

**GREENPEACE**

**INFORMAČNÍ MATERIÁL**

**Jan Hřebec**

**INFORMAČNÍ MATERIÁL O REGULAČNÍM  
ORGÁNU PRO ENERGETIKU**

Pro Greenpeace připravil SEVEn, červen 1994

## REGULACE V ENERGETICE

Již přes rok probíhá diskuse a práce na nové podobě energetického zákona, a tedy i celé koncepce energetiky v České republice.

Energetika, a zvláště její síťově vázaná odvětví jako jsou elektroenergetika, plynárenství a zásobování teplem byly vždy pod zvýšeným zájmem státu. Tato odvětví mají oproti ostatním průmyslovým odvětvím některé své zvláštnosti, kterými se od ostatních odlišují. Je to mimo jiné strategické postavení z hlediska hospodářského i bezpečnostního a některé ekonomické charakteristiky, které zvyšují možnost vzniku přirozených monopolů v těchto odvětvích.

### **Důvody pro regulaci**

V podstatě lze určit dva hlavní důvody pro zavedení ekonomické regulace v energetice tak, jak existuje v USA a v některých státech západní Evropy: Jednak je regulace nástrojem na dohled nad chováním institucionálních monopolů, vytvořených ve státním zájmu (veřejně prospěšných společností), jednak je i prostředkem pro ekonomickou regulaci přirozených monopolů.

### **Přirozený monopol**

*Přirozený monopol je firma nebo odvětví, jejichž průměrné náklady na jednotku produkce prudce klesají v celém rozsahu výstupu, jako například v místním rozvodu elektřiny. V takové situaci jediná firma, monopol, může nabízet produkt daného odvětví efektivněji, než kdyby o to usilovalo několik firem.*

(Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus: Ekonomie)

Síťově vázané společnosti (zásobování elektřinou, plynem, centralizovaným teplem) mají pro vznik tohoto stavu výhodné podmínky. Jak plyne z předchozí definice, je v takovém případě dokonce všestranně výhodné, aby v takové oblasti působila jediná firma, neboť je schopna poskytovat služby s nižšími náklady, než kdyby bylo na stejném trhu více firem. V případě, že jedna firma vytlačí z daného území své konkurenty, stává se monopolním dodavatelem a může si za své služby účtovat ceny, na takové výši, aby ještě neumožnily vstup konkurentů do odvětví, ale přesto přinášejí společnosti vyšší zisky, než by bylo v konkurenčním prostředí obvyklé. Cílem státní regulace proto je v zájmu ochrany zákazníků upravit tento zisk na úroveň srovnatelnou s ostatními obory hospodářství.

### **Státní zájmy - institucionální monopol**

Síťové energetické podniky, plní současně i další funkce. Zásobování teplem a energií je dnes považováno za součást základních podmínek pro bydlení a podnikání. Stát má proto zájem na tom, aby ti, kdo o to požádají a splní předepsané podmínky byli ke zdroji energie připojeni a to za srovnatelných a nediskriminačních podmínek. Protože by ale v čistě tržním

prostředí majitelé energetických sítí preferovali připojení určitých skupin odběratelů (např. podnikatelů s vysokým odběrem) nad jinými (maloodběr ve vzdálené lokalitě), stát obvykle řeší tento problém tak, že nařídí konečným distributorům energie tzv. **zásobovací povinnost**. Protože tato povinnost však představuje z hlediska podniku určité znevýhodnění (podniku je přikázáno připojit i pro něj dříve nevýhodné odběratele), je mu zároveň poskytnuta výsada operovat na vymezeném území jako jediný dodavatel. Tímto vzniká institucionální (koncesovaný) monopol, který se často může překrývat s přirozeným monopolem.

Institucionální monopoly se snaží tento stav výsadního postavení zachovat, neboť pro ně představuje ochranu před konkurencí.

### **Tržní prostředí - Deregulace**

V posledních několika letech se v regulovaných odvětvích (energetika, telekomunikace, doprava...) prosazuje nový trend, který se nazývá deregulace. Jeho příčinou je fakt, že v minulosti bylo zahrnuto pod ekonomickou regulaci mnoho těch činností, kde neexistují přirozené monopoly, ani kde není striktní státní zájem na zásobovací povinnosti, takže by v dané oblasti mohlo spolupůsobit více navzájem soutěžících podniků (např. v elektroenergetice může elektřinu vyrábět několik různých výrobců, na železnici může existovat několik dopravců). U těch podniků, které byly chráněny před působením trhu, rostla neefektivnost výroby a docházelo k neoptimální investiční činnosti (bylo investováno do projektů, do kterých by např. pro jejich rizikovost nebylo v soutěžním prostředí investováno). Ostatní podnikatelé, kterým bylo bráněno vstoupit do odvětví začali vytvářet tlak na vládu, která vyústila v zahájení diskuse o novém vymezení oblasti regulace.

Nejdále v tomto směru pokročili v elektroenergetice zřejmě ve Velké Británii a v severoevropských státech, kde došlo k dezintegraci vertikálních monopolů (výroba - přenos - distribuce) a jejich privatizaci. Vzhledem ke složitosti výroby elektřiny (nemožnost skladování, přenosová omezení, nutnost dispečinků) však není deregulace a zavádění tržních mechanismů úplně triviálním úkolem a ukazuje se, že je třeba ještě získat mnoho zkušeností s tvorbou smluv a způsoby tržní spolupráce. Většina států neuvažuje s tak širokým zaváděním tržních sil, jako např. ve Velké Británii, ale otevírá trh především v oblastech výroby a přenosu vysokého napětí. Distribuční společnosti a velcí průmysloví odběratelé si pak mohou rozhodnout od kterého dodavatele budou energii nakupovat a společnost, vlastníci přenosové linky, je povinna za předem stanovený tarif elektřinu přenést. Takováto přenosová společnost je pak nazývána veřejným přepravcem (Common Carrier).

Deregulace tedy neznamená odstranění regulace jako takové, ale její nové vymezení na ty oblasti kde je pro regulaci skutečně důvod a umožnění

vzniku tržních vztahů a konkurenčního prostředí v těch oblastech, kde je to jen možné.

## REGULAČNÍ ORGÁN

Existuje pět hlavních způsobů zasahování státu do chování monopolů. Jsou to daně, cenová regulace, vládní vlastnictví, ekonomická regulace a protimonopolní politika.

**Daně** jsou nástrojem pro celkové ovlivňování podnikatelské sféry a působí plošně na všechny a nebo jen na určitou skupinu podnikatelů. Daň může omezovat monopolní zisky, ale neodstraňuje příčiny deformací ani nezefektivňuje chování zdaňovaných podniků.

**Cenová regulace** je formálně jednoduchým nástrojem na ovlivňování výše zisků, ale vzhledem k tomu že je uplatňována plošně, může vytvářet dodatečné deformace z důvodů různých podmínek jednotlivých podniků.

**Státní vlastnictví** dává státu přímou kontrolu nad regulovanými podniky a vcelku široké možnosti při ovlivňování jejich činnosti. To však v sobě skrývá nebezpečí administrativního řízení podniků podle politických hledisek. Dále zde také existuje možnost, že stát bude jako majitel bude prosazovat zájmy "svého" podniku na úkor ostatních (garance za úvěry, tvorba legislativy na míru). V rozvinutých demokratických společnostech, kde jsou zkušenosti s obranou proti takovýmto střetům zájmů může být nicméně tento způsob efektivní. Tento způsob je obvyklejší v lokálním měřítku, kde vznikly energetické rozvodné společnosti ve vlastnictví měst. Přitom efektivnost provozování společností ve veřejném vlastnictví je zabezpečena tím, že v okolí existují i soukromé rozvodné společnosti, s kterými existuje srovnání. Tlak na efektivní provozování pak pochází buď přes velkoodběratele, kteří mají možnost přesunutí výroby a tedy i do určité možnosti výběru společnosti, od které energii odebírají, nebo přes drobné zákazníky, jimiž jsou obyvatelé města - voliči kteří volí představitele zastupitelstva - vlastníka rozvodného podniku.

**Protimonopolní politika** je nástrojem, který upravuje (zakazuje) některé druhy chování podniků. Oproti ekonomické regulaci se jedná o nástroj restriktivní, který omezuje monopolní moc, ale nevytváří pozitivní stimuly.

**Ekonomická regulace** představuje dohled nad regulovanými firmami prostřednictvím úřadu, který může v rámci své pravomoci dohlížet nad cenami a kvalitou výstupů a ovlivňovat vstup a výstup firem do a z odvětví. **Regulační úřad** je orgánem který relativně samostatně funguje v zákonem vymezeném rámci, má potřebné pravomoci a zároveň i odpovědnost vůči regulovaným společnostem a státu.

Nelze zastírat, že si od zavedení ekonomické regulace energetických podniků slibují různé zájmové skupiny rozdílné přínosy. Obyvatelstvo očekává minimalizaci plateb za energii, ekologové nástroj na prosazování požadavků snížení negativních dopadů na životní prostředí, regulované podniky zajištění svého postavení a garanci příjmů a další skupiny

či instituce jiné cíle podle svého zaměření. Proto je důležité jasně vymezit, co se ekonomickou regulací rozumí a jaká má být její role.

### **Úkoly Regulačního úřadu:**

Hlavní cílem regulačních úřadů je dbát na to, aby podniky, kterým je garantováno monopolní postavení z důvodů veřejného zájmu (veřejně prospěšné podniky - institucionální monopoly), nezneužívaly svého postavení, nepoškozovaly zákazníky a chovaly se ekonomicky optimálně.

Přitom však musí regulační orgán zajistit, aby byly všechny oprávněné náklady regulovaných společností pokryty a byl jim umožněn přiměřený zisk.

### **Regulace zisku institucionálního monopolu**

Jednou z hlavních funkcí regulačního úřadu je v podstatě zastupování tržních sil. V prostředí, kde díky licencím a vymezenému zásobovacímu území jsou tržní síly velmi omezeny, schvaluje (určuje) regulační úřad tarifní ceny dodávaných výrobků (elektřina, plyn, teplo). Existují dva hlavní způsoby regulace cen: maximální ceny a nákladová tvorba cen.

V případě použití *maximálních cen* regulační orgán určí cenový strop, v kterém se musí v dané kategorii produktu všichni výrobci pohybovat. Tato metoda je vhodnější pro velké množství (desítky) menších regulovaných subjektů. Nezohledňuje však místní podmínky pro podnikání a může se stát, že by některé podniky z důvodů geografické polohy nebo jiného externího faktoru získali "nezasloužený" zisk. Při regulaci několika málo větších společností je výhodnější nákladová regulace cen.

Při *nákladové regulaci* cen je stanoven postup, který určuje, jaké položky lze zahrnovat do nákladů a jaká je výše povoleného přiměřeného zisku. Na základě těchto hodnot je pak určen potřebný objem ročních příjmů, z kterého jsou potom podle očekávaného prodeje (v naturálních jednotkách) odvozeny tarifní ceny. Ty jsou pak pro regulovaný podnik závazné.

Regulační úřad může rozhodnout o tom, které nákladové položky budou do základu pro výpočet sazeb zahrnuty. Může například odmítnout některé výdaje, které by se v tržním prostředí ukázaly jako nevýhodné (splácení špatně sjednaných úvěrů, neočekávaný nárůst investiční náročnosti). Tyto neefektivně vynaložené náklady pak musí regulovaná společnost splácet ze zisku.

Přiměřený zisk je stanoven na základě návratnosti kapitálu (poměru zisku a vlastního kapitálu) v odvětvích s podobnými vlastnostmi (kapitálová náročnost, míra rizika atd...). Při výpočtu výše sazeb se do požadavků na tržby zahrnuje k očekávaným nákladům i částka reprezentující budoucí zisk a odpovídající součinu velikosti vlastního kapitálu a přiměřené míry jeho návratnosti. Skutečný zisk společnosti je však vždy možné zjistit pouze následně, a to na základě skutečného hospodaření regulovaného podniku.

## **Plány rozvoje**

V minulosti regulovaná společnost investovala do svého rozvoje a následně požádala regulační úřad o zvýšení cen, aby mohla pokrýt a splatit vynaložené prostředky. Nezřídka se stávalo, že předpoklady pro investici byly příliš optimistické nebo že projektované náklady za dobu výstavby podstatně vzrostly, a když probíhalo řízení u regulačního úřadu, nebyla tato investice uznána jako "opatrně" investovaná. Takto umrtvený kapitál potom podle zásad tvorby cen nepřinášel zisk a musel být umořován až ze zdaněného zisku. Jako výsledek snah, aby regulované společnosti předešli riziku takového neuznání svých investic a aby měl regulační úřad co největší jistotu, že zahajované investice jsou skutečně ty nejvhodnější, vznikla metoda **integrovaného plánování zdrojů**.

Tento přístup předpokládá vypracování plánu zajištění dostatečné kapacity zdrojů energetickým podnikem, při uvažování všech možností na straně výroby (modernizace a zajištění nových zdrojů) i na straně spotřeby (řízení zatížení, investice do úspor). Integrovaný plán rozvoje je vypracováván regulovaným podnikem a konzultován regulačním úřadem, který ho nakonec schvaluje. Jednotlivé varianty rozvoje podniku jsou seřazeny podle své ekonomické výhodnosti a nejefektivnější opatření jsou následně vybrána k implementaci. Při rozhodování je též bráno v úvahu riziko a technické parametry jednotlivých opatření, jejich vliv na soustavu atd. Z důvodů ochrany životního prostředí jsou při optimalizaci obvykle zahrnuty externality vyvolané jednotlivými opatřeními, což vede k preferenci zdrojů přátelštějších k životnímu prostředí (čisté technologie, úsporná opatření). Aby bylo co nejvíce sníženo riziko budoucích komplikací, je ve fázi tvorby tohoto plánu přizvána veřejnost, která se může k jednotlivým navrhovaným opatřením vyjadřovat. Tím jsou předem zmapovány možné třecí plochy a celý rozvojový plán se stává mnohem méně rizikovým.

## **Nebránění konkurenci - vstup do odvětví, deregulace**

V minulosti existoval ve výrobě elektřiny fenomén úspor z rozsahu - elektřina byla ve větších elektrárnách vyráběna levněji než v malých zdrojích. To vedlo ke vzniku vertikálně integrovaných monopolů, zahrnujících výrobu, přenos i distribuci, které byly dodatečně ještě potvrzeny ve svém postavení povinností zásobovat na vybraném území. S vývojem technologie a rozvojem kombinované výroby tepla a elektřiny začala být elektřina vyráběná mimo tyto vertikálně integrované monopoly konkurenceschopná s výrobou v systémových elektrárnách. Proto začali tito nezávislí výrobci energie vyvíjet tlak, aby měli rovnocenné podmínky s veřejně prospěšnými výrobci. Na základě tohoto tlaku byla např. v USA legislativa byla upravena tak, že rozvodné společnosti jsou povinny na určitou část nového výkonu vypsát veřejné výběrové řízení, kterého se mohou zúčastnit i nezávislí výrobci energie. Regulace se pak vztahuje na ty části systému, které mají stále institucionální monopol a dohlíží, aby zajišťovaly své zdroje ekonomicky co nejvýhodněji.

## ***Pravomoci regulačního úřadu***

Vycházíme-li z účelu, ke kterému je regulační orgán založen, (náhrada za tržní prostředí, dohled na činnost veřejně prospěšných společností), je zřejmé že tento orgán bude muset být vybaven určitým souborem pravomocí vůči regulovaným subjektům (vyžadovat informace, určovat ceny) a zároveň být jeho rozhodování transparentní a zabezpečené proti vlivu nátlakových skupin, tedy co nejvíce nezávislé. Regulovaný podnik má na druhou stranu vždy právo odvolat se proti domněle nesprávnému rozhodnutí regulačního úřadu k soudu.

## ***Přístup k informacím***

Regulační orgán potřebuje pro výkon svého poslání nezbytné informace od regulovaných podniků, informace o vývoji trhu a další skutečnosti. Vzhledem k tomu, že institucionální monopol je povinen podrobit se regulaci, je v pravidlech regulace zakotven přístup regulačního úřadu ke všem potřebným informacím, přičemž regulovaný podnik některé z těchto informací poskytuje automaticky. Je důležité, aby rozhodování regulačního orgánu bylo co nejvíce transparentní. Regulační orgán si proto vytváří interní závazná pravidla pro své fungování a rozhodování a umožňuje zainteresované veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů. Při veřejném projednávání je důležité, aby byly všechny strany informovány o posuzovaném případě co nejlépe, a proto je třeba umožnit přístup zainteresovaných stran k co nejvíce informacím. Tato otevřenost se vyplatí i ve formě zvýšené důvěry v nestrannost regulačního úřadu a lze i tímto způsobem předejít některým problémům, které by mohly zůstat jinak neodhaleny.

## ***Postavení regulačního orgánu***

Regulační orgán je součástí státní správy, neboť vykonává funkce, svěřené mu zákony v souladu se státní politikou. Existuje několik možností, jak může být tento orgán včleněn do státní správy. První možností je vytvořit ho jako odbor některého ministerstva, druhá možnost je jeho fungování mimo vládní aparát s přímou zodpovědností vládě či parlamentu.

Pro to aby byl regulační úřad umístěn na ministerstvu mluví snaha nezvyšovat počet úřadů státní administrativy. V současné době projevila ministerstva Průmyslu a obchodu, Životního prostředí, Financí a Ministerstva pro hospodářskou soutěž zájem, aby tento úřad byl právě na jejich půdě. Je zřejmé, že každý z navrhovatelů má pro to své, svým způsobem oprávněné, důvody. Na Ministerstvu průmyslu a obchodu již vznikl odbor, tvořící zárodek budoucího regulačního orgánu.

Je zřejmé, že v případě fungování regulačního úřadu v rámci určitého ministerstva bude existovat zvýšená pravděpodobnost prosazování zájmů tohoto ministerstva nad zájmy ostatních účastníků. Funkce regulačního orgánu je v podstatě funkcí kontrolní a je jasné, že není slučitelná například s funkcí majitele. Jelikož je v energetice ještě stále významným

vlastníkem stát (prostřednictvím ministerstev), není vhodné aby byly tyto dvě funkce spojeny pod jedním ministerstvem.

Ukazuje se tedy jako mnohem vhodnější, aby regulační orgán existoval samostatně mimo ministerstva a zodpovídal se přímo parlamentu, či vládě. Jelikož je role regulačního orgánu jasně definovatelná a pravidla jeho činnosti musí být transparentní, je výhodou takového uspořádání i snížení přímých politických tlaků na rozhodování úřadu. Aby mohl regulační orgán fungovat jako náhrada trhu v těch oblastech, kde jsou z důvodů státního zájmu tržní síly omezeny, musí být skutečně nezávislým orgánem, který není pod přímým vlivem ani státní správy, ani regulovaných podniků. Musí mít možnost přijímat na sebe rozhodnutí a nést za ně odpovědnost vůči zákonu, regulovaným podnikům, vládě i veřejnosti.

## **OBNOVITELNÉ ZDROJE A ÚSPORY ENERGIE**

Metoda Integrovaného plánování zdrojů umožňuje v rámci ekonomické regulace porovnávat na srovnatelném základě spolu s klasickými zdroji, jako jsou tepelné elektrárny i netradiční zdroje energie, jako jsou např. kogenerace, obnovitelné zdroje a úspory energie.

Obnovitelné zdroje jsou alternativou ke klasickým zdrojům energie, které se vyznačují tím, že na rozdíl od klasických zdrojů mají malé negativní dopady na životní prostředí. Pokud je v případě hodnocení variant integrovaného plánu použito i hledisko ekologické (internalizace nákladů na znečištění životního prostředí) dostávají se tyto zdroje do lepší pozice vůči klasickým zdrojům na bázi fosilních paliv. Jelikož se jedná o technologie, které jsou svojí podstatou spíše decentralizované, je možné že tyto zdroje budou provozovány spíše soukromníky a energie z nich bude nakupována na základě kontraktů.

Úspory energie jsou významnou oblastí, jak je možno v našich podmínkách zajistit nové zdroje energie. "Nový zdroj" vznikne tak, že díky investicím do úsporných opatření poklesne odběr ze současného zdroje, který pak může zásobovat nové odběratele. Ekonomickým rozbohem vychází v našich podmínkách opatření na snížení spotřeby energie jako jeden z nejefektivnějších způsobů zajištění nových zdrojů. Existuje však řada bariér, které brání jejich zavádění.

Energetický podnik má obvykle lepší podmínky pro instalaci úsporných zařízení, neboť má např. lepší odborné znalosti či přístup k levnějšímu kapitálu než koneční uživatelé. Regulační úřad mu může například povolit takový způsob tvorby příjmů, při kterém se mu nebude snižovat zisk v důsledku nižších tržeb, způsobených investicemi do úspor. Oproti současnému stavu by byla přínosem i možnost zaúčtování investic do úspor stejným způsobem, jako se účtují investice do výroby či distribuce.

Podle dnešních pravidel musí podniky splácet tyto investice až ze zdaněného zisku, čímž jsou tyto aktivity při rozhodování předem značně znevýhodněny.

**Tento informační materiál připravil:**

**SEVEn**

Slezská 7

120 56 Praha 2

tel. 02- 2424 7552, fax 02-2424 7597

## **Greenpeace Česká republika**

**Českomalínská 27, Praha 6, 160 00**

**tel.: 224 319 667, e-mail: [greenpeace@ecn.cz](mailto:greenpeace@ecn.cz)**

**[www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)**

I. vydání, červen 1994

**Tato publikace je vytištěna na recyklovaném a chlorem neběleném papíru.**