámos: *Determining Factors of Competitiveness of Trade and Specialization of Czech Industrial Sector before the EU Accession*
20. Milan Sojka, *Postkeynesovská teorie peněz, peněžní a úvěrová politika a postavení centrální banky*
21. Milan Sojka, *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*
22. František Turnovec, *Economic Research and Education in the Czech Republic 1989-2000*
23. Jiří Hlaváček , Michal Hlaváček : *Petrohradský paradox*
24. František Turnovec : *Evaluation of National, Political and Institutional Influence in Consultation, Cooperation and Co-decision Procedures of the EU Decision Making*
25. Karel Půlpán: *Rakouský poválečný vývoj*
26. Ondřej Schneider : *European Pension Systems and the EU Enlargement*
27. Martin Gregor: *Mancur Olson redivivus, „Vzestup a pád národů“ a současné společenské vědy”*
28. Martin Gregor: *Mancur Olson's Addendum to New Keynesianism: Wage Stickiness Explained*
29. Patrik Nový : *Olsonova teorie hospodářského cyklu ve světle empirie: návrh alternativního metodologického přístupu*
30. Ondřej Schneider: *Veřejné rozpočty v ČR v 90. letech 20. století – kořeny krize*
31. Michal Ježek: *Mikroanalýza reformy českého důchodového systému*
32. Michal Hlaváček: *Efektivnost porízení a předávání informace mezi privátními subjekty s pozitivně-externální vazbou*
33. Tomáš Richter: *Zástavní právo k podniku z pohledu teorie a praxe dluhového financování*
34. Vladimír Benáček: *Rise of an Authentic Private Sector in an Economy of Transition: De Novo Enterprises and their Impact on the Czech Economy*
35. Tomáš Cahlík, Soňa Pokutová, Ctirad Slavík: *Human Capital Mobility*
36. Tomáš Cahlík, Jakub Sovina: *Konvergence a soutěžní výhody ČR*
37. Ondřej Schneider, Petr Hedbávný: *Fiscal Policy: Too Political?*
38. Jiří Havel: *Akcionářská demokracie „Czech made“*
39. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček: *K mikroekonomickému klimatu v ČR na začátku 21. století: kartel prodejců pohonných hmot? (případová studie)*
40. Karel Janda: *Credit Guarantees in a Credit Market with Adverse Selection*
41. Lubomír Mlčoch: *Společné dobro pro ekonomiku: národní, evropské, globální*
42. Karel Půlpán: *Hospodářský vývoj Německa jako inspirace pro Česko*

43. Milan Sojka: *Czech Transformation Strategy and its Economic Consequences: A Case of an Institutional Failure*
44. Luděk Urban: *Lisabonská strategie, její hlavní směry a nástroje.*
45. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček: *Models of Economically Rational Donators*
46. Karel Kouba, Ondřej Vychodil, Jitka Roberts: *Privatizace bez kapitálu.*
47. František Turnovec: *Economic Research in the Czech Republic: Entering International Academic Market*
48. František Turnovec, Jacek W. Mercik, Mariusz Mazurkiewicz: *Power Indices: Shapley-Shubik or Penrose-Banzhaf?*
49. Vladimír Benáček: *Current Account Developments in Central, Baltic and South-Eastern Europe in the Pre-enlargement Period in 2002-2003*
50. Vladimír Benáček: *External Financing and FDI in Central, Baltic and South-Eastern Europe during 2002-2003*
51. Tomáš Cahlík, Soňa Pokutová, Ctirad Slavík: *Human Capital Mobility II*
52. Karel Diviš, Petr Teplý: *Informační efektivnost burzovních trhů ve střední Evropě*
53. František Turnovec: *Česká ekonomická věda na mezinárodním akademickém trhu: měření vědeckého kapitálu vysokoškolských a dalších výzkumných pracovišť*
54. Karel Půlpán: *Měnové plánování za reálného socialismu*
55. Petr Hedbávný, Ondřej Schneider, Jan Zápal: *Does the Enlarged European Union Need a Better Fiscal Pact?*
56. Martin Gregor: *Governing Fiscal Commons in the Enlarged European Union.*

