

Návrh koncepčního řešení regulace cen ve vodárenství

Obsah

1. Úvod
 - 1.1. Důvod předložení materiálu
 - 1.2. Cíle materiálu
 - 1.3. Průběh přípravy materiálu
2. Analýza současného stavu v oboru Vodovodů a kanalizací ČR
 - 2.1. Stručný popis stávajícího stavu regulace a jeho vývoj
 - 2.2. Přehled kompetencí v oblasti regulace Vodovodů a kanalizací ČR
 - 2.3. Regulace cen pro vodné a stočné
 - 2.4. Souhrn vývoje a stavu v oboru Vodovodů a kanalizací ČR
 - 2.5. Základní modely provozování vodohospodářské infrastruktury v ČR
 - 2.6. Benchmarking
 - 2.7. Ochrana spotřebitele
 - 2.8. Sociální únosnost cen vodného a stočného pro domácnosti
3. Variantní řešení regulace cen ve vodárenství
 - 3.1. Varianta 1
 - 3.2. Varianta 2
4. Závěr
 - 4.1. Zhodnocení navrhovaných variant řešení
 - 4.2. Návrh dalšího postupu řešení regulace cen ve vodárenství
5. Přehled úkolů k zajištění optimální regulace cen ve vodárenství
6. Hodnocení dopadů regulace (RIA)
7. Přílohy
 - 7.1. Seznam zkratk
 - 7.2. Seznam zdrojů literatury
 - 7.3 Sektor vodárenství – podklady využitelné pro benchmarking
 - 7.4 Zápis z jednání ze dne 16. 10. 2014, včetně vyjádření SMS ČR

1. Úvod

1.1. Důvod předložení materiálu

Usnesení vlády ze dne 4. června 2014 č. 417 uložilo ministru průmyslu a obchodu ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem financí a ministry zemědělství a životního prostředí zpracovat variantu 1 uvedenou v materiálu „Návrh koncepčního řešení regulace cen ve vodárenství“, s cílem zachování stávajícího stavu se zřízením koordinačního subjektu, a variantu 2 uvedenou v témže materiálu, s cílem vzniku regulátora na platformě Energetického regulačního úřadu, a předložit rozpracovaný materiál vládě k projednání do 31. listopadu 2014. Materiál je dle výše citovaného usnesení vlády nutné projednat se Svazem měst a obcí ČR, Sdružením místních samospráv ČR a sociálními partnery. Dalším úkolem formulovaným v usnesení vlády je projednání obou variant s Evropskou komisí.

Výše uvedené usnesení vlády bylo přijato s cílem zajistit plnění předběžné podmínky 6.1. stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady EU č. 1303/2013 („předběžná podmínka“) k oblasti vodního hospodářství. V návaznosti na uvedenou předběžnou podmínku Evropská Komise dále vyspecifikovala své požadavky v Pozičním dokumentu k dotačním programům na programové období 2014–2020, podle kterých bude možné využít dotace do vodohospodářské infrastruktury, jen pokud bude navázáno na implementaci podmínek přijatelnosti – přílohu 7 OPŽP (dále jen „PD OPŽP“) nebo bude zřízena nezávislá regulační instituce. Podmínky přijatelnosti formulovala Evropská komise již v roce 2007 jako Přílohu č. 7 PD OPŽP 2007–2013 vzhledem k problémům českého vodárenského sektoru, které představovaly dlouhodobé provozní smlouvy a absence výkonových parametrů při poskytování této veřejné služby, nepřiměřené zisky provozních společností a absence cenových vzorců vedoucích k úsporám. I přes posun regulačního rámce ve vodohospodářském sektoru od roku 2007 trvá Evropská komise na začlenění těchto podmínek v téměř stejném znění pro OPŽP 2014–2020 v podobě Přílohy č. 6 či začleněním do textu programového dokumentu.

Dalším důvodem předložení materiálu je plnění Programového prohlášení vlády ze dne 12. února 2014, kde se v kapitole 3.4., v odstavci 1, v rámci zajištění podmínek pro maximální využití finančních prostředků z OPŽP mj. uvádí, že „Vláda rozhodne o efektivním, jednotném a jednoduchém systému regulace v oblasti vodovodů a kanalizací, např. formou ustavení centrálního regulátora v této oblasti v rámci Energetického regulačního úřadu“.

1.2. Cíle materiálu

Cílem materiálu je zvýšení efektivity regulace vodárenského trhu a zajištění dlouhodobé udržitelnosti sítí VaK, a to zejména zvýšením dohledu a kontrolní činnosti, sankcionováním deliktů a ukládáním nápravných opatření, prohloubení analytické činnosti včetně efektivního sběru a kontroly dat, zefektivněním benchmarkingu pro oblast VaK, zveřejňováním informací o stavu, obnově a financování VaK včetně dat o benchmarkingu za jednotlivé vlastníky VaK, stanovováním kvalitativních parametrů poskytovaných služeb, zajištěním účinné ochrany spotřebitele včetně řešení sporů mezi subjekty na trhu.

1.3. Průběh přípravy materiálu

Usnesení vlády ze dne 4. června 2014 č. 417, kterým byl materiál "Návrh koncepčního řešení regulace cen ve vodárenství" vzat vládou na vědomí, uložilo rozpracovat varianty 1 a 2 výše uvedeného materiálu a současně projednat v Evropské komisi zmíněné varianty a získat tak předběžné stanovisko slučitelnosti variant s požadavky Evropské komise.

Na jednání mezirezortního týmu na úrovni náměstků ministrů dotčených rezortů k plnění výše uvedených úkolů byl dohodnut postup přípravy materiálu a přípravy podkladů pro jednání s Evropskou komisí s cílem představit výše uvedené varianty Evropské komisi a zajistit jejich slučitelnost s požadavky Evropské komise.

Dne 28. srpna 2014 proběhlo v Bruselu jednání zástupců Evropské komise a české delegace, při kterém byla prezentována nová příloha č. 6 Programového dokumentu OPŽP 2014-2020, představen současný stav vodohospodářského sektoru, způsob jeho regulace včetně regulace cen a dále byla představena varianta převedení regulace cen na nezávislého regulátora, Energetický regulační úřad. Jednání se zúčastnili zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj a zástupci Energetického regulačního úřadu (v zastoupení Ministerstva průmyslu a obchodu).

Reprezentace Evropské komise z DG Regio na jednání uvedla, že pro naplnění předběžné podmínky stačí dosažení shody a uplatnění podmínek Přílohy č. 6 OPŽP 2014-2020. V takovém případě nic nebrání využívání finančních prostředků z fondů EU pro tento operační program. Rozhodnutí o plánovaném prohloubení regulace oboru v České republice ponechává Evropská komise plně v kompetenci vlády ČR, současně však žádá o informování, jaké rozhodnutí v této oblasti vláda ČR přijala a zároveň požaduje poskytnutí případné detailní informace o souvisejících legislativních změnách. Případné změny regulačního rámce neovlivní schválení OPŽP.

2. Analýza současného stavu v oblasti Vodovodů a kanalizací ČR

2.1. Stručný popis stávajícího stavu regulace a jeho vývoj

Obor vodovodů a kanalizací (dále jen VaK) prošel v ČR počátkem devadesátých let privatizační transformací, kterou provázela fragmentace původních státních vodárenských celků s delegací vlastnictví vodárenské infrastruktury na města a obce. V průběhu devadesátých let docházelo v ČR k privatizaci vodáren a privatizační projekty byly schvalovány municipalitami. V důsledku těchto procesů vznikly vlastnické a provozovatelské subjekty různé velikosti a s rozdílnými smluvními vztahy. Důsledkem je i velké množství vlastníků a provozovatelů infrastruktury VaK. V současnosti působí v ČR více než 5 900 vlastníků, resp. cca 2 500 provozovatelů VaK s různými modely provozování a rozdílnou vlastnickou strukturou.

Z výše uvedených důvodů, a též z důvodů kapacitních i finančních, nebylo možné regulovat tyto subjekty jednotlivě, proto byla zavedena závazná plošná cenová regulace pro všechny subjekty VaK. Tato základní ekonomická regulace je založena na zahrnování pouze

ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku do cen. Cenovým regulátorem je Ministerstvo financí, které cenotvorbu kontroluje a prostřednictvím cenových kontrolních orgánů postihuje finančními sankcemi případná pochybení.

Speciální postupy, vyplývající pro oblast cen z „Podmínek přijatelnosti vodohospodářských subjektů pro OPŽP v programovacím období 2007 - 2013“, jsou pro příslušné subjekty čerpající dotace zakomponovány do pravidel regulace cen ve formě umožnění aplikace těchto podmínek odkazem na tyto podmínky. Harmonizace postupů cenotvorby z hlediska formálních a administrativních postupů pro jednotlivé subjekty na trhu však není provedena a odlišný přístup pro ně představuje administrativní zátěž, zejména pro Ministerstvo životního prostředí, které je garantem pro OPŽP.

Druhým pilířem této regulace je Ministerstvo zemědělství, které mj. vede ústřední evidenci údajů o všech vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a zajišťuje zpracování koncepcí rozvoje VaK na území státu. Novelou zákona o vodovodech a kanalizacích v roce 2006 byla mj. posílena regulační role MZe a to zejména zavedením povinnosti pro všechny vlastníky a provozovatele předávat informace a umožnit jejich zveřejňování. Jedná se zejména o povinné dokládání celkového vyúčtování všech položek ve výpočtu ceny podle cenových předpisů pro vodné a stočné v předchozím kalendářním roce. Tyto informace slouží jako zdroj pro „benchmarkingová“ srovnání subjektů v oboru. Další důležitou povinností vlastníků infrastruktury VaK, zavedenou novelou zákona v roce 2006, bylo i zpracování a realizace Plánů financování obnovy, což umožňuje naplnění jak samofinancovatelnosti oboru (jeden z nejdůležitějších cílů Rámcové směrnice vodní politiky (2000/60/ES)), tak udržitelnosti infrastruktury.

Významnou roli v regulaci má také vlastník infrastruktury, který v případě oddílného provozování reguluje provozovatele prostřednictvím výběrového řízení a provozní smlouvy zejména v oblasti dodržování provozních povinností vůči konečným zákazníkům a ve vyjednávání cen pro vodné a stočné. Provozovatelé jsou vybíráni dle platného koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách.

Legislativa v oblasti regulace vodárenství je tvořena především zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích, ZVaK) a zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách.

Působnost ústředního správního orgánu na úseku vodního hospodářství je sdílena mezi více ministerstvy. Jedná se především o Ministerstvo zemědělství, které má především pravomoci výkonné v oblasti nastavení věcné regulace a plánování rozvoje vodovodů a kanalizací, Ministerstvo financí, které prostřednictvím věcného usměrňování cen reguluje a vykonává cenovou kontrolu nad cenou pro vodné a stočné a Ministerstvo životního prostředí, které plní především funkce kontrolní v oblasti ochrany vod a kvality vypouštěných odpadních vod a dále zprostředkovává dotace do tohoto sektoru z OPŽP. Jakost dodávané pitné vody je dále regulována Ministerstvem zdravotnictví. Výše uvedené orgány spolupracují na zajištění kvalitních služeb pro odběratele za přiměřenou cenu a s ohledem na nezbytné náklady na dodávky pitné vody a čištění odpadních vod včetně dlouhodobých plánů investic do oboru. Na území vojenských újezdů vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvo obrany.

Proces uzavírání provozních smluv je předmětem zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ) a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), které reflektují evropskou legislativu v oblasti veřejných zakázek, především Směrnicí EP a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Dohled v této oblasti je zajišťován Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a zároveň jsou PPP („public-private-partnership“) projekty sledovány ze strany MF.

2.2. Přehled kompetencí v oblasti regulace Vodovodů a kanalizací ČR

Ministerstvo zemědělství

- spoluvytváří dílčí koncepce rozvoje oboru vodovodů a kanalizací,
- vede ústřední evidenci údajů o vodovodech a kanalizacích,
- je odvolacím orgánem pro rozhodnutí vydaná krajským úřadem,
- vede seznam technických auditorů a rozhoduje o provedení technického auditu,
- zajišťuje zpracování koncepcí rozvoje vodovodů a kanalizací na území státu a zpracování plánů pro zlepšování jakosti surové vody,
- zabezpečuje informační systém na úseku vodovodů a kanalizací,
- zajišťuje mezinárodní spolupráci v oblasti vodovodů a kanalizací,
- je vrchním orgánem dozoru nad uplatňováním zákona o vodovodech a kanalizacích.

Ministerstvo financí

- reguluje a kontroluje ceny,
- řídí cenovou politiku,
- koordinuje dotační platby z fondů EU.

Ministerstvo životního prostředí a jím řízený Státní fond životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí

- reguluje jakost vypouštěných odpadních vod,
- reguluje jakost odpadních vod, plyných a kapalných emisí,
- řídí oblast kohezních fondů a dotací z EU,
- reguluje provozovatele, kteří čerpají dotaci z OPŽP.

Ministerstvo zdravotnictví

- reguluje jakost dodávané pitné vody.

Ministerstvo pro místní rozvoj

- je gestorem v oblasti veřejných zakázek a koncesí,
- zodpovídá EU za oblast řízení EU dotací.

Ministerstvo obrany

- vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu na území vojenských újezdů.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

- reguluje hospodářskou soutěž.

Kraje

- zajišťují zpracování koncepcí rozvoje vodovodů a kanalizací pro své území,
- rozhodují o povinnosti veřejné služby na území kraje,
- vedou evidenci údajů o vodovodech a kanalizacích v přenesené působnosti,
- vydávají povolení provozovat vodovod a kanalizaci,
- vykonávají cenovou kontrolu.

Obce s rozšířenou působností

- vykonávají státní správu jako vodoprávní úřady, pokud není stanoveno jinak,
- ukládají pokuty za porušení povinností podle zákona o vodovodech a kanalizacích,
- rozhodují o povinnosti veřejné služby ve svém správním obvodu,
- vykonávají cenovou kontrolu.

Obce

- v roli vlastníka infrastruktury rozhodují o výběru provozovatele a schvalují ceny pro vodné a stočné,
- v samostatné působnosti dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce,
- zajišťují zpracování plánů do závazné části územně plánovací dokumentace obce v souladu s širším plánem rozvoje vodovodů a kanalizací,
- v samostatné působnosti vydávají obecně závazné vyhlášky,
- v přenesené působnosti rozhodují o povinnosti veřejné služby na území obce,
- vykonávají cenovou kontrolu.

Kontroly v oboru VaK provádějí dle svých kompetencí vodoprávní úřady, Česká inspekce životního prostředí, Hygienické stanice. Současně se pořizují statistické a evidenční údaje – pro systém vybraných údajů majetkové evidence (VUME) a vybraných údajů provozní evidence (VUPE), které jsou soustředěny v databázi MZe. Cenové a finanční kontroly provádějí orgány Finanční správy ČR. Detailní srovnání a hodnocení výkonnosti jednotlivých provozních a vlastnických subjektů, publikované každoročně ve zprávě Vodovody kanalizace ČR (ekonomika, ceny, informace) je oficiálně publikovanou statistickou informací zpracovávanou na centrální úrovni. Již od roku 2010 jsou uváděny údaje ekonomického charakteru, které umožňují vzájemné porovnání každého z vlastníků a provozovatelů v cenách a v jednotlivých nákladových položkách. Tento postup váže na způsob cenové regulace oboru vodovodů a kanalizací cenovým regulačním orgánem v oblasti vodního hospodářství, kterým je výlučně MF. To zvolilo vzhledem k diferencovaným místním

podmínkám formu věcného usměrňování cen. V oboru VaK to znamená stanovení závazných pravidel pro tvorbu a sjednávání cen. Získané údaje jsou dále využívány při kontrolách cenovými kontrolními orgány.

Novelami zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích – tj. zákonem č. 76/2006 Sb., zákonem č. 186/2006 Sb., a zákonem č. 222/2006 Sb., - došlo k výrazným změnám, které přispěly k regulaci. Zásadní změnou bylo zavedení plošné povinnosti pro vlastníky všech vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu zpracovat Plán financování obnovy vodovodů a kanalizací nejméně na 10 let do budoucna, a to nejpozději do 31. prosince 2008.

Současná novela zákona o vodovodech a kanalizacích zákonem č. 275/2013 Sb., která nabyla účinnosti 1. 1. 2014, přináší pozitivní změny i v rámci regulace. Mimo jiné zkracuje lhůty pro předávání výše zmiňovaných vybraných údajů majetkové a provozní evidence, dále porovnání všech položek výpočtu ceny podle cenových předpisů pro vodné a stočné a dosažené skutečnosti v předchozím kalendářním roce. Současně novela zavádí povinnost předávání veškerých zákonem předepsaných údajů v elektronické podobě a stanovené formě, což umožní rychlejší a efektivnější kontrolu těchto údajů. Dále byla rozšířena a zpřísněna oblast přestupků a správních deliktů a jejich postihování. Mimo jiné se zavádí sankce za nevypracování nebo nerealizaci Plánů financování obnovy, včetně nevytváření prostředků na obnovu nebo nedoložení dokladů o použití prostředků na obnovu v předchozím období. Tímto opatřením se umožní lepší vymahatelnost a kontrola této již dříve zavedené povinnosti.

2.3. Regulace cen pro vodné a stočné

Regulační rámce jsou stanoveny zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Ten přesně definuje formy a případy, v jakých lze uplatňovat státní zásahy do oblasti cen.

Cena vody je regulována formou věcného usměrňování cen, které spočívá ve stanovení závazných pravidel pro kalkulaci a sjednávání cen. Do ceny je možné obecně promítnout všechny náklady objektivně vyvolané zajištěním služby včetně environmentálních, ale pouze v odůvodněné obvyklé a přiměřené výši (jedná se o tzv. ekonomicky oprávněné náklady), a přiměřený zisk. Do ceny lze zahrnout pouze náklady prokazatelně potřebné a vynaložené na regulovanou činnost. Mezi tyto náklady mj. patří odpisy ve výši skutečně uplatňované podle zákona o účetnictví, nájemné za pronájem infrastrukturního vodohospodářského majetku, prostředky na financování plánu obnovy vodovodů a kanalizací. Vlastníci vodohospodářské infrastruktury mají tak možnost generovat z ceny prostředky na financování plánu obnovy vodovodů a kanalizací. U oddílného modelu provozování lze tyto prostředky zajistit formou nájemného, které slouží jako hlavní příjem vlastníka, a to především za účelem financování příslušné infrastruktury dle sestaveného Plánu financování obnovy vodovodů a kanalizací. Stanovena je rovněž přesná struktura jednotlivých položek kalkulace. Takováto kalkulace umožňuje v rámci monitorování trhu benchmarking např. vybraných nákladových položek. Od roku 2012 jsou stanovena jednoznačná pravidla pro určování přiměřeného zisku na základě návratnosti použitého kapitálu. Jsou nastavena zásadní pravidla v souladu s doporučenou evropskou praxí, tedy odvození přiměřeného zisku z velikosti objemu investovaného kapitálu.

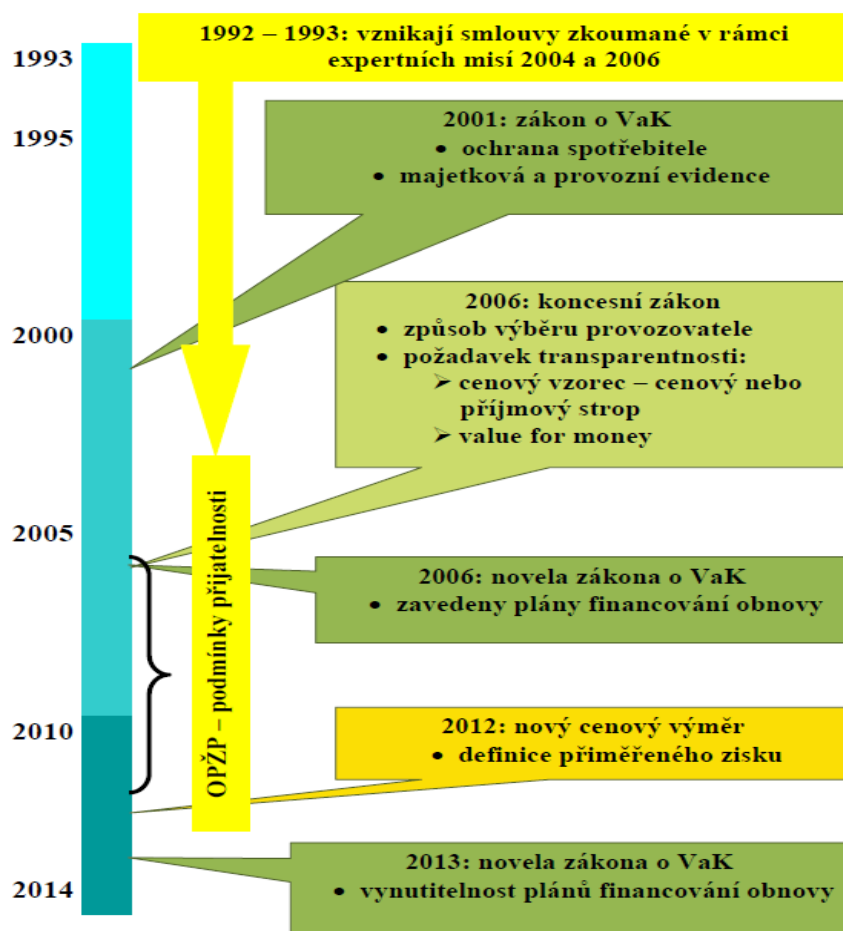
Stávající způsob regulace odpovídá z části požadavkům ze strany EK. Cena má být nastavena tak, aby byla podporována kvalita služeb současně se zajištěním dlouhodobé udržitelnosti infrastruktury a přiměřeným ziskem provozovatele, který je vypočten v souladu s principem tzv. „incentive pricing“ – tedy motivuje provozovatele k efektivnějšímu provozování a snižování nákladů na provoz. Případné úpravy by měly vycházet zejména z potřeb oboru a jsou dalším vylepšením stávajících nástrojů. Vzhledem k tržní fragmentaci je nutné zlepšovat plošnou regulaci o prvky samoregulace a transparentnosti. Požadavky EK se však rovněž zaměřují též na stanovení ceny vodného a stočného se zohledněním sociální únosnosti konečné ceny. Podle podmínek pro OPŽP musí cena pro vodné, případně pro stočné, růst v souladu s cenami uvedenými ve Finanční analýze, která je součástí projektu (stálé ceny jsou stanoveny na řadu let dopředu, podle daných pravidel se přepočítávají na běžné ceny). Tyto ceny je nutné uplatňovat. Jsou pouze určité výjimky, kdy tomu tak být nemusí, a to je právě cena dosahující stanovenou sociálně únosnou cenu pro dané období a kraj. Zde je sociálně únosná cena spojena přímo s poskytnutím dotace. Tato pravidla jsou součástí cenové regulace stanovené Ministerstvem financí.

2.4. Souhrn vývoje a stavu v oboru VaK v ČR

Uvedený vývoj dokládá, že se od kritizovaných podmínek EK z let 2004 – 2006 legislativními úpravami v ČR postupně naplňují požadavky EK a je dosahováno podmínek „acquis communautaire“, neboť velká většina smluv uzavřených mezi provozovateli a vlastníky infrastruktury v první polovině devadesátých let skončila a všechny nové smlouvy již respektují požadavky novelizovaných zákonů. Tato skutečnost je znázorněna na schématu 1.

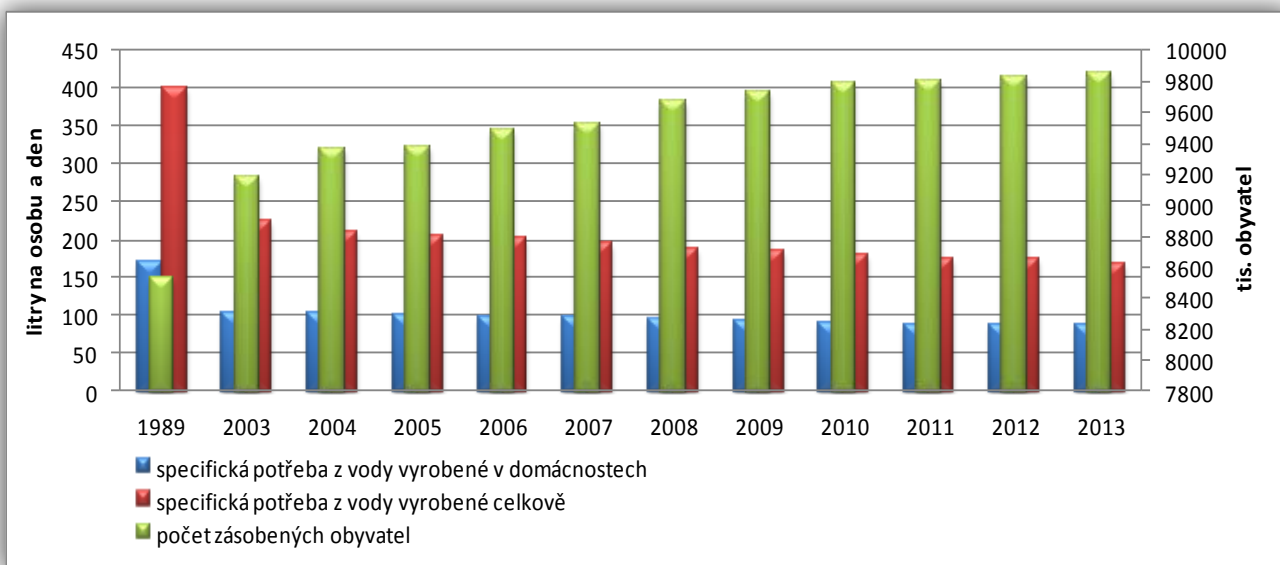
S ohledem na uvedené skutečnosti je zřejmé, že stát uplatňuje poměrně rozsáhlý a ucelený systém regulačních nástrojů se zapojením veřejné správy – jak státní správy, tak samosprávy.

Schéma 1: Průběh uzavírání smluv – období 1993 - 2014



Základní stav a trendy v oblasti infrastruktury VaK v České republice jsou dokumentovány následujícími grafy č. 1 – 4.

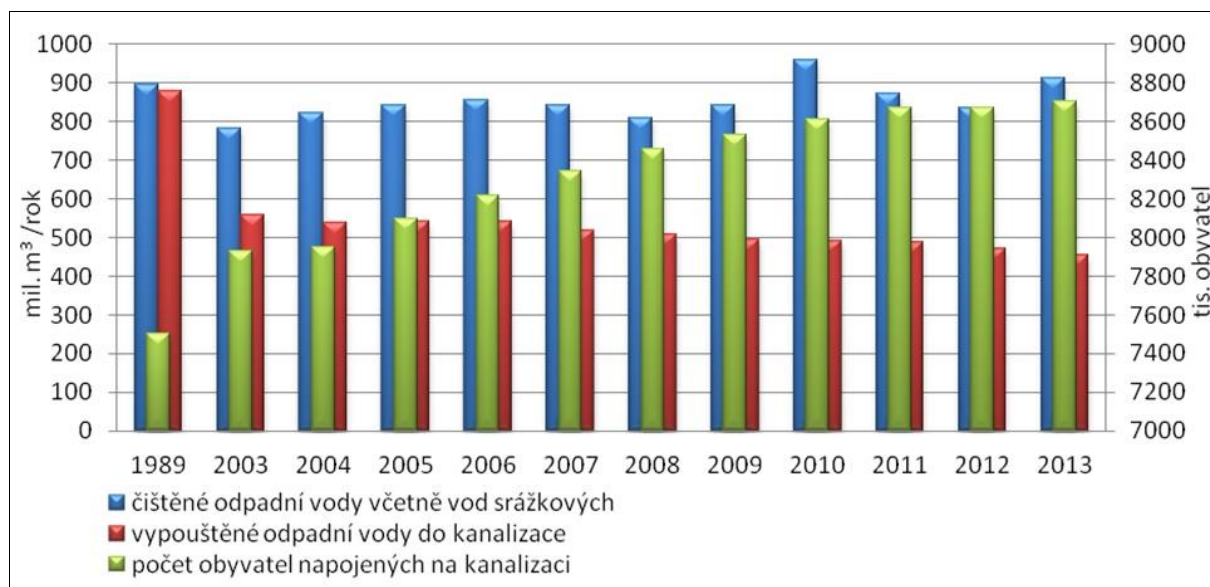
Graf 1 - Vývoj počtu zásobených obyvatel a specifické spotřeby z vody fakturované v letech 1989 a 2003-2013



Zdroj: MZe, Vodovody a kanalizace ČR 2013 – Ekonomika, ceny, informace

Z Grafu 1 lze vysledovat stále se zvyšující počet obyvatel napojených na vodovody pro veřejnou potřebu (v roce 2013 dosáhl tento počet 93,8 %), při stále se snižující spotřebě vody včetně domácností. Tento trend je dán jednak vývojem úsporných spotřebičů (pračky, myčky, úsporné splachovače apod.) a dále i rostoucí cenou pro vodné, které dříve nezahrnovalo veškeré náklady, zejména dostatečnou tvorbu prostředků na obnovu.

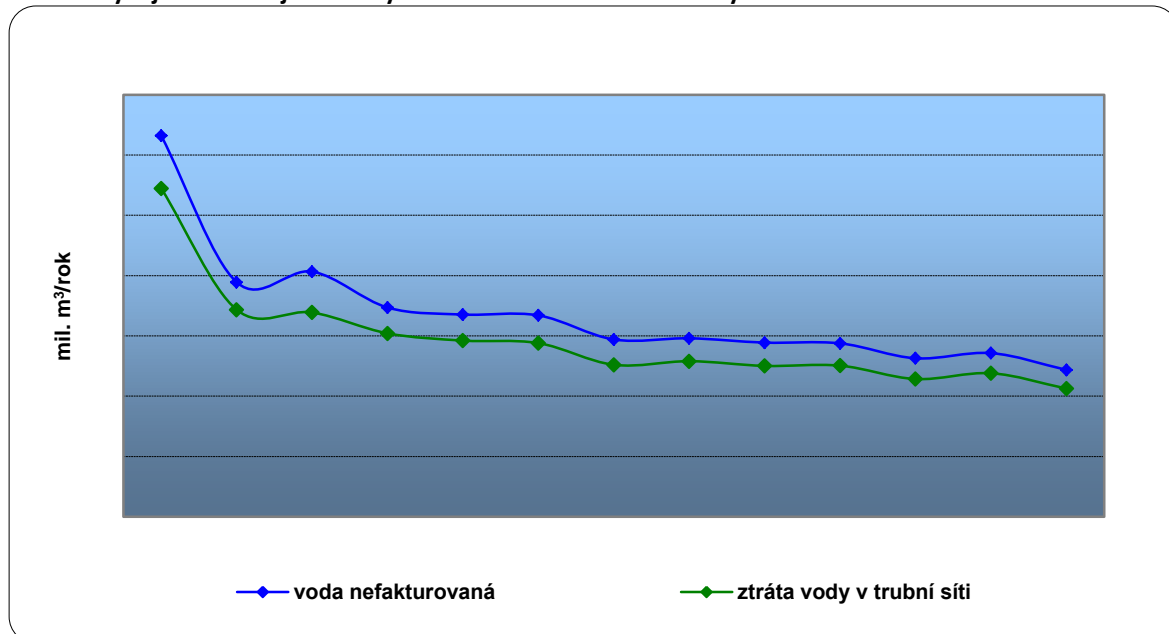
Graf 2 - Vývoj počtu obyvatel bydlících v domech napojených na kanalizaci a množství vypouštěných a čištěných odpadních vod v letech 1989 a 2003-2013



Zdroj: MZe, Vodovody a kanalizace ČR 2013 – Ekonomika, ceny, informace

Graf 2 se zabývá vývojem počtu obyvatel bydlících v domech napojených na kanalizaci pro veřejnou potřebu (v roce 2013 dosáhl tento počet 82,8 %) a množstvím vypouštěných a čištěných odpadních vod.

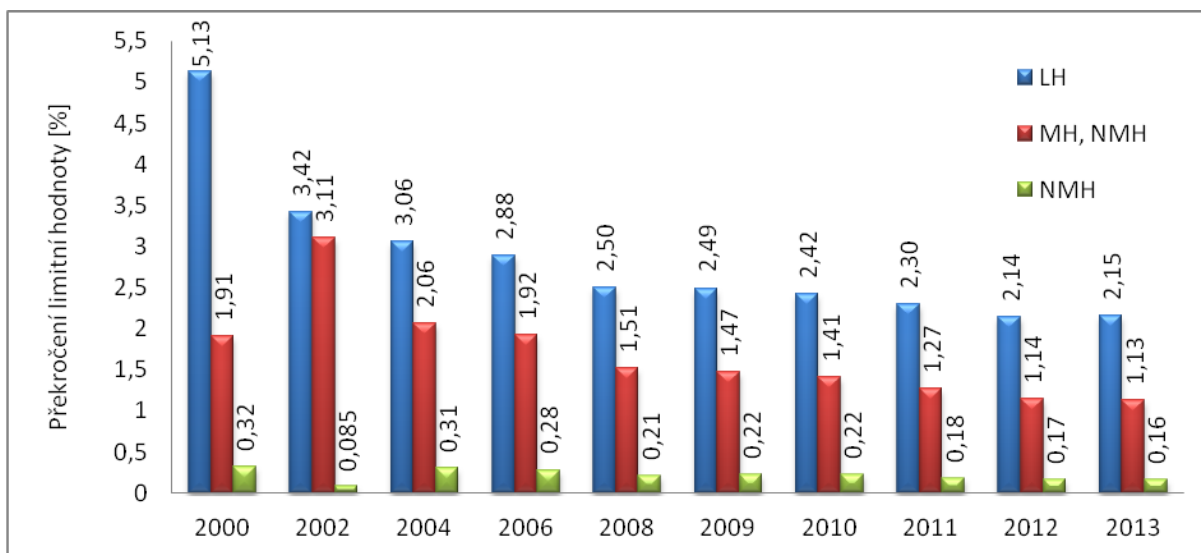
Graf 3 - Vývoj hodnot objemu vody nefakturované celkem a ztráty v trubní síti v letech 1989 a 2002-2013



Zdroj: MZe, Vodovody a kanalizace ČR 2013 – Ekonomika, ceny, informace

Graf 3 dokumentuje zásadní trend týkající se snižujících se ztrát vody v trubní síti. V současné době (údaje za rok 2013) je procento těchto ztrát ve vztahu k množství vody vyrobené určené k realizaci ve výši 17,9 %. Pro ilustraci uvádíme, že tyto ztráty se v 90. letech pohybovaly kolem 30 %. Tento trend je dokladem stále se zlepšující péče o infrastrukturní majetek. Významným pomocníkem je i zákonem daná povinnost realizace plánů financování obnovy.

Graf 4 - Jakost pitné vody vyjádřená podílem stanovení překračujících limitní hodnoty v letech 2000-2013



Zdroj: MZe, Vodovody a kanalizace ČR 2013 – Ekonomika, ceny, informace

Graf 4 se zabývá dalším významným ukazatelem a to jakostí pitné vody. Z grafu je patrný trend snižujících se výskytů stanovení překračujících limitní hodnoty, což dokazuje trend zlepšující se kvality a zabezpečení dodávky pitné vody v České republice, která je srovnatelná s nejvyspělejšími státy EU.

2.5. Základní modely provozování vodohospodářské infrastruktury v ČR

V současné době působí na českém trhu v oboru vodárenství několik soukromých investorů, kteří provozují vodohospodářskou infrastrukturu na bázi provozního modelu, podle něhož je vztah soukromých investorů s municipalitami upraven takzvanou provozní smlouvou. Vlastník infrastruktury pronajímá aktiva soukromému partnerovi, který zajišťuje provoz a výjimečně i opravy a rozvoj síťových aktiv.

Oddílný model

Nejrozšířenější variantou provozního modelu je oddílný model provozování. Provozování infrastruktury je realizováno na podkladě provozních smluv dle § 8 zákona o vodovodech a kanalizacích (ZVaK), kdy oddílné provozní společnosti jsou společnosti s majetkovou účastí jiných (soukromých) subjektů než pouze vlastníka infrastruktury. Provozní společnosti mají pracovní síly, vlastní stroje a nářadí, budovy a pozemky, koncese, oprávnění a znalosti, nutné k zabezpečení provozování dle platné legislativy. Oddílný provozní model může být definován jako spolupráce mezi vlastníkem infrastruktury a provozovatelem (tj. zpravidla

mezi veřejnoprávním vlastníkem (např. obec) a soukromoprávním subjektem), kteří uzavřou provozní smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace, na jejímž základě provozovatel užívá a provozuje vodovod nebo kanalizaci a poskytuje shora definované služby s tím spojené, které by jinak poskytoval vlastník (popř. je-li tak sjednáno, provádí technické zhodnocení ve smyslu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, tj. nástavbu, přístavbu, stavební úpravy, rekonstrukce nebo modernizace či jiná technická zhodnocení).

Provozovatel přebírá některá rizika, která podle zákona o vodovodech a kanalizacích nese primárně vlastník s tím, že pokud se riziko materializuje, nese provozovatel jeho důsledky (včetně finančních důsledků). Provozovatel hradí vlastníku infrastruktury nájemné za užívání infrastruktury. Vlastník na druhé straně namísto přímé úhrady za poskytování těchto služeb umožní provozovateli brát užitky (zejména úplaty) od koncových uživatelů těchto služeb (odběratelů), tj. Vodné a Stočné (koncesní způsob provozování). V rámci oddílného modelu je však možný i způsob realizace, kdy Vodné a Stočné vybírá vlastník a tento platí provozovateli za služby (jedná se však již o vztah upravený ZVZ – tj. veřejná zakázka). Tento typ provozování zahrnuje 6,4 mil. EO (ekvivalentních obyvatel).

Smíšený model

Smíšený model je druhou nejpoužívanější variantou. V tomto případě je infrastruktura vlastněna i provozována jedním subjektem odlišným od obce (na rozdíl od modelu samostatného provozování). Variantou smíšeného modelu je tzv. smíšený model provozování s participací soukromého kapitálu. V těchto případech se např. obec a soukromá společnost kapitálově podílí na subjektu, který je vlastníkem a zároveň provozovatelem infrastruktury. V tomto případě bude žadatel o podporu posuzován v rámci obecně platných postupů pro posuzování veřejné podpory, tak jako se běžně postupuje při posuzování žadatelů tohoto typu při implementaci programů EU. Tento typ provozování zahrnuje 1,736 mil. EO.

Vlastnický model

V menší míře se na českém trhu uplatňuje model vlastnický, podle kterého je vlastník infrastruktury stoprocentním majitelem provozní společnosti a infrastruktury, kterou také přímo provozuje. Organizace odpovědná za provozování je zřízena a 100% vlastněna veřejným vlastníkem či vlastníky dotčené infrastruktury a infrastrukturu provozuje na základě smlouvy nebo jiného místně platného pověření (dohody, vyhlášky, směrnice apod.). Provozovatel je tedy 100% vlastněn a zároveň ovládán vlastníkem či více vlastníky infrastruktury. Tento typ provozování zahrnuje 204 tis. EO.

Model samostatného provozování (obec provozuje vodohospodářskou infrastrukturu sama)

Obec či svazek obcí si svou infrastrukturu provozuje sama (sám), vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, případně některé činnosti nebo odborný dozor na základě smlouvy (označované např. jako „servisní“) zajišťují externí organizace (dodavatelé), přičemž odpovědnost za provozování a také výběr Vodného a Stočného zůstává na příslušné obci.

Externí organizace v tomto modelu není provozovatelem infrastruktury ve smyslu ZVaK a není oprávněna vybírat Vodné a Stočné. Tento typ provozování zahrnuje 62,8 tis. EO.

2.6. Benchmarking

V této kapitole je uveden pouze obecný a stručný exkurz do oblasti Benchmarkingu, jehož principy jsou v současné době pro efektivní rozvoj každého oboru podnikání a služeb již nezbytné. Uvedený proces je o řízení kvality, o nástroji strategického managementu, který je zaměřen na zvyšování efektivnosti společnosti. Jedná se o soustavný a systematický proces porovnávání a měření efektivnosti, produktů, procesů a metod společnosti se špičkovými společnostmi v daném oboru za účelem definování cílů pro zlepšování vlastních aktivit.

Smyslem benchmarkingu je zjištění pozice vlastní společnosti na trhu a její zlepšení na základě srovnání s konkurencí a s důrazem na využití vlastních předností a potlačení vlastních nedostatků. Součástí zlepšení by mělo být i učení se od konkurenčních společností.

Benchmarking je možné členit na vnitřní (interní), vnější (externí) a mezinárodní benchmarking. Vnitřní benchmarking se používá většinou u velkých společností, porovnávají se a zjišťují techniky a přístupy k práci uvnitř společnosti a u různých útvarů a směřuje ke společnému vyššímu standardu. Vnější benchmarking se používá u malých a středních společností, využívá metody porovnávání s konkurencí a poskytuje příležitost učit se od těch organizací, které patří ve svém oboru ke špičce. Mezinárodní benchmarking se používá tam, kde se vybírají partneři z různých zemí vzhledem k nadnárodní povaze organizace nebo služeb.

Benchmarking lze rozdělit na jednotlivé typy podle uplatněného přístupu:

- porovnávání strategií
- porovnávání výkonů
- porovnávání procesů
- funkční (druhový) benchmarking
- vnitřní, vnější a mezinárodní benchmarking.

V praxi se při hledání nejlepších postupů a procesů většinou pracuje s kombinací několika typů benchmarkingu. Zpočátku se aplikuje metrický (výkonový) benchmarking, na který navazuje benchmarking procesů, a v konečné fázi lze porovnávat strategie.

Benchmarkingový cyklus, tj. neustále se opakující proces a způsob řízení změn a cesta k trvalému zlepšování, je popisován v sedmi krocích:

- výběr činností/oblastí pro benchmarking
- vypracování profilu služeb
- sběr a analýza dat o výkonech
- stanovení pásma výkonů

- identifikace nejlepších postupů
- vypracování strategií pro porovnávání
- vyhodnocení výsledků a procesů.

V první fázi je třeba zvolit službu nebo činnost, kterou lze měřit. Základem výběru může být mnoho faktorů, např. vysoké náklady, velký počet stížností a reklamací nebo jiné problémy ve výkonu. **V druhé fázi** je vhodné využít některé nástroje **mapování procesu**, např. kalkulaci nákladů podle činností. To umožní navrhnout vhodné ukazatele výkonu. Ukazatele by měly umožnit získat o službě zevrubné a relevantní informace. **Následuje sběr dat** o službě, který vychází z ukazatelů výkonů stanovených v předchozím kroku. **Sebraná data se analyzují**. Tato analýza může zahrnovat vzorce dat, nejnižší či nejvyšší náklady, výsledky průzkumu spokojenosti zákazníků apod.

Dalším krokem po dokončení analýzy dat je **stanovení pásma dobrých či alespoň přijatelných výkonů**. Nejprve je třeba stanovit kritéria pro vymezení tohoto pásma. K nim se pak přiřazují data v souřadnicovém systému, aby se zjistilo, kdo má nejlepší výkon nebo patří do skupiny nejlepších společností. Dalším krokem je **zjištění nejlepšího postupu** (best practices), což je preferovaná metoda poskytování služby (realizace činnosti) založená na provázaných hodnotách spadajících do pásma výkonu. Nejlepší postupy se stanoví na základě kombinace nákladu a/nebo kvality. Následně se zpracuje strategie pro porovnání s nejlepším postupem a probíhá vyhodnocení, zda bylo dosaženo požadovaných výsledků např. snížení nákladů nebo zlepšení služby. Při stanovení benchmarkingu je třeba zohlednit současnou strukturu a velikost společností provozujících VaK.

Benchmarking společností vodovodů a kanalizací je v rámci EU využíván pouze v některých zemích a na různé úrovni. V SRN a Rakousku je benchmarking společností VaK dobrovolný, v Anglii a Walesu je naopak benchmarking povinným nástrojem systému regulace. V Nizozemsku a Dánsku je benchmarking též povinný. V ostatních zemích EU využívají benchmarking často jednotlivé společnosti, ale v rámci jednoho státu nemusí být aplikován u všech provozovatelských společností, například v Polsku se do mezinárodního benchmarkingu zapojily 2 společnosti.

V současné době probíhá v SRN definování hlavních sektorových ukazatelů benchmarkingu společností VaK, který bude zahrnovat 5 oblastí: kvalitu, zabezpečení dodávek, udržitelnost, hospodárnost a zákaznický servis. Na základě pozitivního vlivu benchmarkingu na efektivitu společností VaK se v SRN zvažuje zavedení povinného benchmarkingu.

Myšlenka využít metodu vzájemného srovnávání, zvyšování výkonu, kvality a učení se jeden od druhého byla v České republice zřejmě poprvé realizována v rámci pilotního projektu „CENA A VÝKON“ v letech 2000 až 2002. Díky podpoře British Know How Fund, Vzdělávacího centra pro veřejnou správu České republiky, o.p.s., Statutárního města Ostravy a lektorům Ianu Blairovi a Howardu Davisovi se podařilo dokončit proces benchmarkingu v oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu v šesti statutárních městech (Ústí nad Labem, Plzeň, Jihlava, Pardubice, Ostrava a Havířov). Byly získány první zkušenosti s využitím benchmarkingu a bylo potvrzeno, že se jedná o metodu, kterou lze bez omezení a s úspěchem použít při zvyšování kvality veřejných služeb v podmínkách veřejné správy České republiky.

Díky pomoci a podpoře LGSP (Local Government Support Program – Central Europe) navázal na tento pilotní program další projekt „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“, do kterého se zapojilo 48 obcí České republiky.

Vzhledem k pozitivnímu vlivu benchmarkingu na zefektivnění činnosti společností VaK v SRN jsou v příloze usnesení stanoveny úkoly zaměřené na sjednocení dat majetkové a provozní evidence a zpracování metodiky benchmarkingu pro obor vodovodů a kanalizací v ČR. Část podkladů využitelných pro benchmarking v oblasti VaK je uvedena v bodě 9 Příloha – „Sektor vodárenství, Podklady využitelné pro benchmarking“.

2.7. Ochrana spotřebitele

Ochrana spotřebitele je stanovena v několika právních předpisech:

Zákon číslo 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích (výkon státní správy vykonává obecní úřad v přenesené působnosti – vodoprávní úřady).

Ochrana odběratele (spotřebitele):

- a) smluvní přímus provozovatele (povinnost provozovatele uzavřít smlouvu s odběratelem,
- b) zákaz diskriminace spotřebitele při uzavírání smlouvy,
- c) provozovatel nesmí při uzavírání smlouvy jednat v rozporu s dobrými mravy,
- d) informační povinnost provozovatele vůči odběrateli (spotřebiteli) při uzavírání písemné smlouvy (rozsah zmocnění, jakost, tlak a znečištění pitné dodávané vody, způsob zjišťování množství odebírané vody, stanovení způsobů umístění vodoměrů, technické požadavky na vnitřní vodovod včetně zakázaných materiálů pro vnitřní rozvod, technické požadavky na přípojky, fakturace, zálohy, vyúčtování, odpovědnost za vady, způsobu a místě jejich uplatnění (reklamační řád), možnost přerušení nebo omezení dodávky vody a odvádění odpadních vod, smluvní pokuty),
- e) benchmarking (porovnání položek výpočtu ceny podle cenových předpisů),
- f) oznamovací povinnost provozovatele při zhoršení jakosti dodávané pitné vody orgánu ochrany veřejného zdraví (tj. krajské hygienické stanici) a krajskému úřadu.

Poznámka: Voda není definována jako výrobek, ale služba, což má význam pro reklamace.

Zákon číslo 254/2001 Sb., o vodách

Ochrana odběratele (spotřebitele):

- a) stanovení hygienických požadavků na kvalitu vody (pitnou, vodu v koupališti, bazénu),
- b) informační povinnost provozovatele při znečištění vody v koupališti, bazénu, či při dodání vody, která nevyhovuje stanoveným požadavkům, dodavatel musí spotřebiteli sdělit aktuální kvalitu vody (složení), spotřebitel se ale musí sám dotázat,

Poznámka: Místo, kde musí voda splňovat stanovené požadavky a kde se rovněž odebírají vzorky vody na kontrolu, je kohoutek u spotřebitele.

Zákon číslo 526/1990 Sb., o cenách (výkon státní správy vykonává Česká obchodní inspekce)

Ochrana odběratele (spotřebitele):

- a) zákaz zneužití výhodnějšího hospodářského postavení k získání nepřiměřeného majetkového prospěchu.

Zákon číslo 89/2012 Sb., občanský zákoník

Ochrana odběratele (spotřebitele):

- a) obecná ochrana spotřebitele při uzavírání smluv (jasnost a srozumitelnost sdělení, výklad smlouvy nejpříznivější pro spotřebitele, zakázaná ujednání omezující práva spotřebitele)
- b) zvláštní ochrana pro spotřebitele při uzavírání smluv distančním způsobem.

Zákon číslo 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (výkon státní správy vykonává Česká obchodní inspekce)

Ochrana odběratele (spotřebitele):

- a) zvláštní ochrana spotřebitele mimo jiné před nekalými obchodními praktikami, klamavou obchodní praktikou, agresivní obchodní praktikou, zákaz diskriminace spotřebitele,
- b) široká informační povinnost dodavatele
- c) vyřizování reklamací – lhůty.

Základním problémem současného stavu ochrany spotřebitele v oblasti VaK je roztržitost právní úpravy, ve které se spotřebitel obtížně orientuje, neboť některé „nároky“ je třeba oznámit dodavateli (bez zbytečného odkladu), některé pak příslušným orgánům státní správy (vodoprávní úřad, krajská hygienická stanice, Česká obchodní inspekce). Spotřebiteli tak není zřejmé, na který orgán státní správy se může obrátit se žádostí o vyřešení daného problému.

Z výše uvedeného vyplývá, že je nezbytné stanovit novelou zákona o vodovodech a kanalizacích jednoznačný průběh reklamačního řízení včetně lhůt a sankcí závazný pro všechny provozovatele a všechny odběratele, dále sjednotit kontrolu kvality a kvantity dodávaných služeb u jednoho orgánu, a to alespoň ve druhém stupni rozhodování. Současně je potřeba uložit informační povinnost provozovatelům a obecním úřadům ve vztahu k ceně a kvalitě dodávané vody tím, že poskytnou k 31.12. příslušného kalendářního roku Ministerstvu zemědělství, popřípadě Státnímu zdravotnímu ústavu či Ministerstvu zdravotnictví, údaje o ceně a kvalitě vody.

2.8. Sociální únosnost cen vodného a stočného pro domácnosti

Pro další vývoj cen vodného a stočného je důležitým faktorem sociální únosnost cen vodného a stočného pro obyvatelstvo. Sociálně únosná hranice pro výdaje na vodné a stočné je v Podmínkách přijatelnosti pro OPŽP 2007-2013 definována jako cena pro vodné a stočné (vč. DPH), která představuje 2% průměrných příjmů domácnosti s prognózou nárůstu příjmů

domácností a se standardní spotřebou 80 l/os/den. Obvykle je uváděno, že pokud výdaje za vodné a stočné přesáhnou 2% celkových výdajů domácností je cena za vodné a stočné sociálně neúnosná.

Při zpracování následujících grafů se vycházelo ze statistiky rodinných účtů zpracovávaných na ČSÚ a byl stanoven podíl výdajů za vodné a stočné na celkových výdajích domácností. V grafu č. 5 je uveden podíl ročních výdajů za vodné a stočné na celkových výdajích domácností (na osobu) celkem a pro jednotlivé skupiny domácností. V grafu 6 je uveden opět podíl ročních výdajů za vodné a stočné na celkových výdajích domácností (na osobu), ale členěný podle regionů (NUTS 2). Údaje jsou za roky 2011, 2012 a 2013.

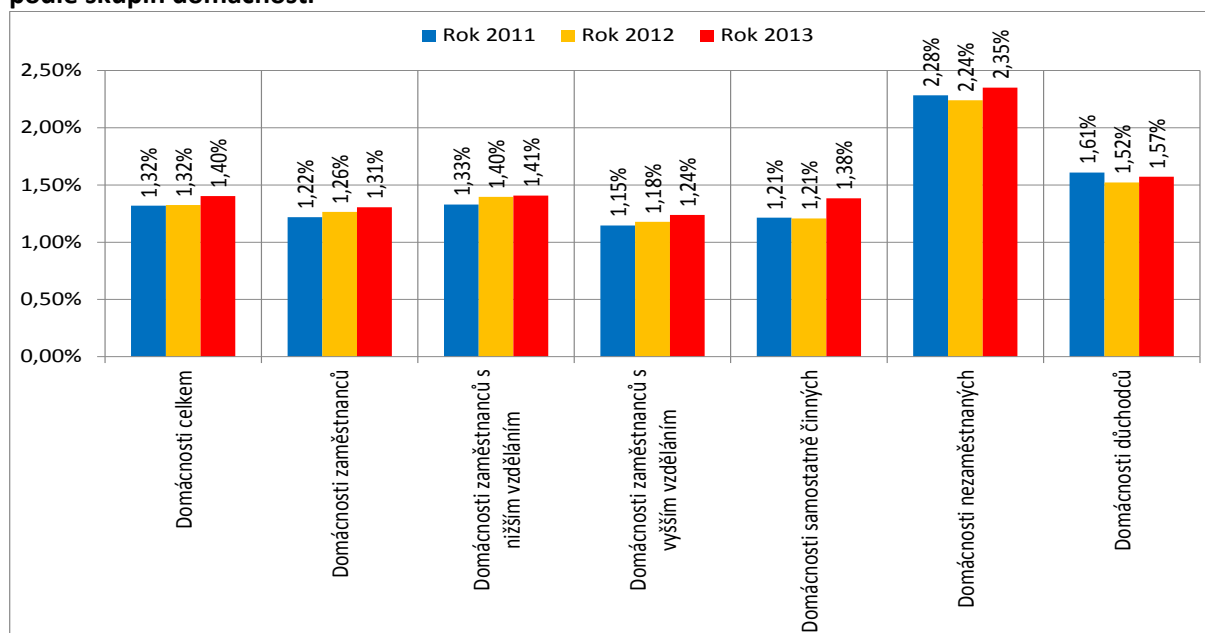
Z grafů je zřejmé, že sociálně neúnosná cena za vodné a stočné je v domácnostech nezaměstnaných. Potencionálně se k sociální únosnosti blíží domácnosti důchodců a region severo-západ.

V uvedených údajích se jedná o průměrné hodnoty na osobu. Medián (prostřední hodnota souboru), který lépe vystihuje rozložení výdajové situace, včetně podílu vodného a stočného, či horní a dolní kvartil, nelze ze statistických údajů získat. Pro informaci uvádíme, že přibližně dvě třetiny pracujících jsou pod úrovní průměrné mzdy. Při použití mediánu, který rozděluje soubor na dvě poloviny, je tato mzda nižší oproti průměru o 16 %.

Vzhledem k neexistenci dat pro medián byl proveden jeho modelový propočet, kde za předpokladu 16% rozdílu mezi průměrnou mzdou a mediánem, byly o těchto 16 % sníženy příjmy a výdaje domácností a byl proveden opět propočet podílu výdajů na vodné a stočné pro domácnosti a jejich skupiny. Podíl vodného a stočného se mírně zvýšil, ale nedošlo k zásadním změnám v hodnocení – zůstává skupina domácností nezaměstnaných, u které výdaje za vodné a stočné přesahují definovanou sociální únosnost 2 % z celkových výdajů domácností (graf č. 7).

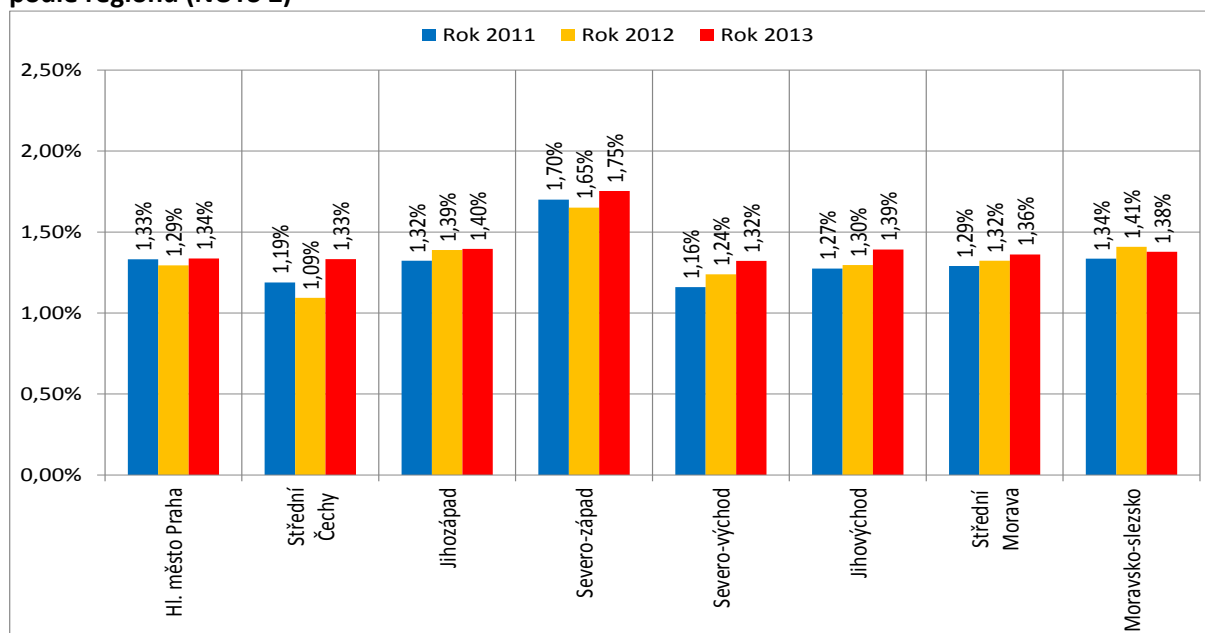
Údaje o sociální únosnosti byly převzaty ze statistiky rodinných účtů na základě výběrového šetření, které přibližně odpovídá struktuře obyvatelstva. Skupina ohrožených obyvatel, tzn. zejména nezaměstnaní, tvoří 4% výběrového šetření. Skupina důchodců tvoří 19% výběrového šetření a lze předpokládat, že až polovina důchodců může být v ohrožené skupině obyvatel. Z toho vyplývá, že až 10 % obyvatel může být v ohrožené skupině obyvatel.

Graf č. 5 Průměrný podíl výdajů za vodné a stočné na celkových výdajích domácnosti (na osobu) podle skupin domácností



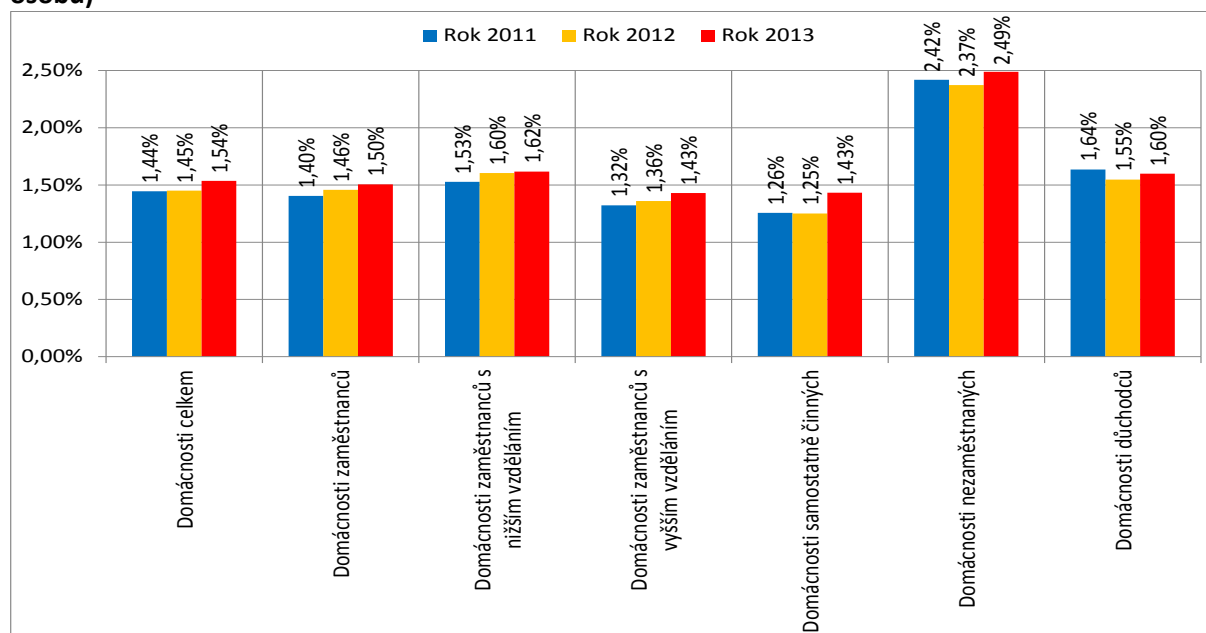
Zdroj: MPO z dat ČSÚ

Graf č. 6 Průměrný podíl výdajů za vodné a stočné na celkových výdajích domácnosti (na osobu) podle regionů (NUTS 2)



Zdroj: MPO z dat ČSÚ

Graf č. 7 Odhad mediánu podílu výdajů za vodné a stočné na celkových výdajích domácností (na osobu)



Zdroj: MPO z dat ČSÚ

Základní úvahou regulace cen dle mezinárodních organizací je zajištění přístupu všech obyvatel k základním životním statkům a službám (v tomto případě k určitému standardu bydlení a dalším službám s tím spojeným). Z toho je zřejmé, že hranice, která má být stanovena jako sociálně únosná cena (dále „SÚC“) musí dbát zejména na skupiny osob s nejnižšími příjmy, aby v jejich případě nedošlo k ohrožení přístupu k těmto základním statkům a službám. Při chybném stanovení cen (či při absenci regulace vůbec) může následně docházet k nepřijatelnému zatěžování osob, které jsou nejvíce ohroženy chudobou a zvyšuje se tak riziko následného sociálního vyloučení větší skupiny osob. V úvahu je zde dobré také vzít aspekt důstojné úrovně života, na niž má právo každý člen společnosti a společnost sama mu nesmí opatřeními jako je regulace klást překážky si takovou úroveň udržet.

Většina dokumentů (WB, EU, OECD) hovoří při stanovování SÚC o osobách s nejnižšími příjmy. Jako základní hranice se v této oblasti etablovalo 20 % z příjmů, které by neměly výdaje za bydlení (nájemné z bytu, běžná údržba a opravy bytu, dodávka vody a jiné služby související s bydlením – vodné a stočné, sběr pevných odpadů a elektrická a tepelná energie, plyn a paliva) překročit.

Náklady na vodné a stočné jsou obecně ve světě pojímány jako součást celkových nákladů na bydlení (tzv. „housing“). Od dob poskytování dotací (tj. od 50-tých let 20. století) do chudých rozvojových zemí Světovou bankou se ustálilo jako regulační pravidlo limitace maximálních nákladů na platby vodného a stočného pro nejchudší příjmové vrstvy obyvatel (později charakterizované statistickou skupinou v rámci decilového rozdělení příjmů rodin jako „10% rodin s nejnižšími příjmy“), a to ve výši 3-5% z těchto čistých příjmů. V praxi, kterou převzala později i EU do svých pravidel, se aplikuje hodnota 4% z čistých příjmů této kategorie „10% rodin s nejnižšími příjmy“. Aplikací tohoto pravidla je zajištěna sociální přijatelnost takovýchto projektů, tj. že i realizací projektů s relativně vysokými investičními náklady nevznikne bariéra nedostupnosti služeb zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění

odpadních vod vznikem nedostupnosti díky nepřiměřeně vysokých nákladů na platby vodného a stočného pro nejnižší příjmovou skupinu rodin (pozn.: obvykle jsou to mladé rodiny s dětmi, kde je pracující pouze 1 člen domácnosti). Avšak i toto pravidlo pro vodné a stočné je potřebné zasadit do kontextu celkové sociální únosnosti nákladů na bydlení („housing“) pro nejnižší příjmové skupiny. Vzhledem k tomu, že v rámci sociálních dávek „Příspěvek na bydlení“ a „Doplatek na bydlení“ je řešena v platbách za energii také platba za vodu, nepředpokládá se v souvislosti s řešením problematiky sociální únosnosti vodného a stočného zavádění nových specifických dotací a dávek.

Pravidla poskytnutí přiměřené míry dotací na výstavbu a rekonstrukce vodohospodářské infrastruktury (zejména kanalizace a čistírny odpadních vod), aplikovaná již od předvstupního období ISPA, vycházela z principů „znečišťovatel platí“ a také zajištění dostupnosti i pro sociálně nejvíce ohrožené skupiny obyvatel, tj. v té době aplikované formou teze: náklady vodného a stočného nemají překročit maximálně 4% čistých příjmů z příjmu nejnižší 10% příjmové skupiny obyvatel.

MŽP společně se SFŽP zpracovalo základní pravidla poskytování dotací z OPŽP, jejichž součástí byly i specificky zpracované modely finančních analýz, finančních nástrojů pro provozovatele, následně série verzí tzv. „vyrovnávacích nástrojů k finančním nástrojům“. Postupně byla vazba v oblasti stanovení sociálně únosných maximálních nákladů na vodné a stočné na nejnižší příjmovou skupinu 10% obyvatel nahrazena modifikací průměrných příjmů obyvatel s regionálními korekcemi, byl nastaven meziroční nárůst cen vodného a stočného ve výši 5 % nad průměrnou inflaci, což zcela neodpovídá nárůstu příjmů rodin v kategorii nejnižších 10% příjmů. Tato hodnota byla snížena od roku 2014 na 2 %, v případě nepřiměřeného růstu cen nad hranici SÚC požadavek nárůstu cen vodného a stočného nad průměrnou inflaci neplatí.

3. Variantní řešení regulace cen ve vodárenství

3.1. Varianta 1

Základem varianty č. 1 je návrh na úpravu stávajícího stavu se zřízením koordinačního regulačního subjektu, prostřednictvím kterého se zkvalitní regulační mechanismy při respektování skutečnosti, že využívání fondů EU z Operačního programu životního prostředí tím nebude pro další programové období nijak ovlivněno nebo blokováno.

Vytvoření koordinačního subjektu na Ministerstvu zemědělství k posílení regulačních mechanismů

Ministerstvo zemědělství analyzovalo možnosti vylepšení stávajícího systému regulace s cílem posílení regulačních mechanismů. Na základě této analýzy byly vytipovány tři základní okruhy, kterým by se Ministerstvo zemědělství chtělo nadále věnovat a posílit jejich regulační roli. Jedná se o tyto oblasti:

- **zvýšení dohledu a kontrolní činnosti;**

Tuto roli (kontrolní a dohledovou) je potřeba posílit s ohledem na vysoký počet vlastnických a provozovatelských subjektů (výše zmiňovaný počet cca 5900 vlastníků a 2500 provozovatelů infrastruktury VaK). Tento dohled bude moci být adresný, vzhledem k tomu, že došlo k dalšímu posunu v rámci novely zákona o VaK a povinně předávaná data jsou předávána Ministerstvu zemědělství ve stanoveném formátu a elektronické podobě, což do budoucna usnadní a zrychlí analýzu a verifikaci předkládaných údajů. Umožní to i rychlé vyhodnocení anomálií v předávaných datech a cílenou kontrolu u těchto subjektů. Role Ministerstva zemědělství je zde přirozená – MZe jednak disponuje potřebnými daty z oboru (povinně předávanými na základě zákona o VaK), stejně tak v zákoně zakotvenou dohledovou a regulační rolí.

- **zajištění koordinace regulujících subjektů;**

Tuto roli by bylo vhodné zajistit s ohledem na poměrně velký počet regulujících institucí a možnou nepřehlednost pro konečné odběratele. V současné době v některých případech dochází k tomu, že tazatel resp. stěžovatel (vlastník, provozovatel, nejčastěji však odběratel) se s žádostí resp. stížností obrátí na nesprávné místo a dochází tak ke zbytečnému prodlužení při vyřizování. Ministerstvo zemědělství tedy navrhuje zřízení centralizovaného místa pro metodickou pomoc při vyřizování stížností, námětů a žádostí o vysvětlení v rámci problematiky VaK. Jedná se o zvýšení komfortu zejména pro odběratele při získávání informací z oboru s možností dalšího rozvoje ochrany spotřebitele zejména definováním cílů kvality a kvantity služeb. Role Ministerstva zemědělství (výkonná) by zde mohla být doplněna poradním orgánem, který by měl členy nominované ze zástupců regulujících ministerstev, Svazu měst a obcí, sociálních partnerů a Sdružení oboru vodovodů a kanalizací.

- **prohloubení analytické činnosti, benchmarkingu;**

Jak již bylo výše uvedeno, Ministerstvo zemědělství vydává každoročně publikaci „Vodovody a kanalizace ČR – Ekonomika, ceny, informace“, v rámci které již v současné době dochází k určité formě benchmarkingu vodárenských subjektů. Tuto formu podpůrné, nepřímé regulace považujeme za vhodné dále rozvíjet.

Benchmarking je systematický proces pro identifikaci, obeznámení a přijetí úspěšných prostředků, metod a postupů pro srovnávané subjekty. Typicky se jedná o souvislý nebo opakující se proces. Hlavním cílem benchmarkingu je zlepšení činnosti zúčastněných, srovnávaných subjektů.

Benchmarking poskytuje prostředky pro zlepšení technických a ekonomických procesů. Hlavními cíli benchmarkingu je v oboru vodního hospodářství zlepšení funkčnosti s důrazem na spolehlivost, kvalitu, zákaznický servis, udržitelnost a ekonomickou efektivitu. Závěry je pak možné využít pro zlepšení kvality poskytovaných služeb.

Výstupy mohou výsledně zahrnovat i komunikaci s partnerskými stranami. Relevantní výsledky benchmarkingu mohou být také použity k informování zainteresovaných stran, jako jsou politici, veřejné a dozorčí/regulační orgány. Benchmarking je tedy možné použít také

pro vnější transparentnost poskytování služeb. Je však třeba mít na paměti, že hlavním cílem benchmarkingu je zlepšení kvality služeb pro odběratele.

Při odborném použití benchmarkingu lze získat poměrně přesné vodítko, zda provozní náklady jsou opodstatněné s ohledem na rozložení vodních zdrojů, jejich kvalitu, hustotu odběratelů, topografii zásobovaného území atd. Zásadní pro úspěšný benchmarking je však široká datová základna relevantních dat a znalost oboru, která je zásadní pro správné nastavení úrovně agregace, výběru parametrů, správný „clustering“ (seskupování subjektů podle různých kritérií) a správnou interpretaci výsledků srovnání a z ní vyplývající návrhy regulativ.

Vzhledem k nejrozsáhlejším kompetencím z ministerstev regulujících obor VaK (Ministerstva zemědělství, Ministerstva financí, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva obrany a Ministerstva pro místní rozvoj) a zároveň i největší datové základně v oboru vodovodů a kanalizací navrhujeme zřízení a zařazení nově vzniklého „**koordinačního subjektu**“ v rámci struktury Ministerstva zemědělství.

Věcnou náplň „koordinačního subjektu“ regulačních aktivit pro vodohospodářské služby v oboru vodovodů a kanalizací navrhujeme v následujících bodech:

- **Zvýšení dohledu nad předáváním informací z oblasti vodovodů a kanalizací získávaných od cca 5 900 vlastníků a 2 500 provozovatelů infrastruktury.**
- **Rozvoj a využívání elektronických aplikací pro kontrolu a vyhodnocování databází s údaji o majetcích, cenách a vydaných povoleních.**
- **Hodnocení efektivity výkonnosti a definování a uplatnění výkonnostních ukazatelů provozování infrastruktury.**
- **Rozšíření cílené kontroly v případech, kdy je zjištěn výrazný odklon od základních standardních parametrů.**
- **Posílení analytické činnosti a „benchmarkingu“ vodárenských společností a jeho průběžné uplatňování v praxi a využití v regulačních pravidlech.**
- **Centralizované vyřizování stížností odběratelů a dalších subjektů a případná distribuce dalším subjektům regulace k vysvětlení a vyřízení (koordinační role).**
- **Připomínkové místo pro ostatní regulátory (zejména k cenovému výměru MF).**
- **Sestavování každoroční zprávy do ročenky VaK o provedených kontrolách, jejich výsledcích a o uplatňování benchmarkingu.**
- **Spolupráce na zpracování koncepce rozvoje oboru vodovodů a kanalizací.**
- **Hodnocení využití zdrojů vody ve vztahu k jejím potřebám včetně období extrémního počasí (sucho) s ekonomickými důsledky.**
- **Zajištění dostatečné ochrany spotřebitele.**

Preferovanou variantou pro možnost realizace výše uvedené náplně se jeví ustanovení odboru v rámci struktury Ministerstva zemědělství se dvěma odděleními, a to oddělení pro vyřizování stížností, kontroly a koordinace regulace a oddělení benchmarkingu. Personální obsazení by bylo limitováno počtem 15 pracovníků. Jako doplnění této výkonné složky by mohl být jmenován výše zmíněný koordinační subjekt, který by měl členy nominované ze zástupců regulujících ministerstev, Svazu měst a obcí, sociálních partnerů, Sdružení oboru

vodovodů a kanalizací a ERÚ. V rámci převedení nedaňových agend z orgánů finanční správy ČR se navrhuje změna zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v převedení dosavadních kompetencí v cenové kontrole ze Specializovaného finančního úřadu na Ministerstvo financí se současným posílením počtu cenových kontrolních pracovníků o 18 pracovníků. Tím dojde ke zvýšení efektivnosti a účinnosti cenové kontroly a k možnosti navýšení počtu kontrolních akcí prováděných těmito pracovníky kromě jiného i v odvětví vodovodů a kanalizací.

Závěry a doporučení k variantě 1

V posledních letech došlo k významným změnám na všech popsanych úrovních regulace. Došlo k úpravám v rámci cenových rozhodnutí, včetně definování „přiměřeného zisku“. Došlo též k významným úpravám v rámci novely zákona o vodovodech a kanalizacích (viz výše). Zároveň došlo i k významným úpravám podmínek zadávání veřejných zakázek resp. koncesí, takže předchozí výtky a požadavky EK byly vypořádány.

V návaznosti na usnesení vlády č. 417 ze dne 4. června 2014 je předložena varianta k prohloubení a zkvalitnění regulace oboru VaK v České republice vytvořením koordinačního subjektu na Ministerstvu zemědělství. Jedná se efektivní proces, neboť nevyžaduje žádné změny a úpravy zákonů s dlouhými časovými lhůtami a komplikacemi projednávání. Při přijetí tohoto návrhu lze rozhodnutím ministra zemědělství příslušný útvar zřídit prakticky okamžitě a svoji funkci může zahájit ihned. Zároveň tento přístup využije databáze a soubory informací soustředěných na Ministerstvu zemědělství za celé období 24 let od politicko-ekonomických změn v ČR, což dovolí okamžitě zkvalitnit regulaci a zajistit rozvoj benchmarkingu v tomto oboru a to bez výrazného zvýšení počtu pracovníků na MZe a MF a dalších souvisejících nákladů.

3.2. Varianta 2

Hlavním cílem je trvale udržitelný rozvoj vodovodů a kanalizací, tzn. zajištění kvalitní plynulé dodávky pitné vody pro odběratele a čištění odpadních vod za přijatelné ceny. Provoz a obnova VaK musí být dlouhodobě samo financovatelná.

Aby tento cíl byl splněn, je primárně nutné v následujícím pořadí vyřešit tyto body:

1. Vytvoření státní koncepce pro oblast VaK minimálně do roku 2040 (obdobně energetika)
2. Zavedení efektivního sběru (současně i kontroly) dat a benchmarkingu pro oblast VaK včetně zveřejňování jednotlivých informací
3. Vyřešení problematiky dlouhodobých nevýhodných smluv mezi vlastníky a provozovateli VaK
4. Centralizace správy nad oblastí výroby, distribuce a čištění vody (zjednodušení a zvýšení transparentnosti celého systému)
5. Nastavení standardů kvality dodávek a služeb souvisejících s regulovanými činnostmi v oblasti VaK, včetně výše náhrad za její nedodržení, postupů a lhůt pro uplatnění nároku na náhrady a postupy pro vykazování dodržování kvality

dodávek a služeb s cílem ochrany konečných zákazníků (dodržování zákona o ochraně spotřebitele a tvorba dalších standardů kvality obdobných v síťových odvětvích).

6. Tvorba regulačního rámce včetně zřízení nezávislé instituce pro oblast VaK

Působnost ERÚ a regulace

Regulátor síťových odvětví je ústředním orgánem státní správy, jehož náplní je zabezpečení účinného fungování trhu se zbožím a službami v síťových odvětvích se zřetelem na ochranu zájmů zákazníků a spotřebitelů s cílem uspokojení všech přiměřených požadavků na dodávku zboží a služeb a ochrana oprávněných zájmů, jejichž činnost podléhá regulaci, a tím efektivně napomoci vytváření prostředí pro transparentní, nediskriminační a efektivní hospodářskou soutěž.

Energetický regulační úřad (ERÚ, úřad) působí v souladu se zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, jako správní úřad pro výkon regulace v energetice.

Mezi jeho hlavní úkoly patří regulace trhu za účelem nahrazení tržních mechanismů a ochrany zájmů spotřebitelů i držitelů licencí v těch oblastech energetických odvětví, kde není možná konkurence, dále podpora hospodářské soutěže, podpora využívání podporovaných zdrojů energie a kontrola dodržování podmínek podnikání u držitelů licencí, a tím vytváření předpokladů pro spolehlivost dodávek elektřiny, zemního plynu a tepla.

Regulace elektroenergetiky a plynárenství

V elektroenergetice a v plynárenství se používá tzv. motivační regulace na bázi revenue-cap. Na začátku regulačního období jsou stanoveny parametry regulace (náklady, odpisy, zisk) a další společné parametry, které jsou následně eskalovány pro celé regulační období. V případě, že se společnost chová efektivně, tak má možnost uspořené náklady si nechat jako zisk a v případě, že se společnost chová neefektivně, tak musí ze zisku uhradit náklady, nad rámec stanovené úřadem, tj. nesmí si je promítnout do ceny.

Regulace teplárenství

V oblasti teplárenství ERÚ reguluje ceny tepelné energie formou věcného usměrňování cen podle § 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, které spočívá ve stanovení určitých podmínek pro kalkulaci a sjednání cen tepelné energie. Tyto podmínky jsou specifikovány v cenových rozhodnutích ERÚ a jsou závazné pro všechny dodavatele tepelné energie.

Analogie regulace VaK a síťová odvětví

V oblasti VaK působí přibližně 2 400 provozovatelů, 6 000 vlastníků infrastruktury, což odpovídá více jak 6 000 cenovým kalkulacím.

V oblasti teplárenství působí přibližně 800 držitelů licencí na výrobu nebo rozvod tepelné energie, regulace cen tepelné energie se však týká rovněž nelicencovaných dodavatelů tepelné energie, které ERÚ neneviduje. Počet cenových lokalit, které zahrnují obvykle jednotlivé soustavy zásobování tepelnou energií nebo více menších soustav, je přibližně 2000. V jednotlivých cenových lokalitách je uplatňováno více cen tepelné energie po úrovni předání tepelné energie odběratelům (distributorům nebo konečným zákazníkům, primár nebo sekundár, atd.).

Cenová regulace jak pro oblast VaK, tak pro oblast teplárenství je založena na bázi věcně usměrňované ceny, tj. ekonomicky oprávněné náklady + přiměřený zisk.

Rozdíl mezi VaK a teplárenstvím je, že v teplárenství cenová rozhodnutí, sběr dat, udělování a odejímání licencí, stanovení kvalitativních parametrů dodávaných služeb a řešení sporů mezi subjekty na trhu případně sankcionování je v kompetenci Energetického regulačního úřadu. V případě VaK jsou tyto kompetence roztržštěny mezi několik orgánů státní správy a dalších subjektů, případně nejsou řešeny vůbec.

Jako vhodné řešení se nabízí vycházet z modelu implementovaného v odvětví energetiky, kdy hlavní koncepce a směry udává Ministerstvo průmyslu a obchodu, regulaci provádí Energetický regulační úřad a kontrola je na Státní energetické inspekci a Energetickém regulačním úřadu.

Navrhované řešení

Koncepce ve vodárenství

Nejdůležitější a nejpalčivější problém z pohledu ERÚ je absence detailní státní koncepce pro oblast VaK. Bez koncepce nebude možné stanovit efektivní regulaci, neboť regulace je pouze jeden z nástrojů, jak dosáhnout jednotlivých cílů, které jsou v koncepci uvedeny. ERÚ doporučuje vytvoření nezávislého koordinačního subjektu ze zástupců jednotlivých orgánů státní správy a ERÚ, který by měl mít jasný cíl, a to vytvořit státní koncepci pro oblast VaK, jako gestor by mělo být Ministerstvo zemědělství, jak je tomu obdobně v energetice, kde je gestorem Ministerstvo průmyslu a obchodu. Bez koncepce, převedení jednotlivých kompetencí a pravomocí bude regulace neefektivní a nedosáhne se požadovaného cíle: „Trvale udržitelný rozvoj vodovodů a kanalizací, tzn. zajištění kvalitní plynulé dodávky pitné vody a čištění odpadních vod pro odběratele za přijatelné ceny. Provoz a obnova VaK musí být dlouhodobě samo financovatelná“.

Vlastní regulace VaK

Základní cíle regulace v oblasti VaK:

- Zajištění kvalitní plynulé dodávky pitné vody pro odběratele a čištění odpadních vod za přijatelné ceny
- Trvale udržitelný rozvoj vodovodů a kanalizací, kdy provoz a obnova VaK musí být dlouhodobě samo financovatelná

Zavedení motivační regulace na bázi Price-Cap nebo Revenue-Cap, případně tvorba individuálních cenových rozhodnutí, je pro současný stav, ve kterém se vodárenství nachází, nemožné a nerealizovatelné, neboť je zde celá řada různorodých subjektů a provozních modelů, při kterých nelze dojít ke společnému konsenzu. Proto ERÚ doporučuje za současných podmínek zachování cenové regulace na bázi věcně usměřované ceny včetně zavedení efektivních kontrolních mechanismů a sankcí. Dále se navrhuje zavedení standardů kvality dodávek a služeb souvisejících s regulovanými činnostmi v oblasti VaK, včetně výše náhrad za její nedodržení, postupů a lhůt pro uplatnění nároku na náhrady a postupy pro vykazování dodržování kvality dodávek a služeb s cílem ochrany konečných zákazníků (dodržování zákona o ochraně spotřebitele a tvorba dalších standardů kvality obdobných v síťových odvětvích) a zavedení efektivního sběru (současně i kontroly) dat a benchmarkingu pro oblast VaK včetně zveřejňování jednotlivých informací.

Základní oblasti systémové kontroly:

- Způsob kalkulace ceny
- Tvorba fondu obnovy
- Přiměřenost výše zisku
- Rozdělení zisku v případě modelu vlastník + provozovatel
- Dostatek prostředků vlastníka infrastruktury na obnovu a údržbu
- Dodržování standardů dodávky kvality a služeb
- Vstupní náklady pro cenotvorbu
- Úplnost a pravdivost předávaných data

Přínosy (negativní i pozitivní):

- Transparentní cenotvorba
- Efektivní kontrola včetně jasných pravomocí a sankcí za případná porušení
- Zvýšení ceny pro konečné zákazníky, kde není tvořen fond obnovy
- Sjednocení regulačních pravidel (národní a dotační)
- ERÚ bude řešit spory mezi subjekty na trhu

Regulátor by měl mít následující kompetence:

- Tvorba cenových rozhodnutí (tarifní politika)
- Udělování a odejímání oprávnění k provozování vodovodů a kanalizací
- Vydávání a kontrolování dodržování kvality dodávek a služeb
- Řešení sporů mezi subjekty na trhu

Legislativní rámec a úpravy

Základní legislativní rámec je daný zejména

Předpisy v oblasti cenové regulace vod:

Zákon č. 526/1990 Sb. o cenách

Zákon č. 265/1991 Sb. o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen

Předpisy stanovující pravidla, tedy regulaci věcnou pro nakládání s vodami:

Zákon č. 254/2001 Sb. vodní zákon

Zákon č. 274/2001 Sb. zákon o vodovodech a kanalizacích

Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

Bude-li jako nezávislý regulátor v oblasti vodního hospodářství zvolen Energetický regulační úřad (dále jen „ERÚ“), bude nutné tuto novou působnost úřadu uzákonit. V současné době je působnost ERÚ stanovena v § 17 energetického zákona. Bude též vhodné podle rozsahu prováděné kompetence v oblasti regulace vod také novelizovat kompetenční zákon, který stanovuje kompetence v oblasti vodního hospodářství, např. pro MZe a MŽP.

V případě legislativních úprav jsou možné dvě varianty:

A. Nový „regulační“ zákon

Nový zákon, který bude v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu, případně za spolupráce s Energetickým regulačním úřadem. Zákon by postihoval veškerá síťová odvětví, která jsou v současné době v energetickém zákoně, a případná další odvětví, která by spadala pod regulaci. Následně by bylo vhodné zřídit nový regulační úřad např. Národní regulační úřad. Z další navazující legislativy by pravomoci a kompetence ERÚ byly odstraněny (týká se zejména energetického zákona).

B. Zařazení nezávislého regulátora (ERÚ) do současného zákona o vodovodech a kanalizacích

Pravomoci a kompetence Energetického regulačního úřadu budou implementovány do příslušné legislativy pro VaK, převážně do zákona o vodovodech. Obdobné řešení je v současné době v energetice, kdy v energetickém zákoně např. v § 17 je Energetický regulační úřad a jeho působnost.

Administrativní náklady

odhad nových systemizovaných míst:	40
vyčíslení výdajů na 1 zaměstnance:	932 tis. Kč
sociální a zdravotní pojištění:	155 tis. Kč
příděl FKSP:	5 tis. Kč
ostatní výdaje (běžné a kapitálové):	317 tis. Kč
<u>jednorázové zřizovací výdaje:</u>	<u>193 tis. Kč</u>
Celkové náklady:	cca 45 mil. Kč

Uvedená celková čísla jsou pouze orientační s tím, že bude nutno vše v budoucnosti upřesnit a dopočítat jak z pohledu rozsahu vlastní agendy, tak i z pohledu časového – postupný náběh a dopady do rozpočtu 2016, následně 2017 a dále. Snaha bude minimalizovat veškeré dopady na rozpočet ERÚ a tedy i státní rozpočet jako celek. U většiny nákladů se předpokládá delimitace, tedy finální dopad do státního rozpočtu by mohl být minimální.

Harmonogram

1. Státní koncepce pro oblast VaK	2015
2. Přechodné období, úprava legislativy	2016
3. Nový zákon a plný převod kompetencí na ERÚ	2017

Rizika

- Delší časové dopady navrhovaného řešení
- Nutnost aktivní spolupráce všech dotčených orgánů státní správy a dalších subjektů
- Nutnost vládní podpory, neboť se jedná o zásahy do oblastí, které přímo nesouvisí s regulací
- Infrastruktura je v některých případech v nevyhovujícím stavu (týká se zejména malých obcí) a i přes posun regulačního rámce nedochází k zajištění dostatečných finančních prostředků na obnovu vodovodů a kanalizací. **V oblastech, kde není tvořen fond obnovy, nebo není tvořen v dostatečné výši, lze předpokládat nárůst cen vodného a stočného o více jak 30 %.** Provozní společnosti nejsou motivovány ke snižování nákladů a zároveň se brání případným změnám stávajícího systému.

Závěr k variantě 2

Energetický regulační úřad bude připraven, pokud bude politická a vládní podpora, se stát nezávislým regulačním orgánem pro oblast VaK. Nicméně, aby byla regulace z pohledu ERÚ úspěšná, je nutné primárně vyřešit několik zásadních oblastí, na které musí regulace navazovat. Bez vyřešení těchto oblastí jakékoliv částečné převedení kompetencí nebude efektivní a pouze přinese zhoršení současného stavu. Bude nutné, stejně jako v případě varianty 1, zřízení koordinačního subjektu pro oblast VaK. Jedná se hlavně o:

- Vytvoření státní koncepce pro oblast VaK minimálně do roku 2040 (obdobně energetika)

- Zavedení efektivního sběru (současně i kontroly) dat a benchmarkingu pro oblast VaK včetně zveřejňování jednotlivých informací
- Centralizace správy nad oblastí výroby, distribuce a čištění vody
- Nastavení standardů kvality dodávek a služeb souvisejících s regulovanými činnostmi v oblasti VaK, včetně výše náhrad za její nedodržení, postupů a lhůt pro uplatnění nároku na náhrady a postupy pro vykazování dodržování kvality dodávek a služeb s cílem ochrany konečných zákazníků
- Tvorba regulačního rámce včetně zřízení nezávislé instituce pro oblast VaK

4. Závěr

4.1. Z obecného hlediska lze konstatovat, že základním předpokladem pro efektivní regulaci vodárenského trhu, bez ohledu na typ regulační autority/regulujícího subjektu, je zabezpečení výkonu 6 základních činností:

- Benchmarking a cenová regulace
- Udělování a odejímání licencí pro provozování VaK
- Stanovování kvalitativních parametrů poskytovaných služeb
- Účinná ochrana spotřebitele včetně řešení sporů mezi subjekty na trhu
- Zveřejňování informace o stavu, obnově a financování VaK včetně dat o benchmarkingu za jednotlivé vlastníky VaK
- Důsledná kontrola, sankcionování deliktů a ukládání nápravných opatření.

K tomuto závěru dospěli zpracovatelé materiálu po mnoha konzultacích s dotčenými subjekty i s dalšími subjekty, které i v minulosti tuto oblast analyzovaly a řešily.

4.2. Z hlediska současné situace v oblasti VaK v ČR podpořené výsledky jednání zástupců české delegace se zástupci Evropské komise se vládě navrhuje uložit realizaci varianty 1 s cílem zřízení koordinačního subjektu a neprodleně zajistit a kontrolovat vytváření rezerv na obnovu sítí vodovodů a kanalizací v České republice. Bezodkladné uplatňování tohoto opatření, včetně zajištění 5 základních činností uvedených v bodě 4.1. a postupné realizace úkolů stanovených v bodě 5, je předpokladem pro zlepšení stavu v oblasti VaK v České republice, tzn. zejména prokazatelně a ověřitelně zajistit:

- Kvalitu provozovaných služeb
- Tvorbu finanční rezervy na obnovu VaK
- Ochranu spotřebitele
- Zveřejňování informací o obnově, financování a benchmarkingu VaK za jednotlivé provozovatele.

- 4.3. V rámci uplatnění varianty č. 1 bude implementace Podmínek přijatelnosti (Přílohy č. 6 PD OPŽP 2014-2020) v kompetenci MŽP, včetně zpracování detailních požadavků na plnění těchto podmínek ze strany Žadatelů o dotaci. Možnosti převedení těchto kompetencí nebo jejich části na další subjekty je případně ponechána na domluvě MŽP a těchto subjektů.
- 4.4. Z dlouhodobého hlediska a též vzhledem k výsledkům hodnocení dopadů regulace předkládaného materiálu je nezbytné posoudit udržitelnost navrhovaného stavu, i když budou vytvořeny podmínky pro jeho postupné zlepšování. Potřeba dalšího posouzení je odůvodněna též odlišným způsobem stanovení cen pro vodné a stočné v rámci plnění podmínek EK, které má jiné parametry pro stanovování ceny vody pro subjekty podporované z fondů EU, než jsou parametry stanovené cenovým výměrem MF pro subjekty nepodporované z fondů EU. Na základě uvedených skutečností se navrhuje uložit zpracování studie proveditelnosti záměru na vytvoření národního regulačního úřadu České republiky pro síťová odvětví v horizontu 5 – 6 let a předložit ji vládě v termínu do 28. 2. 2017. Závěry studie proveditelnosti by měly potvrdit nutnost vytvoření národního regulačního úřadu, nebo naopak doložit dostatečnost realizace varianty 1 a s tím souvisejících opatření.
- 4.5. Předkládaný materiál má významnou přidanou hodnotu, kterou spatřujeme v navázání účinné spolupráce mezi dotčenými rezorty a též s Úřadem vlády, samosprávou a zejména soukromými subjekty provozujícími vodovody a kanalizace v České republice. Tato skutečnost je základním předpokladem pro postupné uvádění stavu VaK v ČR do potřebného a žádaného stavu, který bude příznivý pro stát, samosprávu, provozovatele a zejména konečného spotřebitele.

5. Přehled úkolů k zajištění optimální regulace cen ve vodárenství v ČR

- 1) **Vypracování návrhu na ustavení a institucionální zabezpečení koordinačního subjektu k posílení regulačních mechanismů oboru VaK a jeho schválení vládou**
Termín: duben 2015
Gestor: MZe
Spolupráce: MF, MŽP, MPO, Úřad vlády ČR, SMO ČR, SMS ČR, ČMKOS, ASO ČR, ERÚ
- 2) **Vypracování podrobného návrhu na personální posílení MZe a MF na zajištění úkolů definovaných ve variantě 1**
Termín: září 2015
Gestor: MZe, MF
- 3) **Vypracování vzorových smluv pro různé typy provozovatelských společností a jejich zveřejnění**
Termín: prosinec 2015
Gestor: MZe
Spolupráce: MŽP, SOVAK ČR, SMO ČR, SMS ČR

- 4) Zpracování metodiky benchmarkingu pro obor vodovodů a kanalizací.**
Termín: prosinec 2015
Gestor: MZe
Spolupráce: MF, MŽP, MPO, SOVAK ČR
- 5) Sjednocení dat majetkové a provozní evidence pro účely benchmarkingu, zefektivnění elektronického vyhodnocování.**
Termín: prosinec 2015
Gestor: MZe
Spolupráce: SMO ČR, SMS ČR, SOVAK ČR
- 6) Zavedení povinnosti hlásit a zveřejňovat přehled prostředků pro realizaci plánu financování obnovy vodovodů a kanalizací.**
Termín: prosinec 2015
Gestor: MZe
Spolupráce: MF, MŽP
- 7) Zpracování analýzy sociální únosnosti aktuálních reálných cen vodného a stočného a jejich dopady na výdaje jednotlivých skupin domácností, včetně návrhu úpravy způsobu kalkulace vodného a stočného dle cenového výměru.**
Termín: prosinec 2015
Gestor: MPSV
Spolupráce: MF, MZe
- 8) Zpracování koncepce rozvoje oboru vodovodů a kanalizací.**
Termín: červen 2016
Gestor: MZe
Spolupráce: SMO ČR, SMS ČR, SOVAK ČR, ERÚ
- 9) Zpracování Studie proveditelnosti záměru na vytvoření národního regulačního úřadu České republiky pro síťová odvětví v horizontu 5 – 6 let včetně analýzy zkušeností z členských států EU, kde jsou tyto úřady zřízeny.**
Termín: únor 2017
Gestor: Úřad vlády ČR
Spolupráce: MZe, MF, MD, MPO, MŽP, ERÚ

6. Hodnocení dopadů regulace navrhované koncepce – Závěrečná zpráva

Zpracovatelem hodnocení dopadů regulace navrhované koncepce je společnost IREAS centrum, s.r.o. se sídlem v Praze.

Důvod předložení a cíle

6.1.1 Název

Hodnocení dopadů **návrhu koncepčního řešení regulace cen ve vodárenství**.
Hodnocena je verze návrhu určená pro vnější připomínkové řízení.

6.1.2 Definice problému

Vývoj po roce 1989

Obor vodovodů a kanalizací v ČR prošel na počátku devadesátých let významnou přeměnou institucionálního uspořádání spojenou s transformací původních státních vodárenských celků. Infrastruktura VaK byla ze státních vodárenských celků převedena na jednotlivá města a obce. Některá města a obce se v této době rozhodly pro prodej infrastruktury. V obcích, které si VaK ponechaly ve svém vlastnictví, se rozhodli buď VaK provozovat sami, nebo je částečně nebo zcela nechat provozovat specializovanými provozovateli nejčastěji formou nájmu. Specializovaný provozovatel mohl být plně nebo částečně ovládaný městy a obcemi nebo i ryze soukromý.

V 90. letech probíhaly v ČR též privatizace vodáren, které byly schvalovány municipalitami. V důsledku těchto procesů vznikly vlastnické a provozovatelské subjekty různé velikosti a s rozdílnými smluvními vztahy. Důsledkem je i velké množství vlastníků a provozovatelů infrastruktury VaK (v současnosti působí více než 5 900 vlastníků, resp. cca 2 500 provozovatelů) s různými modely provozování a s rozdílnou vlastnickou strukturou.

Z důvodu velkého počtu subjektů v této oblasti, rozdílných lokálních podmínek (odlišná hustota obyvatel, zdroje vody atd.) a provozních modelů nebylo a ani nadále není možno z kapacitních a finančních důvodů regulovat tyto subjekty jednotlivě, ale byla zavedena plošná cenová regulace pro všechny subjekty VaK formou závazně stanovených pravidel cenotvorby. Tato základní ekonomická regulace je založena na věcném usměrnění ceny, v rámci kterého je možné zahrnování pouze ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku do cen. Ministerstvo financí má pravomoc cenotvorbu kontrolovat a prostřednictvím cenových kontrolních orgánů postihovat finančními sankcemi případná pochybení. Do ceny je možné obecně promítnout všechny náklady potřebné a objektivně vyvolané zajištěním služby včetně environmentálních, ale pouze v odůvodněné, obvyklé a přiměřené výši (jedná se o tzv. ekonomicky oprávněné náklady) a přiměřený zisk. Mezi tyto náklady patří mj. odpisy ve výši skutečně uplatňované podle zákona o účetnictví, nájmemné za pronájem infrastrukturního vodohospodářského majetku, prostředky na financování plánu obnovy vodovodů a kanalizací. Vlastníci vodohospodářské infrastruktury mají možnost generovat z ceny prostředky na financování plánu obnovy vodovodů a kanalizací.

U oddílného modelu provozování lze tyto prostředky zajistit formou nájemného, které slouží jako hlavní příjem vlastníka a to především za účelem financování příslušné infrastruktury dle sestaveného Plánu financování obnovy vodovodů a kanalizací. Stanovena je rovněž přesná struktura jednotlivých položek kalkulace. Takováto kalkulace umožňuje v rámci monitorování trhu efektivní benchmarking např. vybraných nákladových položek. Od roku 2012 jsou stanovena jednoznačná pravidla pro určování přiměřeného zisku přes návratnost celkového použitého kapitálu. Jsou nastavena zásadní pravidla v souladu s doporučovanou evropskou praxí, tedy odvození přiměřeného zisku z velikosti objemu investovaného kapitálu.

Neméně důležitou úlohu má v rámci regulace VaK Ministerstvo zemědělství (dále jako MZe), které mj. vede ústřední evidenci údajů o všech vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a zajišťuje zpracování koncepcí rozvoje VaK na území státu. Novelou zákona o vodovodech a kanalizacích v roce 2006 byla mj. posílena regulační role MZe, a to zejména zavedením dalšího povinného předávání informací všech vlastníků a provozovatelů a umožnění jejich zveřejňování. Jedná se zejména o povinné dokládání celkového vyúčtování všech položek ve výpočtu ceny podle cenových předpisů pro vodné a stočné v předchozím kalendářním roce. Tyto informace slouží jako zdroj pro „benchmarkingová“ srovnání subjektů v oboru. Další důležitou povinností vlastníků infrastruktury VaK zavedenou zmiňovanou novelou v roce 2006 bylo i zpracování a realizace Plánů financování obnovy, což je nutnou podmínkou jak často uváděné samofinancovatelnosti oboru, tak dlouhodobé udržitelnosti infrastruktury.

Klíčovou roli v regulaci má vlastník infrastruktury, který v rámci obecných pravidel cenotvorby stanovených Ministerstvem financí na jedné straně a minimálních požadavků na rozsah a kvalitu služby rozhoduje, jak konkrétně služba bude poskytována, a zároveň schvaluje její cenu. V případě tzv. oddílného modelu provozování toho dosahuje tím, že reguluje provozovatele prostřednictvím výběrového řízení a provozní smlouvy zejména v oblasti dodržování provozních povinností vůči konečným zákazníkům a ve vyjednávání cen pro vodné a stočné. Provozovatelé jsou vybíráni dle platného koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách.

Stávající stav

Regulace v oblasti vodárenství se tedy v rámci posledních 25 let neustále vyvíjí, přičemž v tomto vývoji lze vysledovat jistou pevnou linii. Obce se učí hospodařit se svým majetkem, státní správa mění nastavení a parametry jak samotné služby, tak cenové regulace. Z hlediska jednotlivých obcí lze pozorovat vývoj, který je velmi heterogenní. Některá města a obce (zejména ta větší; např. Hradec Králové) věnují oblasti služeb VaK značnou pozornost. Cena vody, investice a údržba infrastruktury jsou politikem. Obec se stará o svůj majetek s péčí řádného hospodáře. Některé obce naopak oblast VaK vnímají jako marginální (bez ohledu na to, zda infrastrukturu pronajaly provozovateli nebo ji provozují sami), o infrastrukturu pečují nedostatečně, nedostatečně plní i svoji kontrolní roli.

Celkově lze ve vývoji za posledních 10 let **pozorovat pozitivní trendy:**

- Dochází k postupným úpravám cenové regulace,
- Legislativa vymezila v roce 2006 (č. 76/2006 Sb.) novou povinností **tvorit Plán financování obnovy VaK,**

- S účinností od roku 2014 (č. 275/2013 Sb.) **byla uzákoněna povinnost tvořit rezervní fond** (rezervu finančních prostředků) pro financování obnovy a rozvoje VaK pod sankcí,
- Bylo zavedeno povinné dokládání celkového vyúčtování všech položek ve výpočtu ceny podle cenových předpisů pro vodné a stočné v předchozím kalendářním roce a také souvisejících technických dat (provozní evidence),
- Došlo k razantnímu **rozšíření a zpřísnění sféry správních deliktů** v oboru VaK,
- Významně se **zlepšila kvalita používaných právních instrumentů** ve vztahu ke spotřebitelské sféře – odběratelské smlouvy a související dokumenty (reklamační řády atd.),
- Byla zavedena **povinnost předávat** veškeré zákonem předepsané údaje **v elektronické podobě** a stanovené formě,
- Od roku 2006 bylo **vyloučeno** zákony (č. 139/2006 Sb. a č. 137/2006 Sb.) **uzavírání smluv s trváním na dobu neurčitou**,
- Všechny vodohospodářské provozní **smlouvy** s charakterem koncesí **jsou povinně soutěženy**,
- Zejména v souvislosti s předchozím konstatováním rovněž se zcela zásadně zlepšila kvalita provozovatelských smluv v oddílném modelu, protože původní mnohdy velmi jednoduché a neúplné smlouvy by nesplňovaly požadavky na transparentnost soutěže,
- Byla otevřena veřejná diskuse o dalším vývoji v sektoru.

Stávající problémy v sektoru lze podle názoru zpracovatelů RIA vymezit jako:

- Není zajištěna jednotnost a úplnost vykazování nákladů na provozování vodovodů a kanalizací napříč jednotlivými typy na trhu působících subjektů, která je podmínkou transparentnosti a tudíž účinnosti benchmarkingu,
- Nejsou důsledně sbírána provozních data, nejsou důsledné jejich kontrola a zveřejňování; zejména není dostatek kvalitních dat, která by dokázala kvantifikovat výše naznačený vývoj oboru jako celku a tudíž ověřit správnost nastavení právního prostředí,
 - o V roce 2013 obdrželo MZe 3304 vyúčtování ceny za vodné a za stočné z toho 1/8 nebyla v předepsané elektronické podobě a u 1/10 případů docházelo opakovaně ke zjevným chybám ve vyúčtování (často pořizovací cena provozního hmotného majetku – dle MZe, 2013 a MZe 2014)
- Porušování cenových předpisů u provozovatelů
 - o v roce 2012 proběhlo 66 kontrolních akcí, ve 30 případech bylo prokázáno porušení cenových předpisů (dle MZe, 2013 a MZe 2014);
 - o v roce 2013 bylo provedeno 45 kontrolních akcí, ve 28 případech bylo odhaleno porušení cenových předpisů (dle MZe, 2013 a MZe 2014)
- **Nedostatečný dohled nad plněním uvedených zákonných povinností** (např. nad tvorbou rezervního fondu, který je nutnou podmínkou samofinancovatelnosti oboru),
- **Nedostatečná provázanost koncepčních a strategických dokumentů** v sektoru (viz dále),
- **Nedostatečné zveřejňování dat o stavu, financování a rozvoji VaK**, který by umožnil vyšší veřejný dohled,
- **Nemožnost** za stávajícího informačního stavu **tvořit přesvědčivý benchmarking**,

- Prodlužování smluv mezi vlastníkem VaK a provozovatelem bez soutěže, nedůsledné dodržování požadavků vyplývajících z koncesního zákona (je nutné zvážit revizi koncesního zákona ve vztahu k VaK),
- Na úrovni obcí a ORP **neznalost povinností a pravomocí** vyplývajících z relevantní legislativy.
- **Odlíšný způsob regulace u provozovatelů, kteří čerpají dotaci z OPŽP** a těch, kteří ji nečerpají. Provozovatelé infrastruktury podpořené z OPŽP jsou vystaveni nutnosti kalkulovat cenu jiným způsobem (dle přílohy č. 7), než je tomu u infrastruktury mimo rámec OPŽP. Ze zákona jsou vlastníci a provozovatelé zároveň povinni vykazovat kalkulaci ceny dle příloh 19 a 20 k vyhlášce č. 428/2001 Sb.

Uvedená problematická místa jsou částečně řešena změnou legislativy v letech 2006 - 2014, i když zejména efekt posledních změn se ještě v praxi nepromítl. V dalším vývoji je zejména nutné **zaměřit se na důslednou kontrolu naplňování zákonných povinností** (zdá se zřejmé, že kontrolní kapacita není dostatečná) a vyvolat koncepční diskusi o přiměřenosti cenové regulace a jejích parametrů tak, aby systematicky docházelo k tlaku na hledání rezerv v nákladech na provoz VaK a k tlaku na pokles/nezvyšování cen za vodné a stočné.

Je tedy nutné hledat odpovědi na otázku proč (s jakým cílem) měnit regulaci a jak měnit regulaci. Otázka po tom, kdo bude regulátorem, resp. zda stávající zaběhnuté institucionální uspořádání je nutné měnit, by měla stát až na posledním místě.

Za problém nepovažujeme stávající tzv. „různorodost provozních modelů“, tedy existenci více odlišných provozních modelů, které v současné době existují na trhu VaK v ČR. Tyto modely jsou různě efektivní, v různých případech vedou k různým výsledným cenám pro koncové zákazníky. Z ekonomického hlediska je velmi opodstatněné se domnívat, že jejich vzájemná koexistence vyvolá (za předpokladu zvýšení celkové transparentnosti sektoru) jejich vzájemnou konkurenci a křížově tlak na **vyšší efektivitu správy VaK**. Za existence benchmarkingu pak povede ke značnému tlaku na provozovatele. Vše za předpokladu zvýšení transparentnosti a veřejné kontroly obvyklé v demokratických společnostech. Počet provozovatelů a režim správy majetků obcí **by se proto neměl stát předmětem regulace**, a to přes to, že klade větší nároky na cenovou regulaci ve smyslu jejího nastavení pro různé typy schémat.

Konkrétním doporučením se věnujeme v dalších částech RIA.

6.1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Legislativa v oblasti regulace vodárenství je tvořena v obecné rovině především zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) a v oblasti regulace cen zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách a vyhláškou 450/2009 Sb. Kompetence dalších zúčastněných správních úřadů (v oblasti hygieny, bezpečnosti, životního prostředí) jsou pak vymezeny dalšími zákony. Regulace jakosti vypouštění odpadních vod je dána zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách. Jakost a kvalita dodávané vody je pak závazně vymezena na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a vyhlášky č. 252/2004 Sb.

Proces uzavírání provozních smluv s provozovateli VaK spadá od roku 2006 pod zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ) a zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), které reflektují evropskou legislativu v oblasti veřejných zakázek, především Směrnicí EP a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Průběžnými novelizacemi výše uvedených zákonů došlo k výrazným změnám, které měly na regulaci pozitivní dopad. U zákona č. 274/2001 Sb. se jedná především o novelizaci zákonem č. 76/2006 Sb., v rámci které byla zavedena plošná povinnost pro vlastníky všech vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu zpracovat Plán financování obnovy vodovodů a kanalizací nejméně na 10 let do budoucna, a to nejpozději do 31. prosince 2008. Plán má být nejpozději po pěti letech aktualizovaný. Dále byly upraveny a výrazně zpřísněny podmínky, za nichž lze vydat povolení k provozování vodovodů a/nebo kanalizací vč. jejich zrušení či odejmutí a bylo zavedeno povinné dokládání celkového vyúčtování všech položek ve výpočtu ceny podle cenových předpisů pro vodné a stočné v předchozím kalendářním roce. V neposlední řadě došlo k razantnímu rozšíření a zpřísnění sféry správních deliktů a jejich postihování za přestupky fyzických a právnických osob v oblasti VaK.

Poslední novela zákona č. 274/2001 Sb. zákonem č. 275/2013 Sb. nabyla účinnosti 1. 1. 2014. Ta mimo jiné přinesla povinnost vlastníkům VaK vytvářet rezervu finančních prostředků na jejich obnovu. Novela dále zkracuje lhůty pro předávání výše zmiňovaných vybraných údajů majetkové a provozní evidence i porovnání všech položek výpočtu ceny podle cenových předpisů pro vodné a stočné a dosažené skutečnosti v předchozím kalendářním roce. Výrazný posun je dán zavedením povinnosti předávat veškeré zákonem předepsané údaje v elektronické podobě a stanovené formě, což umožňuje rychlejší a efektivnější kontrolu těchto údajů. Oblast přestupků a správních deliktů a jejich postihování byla rozšířena a zpřísněna. Zavádí a upravují se sankce za nevypracování či nerealizování Plánů financování obnovy, včetně nevytváření prostředků na obnovu nebo nedoložení dokladů o použití prostředků na obnovu v předchozím období.

Nemalý význam na regulaci vodárenství má i vyhláška č. 428/2001 Sb., která obsahuje řadu příloh definujících obsah dokumentů, které vlastníci a provozovatelé musí zasílat orgánům státní správy.

Přijetím zákonů č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách bylo od roku 2006 vyloučeno uzavírání smluv s trváním na dobu neurčitou. Všechny vodohospodářské provozní smlouvy s charakterem koncesí jsou povinně soutěženy. Ze zákona byl dozorovou kompetencí pověřen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Regulace cen vychází ze zákona č. 526/1990 Sb., o cenách a vyhlášky 450/2009 Sb. Pravidla regulace cen pro přesný výpočet ceny jsou stanovena aktuálně platným cenovým rozhodnutím (výměrem) Ministerstva financí, které je zveřejňováno v Cenovém věstníku a jeho vydání je vyhlášováno ve Sbírce zákonů.

6.1.4 Identifikace dotčených subjektů

- Ministerstvo průmyslu a obchodu
- Ministerstvo zemědělství
- Ministerstvo životního prostředí
- Ministerstvo financí
- Ministerstvo pro místní rozvoj
- Energetický regulační úřad
- Vlastníci infrastruktury
- Veřejná samospráva (Krajské úřady, ORP, obce, Svaz měst a obcí)
- Provozovatelé VaK (SOVAK ČR)
- Obyvatelé ČR

6.1.5 Popis cílového stavu

Cílovým stavem je zajistit udržitelnost infrastruktury VaK a její postupný rozvoj včetně kvalitní plynulé a bezporuchové dodávky pitné vody pro odběratele a čištění odpadních vod za přijatelné ceny. Za účelem dosažení těchto cílů je nutné, aby provoz a obnova VaK byly dlouhodobě samofinancovatelné. Tato skutečnost mimo jiné vyžaduje důslednou tvorbu relevantních Plánů obnovy a rozvoje VaK na úrovni obcí, provázanou s naplňováním **rezervního fondu pro financování obnovy a rozvoje VaK**.

Cílem je zajistit transparentní, informačně dobře pokryté prostředí, ve kterém bude funkční kontrola zákonných povinností (vlastníků a provozovatelů VaK) jak ústředními orgány státní správy, tak **prvky samoregulace a veřejné kontroly**.

Naplnění cílového stavu se odvíjí od splnění následujících bodů:

- Zkvalitnění minimálních požadavků na zahrnované nákladové položky do kalkulace cen pro vodné a stočné tak, aby i na úrovni položek bylo možné porovnání, a zajištění provázanosti definic položek s účetnictvím všech typů subjektů,
- Důsledná **kontrola předávání dat od provozovatelů a vlastníků infrastruktury**, kontrola jejich kvality a jejich následná analýza (vč. automatizace) umožňující vyšší cílení kontrolní činnosti ústředních orgánů státní správy, včetně kontroly na úrovni menších obcí,
- Vysoká míra **zveřejňování dat**, a to jak primárních, tak zpracovaných za účelem zvýšení a usnadnění kontroly a veřejného dohledu,
- Dopracování **metodiky vykazování plnění fondu obnovy VaK**,
- Důsledná **kontrola plnění Plánu financování obnovy vodovodů a kanalizací**, kterou je možné provádět např. zřízením zvláštního **transparentního účtu**, na který budou obce ukládat finanční prostředky v rámci naplňování své zákonné povinnosti, nebo zavedením jiných nástrojů veřejné kontroly,
- Tvorba **benchmarkingu** pro obor a jeho kontinuální rozvoj,

- **Posilování tržních prvků soutěže** v oblastech, kde je to možné; **důsledné soutěžení koncesí** v souladu s koncesním zákonem, případně další úpravy koncesního zákona za tímto účelem (revize definice koncese ve vztahu k možným formám provozování VaK),
- Další **rozvoj informační podpory** na úrovni obcí, ORP a krajů.
- Vyřešení nepřehledné a nekonceptní situace, kdy poskytovatel dotace z OPŽP (MŽP) je zatížen kontrolou plnění podmínek přijatelnosti u VaK čerpajících dotaci, například převedením této kontrolní činnosti pod MF (pod variantou 1) nebo ERÚ (pod variantou 2), doporučujeme zvážit využití personálních kapacit Státní energetické inspekce.

6.1.6 Zhodnocení rizika

Realizace uvedených kroků s sebou přináší určitá rizika zejména na straně veřejné správy, vlastníků a provozovatelů VaK. Zpracovatelé se domnívají, že jde zejména o následující:

- **Nutnost aktivní spolupráce** všech dotčených orgánů státní správy a dalších subjektů,
- Nárůst administrativních nákladů veřejné správy,
- Možnost zvýšení ceny VaK pro konečné spotřebitele,
- Nutnost vládní podpory, neboť se jedná o zásahy do oblastí, které přímo nesouvisí s regulací,
- Nerealizace potřebných legislativních změn,
- Nedostatek věrohodných a kvalitních dat pro regulaci,
- Nedostatečná edukační činnost pro vlastníky soustav VaK,
- Neochota vlastníků a provozovatelů VaK k vyšší transparentnosti,
- Komplikovanost tvorby benchmarkingu,
- Dlouhodobé smlouvy s provozovateli, kde je záměr čerpat dotace z OPŽP.

Na základě vývoje regulace v sektoru v posledním desetiletí, kdy došlo jak k významným úpravám systému regulace cenotvorby a započitatelnosti jednotlivých nákladů u provozovatelů VaK, tak k významným změnám v povinnostech a výkaznictví provozovatelů a vlastníků VaK, se lze domnívat, že shora uvedená **rizika by neměla představovat příliš velkou hrozbu pro dosažení požadovaných cílů**. Sektor se dynamicky rozvíjí, byla otevřena veřejná diskuse k problémům v oblasti VaK, jsou zvažovány různé varianty.

6.2 Návrh variant řešení

6.2.1 Varianta 0

Ve variantě je počítáno se zachováním současného stavu beze změn.

6.2.2 Varianta 1 – vytvoření koordinačního subjektu a pomocných útvarů pod MZe

Východiskem této varianty je současný stav, v rámci kterého by došlo k posílení regulačních mechanismů na úrovni MZe. Hlavní důraz je kladen na kontrolní činnost a zvýšení dohledu, zajištění koordinace a hlubší spolupráce regulujících subjektů. Varianta počítá zejména s posílením kontrolní a dohledové činnosti v sektoru. Za tímto účelem počítá Ministerstvo zemědělství se zřízením specializovaného analytického a kontrolního útvaru. Varianta reaguje na současnou situaci, kdy novelou zákona o VaK platnou od 1. 1. 2014 došlo mimo jiné k povinnosti předávat data Ministerstvu zemědělství v předepsané formě elektronicky. Tato skutečnost umožňuje prohloubit a usnadnit verifikaci zaslaných dat a jejich následnou analýzu. MZe pro tuto činnost nemá dostatečné personální kapacity (nyní se oblasti věnuje 5 lidí), proto je ve variantě počítáno s 15 novými zaměstnanci pro zřízení analytického útvaru společně s útvarem pro metodickou pomoc při vyřizování stížností a metodické podpory **kontroly zajištění dohledu nad zpracováním a plněním plánů financování obnovy vodovodů a kanalizací** dle § 29 odst. 2 zákona 274/2001 Sb., při respektování vládou schválených objemů prostředků na platy a počty míst v rámci rozpočtu na rok 2015.

V návaznosti na posílení verifikace dat MZe ve svém návrhu počítá s postupným zaváděním komplexního benchmarkingu, než tomu je v současné době v každoroční publikaci „Vodovody a kanalizace ČR – Ekonomika, ceny, informace.“ Benchmarkingem se v této souvislosti rozumí proces identifikace a analýzy dat a přijetí metod a postupů sloužících ke srovnávání výkonnostních parametrů jednotlivých VaK. Hlavním cílem benchmarkingu je v oboru vodního hospodářství zlepšení funkčnosti jednotlivých systémů VaK s důrazem na spolehlivost, kvalitu, zákaznický servis, udržitelnost a ekonomickou efektivitu. Závěry je pak možné využít pro zlepšení kvality poskytovaných služeb.

Z konzultací vyplynulo, že MZe předpokládá, že benchmarking vedle analýzy a porovnání cen za vodné a za stočné bude sloužit k vytvoření tlaku na růst efektivity VaK prostřednictvím vzájemného porovnávání parametrů VaK jednotlivých provozovatelů i v jednotlivých modelech. Benchmarking tak může sehrát roli i při úpravě cenové regulace ve smyslu zpřesňování informací o opodstatněnosti jednotlivých nákladů s ohledem na typické charakteristiky jednotlivých vodárenských soustav, zejm. pak rozložení vodních zdrojů, jejich kvalitu, hustotu odběratelů, topografii zásobovaného území atd.

MZe předpokládá, že využití benchmarkingu umožní i rychlé vyhodnocení anomálií v předávaných datech a cílenou kontrolu u vybraných subjektů. Základním předpokladem je dostatečně široká kvalitní datová základna, bez které není možné provést správný výběr porovnávaných parametrů, zohlednění lokálních specifik, správný „clustering“ (seskupování subjektů podle různých kritérií) a správnou interpretaci výsledků srovnání a z ní vyplývající návrhy na změny regulace.

V diskutované variantě je dále počítáno se zřízením koordinačního subjektu pod MZe, který by zajistil koordinaci regulujících subjektů a vytvořil centralizované místo (útvary) pro metodickou pomoc při vyřizování stížností, námětů a konzultací v rámci problematiky VaK. Předpokládá se, že by tento krok umožnil odstranit nepřehlednosti pro koncového odběratele, který by nově měl jedno místo, na které by mohl svůj dotaz, žádost či stížnost

podat bez zbytečného tápání. Centralizované místo by dále sloužilo jako připomínkové pro další regulátory. Koordinační subjekt by byl umístěn pod MZe z důvodu nejrozsáhlejších stávajících kompetencí v porovnání s ostatními ministerstvy v rámci regulace VaK (Ministerstva zemědělství, Ministerstva financí, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva obrany a Ministerstva pro místní rozvoj) a s ohledem na největší datovou základnu v tomto oboru soustředěnou na MZe. Role Ministerstva zemědělství (výkonná) by pravděpodobně byla doplněna koordinačním subjektem, který by měl členy nominované ze zástupců regulujících ministerstev, Svazu měst a obcí, sociálních partnerů a Sdružení oboru vodovodů a kanalizací.

6.2.3 Varianta 2 – vznik regulátora na platformě ERÚ

V navrhované variantě převedení regulačních kompetencí pod ERÚ je možné vidět analogii s vývojem ve Velké Británii (vytvoření *Water service regulation authority* – OFWAT – v roce 1989).

Analogie regulace VaK a ostatních síťových odvětví nabízí možnost převedení regulace pod Energetický regulační úřad, který již v současné době reguluje elektroenergetiku, plynárenství a teplárenství. V posledně jmenované skupině – teplárenství – existuje podobně jako v odvětví VaK velký počet subjektů, které drží licenci na výrobu či rozvod tepelné energie. V obou odvětvích se využívá věcné usměrnění ceny vycházející z oprávněných nákladů a přiměřeného zisku.

Předmětný návrh regulace počítá s tím, že vlastní regulace formou věcného usměrnění ceny by byla s ohledem na velký počet subjektů zachována. Velký počet subjektů a množství různých provozních modelů neumožňuje vydávání individuálních cenových rozhodnutí. Postupem času by docházelo k sjednocování regulace s podmínkami OPŽP a Přílohy 7. Velký důraz by byl kladen na tvorbu fondu obnovy a zavedení efektivních kontrolních mechanismů a sankcí. Obdobně jako v předešlé variantě by byl zaveden benchmarking včetně zveřejňování jednotlivých informací.

Nedílnou součástí návrhu je zavedení jednotných standardů kvality dodávek a služeb souvisejících s regulovanou činností VaK tak, jako je tomu u VaK čerpajících prostředky z OPŽP. Velká část standardů kvality je již nyní součástí některých smluv provozovatelů s vlastníky, v rámci regulace by došlo k jejich sjednocení a zpřehlednění a plošnému zavedení.

Varianta dále počítá se **změnou kompetencí stávajících regulátorů**, při které by část kompetencí přešla pod ERÚ, naopak by **byly potlačeny kompetence obcí**. Tento krok má vést k centralizaci regulace a kontroly regulovaných subjektů. Navrhovaná varianta tak **implicitně nerozvíjí kontrolní mechanismy na úrovni obcí** a na úrovni veřejného dohledu, kromě uvedeného benchmarkingu, ale při regulaci sektoru silně akcentuje kontrolní činnost regulátora.

V rámci přesunu kompetencí by nově ERÚ reguloval cenu (včetně vydávání metodiky a kontroly), vedl ústřední evidenci údajů o vodovodech a kanalizacích, vydával by povolení k provozování kanalizací, stal by se odvolacím orgánem pro rozhodnutí vydaná krajským

úřadem, vydával a kontroloval standardy dodržování kvality dodávek a služeb (včetně plnění plánu obnovy), udával sankce za neplnění povinností, a řešil spory mezi subjekty na trhu.

Za účelem dosažení cílů byl stanoven následující harmonogram:

- | | |
|---|------|
| 1. Vytvoření státní koncepce pro oblast VaK | 2015 |
| 2. Přechodné období, úprava legislativy | 2016 |
| 3. Příprava a přijetí nového zákona a plný převod kompetencí na ERÚ | 2017 |

6.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

6.3.1 Identifikace nákladů a přínosů všech variant

Varianta 0

V této variantě by nedošlo k žádným změnám nad rámec stávajícího stavu a legislativy. Lze tak očekávat setrvání stávajícího trendu vývoje v oboru regulace VaK.

Přínosy

V krátkém období by nedošlo k nárůstu administrativních nákladů, ani k nárůstu cen za vodné a stočné.

Náklady

Protože v této variantě nelze očekávat výrazné změny stávajícího trendu v oboru VaK, byl by proces odstranění nedostatků v oboru (jakkoli je v dosavadním vývoji do určité míry založen) nejistý a každopádně dlouhodobý; zejména by dostatečně razantně nedošlo k odstranění nedostatečné kontroly plnění fondu obnovy, nedošlo by ke zlepšení datových toků ve vazbě na důslednou kontrolu dodržování reportovací povinnosti obcí, nedocházelo by k potřebné verifikaci přijatých dat a není tak ani možné očekávat tvorbu kvalitního benchmarkingu s požadovanou úrovní přesnosti atd.

Není jisté, zda by bylo dostatečně rychle a důsledně odstraněno podfinancování obnovy VaK, což by mohlo do budoucna vyústit v ohrožení dodávek pitné vody pro obyvatele a v navazující skokové zvýšení cen za vodné a za stočné.

Varianta 1

Varianta je charakterizována posílením role MZe a MF v procesu kontroly a regulace sektoru VaK a zřízením mezirezortního koordinačního subjektu pro řešení problémů v sektoru VaK.

Přínosy

Navrhovaná varianta navazuje na stávající institucionální uspořádání v oboru VaK a na pozitivní trendy založené v jeho dosavadním vývoji, nejsou nutné zásadní změny legislativní povahy. Jejím očekávaným přínosem je systematická kontrola stávajících legislativních povinností na straně vlastníků a provozovatelů VaK, zkvalitnění datových toků a analytické činnosti dat z VaK, vyšší zacílení kontroly u obcí a provozovatelů a tvorba benchmarkingu. Očekává se naplnění hlavního cíle – dlouhodobé udržitelnosti a samofinancovatelnosti sektoru VaK. Díky zřízení koordinačního subjektu a očekávanému zapojení všech relevantních stakeholderů (zástupců ministerstev, Energetického regulačního úřadu, Svazu měst a obcí, sociálních partnerů a Sdružení oboru vodovodů a kanalizací) lze očekávat potřebnou diskusi nad důležitými koncepčními i parametrickými otázkami vývoje a regulace oboru VaK.

Za přínos lze označit i zřízení centralizovaného místa/útvary pro metodickou pomoc při vyřizování stížností, námětů a konzultací v rámci problematiky VaK, která podle názoru zpracovatele napomůže jak zefektivnit samoregulaci oboru, tak odstranit nepřehlednost pro koncového odběratele ve směru vyřizování jeho žádostí a stížností.

Jako zásadní ideový přínos varianty vnímáme to, že obce (které infrastrukturu neprodaly) nebudou zbaveny zodpovědnosti za péči o svůj majetek a naopak budou díky celkově transparentnějšímu a informovanějšímu systému pod značným veřejným dohledem jak se svým majetkem nakládají a v jaké kvalitě a za jakou cenu služby poskytují.

Vývoj, kterým by se Česká republika v této variantě měla dále ubírat, je možné pozorovat ve Francii: zde je více jak 15 tisíci poskytovatelů služeb a cca 37 tis. obcí, je zde vysoká pestrost forem a organizační rozptýlenosti. Problematika poskytování služeb VaK je ve Francii častým tématem komunální politiky. V sektoru se časem vytvořilo velké množství sdružení obcí, dobrovolných organizací atp., které mimo jiné napomáhají metodickou a informační podporou vlastníkům infrastruktury (tou jsou ve Francii výhradně obce např. FNCCR – sdružení obcí, které slouží jako platforma pro sdílení znalostí o zajišťování místních veřejných služeb v energetice, plynárenství a vodohospodářské struktuře). Sdružování obcí má i řadu dalších výhod, jako lepší vyjednávací pozice při soutěžení provozovatele, úspora nákladů, možnost vyrovnávat výkyvy v cenách způsobených lokálními podmínkami, snižování administrativních nákladů na dohled nad provozovateli a jiné úspory z rozsahu v různých oblastech spojených s managementem VaK.

Významnou roli ve Francii hrají také univerzitní pracoviště, která se odborně problematice věnují a upozorňují na nedostatky stávajícího režimu správy infrastruktury a dávají doporučení k jejich zlepšení.

Náklady

V důsledku tlaku na plnění povinností provozovatelů a vlastníků VaK a na ně zacílené zvýšené kontrolní činnosti lze předpokládat, že dojde u těchto subjektů k navýšení nákladů na činnosti spojené s vykazováním dat v souladu s platnou legislativou.

Dále lze očekávat náklady na vytvoření informačního portálu pro zveřejňování informací z VaK, včetně dat pro tvorbu benchmarkingu a informací o obcích ve vztahu

k benchmarkingu. Přestože materiál MZe explicitně tento náklad neuvádí, je nutné předpokládat, že za účelem naplnění cílů zvýšení transparentnosti a zvýšení veřejného dohledu toto bude nutný krok.

Odhad administrativních nákladů je obsažen v následující tabulce.

Tabulka č. 1 - Náklady spojené s vytvořením a fungováním nových útvarů na MZE

Název činnosti	Popis činnosti	Celkový počet úředníků	Celkové mzdové náklady (roční včetně platu, pojištění a FKSP)	Celkové režijní náklady (roční)	Celkové mzdové a režijní náklady (roční)
			tis. Kč	tis. Kč	tis. Kč
Analytická a informační činnost	Nově založené informační a analytické útvary na MZe budou zaměřeny jak na vyřizování dotazů a stížností, tak na zpracovávání dat a tvorbu benchmarkingu.	15	8 000	4 000	12 000
Celkem		15	8 000	4 000	12 000

Z vyjádření MZe vyplývá, že funkční místa, prostředky na platy vč. příslušenství a všechny ostatní výdaje s tím související budou v souvislosti s „Koncepčním řešením regulace cen ve vodárenství“, plně vybilancovány v rámci dotčených kapitol státního rozpočtu. Nevzniknou tak **žádné dodatečné požadavky na státní rozpočet.**

Varianta 2

Varianta je charakterizována celkovou změnou kompetencí a postupně i způsobu regulace sektoru a z nich vyplývající změnou motivací ekonomických subjektů/agentů. Předpokládá se všeobecné posílení centrální regulační činnosti.

Přínosy

Očekávaným přínosem je vznik nezávislého regulátora, který převeze zodpovědnost za vývoj a dozor a cenotvorbu v oboru VaK, definici a kontrolu standardů kvality služeb, řešení sporů mezi subjekty. Očekává se, že dojde k transferu zkušeností z oboru regulace teplárenství a elektroenergetiky a k systematizaci a zefektivnění regulace. Tvorba benchmarkingu bude sloužit jako jeden z dalších nástrojů pro zefektivnění regulace. Ve

variantě se předpokládá, že dojde k postupnému sjednocení regulačních pravidel (národní a dotační) a ke zvýšení transparentnosti systému skrze zveřejňování statistických a benchmarkingových hodnot VaK. Ty by byly veřejně dostupné v tištěné i elektronické podobě s možností vzdáleného přístupu.

Úspory administrativních nákladů na straně MZe, MF nenastanou. Na MZe je v současné době veškerá agenda zabezpečována pěti pracovníky. Na MF neexistuje žádné funkční místo čistě vyhrazené regulaci vodárenství. Časová kapacita příslušných odborných pracovníků, kteří se v současné době intenzivně věnují problematice VaK, by byla v případě přijetí varianty 2 převedena do jiných odvětví s cenovou regulací nebo jiných oblastí řízení cenové politiky.

Výraznější úspory lze očekávat u Krajských úřadů, u kterých by převod kompetencí na ERÚ znamenal roční úsporu nákladů ve výši téměř 5,4 mil. Kč. (tabulka 2)

Tabulka č. 2 - Úspory nákladů při převodu kompetencí z Krajských úřadů na ERÚ

Náklady na výkon agendy regulace vodného a stočného						
Kraj	Počet úředníků (úvazků)	Mzdové náklady (roční superhrubé)		Režijní náklady (roční)*	Mzdové a režijní náklady (roční)	Zdroj dat
		Roční na 1 úředníka	Celkové (roční)			
		tis. Kč	tis. Kč			
Středočeský kraj	1,0	321	321	138	458	KÚ Středočeského kraje
Plzeňský kraj	2,0	385	769	104	873	KÚ Plzeňského kraje
Karlovarský kraj	0,1	302	30	13	43	KÚ Karlovarského kraje
Ústecký kraj	0,5	333	166	72	238	KÚ Ústeckého kraje
Liberecký kraj	0,15	470	71	30	101	KÚ Libereckého kraje
Moravskoslezský kraj	1,0	333	333	143	476	KÚ Moravskoslezského kraje
Olomoucký kraj	2,0	300	600	258	858	KÚ Olomouckého kraje
Jihočeský kraj	0,3	361	108	47	155	KÚ Jihočeského kraje
Královeský kraj	0,6	416	250	107	357	KÚ Královeského kraje
Pardubický kraj	0,5	345	173	74	247	KÚ Pardubického kraje
Hl. m. Praha	0,7	361	253	109	362	Magistrát hl. m. Prahy
Kraj Vysočina	0,8	357	286	123	408	expertní odhad**
Jihomoravský kraj	0,8	357	286	123	408	expertní odhad**
Zlínský kraj	0,8	357	286	123	408	expertní odhad**
Celkem	11,25		3 930	1 463	5 393	
Průměr	0,8	357	281	105	385	

* Pro územně samosprávné celky tvoří režijní náklady obvykle 40-45 % mzdových nákladů. Pokud zástupci krajských úřadů neuvedli explicitně jiný údaj o režijních nákladech, jsou vypočteny jako 43 % mzdových nákladů

** U těchto krajů se nepodařilo zjistit přesné údaje o počtech pracovníků a mzdových resp. režijních nákladech. Byly proto použity průměrné hodnoty získané z ostatních krajů. Průměrný počet úvazků: 0,8; průměrné roční superhrubé mzdové náklady na jeden úvazek: 357 tis. Kč.

Náklady

Náklady spojené s přechodem kompetencí pod ERÚ zahrnují celkovou změnu regulačního prostředí, změnu směřování informačních toků, náklady na straně veřejné samosprávy nebo vlastníků a provozovatelů infrastruktury, která by se musela učit novému způsobu regulace správy VaK.

Změna kompetencí by si vyžádala řadu legislativních změn, které by byly spojené s náklady:

- Příprava samostatného zákona o kompetencích transformovaného regulačního úřadu.

Zároveň bude nutné provést úpravy dotčených právních předpisů:

- č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
- č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)
- č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- č. 526/1990 Sb., o cenách
- č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen
- č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- změny v příslušných prováděcích právních předpisech

Změna kompetencí si dle vyjádření ERÚ vyžádá vytvoření přibližně 40 nových systemizovaných míst na ERÚ s ročními celkovými náklady přepočítanými na 1 zaměstnance ve výši 932 tis. Kč. Na každé nově vzniklé místo je pak počítáno s jednorázovými zřizovacími náklady ve výši 193 tis. Kč. Následující tabulka obsahuje odhadované výše nákladů dle jednotlivých činností.

Tabulka č. 3 - Administrativní náklady spojené s variantou 2 vycházející z vyjádření ERÚ

Název činnosti	Popis činnosti	Celkový počet úředníků	Celkové mzdové náklady (roční včetně platu, pojištění a FKSP)	Celkové režijní náklady (roční)	Celkové mzdové a režijní náklady (roční)	Celkové jednorázové náklady (v prvním roce)
			tis. Kč	tis. Kč	tis. Kč	tis. Kč
Tvorba cenových předpisů	Vydávání, rušení a změna cenových předpisů v souladu s platnou legislativou	11	6 765	3 487	10 252	2 123

Vydávání, změna, rušení povolení o provozování VaK	Shromažďování veškerých informací ohledně povolení o provozování VaK. Vydávání, změna, rušení, archivace povolení o provozování VaK. Rozšíření JIS ERÚ pro oblast licencí.	4	2 460	1 268	3 728	772
Kontrola	Kontrola dodržování právních předpisů (zákon VaK, o ochraně spotřebitele, o cenách,...).	20	12 300	6 340	18 640	3 860
Statistické a analytické práce	Sběr/kontrola dat statistických, regulačních a o kvalitě a dodávek a služeb. Tvorba analýz, zveřejňování statistik, benchmarkingu. Příprava podkladů pro tvorbu legislativních předpisů (vyhlášky, cenová rozhodnutí,...)	3	1 845	951	2 796	579
Legislativní podpora	Kontrola české a evropské legislativy. Podpora při tvorbě prováděcích předpisů, podpora při řešení sporů,...	2	1 230	634	1 864	386
Celkem		40	24 600	12 680	37 280	7 720

Z vyjádření ERÚ by dle výše uvedené tabulky byly náklady v prvním roce ve výši 45 mil. Kč, v dalších letech by se pak pohybovaly okolo 37 mil. Kč. Uvedené náklady jsou dle vyjádření ERÚ pouze orientační, náklady by v případě realizace varianty bylo nutné dále precizovat a díky delimitaci by byl dopad na státní rozpočet minimální.

6.3.2 Hodnocení obou variant z pohledu dopadu na státní rozpočet a veřejné rozpočty

Z pohledu dopadu na státní rozpočet jsou náklady vyšší ve variantě přechodu regulace na ERÚ. MZe i MF pokryjí náklady na posílení odborů v rámci vlastních kapitol. Orientační nárůst nákladů ve variantě přechodu kompetencí na ERÚ je odhadován v prvním roce na 45 mil. Kč, v dalších letech by se pak náklady pohybovaly okolo 37 mil. Kč. ERÚ však uvádí, že v důsledku delimitace budou dopady na státní rozpočet nižší.

6.3.3 Hodnocení obou variant z pohledu dopadu na obyvatelstvo a podnikatelské subjekty, sociální dopady

Na základě získaných pokladů je obtížné odhadovat dopad obou variant na uvedené skupiny. Cíle regulace jsou v obou variantách shodné, a sice zajistit udržitelnost infrastruktury VaK a její postupný rozvoj včetně kvalitní plynulé a bezporuchové dodávky pitné vody pro odběratele a čištění odpadních vod za přijatelné ceny. Obě varianty se liší v pohledu na to, kdo by měl být hybatelem změn v oblasti regulace a zda by regulace měla být více centralizována, nebo zda by měla být posílená samoregulační kontrola a veřejný dohled v sektoru. Dopady na uvedené skupiny jsou odvislé od toho, do jaké míry se podaří naplnit cíle regulace. Dopady se mohou lišit lokálně podle stávajícího přístupu vlastníků a provozovatelů k oblasti managementu VaK. Je nutné předpokládat, že splnění cíle naplňování fondu obnovy se dle zpracovatelů projeví v nárůstu ceny za vodné a ceny za stočné.

6.3.4 Hodnocení obou variant z pohledu dopadu na územní samosprávné celky (obce, kraje)

Varianta 1 nenavrhuje nové právní úpravy, které by znamenaly významnější přesun přeneseného výkonu státní správy na územní samosprávné celky ani odnětí přeneseného výkonu státní správy z územních samosprávných celků na jiné instituce. Dopad této varianty na územní samosprávné celky je tedy nulový, resp. velmi nízký. V případě, že by v rámci této varianty došlo k rozvoji a využívání elektronických aplikací pro kontrolu a vyhodnocování databází s údaji o majetcích, cenách a vydaných povoleních, lze očekávat mírné zvýšení pracovní zátěže zaměstnanců územních samosprávných celků. Toto zvýšení pracovní zátěže však bude (alespoň z části) vykompenzováno úbytkem pracovní zátěže spojené s vyřizováním stížností (v rámci varianty 1 vznikne na MZe centralizované místo pro vyřizování stížností odběratelů a dalších subjektů a případné předání dalším subjektům regulace k vysvětlení a vyřízení).

V rámci **varianty 2** jsou již dopady významnější.

Krajským úřadům jsou v této variantě odejmuty některé pravomoci vycházející ze zákona 274/2001 Sb. Jedná se především o vydávání povolení provozovat vodovod a kanalizaci (§ 6) a případně o ukládání pokut za porušení povinností podle zákona (konkrétně jde především o ustanovení podle § 33, odstavce 2g týkající se vypracování a realizování plánu finanční obnovy VaK a dále odstavců 3c, 3d týkající se předkládání výpočtu ceny za vodné a stočné, resp. zveřejňování informací o výpočtu ceny pro vodné a stočné).

Finanční dopady při odejmutí těchto pravomocí krajským úřadům jsou na základě poskytnutých informací přímo krajskými úřady vyčísleny ve výše uvedené v tabulce č. 2. Na každém krajském úřadě je na agendu vydávání povolení provozovat VaK, případně ukládání výše specifikovaných pokut, alokováno v průměru 0,8 přepočteného úvazku při ročních průměrných mzdových nákladech 281 tis. Kč a ročních průměrných režijních nákladech 105 tis. Kč. Údaje za jednotlivé kraje se poměrně výrazně liší. Nejnížší náklady byly zjištěny pro Karlovarský a Liberecký kraj, kde se touto agendou zabývá jeden zaměstnanec z 10 % resp. z 15 % své pracovní náplně (celkové roční náklady 43 resp. 101 tis. Kč). Největší úspory při odejmutí těchto pravomocí krajským úřadům se dají očekávat v Plzeňském a Olomouckém

kraji, kde jsou na zajištění těchto aktivit alokovány 2 pracovní úvazky při celkových ročních nákladech 873 resp. 858 tis. Kč. Agregovaně lze u varianty 2 na krajské úrovni očekávat úsporu cca 5,4 mil. Kč/rok.

Všichni oslovení zástupci krajských úřadů (jednalo se většinou o vedoucí oddělení vodního hospodářství na KÚ) se vyjádřili v tom smyslu, že varianta 2 nepřinese žádný dodatečný přínos pro regulaci v oblasti VaK, neboť současný systém funguje a bylo by vhodné jej zachovat. Odebrání pravomoci vydávání povolení provozovat VaK nijak nespojuje s regulací cenotvorby a do systému by to přineslo další roztržičnost pravomocí (pokud by ERÚ nepřebíral veškeré kompetence KÚ v oblasti VaK). Navíc udělování tohoto povolení Krajskými úřady má úzce souvisí s tvorbou plánů rozvoje VaK v krajích (v samostatné působnosti), jedná se o důležité podklady pro evidenci údajů o VH infrastrukturu. Z konzultací naopak vyplynulo, že by Krajské úřady naopak uvítaly jasnou metodiku, jak sankcionovat neplněné povinnosti zpracovat a realizovat Plán finanční obnovy.

Přesun pravomocí z obecních úřadů ORP na ERÚ by neměl žádný finanční dopad, neb se jedná především o pravomoci spojené s postihováním fyzických osob za nevypracování a nerealizování plánu finanční obnovy, případně za nepředložení výpočtu ceny za vodné a stočné na žádost odběratele v případě, že je tato fyzická osoba provozovatel nebo vlastník infrastruktury.

Na základě konzultací se zástupci více než 20 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (zastoupeny byly ORP ze všech krajů) vyšlo najevo, že obecní úřady ORP pokuty za tyto přestupky neukládají, resp. nezjišťují, zda k přestupkům dochází. To je způsobeno dvěma faktory:

- Fyzických osob, které jsou vlastníky, a případně provozovateli VaK je v obcích velice málo. Z drtivé většiny fyzické osoby po kolaudaci stavby svůj VaK předávají obci, případně jinému vlastníkovi VH infrastruktury. V důsledku toho ve většině obcí de facto neexistují subjekty, kterým by obecní úřady ORP pokuty ukládaly.
- Pokud v obcích takovéto fyzické osoby existují, pak obce nezjišťují, zda zpracovávají a realizují plán finanční obnovy VaK. To jim podle zákona nepřísluší. Pokuty ukládají až na základě podnětu od jiného subjektu (MZe), což se v praxi neděje.

6.3.5 Hodnocení obou variant z pohledu dopadu na životní prostředí

Obě varianty vykazují shodné pozitivní dopady na životní prostředí při dosažení cíle zajištění dostatečné obnovy a rekonstrukcí infrastruktury VaK. Postupné zkvalitňování infrastruktury bude mít pozitivní vliv na snížení ztrát vody v síti, tedy i na výrobu vody a s tím související spotřebu energie a potřebných koagulantů. Postupné zlepšování kanalizační sítě povede ke snížení vypouštění odpadních látek do životního prostředí, a to jednak přes snížení ředění kanalizačních vod a zvýšení účinnosti čištění na ČOV, tak přes zvyšování počtu obyvatel napojených na kanalizační síť. Udržitelný stav infrastruktury tak ve výsledku přispěje k efektivnímu nakládání s vodou.

6.3.6 Porovnání obou variant

Obě navržené varianty mají v obecné rovině shodné cíle. Shodují se i v některých krocích, které je nutné realizovat:

- Zvýšení transparentnosti systému,
- Zkvalitnění sběru a prohloubení analýzy dat a zavedení benchmarkingu (včetně výkonnostních parametrů),
- Zefektivnění sběru dat a jejich kontroly,
- Posílení kontrolní činnosti, efektivity, výkonnosti a definování a uplatnění výkonnostních ukazatelů provozování infrastruktury,
- Centralizované vyřizování stížností odběratelů a dalších subjektů,
- Připomínkové místo pro provozovatele, vlastníky a odběratele, řešení sporů mezi subjekty na trhu,
- Spolupráce na zpracování koncepce rozvoje oboru vodovodů a kanalizací.

Obě varianty se však také liší v pohledu na to, kdo by měl být regulátorem.

Z vyjádření ERÚ vyplývá, že u varianty přechodu kompetencí pod ERÚ by byla zachována regulace na bázi věcně usměrňované ceny – tato varianta však znamená pouhý přesun kompetencí z MF pod ERÚ, respektive přechod části kompetencí z MZe (kvalita a rozsah služby) a MF pod ERÚ. ERÚ bude usilovat o sjednocení způsobu regulace pro VaK v režimu dotací OPŽP a ostatních subjektů mimo režim dotací. Není proto možné se detailněji vyjadřovat k rozdílům v navrhované regulaci.

Návrh obou variant se liší v tom, že ERÚ by převzal kompetence z MZe, MF, Krajských úřadů a částečně i obcí a jejich přechod pod jeden úřad. Varianta MZe počítá se zachováním kontinuity kompetencí stávajících subjektů a personálním posílením oddělení, které za stávajícího personálního obsazení nejsou schopny dostatečně plnit svoji roli (připomeňme, že na MZe celou agendu VaK pokrývá 5 lidí).

Z hlediska tzv. dvojí regulace (tedy jiná pravidla pro provozovatele čerpající dotaci z OPŽP) je nutné rozlišit to, **(a) kdo regulaci provádí a (b) dle jakých pravidel ji provádí:**

Ad a): Z hlediska kontrolujícího subjektu je stávající situace neuspokojivá, neboť MŽP v procesu regulace zastává roli kvazi regulátora, což dlouhodobě považuje za velmi neoptimální. Z konzultací však vyplynulo, že úplné převedení kontrolní činnosti mimo MŽP není možné, neboť MŽP jako řídicí orgán OPŽP plní povinnosti z dohody mezi ČR a Evropskou komisí na podmínkách přijatelnosti vodohospodářských projektů pro OPŽP. Proto lze předpokládat, že by se v obou hodnocených variantách jednalo **o převedení činnosti pouze v oblasti cenové kontroly, zatímco regulace v rámci projektů OPŽP by pravděpodobně musela zůstat na SFŽP (které ji má v gesci).**

Varianta 1:

Za účelem přechodu regulace pod MF byla iniciována mezirezortní diskuse mezi MF a MŽP dopisem MF ze dne 12. 11. 2014, kde je uvedeno, že toto jednání navazuje na „korespondenci náměstků ministrů Ing. J. Kříže a JUDr. M Prose, PhD., ve věci možného převodu činností souvisejících s problematikou dosud zajišťovanou Ministerstvem životního prostředí a Státním fondem životního prostředí na Ministerstvo financí“. Bude předmětem dalších jednání do jaké míry je možné kontrolní činnost převést na mimo MŽP.

Varianta 2:

Obdobně ERÚ předpokládá převedení kontrolní činnosti pod svou kompetenci, podmínky za jakých to bude možné, jsou dle názorů zpracovatele RIA shodné s těmi, za jakých by byl možný přechod kontrolní činnosti pod MF. Detailněji nebyla problematika v rámci předložených materiálů řešena.

Ad b): Z hlediska odstranění tzv. dvojí regulace (tedy jiných podmínek pro provozovatele čerpající dotaci z OPŽP a mimo OPŽP) lze konstatovat následující:

Ve variantě 2 ERÚ uvádí, že dvojí regulace ceny bude řešena následovně (str. 5): "Předpokladem je přechodné období, ve kterém bude zachována regulace věcně usměrňované ceny, která bude striktně kontrolována. V případě dodržení všech pravidel a norem lze predikovat, že obě formy regulace se budou postupně sblížovat a následně bude možné provést takové změny a zavést takové mechanismy, které celý systém zjednoduší."

Cílem ERÚ tedy není primárně odstranění dvojí regulace a sjednocení regulačních mechanismů (např. formou zavedení incentive pricing), nýbrž důsledně prováděná regulace v rámci stávajícího nastavení regulace s předpokladem **postupného sblížení obou typů regulace** (k čemuž by mělo napomoci provedení v materiálu blíže nespecifikovaných změn a zavedení mechanismů).

ERÚ také uvádí, že „zavedení motivační regulace na bázi Price-Cap nebo Revenue-Cap, případně tvorba individuálních cenových rozhodnutí, je dle našeho názoru pro současný stav, ve kterém se vodárenství nachází, nemožné a nerealizovatelné, neboť je zde celá řada různorodých subjektů a provozních modelů při kterých nelze dojít ke společnému konsenzu. Proto doporučujeme za současných podmínek zachování cenové regulace na bázi věcně usměrňované ceny včetně zavedení efektivních kontrolních mechanismů a sankcí.“

Ve variantě 1 (MZe a MF) není otázka sjednocení podmínek regulace explicitně řešena a z konzultací k tomuto bodu nevyplývají žádné relevantní poznatky, proto ji nelze v materiálu RIA dále komentovat.

Dopad na administrativní náklady zde není hodnocen, neboť je ve variantě 1 i ve variantě 2 shodný. V obou variantách by byly ušetřeny náklady na straně MŽP. Ve variantě 2, kdy by byl kontrolující subjekt ERÚ, jsou náklady související s regulací započteny do nákladů na nové pracovníky ERÚ. Pokud by regulace přešla pod MF, pak by tato agenda byla rozpuštěna mezi stávající personální kapacity MF.

6.3.7 Závěrečné hodnocení z pohledu plnění požadavků EK

Evropská komise se zajímá o stav ve vodohospodářském sektoru v České republice již od roku 2004. Její zájem je spojen především s realizací projektů spolufinancovaných z Fondu soudržnosti a Operačních programů Životního prostředí. Možnost čerpání prostředků bylo v rámci OPŽP řešeno přijetím tzv. Podmínek přijatelnosti v rámci Přílohy č. 7. Podmínky přijatelnosti především stanoví základní požadavky na přijatelnost stávajících a po schválení OPŽP uzavíraných provozních smluv a v obecné rovině definují požadavky týkající se délky smluv, cenotvorby, výkonových kritérií apod.

Ze zápisu z posledního jednání v Evropské komisi dne 29. srpna 2014 vyplynulo, že EK netrvá na ustanovení nezávislé regulační instituce. Dále reprezentace DG Regio během jednání uvedla, že pro využívání fondů v Operačním programu životního prostředí je rozhodující dodržování Přílohy č. 7, která bude součástí Pravidel i pro nadcházející období. **V tomto ohledu je tedy níže doporučená varianta dostatečná z pohledu plnění požadavků EK, jejím přijetím nebude nikterak omezena možnost dotací z OPŽP v období 2015-2020.**

6.4. Návrh řešení

6.4.1 Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Tabulka č. 4 – Matice vyhodnocení posuzovaných variant

Možné varianty	Přínosy	Náklady	Rizika a nejistoty	Míra dosažení žádaného cíle
Varianta č. 0	*	0	****	*
Varianta č. 1	****	**	***	****
Varianta č. 2	**	***	*****	**

Hodnocení: Posuzují se přínosy a náklady vycházející z provedené analýzy na škále velmi nízké *, nízké **, středně vysoké ***, vysoké ****, velmi vysoké ***** , žádné 0

Tabulka č. 5 – Celkový souhrn hlavních přínosů a dopadů

Možné varianty	Přínosy	Dopady
Varianta č. 0	Nevystanou žádné nové náklady na straně státní správy ani pro provozovatele zařízení. Nedojde k výraznému nárůstu ceny vody.	Velká pravděpodobnost, že nedojde ke zlepšení stavu v oblasti vodárenství. Fondy obnovy nebudou vytvářeny v dostatečné míře, tím bude ohrožena udržitelnost a samofinancování VaK.
Varianta č. 1	Posílení analytické činnosti MZe, posílení kontrolní činnosti MF, zavedení benchmarkingu, důslednější dohled nad dodržováním legislativních povinností v oboru VaK (vč. zajištění udržitelnosti VaK), zkvalitnění sběru a prohloubení analýzy dat.	Postupné zlepšování situace v sektoru VaK, zkvalitňování datové základny a analytické činnosti, zvýšení veřejného dohledu nad oblastí VaK nad kvalitou a cenou poskytovaných služeb, vytvoření informačního portálu pro zveřejňování a sdílení informací.
Varianta č. 2	Sjednocení kontrolního místa, sjednocení regulačních pravidel (národních a dotačních), zkvalitnění sběru dat, prohloubení analýzy dat a zavedení benchmarkingu, zlepšení ochrany spotřebitele.	Odstranění největších neefektivit v sektoru VaK, sjednocení regulačního rámce, snížení pravomocí a zodpovědnosti obcí, přechod kompetencí na centrálního regulátora, narušení vztahu mezi obcí a provozovatelem.

Varianta č. 0

Realizace nulové varianty neřeší v dostatečné míře problémy, které přetrvávají v sektoru poskytování služeb VaK. Zachování stávajícího stavu přináší velká rizika ohledně budoucího stavu infrastruktury a tím zajištění kvalitní plynulé a bezporuchové dodávky pitné vody pro odběratele a čištění odpadních vod za přijatelné ceny.

Přes legislativní změny v sektoru, které byly přijaty v letech 2006 - 2014 nedochází k jejich důslednému uvádění do praxe. Je proto nutné přijmout v tomto směru odpovídající opatření, které varianta 0 nenabízí.

Varianta č. 0 by nevedla k dosažení zamýšleného cíle, proto ji **nelze doporučit k realizaci**.

Varianta č. 1

Navrhovaná varianta rozvíjí regulaci sektoru směrem, který je typický například pro Francii, Německo, Rakousko, Švédsko, Polsko, Maďarsko atp.

Tento model je v rozvinutých zemích charakterizován podporou kontaktu zákazníka a provozovatele v místě, posiluje postupně konkurenční prvky v systému, respektuje lokální specifika. V návaznosti na vývoj, kterým sektor vodárenství od roku 1989 prošel a který vyústil ve velké množství provozních modelů, umožňuje proměnit nevýhody různorodosti provozních modelů stávajícího systému ve výhodu vyšší konkurence v prostředí a tím dosahování vyšší efektivity (obdobně fungují VaK např. ve Francii: více jak 15 tisíc poskytovatelů služeb pro cca 37 tis. obcí). V tomto modelu je poskytování služeb VaK častým

tématem komunální politiky, která je silným nástrojem tlaku na efektivitu, jsou zde aktivní dobrovolné organizace, zájmová sdružení obcí, univerzitní pracoviště atp. Stát hraje v těchto modelech podobnou roli jako v ČR: je tvůrce pravidel a dohlíží nad jejich dodržováním, sankcionuje jejich porušování.

Varianta č. 1 navazuje na stávající institucionální uspořádání v oboru VaK, nejsou nutné zásadní změny legislativní povahy. Jejím očekávaným přínosem je systematická kontrola stávajících legislativních povinností na straně vlastníků a provozovatelů VaK, zkvalitnění datových toků a analytické činnosti dat v oblasti VaK, vyšší zacílení kontroly u provozovatelů a tvorba benchmarkingu. Očekává se naplnění hlavního cíle – dlouhodobé udržitelnosti a samofinancovatelnosti sektoru VaK. Díky zřízení koordinačního subjektu a očekávanému zapojení všech relevantních stakeholderů (zástupců ministerstev, Energetického regulačního úřadu, Svazu měst a obcí, sociálních partnerů a Sdružení oboru vodovodů a kanalizací) lze očekávat potřebnou diskusi nad směřováním VaK.

Varianta č. 1 dle názoru zpracovatelů RIA nejlépe umožňuje dosažení požadovaných cílů v sektoru VaK, a proto ji lze doporučit k realizaci jako 1. v pořadí za předpokladu, že MZe zajistí do konce roku 2016 zveřejňování dat o benchmarkingu a informace o financování obnovy VaK, vše za jednotlivé vlastníky VaK.

Varianta č. 2

Zřízení silného regulátora v sektoru VaK je řešení, které je podobné modelům fungujícím například ve Velké Británii, Portugalsku, Dánsku, Slovensku, Bulharsku.

Tento model např. v Anglii a Walesu je charakterizován tím, že regulátor určuje strategii rozvoje celého oboru, kterou pomocí svých regulačních mechanismů implementuje v jednotlivých vodohospodářských společnostech. Regulátor stanovuje cenu za vodné a cenu za stočné, k čemuž je nezbytné, aby určil náklady a investice nutné k dosažení jím vytyčených cílů. Vodohospodářská firma je v systému relativně statickým prvkem. Role vlastníka a provozovatele infrastruktury v jejích nejrůznějších modelech tak, jak ji známe v ČR nebo např. z Francie jsou potlačeny na minimum. Vazby mezi obcí a správou infrastruktury jsou oslabeny. Autor britské regulace Stephen C. Littlechild je nespokojen se stávající situací v Británii a konstatuje, že regulace „... vytlačuje a znehodnocuje vztah, který by se jinak mezi společnostmi a jejich zákazníky vyvinul“ (2008a). Littlechild na základě více než dvacetiletých zkušeností z fungování britského modelu regulace **doporučuje věnovat pozornost participaci zákazníků a různým formám benchmarkingu jako prostředku k vyšší transparentnosti a informovanosti zákazníků.** V tomto duchu vyslovuje spíše doporučení k podpoře tržních mechanismů tam, kde objektivně existují prvky tržního monopolu.

Varianta č. 2 navrhuje vznik nezávislého regulátora a tím změnu stávajícího institucionálního uspořádání, je charakterizována celkovou změnou kompetencí většiny dotčených subjektů, resp. jejich přechodem na ERÚ. Varianta počítá s posílením centrální regulace sektoru VaK. Obdobně jako u varianty 1 se očekává důslednější kontrola legislativních povinností na straně vlastníků a provozovatelů VaK, zkvalitnění datových toků a analytické činnosti dat z VaK, vyšší zacílení kontroly u provozovatelů, vyšší ochrana spotřebitele a tvorba benchmarkingu. Očekávaným přínosem je vznik nezávislého regulátora, který převezme

zodpovědnost za vývoj a dozor a cenotvorbu v oboru VaK, definici a kontrolu standardů kvality služeb, řešení sporů mezi subjekty.

Kromě změny institucionálního uspořádání však není možné u varianty hodnotit změnu klíčového faktoru: změnu samotné regulace ceny. Z návrhu nevyplývá, zda by ERÚ v dlouhém horizontu vydával individuální cenová rozhodnutí (ex-ante regulace), což ovšem není příliš reálné s ohledem na velký počet subjektů, nebo by pouze stanovoval pravidla a kontroloval jejich dodržování (což de facto znamená pouze přesun kompetencí z MF pod ERÚ a nikoli změnu samotné regulace), nebo zda by dlouhodobě udržoval (stávající) model cenové regulace. V zahraničních modelech charakterizovaných silnou rolí centrálního regulátora je běžné, že regulátor má silný vliv na cenotvorbu, kontrolu a odpovědnost za efektivní fungování VaK.

Varianta č. 2 by dle názoru zpracovatelů RIA sice umožnila odstranění největších neefektivit v sektoru VaK, ale snížení pravomocí a zodpovědností obcí, přechod kompetencí na centrálního regulátora, narušení vztahu mezi zákazníkem a provozovatelem jsou natolik významná rizika, že **variantu č. 2 nelze doporučit k realizaci.**

6.5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Odpovědným orgánem za implementaci komplexní regulace v oblasti vodárenství je Ministerstvo zemědělství, pod jehož vedením bude také fungovat koordinační subjekt.

Orgány veřejné správy, které budou hrát úlohu při úpravě současného stavu a při vynucování regulace, jsou vedle MZe především Ministerstvo financí, Ministerstvo životního prostředí (spolu s Organizacemi jím zřizovanými a do regulace zapojenými), Ministerstvo pro místní rozvoj, krajské a obecní úřady a obce s rozšířenou působností.

Základní informace pro administraci doporučené varianty vyplývají ze samotného návrhu. Náklady na implementaci doporučené varianty jsou odhadované ve výši uvedené v rámci bodu 3.1.

Vzhledem k tomu, že pro regulované subjekty je navrhovaná regulace pouze úpravou stávajícího stavu, není pro přijetí regulace třeba vytvářet speciální poradenství. Doporučená varianta povede pouze k sjednocení a provázání dosavadních dokumentů, které musí majitelé a provozovatelé na orgány veřejné správy zasílat. Majitelé, provozovatelé i obyvatelé stejně jako ostatní dotčené subjekty se budou moci v případě potřeby obracet s dotazy na nově vzniklý útvar na MZe, který bude sloužit pro účely poskytování informací a podávání stížností.

Pro zajištění dodržování nově navržené regulace ze strany regulovaných subjektů se využívají jak stávající mechanismy, tj. možnost sankcionování pro případ nedodržování stanovených povinností, tak dojde k cílenější kontrole plnění povinností na základě zavedení benchmarkingu. Předpokladem pro funkční kontrolu a využití benchmarkingu je verifikace zasílaných dat od vlastníků a provozovatelů a jejich vzájemná kompatibilita především ve smyslu Plánů financování obnovy vodovodů a kanalizací.

6.6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti regulace v oblasti VaK a naplnění daných cílů provede Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s ostatními dotčenými subjekty (především pak MF a MŽP) nejméně jednou za tři roky. Cílem přezkumu je ověřit, zda přijatá opatření dle přijaté varianty jsou účinná nebo zda je zde prostor k zlepšení či přehodnocení situace. Nedílnou součástí přezkumu musí být vedle posouzení existence problému, splnění cílů také analýza reálných dopadů a jejich soulad s předpokládanými dopady a vyhodnocení případných neočekávaných dopadů.

6.7. Konzultace a zdroje dat

V rámci zpracování hodnocení dopadů regulací proběhly konzultace se všemi dotčenými subjekty, jejichž postavení by se přijetím navrhovaných variant změnilo. Postupně tak proběhly osobní konzultace se zástupci:

- Ministerstva průmyslu a obchodu
- Energetického regulačního úřadu
- Ministerstva zemědělství
- Ministerstva financí
- Ministerstva životního prostředí
- Majitelů infrastruktury zastoupenými jak Svazem měst a obcí, tak i zástupci z řad samosprávy měst a obcí
- Provozovateli VaK zastoupenými jak SOVAK ČR, tak zástupci jednotlivých provozovatelů
- Veřejné správy (Krajských úřadů, ORP)

Z posledně jmenované kategorie byli osloveni zástupci následujících krajů, měst a obcí:

- Krajský úřad Středočeského kraje
- Krajský úřad Plzeňského kraje
- Krajský úřad Karlovarského kraje
- Krajský úřad Ústeckého kraje
- Krajský úřad Libereckého kraje
- Krajský úřad Moravskoslezského kraje
- Krajský úřad Olomouckého kraje
- Krajský úřad Jihočeského kraje
- Krajský úřad Královéhradeckého kraje
- Krajský úřad Pardubického kraje
- Magistrát Hl. M. Prahy
- Magistrát města Jablonec nad Nisou
- Magistrát města Ostravy
- Magistrát města Kladno
- Městský úřad Český Krumlov
- Městský úřad Kutná Hora
- Městský úřad Dobruška
- Městský úřad Domažlice

- Městský úřad Náchod
- Městský úřad Písek
- Městský úřad Znojmo
- Městský úřad Kraslice
- Městský úřad Jilemnice
- Městský úřad Frýdek-Místek
- Městský úřad Zábřeh
- Městský úřad Chrudim
- Městský úřad Svitavy
- Městský úřad Rokycany
- Městský úřad Mladá Boleslav
- Městský úřad Louny
- Městský úřad Třebíč
- Obecní úřad Velký Osek

Při zpracování RIA byly použity následující podklady:

- aktuální znění legislativy mající vliv na komplexní regulaci v oblasti vodárenství (viz. bod 1.3)
- Teze pro jednání s EK od MZe a ERÚ
- Návrh koncepčního řešení regulace cen ve vodárenství vytvořený ERÚ
- Návrh úpravy stávající regulace oboru vodovodů a kanalizací v České republice vytvořením koordinačního subjektu na Ministerstvu zemědělství
- Příloha č. 7 k projektům OPŽP
- Záznam z jednání české delegace s Evropskou komisí k problematice financování vodohospodářské infrastruktury v období 2014-2020 v Bruselu ze dne 16.09.2014. č.j. 2500/2014-SZEU
- příklady cenové tvorby, provozní a majetkové evidence, plánů obnovy, koncesních smluv, podkladů k výběrovým řízením na provozovatele atd. od různých subjektů na straně provozovatelů a vlastníků a různých provozních modelů.
- BARÁK, F.; HEŘMAN, J. 2014. Regulace oboru VaK z pohledu vlastníků. SOVAK. Příspěvek na konferenci Provoz vodovodů a kanalizací, konanou v Liberci 3.-4.11.2014.
- BAUBY, P. 2012. Local Services of General Economic Interest in Europe. Water Services: What are the Challenges? Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 83, No. 4, str. 561-583.
- ELNABOULSI, J.C. 2001. Organization, Management Delegation in the French Water Industry. Annals and Cooperative Economics, Vol. 72, No. 4, str. 507-547.
- HEŘMAN, J. 2013. Co postrádá dnešní diskuse o regulaci vodohospodářského sektoru? Časopis oboru vodovodů a kanalizací, Vol. 22, No. 3. str. 23-29.
- HEŘMAN, J. 2013. Problematika regulace oboru veřejných vodovodů a kanalizací. SOVAK. Příspěvek na konferenci Provoz vodovodů a kanalizací, konanou v Olomouci 5.-6.11.2013.
- LITTLECHILD, S.C. 2008a. Some alternative approaches to utility regulation. Economic Affairs.
- LITTLECHILD, S.C. 2008b. Regulation, Over-Regulation and Deregulation. Centre for the Study of Regulated Industries, příležitostná přednáška na University of Bath.

- LITTLECHILD, S.C. 2011. Regulation, customer protection and customer engagement. In: Reflections on Regulation, Adam Smith Research Trust.
- MINISTERSTVO FINANČÍ 2013. Cenový věstník ze dne 26. listopadu 2013, Výměr MF č. 01/2014 ze dne 22. listopadu 2013, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ 2013. Vodovody a kanalizace ČR 2012 – Ekonomika, ceny, informace. ISBN 978-80-7434-119-9.
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ 2014. Vodovody a kanalizace ČR 2013 – Ekonomika, ceny, informace. ISBN 978-80-7434-162-5.
- SCHÖNBÄCK, W. et al. 2003. Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft. Informationen zur Umweltpolitik, Nr. 153.
- SOVAK ČR 2014. Ročenka 2014. Nakladatelství a vydavatelství Silva, 371 str.

6.8 Kontakt na zpracovatele RIA

Závěrečnou zprávu RIA zpracovalo **IREAS centrum, s.r.o.**

Kontaktními osobami pro případné připomínky a dotazy jsou:

Ing. Ondřej Vojáček, Ph.D., ondrej.vojacek@gmail.com

Ing. Jan Macháč, machac@ireas.cz

Ing. Jiří Louda, louda@ireas.cz

7. Přílohy

7.1. Seznam zkratk

ASO ČR	Asociace samostatných odborů ČR
ČOV	čistírna odpadních vod
ČMKOS	Českomoravská konfederace odborových svazů
ČSÚ	Český statistický úřad
DG Regio	Directorate-General for Regional and Urban Policy, Generální ředitelství pro regionální a městské politiky
EK	Evropská komise
EO	ekvivalentní obyvatel
EP	Evropský parlament
ERÚ	Energetický regulační úřad
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
FNCCR	La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, sdružení obcí ve Francii, které slouží jako platforma pro sdílení znalostí o zajišťování místních veřejných služeb v energetice, plynárství a vodohospodářské struktury
FKSP	Fond kulturních a sociálních potřeb
KÚ	krajský úřad
LH	limitní hodnota
MF	Ministerstvo Financí
MH	mezná hodnota
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NMH	nejvyšší mezná hodnota
NUTS	Nomenklatura/Klasifikace územních statistických jednotek
OFWAT	Water Services Regulation Authority, orgán odpovědný za hospodářskou regulaci privatizovaného sektoru vodovodů a kanalizací v Anglii a Walesu
OPŽP	Operační program Životní prostředí
ORP	obec s rozšířenou působností
PD OPŽP	Poziční dokument Operačního programu Životní prostředí

PPP	public-private-partnership, partnerství veřejného a soukromého sektoru
RIA	Regulatory Impact Assessment, hodnocení dopadu regulace
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SMO ČR	Svaz měst a obcí ČR
SMS ČR	Sdružení místních samospráv ČR
SOVAK ČR	Sdružení oboru vodovodů a kanalizací ČR
SÚC	sociálně únosná cena
VaK	vodovody a kanalizace
VH infrastruktura	vodohospodářská infrastruktura
VÚV TGM	Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka
VUME	vybrané údaje majetkové evidence
VUPE	vybrané údaje provozní evidence
ZVaK	zákon o vodovodech a kanalizacích
ZVZ	zákon o veřejných zakázkách

7.2. Seznam zdrojů literatury

1. Podmínky přijatelnosti vodohospodářských projektů pro Operační program Životní prostředí v programovacím období 2007 – 2013.
2. Ministerstvo zemědělství 2014. Vodovody a kanalizace ČR 2013 – Ekonomika, ceny, informace.
3. Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o.p.s., 2005, Základy benchmarkingu.
4. Bengt Karlöf, Svante Östblom 1993. Benchmarking.
5. Nenadál J., Vykydal D., Halfarová P 2011, Benchmarking, mýty a skutečnost.
6. www stránky BDEW – Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.