Komise pro hodnocení dopadů regulace
Legislativní rada vlády České republiky

V Praze dne 10. června 2014
Č.j.: 599/14

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
zákona, kterým se mění zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Předmětem návrhu změny zákona je umožnit Českému rozhlasu šířit celoplošně (nebo ve větším rozsahu než nyní) další stanici na velmi krátkých vlnách. Návrh změny zákona je zdůvodněn tím, že se bude jednat o stanici mluveného slova, kterou je nyní stanice Český rozhlas Plus. Ve zdůvodnění, které zpráva RIA přejímá, se tvrdí, že tím dojde ke zlepšení kvality veřejné služby poskytované ČRo, protože tato stanice bude dostupná většímu počtu posluchačů.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva o dopadech regulace je vzhledem k předmětu návrhu rozsáhlá a podrobná. To je v tomto případě nevýhodou, protože obsahuje množství nedůležitých nebo opakujících se informací, a také je obtížnější vést přímočarou a srozumitelnou argumentaci, různé aspekty navrhované změny se ztrácejí v textu. Na druhou stranu zpráva většinu informací o nákladech a přínosech navrhované změny obsahuje, i když je obtížné je vyhledat a některé důležité informace v RIA obsaženy nejsou.

Klíčové otázky RIA – které však zpráva RIA explicitně neklade, přestože je lze z textu odvodit – jsou následující:

1. Bude mít navrhovaná změna pozitivní dopady na zlepšení kvality veřejné služby ČRo?
2. Bude mít navrhovaná změna negativní dopady na konkurenční prostředí, a konkrétně na provozovatele další stanice převážně mluveného slova?
3. Pokud bude odpověď na shora uvedené otázky ANO, převáží pozitivní dopady nad negativními?

Na první otázku lze z textu zprávy RIA dovodit následující odpověď: „V kvalitě veřejné služby dojde ke zlepšení tím, že stanice ČRo Plus bude slyšitelná, především

ve větších městech, v pásmu VKV na rozdíl od současného stavu, kdy je slyšitelná pouze na středních vlnách a na internetu. Tato změna se dotkne velmi malého počtu posluchačů (řádově patrně nižší jednotky tisíc)“. Nenastane změna v kvalitě obsahu veřejné služby, v níž podle údajů (nikoliv však podle argumentace) ze zprávy RIA došlo v roce 2013 ke značnému propadu.

Na druhou otázku lze podle textu zprávy RIA odpovědět následujícím způsobem: „Patrně nikoliv, nelze to však bezpečně doložit a zjistit za rozumných nákladů“.

Na třetí otázku proto ze zprávy RIA nelze odpověď ani dohledat.

Ze zprávy RIA lze přesto usoudit, a toto usuzování lze podpořit i argumenty ve zprávě RIA rozptýlenými, že navrhovaná změna regulace bude mít v zásadě marginální dopady, ovšem za předpokladu, že bude zvolena taková kombinace z navržených podvariant, která vyloučí potenciální negativní dopady. Ze zprávy RIA totiž vyplývá, že se navrhuje přijmout variantu uváděnou v návrhu změny zákona, avšak parametry přijetí této varianty (volbu podvariant) ponechává zpráva RIA na politickém rozhodnutí a v zásadě je neřeší.

Dílčí připomínky, které nepředstavují úplný výčet nejasností či obtížně srozumitelných částí, a které dokládají výše zmíněné tvrzení o nedostatečně explicitním zodpovězení klíčových otázek RIA:

- Dle tvrzení zprávy „… vysílání stanice mluveného slova nejvíce odpovídá hlavnímu úkolu ČRo poskytovat veřejnou službu“ (str. 3). Z toho implicitně plyne, že ostatní stanice ČRo uspokojují cíl poskytnutí veřejné služby méně. V jiné části zprávy se však argumentuje poslechovostí a ekonomickými přínosy ostatních stanic ČRo, a poskytování veřejné služby je zlehčováno tím, že o ni posluchači nemají zájem, přičemž se rezignuje na hodnocení kvality této veřejné služby.
- Tabulky a grafy na str. 9 a 10 jsou zavádějící, protože ukazují pouze růst počtu posluchačů již nově vytvořené stanice, zatímco značná ztráta počtu posluchačů při zrušení tří původních profilovaných stanic a vytvoření jedné nové se v argumentaci o kvalitě veřejné služby a její změně opomíjí.
- Na str. 10 se tvrdí, že poskytování kvalitní veřejné služby je obtížně měřitelný cíl. Jelikož nově vzniklá stanice ČRo Plus získala i po dvou letech vysílání jen 56% posluchačů původních stanic, z nichž vzešla, lze jednoznačně usoudit, že ***došlo ke snížení kvality veřejné služby***.
- Na str. 11 se tvrdí, že ČRo zjistil, že neplatí tvrzení čím více stanic, tím více posluchačů, a proto sloučil 3 stanice do jedné a snížil fragmentaci. Z textu zprávy RIA lze přitom zjistit, že ***naopak by mohlo platit tvrzení, že čím méně stanic, tím méně posluchačů***, jelikož po sloučení stanic poklesl počet posluchačů nové stanice meziročně o 45%, přičemž srovnání počtu posluchačů nové stanice s původními stanicemi vzápětí po vzniku nové stanice ukázalo pokles o 59%.
- Počet klíčových dotčených subjektů je nadbytečný, např. je uvedena Rada ČRo či ČTÚ, aniž by bylo uvedeno, čím se jich dotkne právě navrhovaná změna zákona. Podobně popis dalších subjektů je zbytečně excesivní, zatímco klíčovým dotčeným subjektům (cílová skupina posluchačů, potenciální cílová skupina, konkurence = jiné stanice mluveného slova) je věnováno jen malé množství obecných informací.

- Marginální či žádné náklady, které mohou vzniknout licencovaným (licencovanému) poskytovateli rozhlasového vysílání jsou jen tvrzením, které se neopírá o argumentaci či data.
- Přínosy pro posluchače jsou uváděny pouze deklaratorně a ve skutečnosti se zdá, že se má za to, že jsou zanedbatelné. Naopak se nediskutuje skutečnost, že v doporučené variantě budou patrně z přínosů vyloučeni obyvatelé venkovských oblastí, čímž bude vznikat nerovnost v přístupu k informacím a k tomu druhu veřejné služby, o němž se na začátku dokumentu tvrdí, že je tím, který znaky veřejné služby naplňuje nejvíce.
- Náklady a přínosy varianty 1 a varianty 3 nejsou uváděny vůbec, ani v kvalitativní podobě, a proto vlastně nelze jednotlivé varianty popsané ve výčtu variant porovnat. Návrh tak pracuje jen s několika variacemi jedné varianty, což popírá smysl RIA.
- Návrh doporučeného řešení se ve dvou případech opírá o deklaraci Českého rozhlasu, aniž by ji nějak dále podpořil argumenty. Na str. 15 se uvádí, že zvolená varianta byla vybrána „… na základě výše uvedeného a za stanovených předpokladů“, a lze dovodit, že nebyla vybrána na základě zhodnocení nákladů a přínosů, protože pro 2 ze tří variant vůbec nejsou uváděny. Z podvariant 2a – 2c je jedna varianta rovnou vyloučena a volba mezi dalšími je ponechána na politickém rozhodnutí. Podobně mezi variantami 2x a 2xx se řešení nechává na politickém rozhodnutí.
- Z podvariant 2i a 2ii je doporučena podvarianta 2ii jako více odpovídající cíli regulace (což je správné, dle našeho názoru to je jediná varianta odpovídající cíli navrhované regulace), ale je vzápětí zpochybňována uváděnými riziky, která nejsou riziky, pouze konstatují určitou zvyklost a pro volbu či zamítnutí uvedené varianty nejsou relevantní.

III. Závěr

RIA na většinu dílčích otázek poskytuje odpověď či informace pro nalezení odpovědi. Nelze dohledat přesvědčivou odpověď na otázku, zda převáží náklady či přínosy navržené regulace. Pouze nepřímo lze odvodit, že za určitých předpokladů budou dopady této regulace marginální. Přesto se i v této podobě jedná o zprávu, která je obsahově dostatečná, ale je obtížně použitelná pro zjištění informací o dopadech regulace a pro rozhodování o tom, zdali návrh změny zákona přijmout a v jaké variantě či podvariantě.

Doporučujeme zprávu zpřehlednit, vyjasnit, zestručnit a vést srozumitelnou logickou argumentaci zacílenou na klíčové otázky dopadů regulace a na argumenty podpořené doporučení konkrétní kombinace podvariant. Pro zpřehlednění navrhujeme doplnit přehledné hodnocení kvalitativních aspektů nákladů a přínosů v tabulce srovnávající jednotlivé varianty a podvarianty, a kde je to možné, podpořit je dostupnými kvantitativními údaji, které jsou ve zprávě na různých místech uváděny.

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb

Prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
místopředsedkyně komise