



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

**Nová mobilita – vysokorychlostní dopravní systémy
a dopravní chování populace, CZ.02.1.01/0.0/0.0/16_026/0008430**

Zkušenosti se soutěží v dopravě

Jiří Nálevka

Telč

3. listopadu 2022



Zkušenosti z dosavadního vývoje

V důsledku unbundlingu a financování z veřejných rozpočtů exponenciálně roste komplexita právní regulace a smluvních vztahů:

- neexistují tzv. historická práva, dopravce je nucen řešit zejména udržitelnost investice do vozidlového parku -> dopravce požaduje po objednateli garanci rozsahu výkonů v čase, zajištění reziduální hodnoty vozidel, a obecně návratnosti investice (v širším smyslu, tedy včetně nákladů mobilizace / přípravy zahájení provozu)
- objednatel v důsledku poskytování veřejných prostředků chce získat kontrolu nad kvalitou služby a tuto kvalitu definovat smluvně (částečný přechod komerčního řízení produktu na objednatele)
- požadavek zajištění rovného a nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře a systémovým službám zvyšuje regulatorní zásahy do vztahu dopravce – provozovatel dráhy, infrastruktura je přirozený monopol
- dochází k omezení prostupnosti systému mezi jednotlivými segmenty (provozovatel dráhy / dopravce (provoz) / objednatel (obchod))

Zkušenosti z dosavadního vývoje (2)

- Požadavek na definici závazku veřejné služby a rovný a nediskriminační výběr dopravce vede k průběžnému posilování role objednatele, v Česku v některých případech až extrémní formou, kdy objednatel kompletně přebírá obchodní roli dopravce.
- Komplikovaný systém objednávky veřejných služeb v Česku – 3 úrovně objednatelů (stát, kraje, města) + komerční doprava
- Dopravní plánování neplní svůj zamýšlený cíl – vymezení segmentů trhu pro komerční dopravu, jasná pravidla pro efektivitu hodnocení veřejné dopravy (co je vlastně cílem – zajištění minimálního standardu rozsahu dopravy plošně v území, minimalizace nákladů veřejné správy na zajištění služeb, minimalizace nákladů veřejné správy na jednotku dopravního / přepravního výkonu, maximalizace počtu cestujících ve veřejné dopravě), předvídatelnost rozvoje infrastruktury, rozsah poskytování zákonných slev
- Průběžně dochází k oddělení rozhodovacích pravomocí od rizik (např. obchodní nabídka dopravy vs. rizika provozu) – obecně většinu provozních rizik nese dopravce, aniž je může ovlivnit

Rizika pro budoucí vývoj

- Požadavek na definici závazku veřejné služby a rovný a nediskriminační výběr dopravce vede k průběžnému posilování role objednatele, v Česku v některých případech až extrémní formou, kdy objednatel kompletně přebírá obchodní roli dopravce.
- Komplikovaný systém objednávky veřejných služeb v Česku – 3 úrovně objednatelů (stát, kraje, města) + komerční doprava
- Dopravní plánování neplní svůj zamýšlený cíl – vymezení segmentů trhu pro komerční dopravu, jasná pravidla pro efektivitu hodnocení veřejné dopravy (co je vlastně cílem – zajištění minimálního standardu rozsahu dopravy plošně v území, minimalizace nákladů veřejné správy na zajištění služeb, minimalizace nákladů veřejné správy na jednotku dopravního / přepravního výkonu, maximalizace počtu cestujících ve veřejné dopravě), předvídatelnost rozvoje infrastruktury, rozsah poskytování zákonných slev
- Průběžně dochází k oddělení rozhodovacích pravomocí od rizik (např. růst mezd řidičů autobusů) – obecně většinu provozních rizik nese dopravce, aniž je může ovlivnit

Rizika pro budoucí vývoj (2)

- Objednatelé (pokud odpovídají za obchod) mají tendenci rozhodovat úřednický a nikoliv komerčně, vysoká citlivost na politická témata a nízká ochota riskovat
- Pracovníci objednatelů nejsou odpovídajícím způsobem finančně ohodnoceni – doprava není schopna v soutěži s jinými obory dostatečně konkurenceschopná pro nadané a ambiciózní pracovníky
- Na straně dopravců postupně mizí komerční (obchodní) orientace, dopravce poskytuje spíše (zaměnitelnou) komoditu než (nezaměnitelný / jedinečný / marketingově uchopitelný) produkt -> orientace na minimalizaci nákladů, velmi obtížné získávat do manažerských provozních pozic perspektivní zaměstnance
- Ztrácí se znalost provozních a ekonomických souvislostí, kdy reálná ekonomika je nahrazována abstrahovanými smluvními vztahy

Veřejná doprava tak nemusí být připravena reagovat na výzvy 21. století, zejména rozvoj autonomních aut a změny v dopravním chování. Současně nebude možno systém efektivně řídit v případě významných exogenních šoků (například propad poptávky, ekonomická krize)

Postupy používané při uzavírání smluv

- a) Veřejná soutěž
 - Přezkum (nabídková cena vs. předpokládaná cena zakázky, odlišný režim drážní / autobusová doprava)
 - Jednostranné smluvní podmínky bez korekce dodavatelem v rámci vyjednávání
 - Lhůty pro předložení nabídek, velikost souborů
- b) Přímé zadání s kompetitivním prvkem (rozstřel)
- c) Přímé zadání s kompetitivním prvkem – paralelní vyjednávání
 - Možnost vyjednávání s dopravci – různé vozidlové strategie, provozní řešení, velmi flexibilní
 - Odpovědnost PTA za výsledné řešení a vybraného dopravce
 - Příklady dobré praxe: ZLK, PK
- d) Přímé zadání bez kompetitivního prvku – pouze incumbent, snaha o petrifikaci trhu, ,ůže být efektivní v případě požadavku na dožití starších vozidel

Smluvní vztahy - indexace

- a) Obecně pohled životního cyklu zakázky vs. požadavek na vyhlazenost křivky: náklady kapitálu (úrokové náklady) vs. požadavek na kontinuální (inflační) rozpočtové plánování
- b) Zpoždění v indexaci: extrémní příklady: MD (dvouleté zpoždění) vs. PK (indexace v podstatě na aktuální hodnoty)
- c) Položková indexace vs. indexace s fixními podíly – skutečnost vs. stanovený podíl objednatelem – spekulace ze strany dopravců, rozdílné indexace podle zatřídění nákladů
- d) Vyhodnocení výhodnosti při různých scénářích vývoje položkových indexů – hodnotí se na stálých cenách, ale v případě položkové indexace může vést ve skutečnosti k odlišným výsledkům – zejména skokové změny nákladů na vybrané položky

Smluvní vztahy – změny plnění

- a) Institut vyhrazených změn
 - Obtížná predikovatelnost vývoje poptávky a požadavku na službu jako takovou v dlouhém časovém horizontu (například MD nyní pro R9 stanovuje kvalitu služby v roce 2041)
 - Velký počet vyhrazených změn vede k soutěži krásy, kdy realizace vyhrazených změn má potenciál výrazně měnit HV zakázky pro dopravce (kauza „Dozimetr“)
 - Někteří objednatelé mění smlouvu zásadním způsobem mimo režim vyhrazené změny – riziko podstatné změny smlouvy – například obnova vozidlového parku, dřívější ukončení smlouvy spojené s přímým zadáním stejných výkonů shodnému dopravci (využití výjimky před 12/2023 v železnici)
- b) Prodlužování smluv z důvodu mimořádných investic
- c) Změny provozního konceptu bez dopadu do rozsahu objednávaných výkonů – objednávka dodatečných výkonů

Smluvní vztahy – mimořádné situace, nákladové

a) Covid

- Naprosto bezprecedentní situace s negativním dopadem na dopravce (doprava jedním z nejzasáženějších odvětví)
- Nevyrovnaná pomoc podle typu vlastnictví vozidel
- MD – nezohlednění důsledků pro indexaci smluv v oblasti dieselové trakce
- MD – problematika odřeknutých spojů z důvodu nízké poptávky

b) Nákladové šoky související s válkou na Ukrajině a růstem inflace (s přihlédnutím k ceně energií)

Konkurence – strategie účastníků soutěže

- a) Incumbent
- b) Dceřiné společnosti jiných státních dopravců
- c) Ostatní účastníci trhu

Praktické příklady (1)

a) Linky zadané s kompetitivním prvkem

	Skutečná ztráta za rok 2016	Kompenzace dle přímo zadané smlouvy v minulosti přepočten na JŘ 2021/2022	Cenová nabídka v poptávkovém řízení	Snížení ceny z důvodu poptávkového řízení vůči přímo zadané smlouvě
Linka R14	-	160,1 Kč / vlkm (JŘ 2020/2021)	118,4 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)	- 26 %
Linka R23	142,7 Kč / vlkm	133,8 Kč / vlkm (JŘ 2020/2021)	108,5 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)	- 19 %
Linka R27	143,2 Kč / vlkm	180,0 Kč / vlkm (JŘ 2020/2021)	116,7 Kč / vlkm (JŘ 2020/2021)	- 30 %
Linka Ex2/R18	193,6 Kč / vlkm	-	107,4 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)	- 45 %

Praktické příklady (2)

b) Porovnání cenotvorby dle typu zadání

	Skutečná ztráta za rok 2016	Kompensace dle přímo zadané smlouvy	Cenová nabídka v poptávkovém řízení	Snížení ceny z důvodu poptávkového řízení vůči přímo zadané smlouvě	Zvýšení kompenzace vůči roku 2016
Linka R10	174,1 Kč / vlkm	209,3 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)			+ 20 %
Linka Ex2/R18	153,3 Kč / vlkm	-	102,8 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)	- 33 %	
	Skutečná ztráta za rok 2016	Kompensace dle přímo zadané smlouvy	Cenová nabídka v poptávkovém řízení	Snížení ceny z důvodu poptávkového řízení vůči přímo zadané smlouvě	Zvýšení kompenzace vůči roku 2016
Linka R12	178,6 Kč / vlkm	188,1 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)	-		+ 5 %
Linka R23	142,7 Kč / vlkm	133,8 Kč / vlkm (JŘ 2020/2021)	108,5 Kč / vlkm (JŘ 2021/2022)	- 19 %	

Možné varianty budoucího vývoje (1)

a) Model UK

- manažer infrastruktury sloučený s objednatelem – optimalizace využití kapacity infrastruktury podle celospolečenské významnosti služeb (regionální/dálková/nákladní doprava)

- obchodní řízení produktu a převzetí výnosového rizika

- vozidla poskytována přes ROSCO

- dopravci redukováni na „zaměstnaneckou agenturu“, odpovědni za provozní zajištění (brutto smlouvy), velmi pravděpodobný přechod na interního dopravce

b) Model NL

- dopravce plně odpovídá za obchodní řízení produktu včetně dopravní nabídky (netto smlouvy)

- předpokládá „samoomezování objednatele“

- dopravce je odpovědný za návrh produktů i provozních konceptů, a to v drážní i autobusové dopravě v rámci jednoho provozního souboru

- lze předpokládat vyšší efektivitu zajištění provozu, kratší inovativní cykly

Možné varianty budoucího vývoje (2)

c) Model interního dopravce

- zvýšení prostoru pro open access na úroveň současných expresních linek dálkové dopravy
- sloučení objednávky regionální a meziregionální dopravy na úroveň Čech a Moravy včetně převzetí meziregionální dálkové dopravy objednávané v současnosti MD
- MD bude mít nadále pouze zodpovědnost za strategický rozvoj dopravy jako sektoru
- pro železniční dopravu centrálně 2 objednatelé (Čechy, Morava) integrování do interního dopravce
- možno kaskádovat vozidla, v průběhu plnění smluvního vztahu plně reagovat na změny v oblasti poptávky, popřípadě na nákladové šoky
- nežijeme v ideálním světě – velké riziko neefektivity



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



**Nová mobilita – vysokorychlostní dopravní systémy
a dopravní chování populace, CZ.02.1.01/0.0/0.0/16_026/0008430**

