



Ministerstvo dopravy

Strategie podpory dopravní obsluhy území

Seminář „Železniční doprava
– institucionální postavení, hospodářská politika a
ekonomická teorie“
Telč, 9. listopadu 2006



Dopravní politika

základní koncepční dokument
stanovující směry vývoje sektoru
dopravy ve střednědobém horizontu.

Cíl Dopravní politiky

Vytvořit podmínky pro zajištění kvalitní dopravy
zaměřené na její ekonomické, sociální a ekologické
dopady v rámci principů udržitelného rozvoje
a položit reálné základy pro nastartování změn
proporcí mezi jednotlivými druhy dopravy.

Strategie podpory dopravní obsluhy území

návazný dokument na Dopravní politiku,
který vytvoří podmínky pro kvalitní
a efektivní veřejnou dopravu.

Cíl Strategie

Identifikovat základní problémy veřejné dopravy
a hledání nástrojů pro jejich řešení, pomocí
kterých by byly vytvořeny podmínky pro kvalitní
a efektivní veřejnou dopravu jako nástroje
zajišťování mobility osob v regionech.

*Strategie byla projednána vládou dne 12 dubna 2006 jako koncepční dokument
resortu dopravy pro další období*

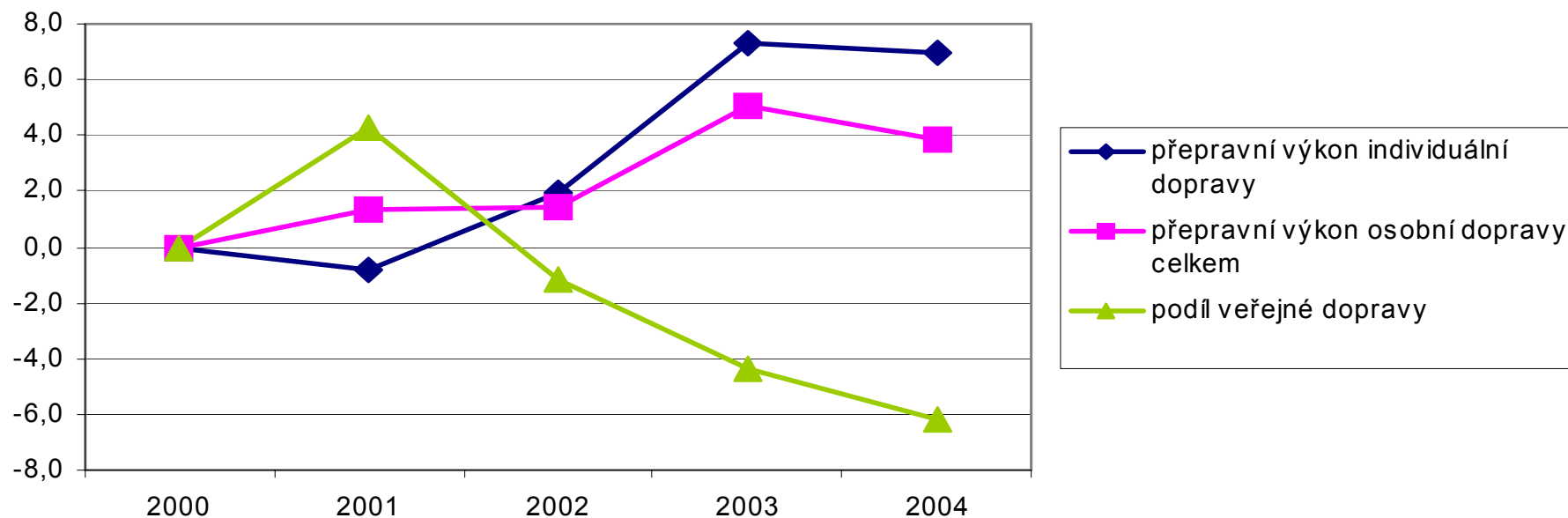
Věcné důvody pro zpracování Strategie

- vznikající právní úprava na úrovni Společenství o veřejných službách v přepravě cestujících na železnici a silnici, která otevírá nové otázky, spojené s poskytováním veřejných služeb v oblasti veřejné dopravy a vyžádá si jejich další rozpracování na úrovni jednotlivých členských států
- regionalizace veřejné dopravy jak po stránce organizační, tak po stránce financování, přinášející nové prostředí ve veřejné dopravě
- v posledních letech dochází v regionech v souladu s nejlepší praxí a odbornými doporučeními ke vzniku dopravních systémů s propojenou (integrovanou) přepravní nabídkou a dalších moderních systémů veřejné dopravy, zvýšené nároky na kvalitní spolupráci jednotlivých subjektů

Základní oblasti významu veřejné dopravy

- sociální hledisko
zajištění základních přepravních potřeb pro občany, kteří nemohou využít individuální automobilovou dopravu;
- prostorové a ekologické hledisko
řešení základních prostorových a ekologických problémů dopravy;
- bezpečnost
využití potenciálů veřejné dopravy, zejména po železnici
- vyváženost regionálního rozvoje
příspěvek k rovnoměrnému regionálnímu rozvoji, působení proti vysídlování odlehlých oblastí

Přepravní výkony osobní dopravy



Zdroj: Ročenka dopravy 2005

ukazatel	2000	2001	2002	2003	2004	
přepravní výkon veřejné železniční dopravy	7 300	7 299	6 597	6 518	6 590	mil. oskm
přepravní výkon městské hromadné dopravy celkem	14 697	15 209	15 170	15 540	15 427	mil. oskm
přepravní výkon regionální a dálková veřejná autobusová doprava	9 351	10 608	9 668	9 449	8 516	mil. oskm
přepravní výkon individuální dopravy	63 920	63 420	65 190	68 600	68 370	
přepravní výkon pozemní osobní dopravy	95 268	96 536	96 624	100 106	98 904	mil. oskm
dělba přepravní práce mezi veřejnou a individuální dopravou (podíl veřejné dopravy)	32,905	34,304	32,532	31,472	30,872	%

Při celkovém růstu mobility obyvatelstva roste výkon individuální dopravy ještě rychleji, podíl veřejné dopravy (s výjimkou MHD) klesá.

Vyrovnávací platby dopravcům v oblasti veřejné regionální a místní osobní dopravy

	2003	2004	2005	2006
	skutečnost	skutečnost	skutečnost (odhad)	plán
Kompensace do veřejné osobní dopravy (mil. Kč)				
Veřejná železniční regionální doprava (ZDO+ODO)	5 163	4 837	4 694	4 807
Veřejná autobusová regionální doprava (ZDO+ODO)	3 256	3 723	4 315	4 195
Městská hromadná doprava	13 311	11 639	11 759	nesleduje se
Celkem	21 730	20 199	20 768	

Zdroj: oficiální statistika MD na základě operativních informací krajů

Dotace na obnovu vozidlového parku

Dotace na obnovu vozového parku	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Programy celkem	150,0	363,0	400,0	479,9	400,0	435,7	833,0
veřejná linková doprava	150,0	213,0	200,0	237,3	200,0	226,9	216,0
městská hromadná doprava	0,0	150,0	200,0	242,6	200,0	208,8	216,0
železniční doprava	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	395,0

Zdroj: oficiální statistika MD

Evropská komise:

„občané Evropské unie si zaslouží účinný dopravní systém nabízející vysokou kvalitu a bezpečnost“.

Evropská unie si je vědoma skutečnosti, že provozovatelé osobní dopravy poskytují služby, které by v řadě případů byly z obchodního hlediska nerentabilní. Je tedy počítáno s poskytováním kompenzací z veřejných prostředků, přičemž relevantní úpravu lze nalézt jak v primárním (čl. 73 a 87 Smlouvy o ES) a sekundárním [nařízení Rady (EHS) č. 1107/70, nařízení Rady (EHS) č. 1191/69] komunitárním právu, tak v judikatuře Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně.

Současné znění nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 neodpovídá stávajícím potřebám. Komise proto připravila návrh nového nařízení.

Některé důležité body projednávaného nařízení:

- Omezení rozsahu platnosti nařízení (železniční a silniční osobní doprava)
- Úprava způsobu zadání dopravních zakázek (výběrové řízení, přímé zadání, „interní zadání“)
- Přímé zadání jen ve vymezených případech (malá zakázka, železniční zakázka, nouzové opatření)
- Definice interního provozovatele, závislost manažerských rozhodnutí
- Povinné náležitosti smlouvy o veřejné službě (obsah, kompenzace, rozdělování příjmů, doba trvání)
- Výpočet náhrady v případě přímého zadání

Vnější cíle

Základní parametry, které ovlivňují volbu dopravního prostředku, a tedy úspěšnost systému veřejné dopravy, jsou následující:

- **Cestovní doba** (doba přepravy; včetně přestupů; door to door);
- **Cena pro uživatele** (optimalizace výnosové křivky);
- **Pohodlí a kvalita vozového parku** (konkurence IAD);
- **Bezpečnost a spolehlivost** (security; safety);
- **Přístupnost** (využitelnost veřejné dopravy i cestujícími s omezenou schopností pohybu a orientace);
- **Informovanost cestujících** (zastávky, vozidlo)

Priorita 1:

Stabilní a otevřené prostředí na přepravním trhu

Zajistit **nastavení správných kompetenčních vztahů** v systému veřejné dopravy pro jednotlivé subjekty v oblasti veřejné správy.

Aplikovat ve spolupráci s regionálními partnery jednotlivé typy tržního prostředí v místě a v čase, s cílem postupného **zvyšování rozsahu oblasti regulované konkurence**.

Monitorovat výsledky regionalizace veřejné dopravy a přijímat opatření na omezení negativních tendencí při jednotlivých krocích reformy.

Nastavit podmínky pro optimální vztahy mezi dopravcem a objednatelem po dobu trvání dopravní zakázky, včetně pilotních příkladů rozdělení rizik, **velikosti a doby trvání zakázky**.

Přistoupit k vytvoření právních nástrojů zajišťujících stabilitu systému a ochranu služeb v oblasti regulované konkurence. Vymezit funkci správních aktů pro **ochranu dopravních služeb** v oblasti regulované konkurence v oblasti silniční i železniční dopravy.

Zajistit vytvoření podmínek pro zpřesňování tvorby cen v ekonomickém systému veřejné dopravy. Posilovat význam **tvorby ceny dopravního výkonu na základě konkurenčního prostředí**.

Nastavit ve spolupráci s Ministerstvem financí optimální cenovou regulaci pro veřejnou dopravu bez redundantních částí. Přispět ke správné motivaci systému veřejné dopravy **poskytováním přiměřeného zisku**.

Uspořádání trhu ve veřejné dopravě

VOLNÁ KONKURENCE

Znaky:

Soutěž na trhu
Iniciovaná zpravidla dopravcem
Velmi omezené možnosti
prosazení veřejného zájmu

VÝHODY:

- Optimální čistá cenotvorba
- Motivace k hospodárnému chování
- Nejvěrnější simulace reálného trhu – produkce odpovídá ceně na trhu, nové služby

NEVÝHODY:

- Omezené možnosti strukturování a integrace.
- Problematika vymezení závazků veřejnosti
- Jakékoli veřejné požadavky je tendence kompenzovat do úrovně tržních cen
- Problematika spolupráce dopravců

REGULOVANÁ KONKURENCE

Znaky:

Soutěž o trh
Iniciovaná zpravidla veřejným sektorem

VÝHODY:

- Stabilita, snadné strukturování a integrace.
- Omezená funkce trhu zůstává, tvorba ceny dopravního výkonu.
- Možnost lepší kontroly nad využíváním veřejných prostředků.
- Závazky veřejného sektoru možno dobře vymezit.

NEVÝHODY:

- Prostor utváří veřejná správa. Nová nabídka se etabluje jen velmi pomalu.
- Nízká pružnost systému na kvantitativní a kvalitativní požadavky.

UZAVŘENÝ TRH

Znaky:

Není právo na konkurenční nabídku
Prostor plně utváří veřejná ruka

VÝHODY:

- Bezproblémová integrace
- Nabídka přesně podle přání veřejné správy
- Vynaložené finanční prostředky se kontrolují revizí celého účetnictví

NEVÝHODY:

- Velmi nízká reakce na zvýšenou poptávku (viz „přehřátí MHD“)
- Velké podniky fungují jako celky, neexistuje rozdělení zakázek.
- Problém vedlejších činností interních podniků.
- Nulový trh, nulová cenotvorba.

Priorita 2:

Zajištění systému propojené veřejné dopravy

Dosáhnout kontinuálního a porovnatelného dopravně – inženýrského **plánování veřejné dopravy**.

Shromáždit pověřeným objednatelem data o příslušné oblasti veřejné dopravy a tato data zveřejnit.

V rámci dopravního plánu usilovat o prohloubení funkce plánovacích mechanismů a **specifikovat střednědobé potřeby** veřejné dopravy se zohledněním možností jednotlivých objednatelů.

Ve spolupráci s regionálními partnery spolupracovat na vzniku třístupňových **integrovaných systémů v regionech**, rozšiřovat jejich prostorovou působnost a zajistit jak prostorovou, tak i tarifní integraci jednotlivých komponentů přepravních systémů.

Působit ve spolupráci s regionálními partnery na dosažení vhodné dělby přepravní práce zavedením segmentace systému.

Zvýšit účinnost systému zajištěním jeho **návaznosti na okolí veřejné dopravy**, propojit plánování veřejné dopravy s politikou pro individuální automobilovou dopravu a vytvořit podmínky pro využití alternativních způsobů přepravy.



propojení mezi drážní a silniční regionální veřejnou dopravou na Děčínsku

Fáze dopravního plánování

- Popis stavu stávajících zařízení a struktur
- Zhodnocení stavu (dopravní a přepravní analýza)
- Formulace přepravních potřeb
- Návrh cílů a rámcových úkolů pro strukturování VD
- Vymezení garantované oblasti
- Plánování sítě linek a jeho implementace na síť
- Zpráva o propojení mezi drážní a silniční veřejnou dopravou
- Plán jízdního řádu (zadání pro dopravce)
- Monitorování veřejné dopravy
- Požadavky na dopravní infrastrukturu
- Financování veřejné dopravy

Priorita 3:

Vhodné nastavení technického zabezpečení systému

Zajistit **optimální způsob financování obnovy vozidlového parku**, s využitím různých možností tohoto financování a s preferencí poskytování prostředků na obnovu vozidel v rámci standardních kompenzací, úplaty dle smlouvy na veřejné služby.

Definovat potřeby rozvoje dopravní infrastruktury jako **vstup do infrastrukturních plánů** procesu kontinuální tvorby Generálního plánu rozvoje dopravní infrastruktury.

Spolupracovat na hledání optimálního způsobu harmonizovaného zpoplatnění využívání dopravních cest v rámci ostatních dopravních na infrastrukturu realizovaných potřeb v kontextu všech druhů dopravy a dopravních sítí.

Vytvářet nadále podmínky pro **nediskriminační používání infrastruktury** jednotlivými dopravci.

Dále pokračovat ve spolupráci na zajištění podmínek pro využití **telematiky a informačních systémů** v zájmu zlepšení funkčnosti veřejné dopravy.

Shrnutí základních tezí Strategie

1. Podpora regulované konkurence, spojená se správnou funkcí ekonomických nástrojů v oblasti veřejného zájmu. Postupné otevírání trhu veřejné dopravy, s cílovou situací výběrových řízení, s marginálními výjimkami (městské drážní systémy, nouzové situace).
2. Dopravní plánování jako nástroj pro lepší provázanost systému veřejné dopravy, zajišťující stabilitu systému a umožňující plánování rozvoje infrastruktury do budoucna.
3. Technická podpora veřejné dopravy, zejména zajištěním kvalitních vozidel pro veřejnou dopravu (nutnost uzavírání dlouhodobě stabilních smluv s objednateli) a vyřešením zajištěním nediskriminačního přístupu na dopravní infrastrukturu.

Promítnutí tezí Strategie do legislativních opatření

- **příprava Zákona o veřejné dopravě** (cíle veřejné dopravy, preference veřejné dopravy, dopravní plánování, výběr dopravce, smlouva o veřejné službě, výpočet kompenzace);
- **novelizace oborových zákonů** (zejména č. 266/94 Sb., 111/94 Sb. ve věci licenčního řízení, resp. přidělení kapacity dopravní cesty, prosazení veřejného zájmu, záruka stability komerčních služeb, přístup k infrastruktuře);
- související novelizace některých zákonů v oblasti veřejného zadávacího práva, resp. zákona o krajích.



Přístup na dopravní trh

	Východí stav	Cílový stav	Věcné řešení	Legislativní řešení
1	Nejasně definovaný veřejný zájem ve veřejné dopravě a jeho chybné rozdělení do garantované a negarantované oblasti. Nepřesné vymezení působnosti státu, krajů a obcí při zajišťování veřejné dopravy.	Definování veřejného zájmu, garantované oblasti, negarantované oblasti	Definovat veřejný zájem na jednotlivých stupních veřejné správy včetně vymezení garantované oblasti a stanovení odpovědnosti veřejné správy za jeho zajištění. Řádné vymezení působnosti také usnadní dosažení cílového stavu	1. Zákon o veřejné dopravě, 2. Dopravní plánování (provázanost se stavebním zákonem)
2	Regulace přístupu na trh; není dostatečně regulován přístup na trh a jeho omezení v případě veřejného zájmu.	Zajistit konkrétní nástroje umožňující zamezení přístupu na trh v případě veřejného zájmu.	a) Pro oblast silniční dopravy změna licenčního řízení a schvalování jízdního řádu b) v oblasti železniční dopravy změnit proceduru přidělování kapacity c) zajistit v rámci silniční a železniční dopravy vzájemnou provázanost	Zákon 111/94 Sb. změna systému licenčního řízení. Zákon 266/94 Sb. změna pravidel pro přidělování kapacity
3	Neuplatňování principu regulované konkurence pro oblast garantované dopravy. Není stanoven způsob a podmínky zadání dopravních služeb (přímé zadání, zadávací řízení).	Zavedení regulované konkurence v oblasti garantované dopravy. Vymezení možných způsobů zadání včetně procesních náležitostí.	Zavedení výběrových řízení a nastavení základních parametrů řízení.	Zákon o veřejné dopravě, zákon o veřejných zakázkách, koncesní zákon.
4	Ne vždy je dostatečně plně zajištěn nediskriminační přístup k infrastruktuře, např. autobusové stanoviště, železniční stanice.	Zajištění nediskriminačního přístupu k infrastruktuře, pokud to technické a kapacitní parametry umožňují.	Jasně definování infrastruktury používané veřejnou dopravou, s taxativní úpravou povinností vlastníků nebo provozovatelů, tak aby byl zajištěn nediskriminační přístup	Zákon o veřejné dopravě, disproporce upravit v zákonech 266/94 Sb. a 111/94 Sb., zákon o pozemních komunikacích, vycházet z dostupné judikatury
5	V současné době není možné veřejnou nepravidelnou dopravu s proměnnou trasou nebo proměnným jízdním řádem (systémy s pravděpodobnostní obsluhou) provozovat jako linkovou autobusovou dopravou	Umožnit provozování veřejné nepravidelné dopravy v případě, že nabídku veřejné dopravy efektivně doplňují, se zajištěním odděleného přístupu ve srovnání s pravidelnou dopravou.	V definici linkové dopravy zavést novou kategorii, nazvanou "alternativní veřejná doprava". V rámci této kategorie definovat varianty, které doplňují systém veřejné dopravy, pokud je její provozování výrazně neefektivní.	Zákon o veřejné dopravě; Zákon 111/94 o silniční dopravě.



Smlouvy mezi objednateli a dopravci

7.	Z důvodu zákona o rozpočtových pravidlech v případě státu jako objednatele nedostatečná délka smluvních vztahů pro přirozenou obnovu vozového parku a zájem komerčních subjektů podnikat v této oblasti.	Umožnit uzavírání smlouvy v souladu s připravovaným nařízením, tj. podle současného stavu projednávání v základní délce 10 resp. 15 let.	Částečně řeší připravované nové nařízení o veřejných službách, dále je nutné změnit zákon o rozpočtových pravidlech, aby toto umožňoval, a forma financování.	Mimolegislativní řešení.
8.	Zisk je vázán na obnovu vozového parku a snižuje zájem investorů podnikat v této oblasti.	Umožnit generovat investorům zisk, v případě přímého zadání vzhledem k existenci omezeného trhu tzv. "přiměřený zisk", bez účelového vázání.	Zrušit vázání přiměřeného zisku.	Novelizovat nařízení vlády a vyhlášku o prokazatelné ztrátě.
9.	Tvorba objednávky dopravních potřeb státu vzniká před schválením státního rozpočtu na rok, který se připravuje a nelze tedy dostatečně zajistit provázanost objednávky a finančních zdrojů včetně případných redukcí v rámci schvalovacího procesu.	Pro oblast objednávky dopravních potřeb státu zajistit stabilní finanční prostředky.	Variantně: 2) programové financování, 3) vázání některé daně.	Mimolegislativní řešení.
10.	Nedostatečná obnova vozidlového parku v oblasti veřejné dopravy a nízké množství veřejných prostředků uvolněných v rámci dotačních titulů. Současný dotační titul dostává dopravce do závislosti na dotaci z důvodů absence generování fondů obnovy vozidel z odpisů a následného zkresení výběrových řízení v oblasti regulované konkurence.	Zajištění průběžného financování obnovy vozidlového parku na základě financování z více zdrojů. Jmenovitě spolufinancování dopravcem a v případě úspěšné notifikace dotačního titulu i státem.	Nalezení modelu podpory vozidel ze strany státu tak, aby poskytovaná podpora nebyla nedovolenou veřejnou podporou a byla příspěvkem příslušnému objednateli k uhrazení částí nákladů spojených s nasazením vozidel.	Program obnovy vozidel (nelegislativní řešení), mnohostranné smlouvy (viz 12)
11.	V současné době nemůže MD v případě některých meziregionálních spojů zajistit dálkovou dopravu autobusy, protože k tomuto nemá zmocnění, a jestliže neexistuje v dané oblasti adekvátní železniční spojení, je situace na regionální dohodě nižších územních samosprávných celků.	Umožnit pro výjimečné případy meziregionální dálkové dopravy ve veřejném zájmu v oblasti garantované dopravy možnost vstupu státu.	Zmocnění Ministerstva dopravy k tomuto typu objednávky při respektování preference kolejové dopravy i nadále.	Zákon o veřejné dopravě.
12.	Absence smíšených produktů mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, popřípadě mezi objednateli jednotlivých států a absence zapojení soukromých investorů do objednávky veřejné dopravy (především obchodní centra, továrny)	Zajistit možnost smíšených produktů mezi jednotlivými úrovněmi státní správy a umožnit zapojení soukromého kapitálu do objednávky veřejné dopravy.	Umožnit vznik mnohostranných smluv v oblasti veřejné dopravy, vytvořit podmínky pro zapojení privátního kapitálu do veřejné dopravy, včetně koordinačních smluv v oblasti dopravního plánování.	Zákon o veřejné dopravě.



Integrace a plánování dopravy

13	Nedostatečné provázání jednotlivých dopravních systémů měst s regiony, regionů se státem, včetně případů, kdy dva sousední regiony nejsou ochotny spolupracovat na meziregionální dopravě.	Zajištění provázanosti veřejné dopravy mezi městy, regionem, regiony vzájemně a regiony a státem, včetně jasného vymezení návazností jednotlivých systémů a jednotlivých plánů.	Návrh časově členěného dopravního plánu, zajišťující prostorové a časové vymezení garantované oblasti, při zajištění principů, známých z územního plánování.	Zákon o veřejné dopravě, stavební zákon a zákon o krajích.
14	Mnohdy dochází k zatížení cestujícího při přestupech mezi jednotlivými dopravci, druhy dopravy a systémy, k nutnosti uzavírat nový přepravní vztah s následným navýšením ceny (penalizace cestujícího za přestup), rozdílné systémy slev v drážní a autobusové dopravě.	Cesty minimálně v rámci regionu by měly být v budoucnosti možné na jediný přepravní doklad, v rámci jedné přepravní smlouvy, která bude pokrývat více dopravců. Stanovení základních podmínek pro kompatibilitu odbavovacích, informačních a rezervačních systémů a pro výměnu dat.	Stanovení povinností objednatelů poskytovat slevy v minimálně definovaném rozsahu. Zajistit minimálně v území postupně rozšiřujících se IDS zakoupení jízdního dokladu umožňujícího přepravu v rámci tohoto integrovaného systému.	Zákon o veřejné dopravě, přepravní řád
15	V současné době neexistuje žádný standard měření výkonnosti a kvality veřejné dopravy, v regionech jsou sledovány různé ukazatele, které nejsou mnohdy sjednocené a nemají stejnou vypovídací hodnotu.	Sjednotit minimální standardy na úrovni státu pro porovnávání kvality a dostupnosti dopravní obslužnosti ve veřejném zájmu v garantované oblasti tak, aby mohl být monitorován vývoj jednotlivých oblastí.	Stanovení standardů na úrovni státu a zmocnění VÚSC a obcí ke stanovení takového standardu oblasti jejich odpovědnosti za zajištění dopravní obsluhy území.	Částečně dopravní plán, zákon o veřejné dopravě.



Děkuji za pozornost

www.mdcr.cz

veřejná doprava

Strategie podpory dopravní obsluhy území