

V Praze dne 13. března 2015
Č.j.: 225/15

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

zákona, kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem navrhované změny je jednak větší transparentnost v podmínkách přístupu do sítě držitele poštovní licence a především pak zavedení dlouhodobě udržitelného modelu financování základních služeb. Důsledky návrhu však také zahrnují dramatické zvýšení kompenzací České pošty (ČP), vytvoření motivační struktury pro maximalizaci kompenzovaných nákladů, přenesení těchto nákladů z uživatelů příslušných služeb na všechny daňové poplatníky a také implicitní přenesení práv stanovit výši příslušné kapitoly státního rozpočtu z parlamentu na regulační úřad. Ačkoli tyto důsledky jsou v nějaké formě nevyhnutné, jejich odůvodnění není ve stávající Závěrečné zprávě RIA (dále jen „Zpráva RIA“) dostatečné z důvodů specifikovaných v následující části.

II. Připomínky a návrhy změn

Připomínky a návrhy změn k jednotlivým částem Zprávy RIA:

1.2 Definice problému: Kompenzační fond vyplývající z konstrukce liberalizační novely zavedly nejspíše i jiné státy EU. Na místě je tak srovnání různých modelů a vysvětlení, proč řešení zvolené v ČR v roce 2012 nevedlo k dlouhodobé stabilitě, včetně problémů s určením provozovatelů, kteří mají do fondu přispívat, či politickým rozhodnutím parlamentu, který v roce 2012 odmítl vytvořit novou fiskální položku z důvodů nesouvisejících s poštovními službami.

1.3 Popis současného stavu: Nakolik jsou provozní výsledky ČP úctyhodné lze posoudit jen ze srovnání relevantních výkonových indikátorů s obdobnými

zahraničními organizacemi v zemích srovnatelných s ČR. Zpráva RIA nekriticky přejímá tvrzení, že další restrukturalizace a optimalizace není možná, aniž by to podložila jakýmkoli argumentem a kvantitativním srovnáním. Stejně tak není podložen ani postřeh, že poplatky do kompenzačního fondu od ostatních operátorů představují překážku vstupu do odvětví. Pakliže se to týká výše zmíněných problémů s určením příspěvateľů do fondu, pak je to třeba jasně vysvětlit. Obecně by RIA měla popsat celý problém, byť se navrhovaná změna týká jen určitého segmentu (kompenzace za základní služby), aby bylo patrné, jakým způsobem tato parciální změna přispěje k fundamentálnímu cíli, jímž je liberalizace poštovního trhu.

1.4 Dotčené subjekty: Daňoví poplatníci by měli být uvedeni mezi dotčenými subjekty. Zpráva implicitně předpokládá, že každý poplatník je zároveň i uživatelem základních služeb, což v rostoucí míře nemusí odpovídat reálnému stavu.

1.5 Popis cílového stavu: Chybí odůvodnění proč je přenesení čistých nákladů na poskytování základních služeb z uživatelů těchto služeb (stávající kompenzační fond) na daňové poplatníky (státní rozpočet) lepší řešení. Ekonomické logice to odporuje, ale pokud tímto stát (zadavatel požadavků na rozsah a kvalitu služeb) sledují další cíle, jako například regionální politiku či sociální soudržnost, pak je tyto třeba explicitně uvést.

1.6 Zhodnocení rizika: Zpráva popisuje riziko vyplývající z podfinancování základních služeb, avšak nezmiňuje riziko, že stát může za požadované služby platit více, než je nutné, pokud se Úřadu nepodaří rozlišit odůvodněné náklady od těch neodůvodněných. Explicitní zahrnutí tohoto rizika vede přímo k formulaci alternativních variant řešení, která pomohou spoluvytvářet tlak na zvyšování efektivity poskytování základních služeb.

2. Varianty řešení: Omezení variant na nulovou a navrhovanou je nejzávažnější slabinou předkládané Zprávy RIA. Teoretických modelů financování je celá řada (např. kombinace kompenzačního fondu s fiskálním příspěvkem, který dává státu jistotu ohledně výdajů a konkurenty ČP motivuje argumentovat, zda jsou vykazované náklady odpovídající; zafixování částky kompenzace a následné vyjednávání o rozsahu služeb, což je bližší aktuálnímu stavu; zavedení vzorce pro růst čistých nákladů na základní služby, které nutí provozovatel snižovat náklady, tzn. vzorec inflace-X). Nicméně, Zpráva RIA by se při formulaci většího počtu variant měla spolehnout především na srovnání zkušeností z okolních zemí EU, pakliže se tyto liší od variant I a II.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů a 4. Návrh řešení: V případě navrhované změny zákona není přípustné pouhé kvalitativní srovnání. Zpráva RIA obsahuje řadu kvantifikací, avšak nepracuje s nimi systematicky, ani neposkytuje výhled na příštích několik let, byť jen spoléhající na extrapolaci současných trendů. Zároveň není důvěryhodné spoléhat se výhradně na kalkulace ČP, byť posvěčených konzultanty z EY. Zpráva RIA by měla obsahovat i nezávislý vstup z ČTÚ, který by prokázal, že Úřad je takové analýzy schopen, když mu ji navrhovaná změna ukládá. Kvantifikace by také měli být diskutovány s (potenciálními) konkurenty ČP, s nimiž konzultace zatím neproběhly (viz část 7.).

6. Přezkum účinnosti regulace: Přezkum nemůže provádět instituce odpovědná za implementaci, neboť ta je v konfliktu zájmů. Je to povinností předkladatele, tj. MV (viz. Obecné zásady). Také chybí datum pro předpokládaný přezkum.

7. Konzultace a zdroje dat: Není přípustné předložit Zprávu RIA bez konzultace s konkurenty ČP, kteří tvoří čtvrtinu trhu. Ačkoli mohou souhlasit s navrhovanou variantou, která přenáší náklady z účastníků odvětví na stát, ostatní doplněné varianty budou mít důvod konzultovat.

H) Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení: Stávající hodnocení je třeba doplnit o vztah ČP a ČTÚ, neboť Úřad bude rozhodovat o podstatné části zisku ČP. To vyvolá zvýšený tlak managementu státního podniku na příslušné úředníky, čímž vzniká vysoké riziko tzv. regulatorního zajetí, kdy se úředníci mohou dostat pod tlak a být nelegitimním způsobem motivováni k uznání vyšších čistých nákladů.

III. Závěr

Stávající Zpráva RIA neposkytuje dostatečné podklady pro kvalitativní a kvantitativní vyhodnocení vhodnosti doporučené varianty řešení. Zpráva je příliš závislá na údajích poskytnutých regulovaným subjektem (ČP) a jeho regulátorem (ČTÚ) a nepřihlíží k modelům financování v jiných zemích EU, které také implementují příslušné směrnice. Doporučující stanovisko Komise RIA, lze přijmout až poté, co bude (i) provedena srovnávací analýza modelů kompenzace čistých nákladů na poskytování základních služeb v několika zemích EU, které jsou se situací v ČR srovnatelné, (ii) doplněn seznam variant o další jednu či dvě alternativy - ideálně včetně modelových výpočtů s výhledem alespoň na několik let a (iii) provedena konzultace s konkurenty České pošty na liberalizované části trhu.

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna, PhD.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise