

Materiály pro výuku předmětu
Integrované dopravní systémy (PIDSP, PIDSK)
2. část

ÚVOD

Tento materiál pro výuku, skládající se ze 4. až 8. kapitoly, je určen pro předmět Integrované dopravní systémy (PIDSP a PIDSK) v bakalářském studiu studijního oboru Technologie a řízení dopravy na Dopravní fakultě Jana Pernera Univerzity Pardubice.

Jako podklad pro tento materiál posloužily následující zdroje (především prvně uvedený):

- Projekt optimalizace dopravní obslužnosti Jihočeského kraje - část II: Systémový návrh Integrovaného dopravního systému Jihočeského kraje (autor: CS-Project Praha).
- Studie optimalizace dopravní obslužnosti a možnosti integrovaného dopravního systému kraje Vysočina - III. část – Integrovaný dopravní systém a Závěrečná část (autor: CityPlan Praha)
- Integrace dopravních systémů a zajištění dopravní obsluhy v regionech – výzkumná zpráva PD602 340 602 (autor: CS-Project Praha).

Tomuto materiálu pro výuku předchází 1. až 3. kapitola skript Osobní doprava autorského kolektivu pod vedením doc. Vonky:

1. Aspekty osobní dopravy.
2. Příměstská doprava.
3. Regionální doprava a Integrovaný taktový jízdní řád.

Dále na tento materiál navazují informace o integrovaných dopravních systémech v krajích České republiky, náplní internetových prezentací systémů IDS a nakonec i informace o projektu Intramuros (Metodika posuzování integrovaných dopravních systémů - příručka Evropské unie pro veřejnou správu a odborníky).

4. ÚVOD DO PROBLEMATIKY IDS

4.1 VYMEZENÍ POJMU IDS A JEHO SLOŽEK

Veřejná hromadná doprava je pro většinu občanů nepostradatelná veřejná služba, která zajišťuje dopravní obslužnost území, a tím dostupnost jejich cílů cest. Cílem a funkcí systému dopravní obslužnosti, za níž kraje převzaly zodpovědnost, je zabezpečit účelnou a hospodárnou dopravu, která uspokojí maximum přepravních potřeb obyvatel kraje při kontrolovaném využití přiměřených nákladů veřejných financí).

Praktické, zejména zahraniční zkušenosti ukazují, že efektivním způsobem zajišťování veřejné dopravy je její zajištění formou integrovaného dopravního systému veřejné hromadné dopravy. V České republice jsou tyto systémy nazývány integrované dopravní systémy (IDS), v zahraničí to jsou dopravní svazy.

Z řady možných definic IDS lze použít tuto: „*Integrovaný dopravní systém je způsob koordinovaného využití více druhů veřejné hromadné dopravy provozované více dopravci (včetně řízených návazností na individuální automobilovou dopravu) směřující k zabezpečení účelné a hospodárné dopravní obslužnosti zájmového území z hlediska ekonomických i mimoekonomických potřeb osob a institucí systémem dotčených.*“

Důležitější však než definice je obsah pojmu IDS a důvody jeho vytváření. IDS mění staré pojetí veřejné hromadné dopravy tím, že sjednocuje nabídku linkových autobusů, městské hromadné dopravy (MHD) a železnice. Tyto druhy dopravy byly historicky nastaveny na samostatnou (autonomní) dopravní a přepravní činnost a dodnes spolu, až na výjimky (v IDS) nekooperují. Jejich autonomní dopravní nabídce odpovídají i různé uplatňované tarify (typy tarifů, sortiment druhů jízdenek, ceny jízdného, slevy a bezplatná přeprava atd.) a různé přepravní podmínky. Řízené návaznosti na individuální automobilovou dopravu (IAD) a dopravu nemotorovou (pěší, cyklistická) takřka neexistují.

Naopak IDS je založen na tom, že jednotlivé druhy veřejné dopravy a jejich dopravci (železnice, linkové autobusy a MHD) a objednatelé dopravy (kraj, obce a města) spolupracují a vytvářejí tak propojený dopravně-organizační systém, ze kterého těží všichni: objednatelé, cestující i dopravci.

Ve vztahu k cestujícím, který je pro IDS principiální, je IDS charakterizován:

1. jednotnou společnou dopravní nabídkou (koordinované jízdní řády);
2. jedním společným tarifem s jednotnou nabídkou společných jízdenek;
3. jednotnými společnými přepravními podmínkami;
4. zaručenými standardy kvality dopravy;
5. jednotným společným informačním servisem a
6. jednotnou prezentací systému ve vztahu k veřejnosti (každý druh dopravy a každý dopravce na cestujícího „mluví“ stejně a srozumitelně v obsahu i formě).

Integrace, tedy sdružení, ve smyslu definice IDS je založena na:

- kombinovaném používání několika druhů dopravy pro uspokojení přepravní potřeby uživatele,
- koordinaci v oblasti přepravně provozní, směřující k zajištění optimálních vazeb mezi spoji a dopravními prostředky provozovanými různými dopravci a ve společném nebo vzájemně provázaném poskytování souvisejících služeb,
- koordinaci v oblasti tarifní, spočívající v používání jednotného tarifu u zúčastněných dopravců, aniž by tím musela být dotčena platnost jiných tarifů používaných těmito dopravci,

- kooperaci v oblasti ekonomiky, organizace a řízení mezi dopravci a dalšími subjekty zodpovědnými za veřejnou hromadnou dopravu, směřující k zajištění výše uvedené koordinace takovým způsobem, aby bylo dosahováno optimálního vztahu mezi náklady a přínosy této služby pro osoby a organizace systémem dotčené, při respektování hledisek ekonomických i mimoekonomických.

Tím IDS využívá výhod jednotlivých způsobů dopravy při vytváření optimální přepravní nabídky pro cestující. Pro objednatele výkonů (kraj, obce) IDS zajišťuje efektivní využívání zdrojů určených pro financování veřejné dopravy, občanům (cestujícím) přináší zvýšení komfortu a kvality při cestování.

Je třeba zdůraznit, že IDS není nic výlučného, zvláštního, jiného co stojí vedle dopravní obslužnosti kraje. Naopak jde o integrovanou součást dopravní obslužnosti kraje. IDS není ani novým druhem dopravy a nepřináší nic nového v dopravních technologiích. IDS přináší nové vztahy v organizaci veřejné dopravy a v jejím zajišťování a provozování.

Tím „novým“, co IDS přináší, je tedy systémovost, systémové propojení existujících způsobů veřejné dopravy do jednotného dopravně-organizačního systému. Tímto propojením jsou vyvolány (vznikají) pro IDS specifické procesy a struktury, které tuto systémovost zajišťují. Tyto procesy a struktury mohou pak být v konkrétních případech a vývojových stupních rozvinuty více nebo méně výrazně.

Organizace, zajišťování a provozování dopravy se děje vždy ve třech složkách IDS. Těmito složkami jsou tyto tři vzájemně provázané podsystémy:

1. podsystém organizačně-ekonomický,
2. podsystém tarifní,
3. podsystém dopravní.

Uspořádání a obsah podsystémů IDS ukazuje obrázek 4.1.

<i>Integrovaný dopravní systém</i>		
Organizačně ekonomický podsystém <ul style="list-style-type: none"> • rozvojové záměry, cíle, priority, plány a projekty • koncepce organizace a financování • legislativní rámec • zájmové území • organizační uspořádání • financování a tvorba zdrojů • smluvní zajištění • kontrolní systém • informační servis 	Tarifní podsystém <ul style="list-style-type: none"> • typ tarifů • územní a časové tarifní uspořádání • soustava jízdních dokladů • konstrukce ceny jízdních dokladů • jednotné tarifní podmínky • jednotné přepravní podmínky • prodejní a odbavovací systém 	Dopravní podsystém <ul style="list-style-type: none"> • přepravní potřeby • dopravní síť • jízdní řády • technická základna • dopravní výkony • přepravní výkony

Obr. 4.1: Podsystémy IDS a jejich hlavní složky

4.2 PROJEVY INTEGRACE V PODSYSTÉMECH IDS

IDS je založen na postupném sjednocování dopravních systémů MHD, železnice a veřejné linkové autobusové dopravy (VLAD) do jednotného dopravně organizačního systému. Toto sjednocování se provádí prostřednictvím jednotné koordinace a řízení a ve výše uvedených podsystémech IDS se projevuje jako:

1. integrace organizace a ekonomiky,
2. tarifní integrace a
3. dopravní integrace.

4.2.1 INTEGRACE ORGANIZACE A EKONOMIKY

Podsystem reprezentuje organizační strukturu a procesy řízení IDS. Organizační strukturu naplňují na nejvyšší hierarchické úrovni: města, obce, orgány státní správy a dopravci. Vazby mezi těmito prvky podsystemu představují: vazby přímého řízení, koordinační vazby, vlastnické vztahy, obchodní vztahy, finanční toky a informační toky. Hlavními procesy řízení jsou:

- formulace přepravní zakázky,
- obchodně organizační zajištění přepravní zakázky (jejího provedení),
- plánování a řízení tržeb a dotací,
- financování přepravní zakázky a chodu IDS,
- organizační rozvoj IDS.

Některé složky podsystemu z obrázku 4.1 je třeba charakterizovat následovně:

- legislativní rámec - zákony a podzákoné předpisy České republiky vymezující právní poměry pro procesy IDS; další právní vymezení IDS představují legislativní normy Evropské unie;
- zájmové území - teritorium, na kterém je provozována veřejná hromadná doprava formou IDS;
- organizační uspořádání - architektura IDS v organizační rovině: uspořádání subjektů IDS do určité struktury, vazby ve struktuře, organizační (řídící) subjekty IDS (je tím výraznější, čím vyspělejší je stav IDS);
- financování a tvorba zdrojů - soustava zdrojů financování, příjemců financování, finančních toků mezi zdroji a příjemci, mechanismy výpočtů pro jednotlivé finanční toky;
- informační servis - činnosti a nástroje propagační kampaně IDS a stálé informační služby IDS pro cestující.

V oblasti organizace a ekonomiky IDS dochází ke sdružování kraje, obcí a jejich svazků jako zákazníků (objednatelů dopravy) za účelem společného zadávání dopravní zakázky dopravcům a pro společné efektivní využívání zdrojů pro financování veřejné hromadné dopravy v zájmovém regionu. Integrace v oblasti organizace a ekonomiky mezi dopravci a objednateli dopravy směřuje k zajištění maxima požadované dopravy takovým způsobem (dopravní řešení, tarifní systém), aby bylo dosahováno optimálního vztahu mezi náklady a přínosy této dopravy pro osoby a organizace systémem dotčené, při respektování hledisek ekonomických i mimoekonomických.

V rámci tohoto podsystemu se stanovují, řídí a uskutečňují finanční toky mezi subjekty IDS, především dělba tržeb z jízdného mezi dopravci a toky finančních kompenzací na úhradu ekonomicky oprávněných nákladů dopravy, které nejsou kryty tržbami z jízdného. V tomto podsystemu se zpracovává a schvaluje koncepce a rozvojové záměry IDS, dopravní řešení, tarif, tarifní a přepravní podmínky. Sjednocují se kvalitativní, technické a provozní standardy dopravní nabídky a pravidla pro jejich uplatňování, provádí smluvní zajištění IDS, provádí kontrola dopravních výkonů, sjednává způsob zadávání dopravní zakázky a výběr dopravců, aktualizují se pravidla pro klíčování podílu dopravců na finančních zdrojích (na tržbách a na dotacích) a navrhuje rozvoj jednotného tarifního a odbavovacího systému.

Integrace organizace a ekonomiky a tarifu se může odehrávat v různém organizačním uspořádání, tj. může mít různé organizační formy. Od zcela volného „zájmového klubu“, který jenom poskytuje prostředí a základnu pro vzájemné diskuse zúčastněných partnerů, přes smluvně vymezenou a sjednanou spolupráci až po formy řízené specializovaným subjektem – organizátorem, kterého zakládají objednatelé dopravy za účelem praktického uskutečňování svých dopravních zájmů.

Rozhodně nelze říci, že existuje nějaký ideální stav IDS, který se vyznačuje výraznými institucionálními vazbami a organizací, a že je žádoucí snažit se k němu přes postupné vývojové formy dospět. Tak tomu není. Ideálním stavem IDS pro jistý region je takový stav, který je v plné shodě s vnitřním i vnějším prostředím regionu, s připraveností regionu pro IDS a s potřebami regionu. Není tedy striktním cílem dosáhnout co nejužší organizační a institucionální formy, jak se někdy mylně prezentuje.

Na druhé straně je ale také nutné zdůraznit, že vytváření IDS je dlouhodobý proces, který může procházet a obvykle prochází různými vývojovými formami, které odpovídají vždy daným podmínkám prostředí.

Dopady právních norem České republiky a Evropské unie na IDS

Zde lze vyjádřit základní tezi, podle níž právní řád uvedené integrační procesy sice ani nepředepisuje, či neukládá, ani je jinak nepředjímá, na druhou stranu je nevylučuje, nebrání jim. Současné právo nicméně vytváří některé bariéry limitující rozvoj těchto systémů. Za nejnaléhavější problémy lze v tomto směru považovat:

A: Různé zdroje financování veřejné dopravy (tj. různé zdroje dotací)

Ve vztahu k financování veřejné dopravy je třeba mít na zřeteli tu skutečnost, že dopravní integrace bude fungovat v podmínkách, kdy městskou hromadnou dopravu dotují města a příměstskou, regionální a dálkovou dopravu dotuje kraj nebo stát. Příslušné úřady pak mohou mít dojem, že existencí IDS financují i městskou dopravu, opačně může na straně městských zastupitelstev vyvstat námitka, že z peněz „městského rozpočtu“ se dotuje i jiná doprava než MHD.

Tato skutečnost je a bude objektivní komplikací. Je však třeba zdůraznit, že právo nebrání tomu, aby z rozpočtů krajských úřadů (resp. ze strany státu) byla dotována i městská doprava, pokud bude zajišťovat třeba v rámci integrovaného provozu i dopravní obslužnost za hranicemi města.

B: Rozdíly v přepravních a tarifních podmínkách jednotlivých dopravních oborů

Rozsáhlejšímu sjednocování podmínek přepravy cestujících brání i nynější rozdílné přepravní a tarifní podmínky, formulované v odvětvových přepravních řádech a tarifech u jednotlivých dopravců nebo dopravních oborů. Případné rozdíly mezi přepravními a tarifními podmínkami MHD a linkových autobusů jsou navíc v praxi vyřešeny tím, že veřejná linková autobusová doprava (VLAD) v rámci IDS je často pojímána jako prodloužení MHD, a tudíž podléhá jednotným přepravním a tarifním podmínkám (nevýhodou tohoto řešení je, že v současné době na takto pojatou linkovou dopravu nelze čerpat příspěvek na dopravní obslužnost).

Za nejproblematictější v této oblasti lze považovat rozdíly v bezplatné a zlevněné přepravě cestujících a zavazadel, dále pak otázku uvádění konkrétních finančních částek v přepravních řádech.

Bezplatná přeprava cestujících je regulována obecně platnými předpisy. Za důležité lze v této souvislosti považovat přepravu držitelů průkazů ZTP, ZTP/P, která je v MHD a některých IDS bezplatná.

V případě sociálních slev je nejvýraznější rozdíl v současné době v žákovské přepravě, která má obecně v odbavování charakter komerční slevy (viz žákovské průkazy), zatímco v MHD jde o sociální slevu. Tento stav je problematický zejména v oblastech, kde v hustém osídlení splývá rozdíl mezi městskou a příměstskou přepravou. Za další problémovou oblast lze považovat sociální slevy pro důchodce, vázané v MHD k místu bydliště, i když se od tohoto upouští (viz nálezy Nejvyššího správního soudu).

Sjednocení tarifních podmínek pro přepravu zavazadel zahrnuje zejména otázku sjednocení maximálních rozměrů ručního zavazadla přepravovaného bezplatně (poměrně bezproblémovou) a přepravu dětských kočárků.

Uvádění konkrétní výše různých poplatků v ustanoveních přepravních řádů brání pružnější reakci dopravců na měnící se prostředí a značně komplikuje vzájemnou spolupráci. Tento problém je nejnaléhavější u sankčních poplatků, které v současné situaci lze jen velmi obtížně sjednotit nebo valorizovat.

C: Postavení organizátora integrovaného systému

Právo nyní zná především vztah státní správa (komunální samospráva) - podnikatel (dopravce), činnost organizátora je upravena zákonem číslo 194/2010 Sb. Jde hlavně o právní vztah schvalujícího licenčního úřadu, který je rovněž nositelem státního dozoru a z něj vyplývajících sankčních oprávnění k podnikatelskému subjektu fakticky provozujícímu dopravu za účelem dosažení zisku (bez ohledu na to, že zisk může pocházet i z dotací). Dopravci mohou samozřejmě vytvořit různá svá sdružení a na ně dobrovolně delegovat některé své aktivity. Rovněž není vyloučeno, aby některý z dopravců najímal na své licence jiné dopravce, kteří budou jeho jménem dopravu zajišťovat. V obou těchto možných případech však zůstává držitelem licence dopravce, který je tím také nositelem odpovědnosti.

Případný organizátor integrovaného dopravního systému (dále jen "Organizátor") nemůže být součástí licenčního úřadu, neboť pak v případě, že by byl nositelem licencí, stal by se dopravní úřad současně

i dopravcem a sám sobě by vykonával státní dozor (toto hrozí zejména v případě pražského ROPID, který je nyní organizací zřízenou Hl. m. Prahou, jež rovněž vykonává působnost dopravního úřadu a drážního správního úřadu). Problematické je rovněž konstituování Organizátora procesu zezdola, tedy iniciativou dopravců. Pokud by měl Organizátor držet licence, přestávali by dopravci být podnikateli na přepravním trhu a museli by se smířit jen s druhořadým postavením dodavatelů dopravních výkonů k zajišťování provozu vyplývajících z licencí v držení jiné osoby.

Věc má ještě jeden právní problém. Koncentrace licencí ve vymezené oblasti v rukou jediného subjektu (Organizátora), navíc faktickou dopravu neprovozujícího, by mohlo být považováno za porušování pravidel hospodářské soutěže, které je v rozporu s protimonopolními předpisy. Z tohoto nástinu vyplývá, že Organizátor musí mít úkoly skutečně jen organizační a že by měl stát vedle základního vztahu správní úřad - dopravce. Lze si jej představit jako osobu prezentující dopravní zájmy města a zájmy dalších měst a obcí ležících v příslušné aglomeraci města nebo jako osobu prezentující dopravní zájmy jinak definovaného nebo jinak vzniklého regionu nebo i vyššího územního samosprávného celku. Je tím rovněž odborným a výzkumným pracovištěm pro místně příslušné dopravní úřady.

Právně si lze Organizátora představit mj. i jako orgán sdružení nebo jako orgán dobrovolného svazku obcí. Obě uvedené právní formy v zásadě umožňují naplnit poslání organizátora.

D: Problematika licencí a jejich udělování.

Tento problém lze shrnout s tím, že rozsáhlá smluvní volnost umožněná naším právem a výrazná regulační oprávnění správních úřadů provádějících licenční řízení, vznik integračních procesů ve veřejné dopravě a jejich reálnou existenci umožňují. Přesto i v této oblasti může dojít k situacím, kdy stávající právní úprava může působit nedorozumění nebo komplikace v rozvoji IDS. Jedná se zejména o ne zcela jasné postavení VLAD, která v některých případech může, ale také nemusí, být chápána jako prodloužení MHD za hranice města. Řadu problémů lze pak nepochybně přičíst neschopnosti zúčastněných organizací využít možností, které současná legislativa nabízí, nebo zdrženlivému přístupu některých dopravců k podnikání - ten však často vyplývá z jejich ekonomické situace i ze zákonitostí fungování trhu osobní přepravy.

E: Ostatní problémy vznikající mimo resort dopravy

Rozvoj IDS mohou omezovat i další aspekty právního řádu České republiky (ČR), které bezprostředně nesouvisí s přepravou osob. Příkladem může být problém sdružování finančních prostředků u různých subjektů pro rozsáhlejší investice (např. přestupní terminály) nebo právní aspekty plateb mezi obcemi, organizátorem IDS a dopravci z hlediska daňové soustavy ČR.

4.2.2 TARIFNÍ INTEGRACE

Tarifní integrace spočívá ve vytvoření jednotného a pro cestujícího srozumitelného a přátelského tarifního systému. To znamená rozčlenění území do tarifních zón/pásů respektujících přirozenou spádovost a přepravní zvyklosti, zvolení jednotného typu tarifu, sjednocení sortimentu jízdních dokladů a jejich vzájemné uznávání zapojenými dopravci, jednotná pravidla pro konstrukci cen jízdného, sjednocení tarifních a přepravních podmínek. Tarifní systém zahrnuje vytvoření odpovídajícího odbavovacího a prodejního systému a jejich podporu jednotným dopravně-přepravním informačním systémem.

Z hlediska cestujícího IDS znamená jeho odbavení jednou jízdenkou bez ohledu na to, kdo jízdenku vydal a jaký druh dopravy a služeb kterého dopravce cestující použije, tedy: jedna jízdenka – jednotná dopravní nabídka ve formě návazných a koordinovaných jízdních řádů jednotlivých druhů dopravy – jeden tarif a jednotné přepravní podmínky. Jízdenky a tarif jsou stanoveny tak, aby byly platné pro celou cestu cestujícího z místa bydliště do cíle cesty.

Tarifní integrace tedy odstraňuje nekompatibilitu mezi tarify jednotlivých druhů dopravy a dopravců a odstraňuje stav, kdy je cestující „trestán“ cenou a ztrátou času za to, že při své cestě použil služeb více dopravců. Ve stavu tarifní neintegrace totiž cestující na železnici a ve VLAD platí několikrát drahé "počáteční (nástupní)" kilometry. Předplatní jízdenky si ve stavu neintegrace dopravci vzájemně neuznávají a v případě VLAD je ani nenabízejí.

Tarifní integrací nemusí být dotčena platnost jiných tarifů používaných dopravci IDS (České dráhy (ČD)); neintegrovane úseky linek/spojů).

Vnitřní rozvoj tarifního systému IDS i rozšiřování území tarifní integrace nesmí způsobit výrazné změny v dřívějším tarifním uspořádání, v tarifních pravidlech a ve způsobu používání tarifu.

Některé složky podsystemu z obrázku 4.1 je také třeba charakterizovat:

- tarifní uspořádání - je to způsob rozčlenění zájmového území v závislosti na zvoleném tarifu do územních částí (zón) nebo časových intervalů tak, aby byla zajištěna optimální výše tržeb, finanční únosnost a spravedlnost pro cestující;
- tarifní soustava - tarifní soustavu reprezentuje soustava jízdních dokladů odpovídajícího tarifu v rozčleněném obslužném území, oblasti platnosti, konstrukce tarifu a podmínek použití tarifních sazeb. Do tarifní soustavy se rovněž zahrnují vztahy vznikající při provádění integrované veřejné hromadné dopravy mezi provozovatelem, organizátorem a účastníky dopravy - tedy tarifní podmínky;
- prodejní a odbavovací systém - tvoří prodejní místa, způsoby prodeje jízdních dokladů cestujícím a případná technická zařízení vhodná k prodeji dokladů a způsoby jejich integrování; dále odbavení cestujících při používání služeb IDS a k tomu odpovídající technické vybavení.

Poznámka:

Vzhledem k tomu, že jsou často používány pojmy jako „jednotná jízdenka“, „společná jízdenka“ a je tím často myšlena fyzická identita papírových jízdenek vydávaných různými dopravci, je nutno zde upozornit, že by bylo chybou požadovat, aby všechny jízdenky IDS měly fyzicky totožnou (identickou) podobu.

Při zavádění IDS jde o naivní představu i požadavek. Unifikace fyzické podoby jízdenek IDS (jednorázových i předplatních) není pro rozjezd IDS nezbytně nutná.

Jednorázové i předplatní jízdenky mohou mít fyzicky různou podobu dle vydávajícího dopravce nebo způsobu prodeje ("trafika", řidič, automat, prodejní místo dopravce). Rozhodující je, že jde o jízdenky stejného tarifu, tj. tarifu IDS, které jsou vzájemně uznávány všemi dopravci IDS a dále to, že budou uplatněny tyto zásady:

- zásada obsahové jednoty (povinné údaje, případně další údaje žádané systémem);
- zásada vzhledové jednoty (shodná poloha údajů na jízdenkách, barevné a grafické řešení);
- zásada uplatnění standardů ochrany jízdních dokladů.

4.2.3 DOPRAVNÍ INTEGRACE

Podsystem představuje přepravní potřeby obyvatel v IDS a jejich optimální uspokojení. Hlavními procesy jsou: zjišťování přepravních potřeb, optimalizace linkového vedení, koordinace dopravců, koordinace jízdních řádů, optimalizace přepravních kapacit dopravní sítě, zabezpečování a obnova vozového parku, určování výkonů dopravního systému, navrhování systému záchytných parkovišť.

Některé složky podsystemu z obrázku 4.1 je třeba opět charakterizovat:

- přepravní potřeby - potřeba osob přemísťovat se v rámci vymezeného území IDS; jsou vyjádřené jako spojnice výchozího a koncového místa přemístění osob a mají povahu parametrického vektoru, charakterizovaného intenzitou, strukturou, prostorem, směrem a časem;
- dopravní síť - soubor komunikací, po kterých jsou vedeny linky různých druhů dopravy;
- jízdní řády - souhrn časových údajů dopravců o provozování dopravy v určitém časovém období v rámci IDS,
- technická základna - dopravní prostředky, dopravní cesta, dopravní zařízení a objekty včetně vybavení pro provozování dopravního podsystemu;
- výkony dopravního systému - přepravní výkonnost a dopravní a přepravní výkony.

Dopravní integrace znamená zejména jednotnou koordinaci a optimalizaci jízdních řádů a linkových vedení mezi dopravci, budování a provoz přestupních terminálů včetně řízených návazností na IAD a na dopravu nemotorovou (pěší, cyklistickou).

Výsledkem je jednotné dopravní řešení – jednotná dopravní nabídka. Na dostatečně husté síti veřejné hromadné dopravy je provoz jednotlivých druhů dopravy sladěn tak, aby cestující mohli snadno přestupovat z linkového autobusu na železnici nebo MHD, z auta (IAD) nebo jízdního kola na prostředek veřejné hromadné dopravy. Jízdní řády jsou navrženy tak, aby časové ztráty v přestupních uzlech byly minimální a tak, aby byly linky, spoje, vlaky vedeny v maximální míře podle poptávky.

Návrhu dopravně provozních opatření, které vedou k tomuto výsledku, musí předcházet zjištění a vyhodnocení toho, jak je využívána současná nabídka (průzkumy aposteriorní poptávky, tj. průzkumy obsazenosti vozidel) a jak nabízená veřejná doprava pokrývá přepravní poptávku (průzkumy apriorní poptávky, tj. průzkumy poptávky po dopravě, též nazývané jako průzkumy přepravních potřeb).

Integrovány by měly být dopravně ucelené oblasti tak, aby dalším rozšiřováním systému nemusela být výrazně měněna organizace dopravy v oblastech již dříve propojených.

Je zřejmé, že zajištění dopravní obslužnosti (DO) formou IDS je možné pouze postupnými kroky a že každý z prvků integrace v těchto třech oblastech může být v různých částech regionu uplatněn v různých etapách rozvoje IDS různou mírou.

4.3 DŮVODY VYTVÁŘENÍ IDS

Zkušenostmi zejména německy hovořících zemí se potvrdilo, že bylo zákaznický orientované a ekonomicky opodstatněné přejít z provozování uzavřených sítí jednotlivých druhů dopravy (historicky nastavené pro autonomní provoz a do té doby tak nekooperativně provozované) k nové – integrované dopravně organizační formě (IDS), která lépe využije potenciál veřejné hromadné dopravy v regionu a zároveň zatraktivní přepravní nabídku cestujícím.

K záměru vytvoření IDS v daném regionu vždy vedla konkrétní potřeba změnit stávající způsob veřejné hromadné dopravy v regionu tak, aby byla veřejná doprava atraktivnější pro cestující a zároveň její provoz hospodárný pro dotující subjekty (země, kraje, okresy, obce).

Tato potřeba vzniká zpravidla v situaci, kdy:

- je nárůst individuální automobilové dopravy, který vytváří citelné problémy v kapacitě silničních komunikací a v dopadech této dopravy na život ve městě a na životní prostředí. Neúnosný nárůst IAD způsobuje pokles poptávky po veřejné dopravě a vyvolává problém jak čelit odlivu cestujících od veřejné dopravy, podíl jejich uživatelů stabilizovat, případně jej zvrátit v postupný růst;
- omezené finanční prostředky na veřejnou dopravu na jedné straně a požadavky obyvatelstva na rozsah nabídky a únosnost ceny služeb veřejné dopravy na straně druhé vedou k potřebě lepšího využití dopravního potenciálu obsluhujícího dané území.

K této situaci dochází zejména v hustě osídlených aglomeracích, které mají jedno nebo více center (velkých měst), na které se váže pravidelná přeprava z a do okolních obcí rozložených v jejich blízkosti. V takových oblastech se pak integruje MHD a meziměstská doprava (železniční i autobusová) sloužící k plošné obslužnosti daného území. Tato meziměstská doprava se zároveň stává dopravou příměstskou (popř. i regionální).

Důvodem (motivací), proč IDS vznikly (vznikají a rozvíjejí se), byla tedy potřeba řešit shora uvedenou situaci a snaha profitovat z výhod, které IDS přináší svým účastníkům (země, kraj, obce a jejich sdružení, cestující, dopravci, dopravní úřady).

Prostředkem k řešení nepříznivé situace a vývoje ve veřejné hromadné dopravě bylo zakládání dopravních sdružení nebo svazů. U nás to jsou integrované dopravní systémy.

Vývojem legislativy v procesech regionalizace v německy hovořících zemích získaly samosprávné orgány pro zajištění své dopravy kompetence. Tyto nově získané kompetence si mohou samosprávné orgány buď ponechat, nebo dále přenést na účelová dopravní sdružení (svazy). Tato dopravní sdružení nebo svazy jsou komunálními korporacemi.

Základní myšlenkou v procesu vzniku dopravních svazů v Německu, Rakousku, Švýcarsku a v Nizozemí byl (správný) předpoklad, že společným sdílením kompetencí a odpovědnosti samosprávných

orgánů za veřejnou dopravu v území dojde ke zlepšení nabídky veřejné hromadné dopravy, která povede k odvrácení poklesu uživatelů veřejné hromadné dopravy a současně k účelnému financování jejího provozu.

Koncepci fungování zahraničních dopravních svazů ukazuje obrázek 4.2:



Obr. 4.2: Koncepce fungování zahraničních dopravních svazů

Interpretace koncepce fungování dopravního svazu do podmínek ČR

Existence krajů v ČR dává předpoklad pro integraci systémů veřejné hromadné dopravy tak, jak je známa ze zemí Evropské unie (EU). Kraj v ČR je totiž často svojí velikostí a kompetencemi dostatečně velkým územím pro uplatnění obdobných rozhodovacích postupů a jednotné řízení DO při jejím zajišťování linkovou autobusovou, městskou a železniční osobní dopravou a pro postupné zajišťování dopravní obslužnosti formou koordinovaného využití (integrace) těchto druhů dopravy.

V následujících třech bodech A, B a C je formulována koncepce fungování dopravního svazu v podmínkách ČR.

A. Samosprávné orgány, tj. objednatelé dopravy a současně majitelé dotací (kraje, obce), vyjádří svůj společný zájem na optimálním zajišťování přepravních potřeb obyvatel a efektivním využívání zdrojů určených pro financování veřejné hromadné dopravy.

Tento zájem vyjádří buď „pouze“ smluvně (konvence, memorandum, dvoustranné a vícestranné smlouvy apod. dle obchodního zákoníku, zákona o obcích a zákona o krajích) nebo formou zřízení nebo formou založení právnické osoby dle obchodního zákoníku a na základě zákona o obcích a zákona o krajích.

Za účelem praktického uskutečňování svých dopravních zájmů si tyto objednatelé dopravy zřizují specializovaný subjekt (odbornou servisní organizaci). IDS (v ČR) nebo dopravní svaz (např. v Německu) pak představuje (reprezentuje) a objednatele dopravy zastupuje tato specializovaná odborná servisní organizace. V našem prostředí to může být podle zákona číslo 194/2010 Sb. subjekt nazvaný jako organizátor nebo postaru koordinátor.

Organizátor IDS může mít různou právní formu – od pověření stávající nebo nově zřízené organizační složky kraje nebo obce po formu obchodní společnosti.

Pro tento subjekt se dále používá označení organizátor DO nebo jen organizátor.

B. Organizátor vytváří a zodpovídá za jednotnou přepravní a tarifní nabídku, organizaci provozu a kontrolu výkonů všech druhů veřejné hromadné dopravy – tím dochází k integraci linkové autobusové, železniční a městské hromadné dopravy na území kraje.

Konkrétní podoba organizátora IDS a také konkrétní soubor činností, které bude vykonávat, může být značně různorodý. Výchozím bodem pro volbu vhodné formy a náplně činnosti organizátora IDS je stanovení cílů, kterých chtějí zakladatelé organizátora IDS (objednatelé dopravy) dosáhnout a jakými činnostmi jej pověří.

Vymezení činností a právní formy organizátora je uvedeno v kap. č. 5.

C. Dopravci (provozovatelé veřejné hromadné dopravy) dodávají IDS (dopravnímu svazu) smluvně objednaný dopravní výkon – jejich náklady kryje podíl na tarifních příjmech a zbytek jim hradí objednatelé (státní dotace, dotace samosprávních orgánů (kraj, obce) a příspěvky firem).

4.4 PŘÍNOSY IDS PRO JEHO ÚČASTNÍKY

IDS zahrnuje pět významných skupin účastníků. Jsou to:

1. cestující - pro něž se doprava organizuje a zajišťuje a kteří existenci IDS podmiňují; cestující představují "spotřebitele", tedy konečné zákazníky v organizmu IDS;
2. objednatelé dopravy - jimi jsou kraje, města, obce a stát; zastupují cestující ve formulaci a zadávání dopravních zakázek, dotují cestující formou příspěvků na pokrytí nákladů dopravců tak, aby tyto náklady nemusely být v plné výši kryty příjmy z jízdného a nezbavily tak veřejnou hromadnou dopravu atraktivity vůči cestujícím;
3. dopravní úřady - jejich kompetence jsou upraveny příslušnou legislativou;
4. dopravci - provozovatelé dopravy a nositelé většiny výkonných dopravních funkcí IDS;
5. organizátoři dopravy - jejich úkolem je koncepčně rozvíjet veřejnou hromadnou dopravu v daném regionu jak po stránce dopravní, tak organizační a ekonomické; nositeli této funkce jsou buď specializované instituce k tomu účelu zřízené (jako například KORDIS v Brně nebo KODIS v Ostravě), nebo odbor dopravy krajského či městského úřadu nebo instituce existující, které historicky tuto funkci vykonávají, např. dominantní dopravce.

Předpoklady pro vytváření IDS lze rozdělit následujícím způsobem:

- předpoklad dopravní - tímto předpokladem se rozumí takový charakter přepravních vztahů v rámci daného území, při němž má smysl hovořit o možné integraci veřejné hromadné dopravy (přepravní vztahy jsou nebo mohou být pokryty více druhy veřejné hromadné dopravy);
- předpoklad informační - tento předpoklad zahrnuje zejména informovanost potenciálních účastníků IDS o přepravním trhu veřejné hromadné dopravy v zájmovém území a jeho uspokojování dopravními výkony i všeobecnou informovanost o problematice IDS;
- předpoklad kooperační - tímto předpokladem se rozumí vůle potenciálních účastníků IDS ke vzájemné spolupráci.

V této kapitole jsou dále uvedeny konkrétní přínosy, které IDS svým účastníkům objektivně přináší (samozřejmě vyjma organizátorů IDS).

4.4.1 PŘÍNOSY IDS PRO CESTUJÍCÍ

Cestujícím, jejichž potřebám musí být při dodržení nezbytné efektivnosti a ekonomičnosti provozu celý systém podřízen, IDS přináší:

- atraktivní dopravní nabídku a zvýšení její kvality ve/v:
 - vedení linek a spojů ve směrech a časech přepravní poptávky,
 - optimální návaznosti spojů jednotlivých dopravců,
 - zaručené standardy kvality poskytované služby veřejné hromadné dopravy,
 - zprůhlednění a zjednodušení dopravní nabídky, tj. snazší porozumění dopravní obslužnosti zejména prostřednictvím společných a jednotných jízdních řádů a prostřednictvím uživatelské unifikace jednotlivých druhů veřejné hromadné dopravy,

- dopravním řešením pro dopravně ucelené či jinak přirozeně spádové oblasti,
- „humanizace“ přestupních vzdáleností mezi různými druhy dopravy budováním přestupních terminálů;
- jednotný a vstřícný tarifní systém:
 - s vyváženou nabídkou jízdních dokladů co do druhů a ceny,
 - společné jízdní doklady umožňující cestovat se stejnou jednorázovou nebo předplatní jízdenkou vlakem, autobusem a ve městech i MHD,
 - zjednodušení orientace cestujících v sortimentu a v použití jízdenek bez ohledu na to, kolika dopravci jsou při své cestě obsluhováni,
 - sociálně únosné jízdné,
 - sjednocení přepravních nabídek a sociálních slev,
 - snazší obstarávání jízdenek;
- jednotný (společný) prodejní a odbavovací systém;
- jednotný (společný) dopravně-přepravní informační systém.

4.4.2 PŘÍNOSEY IDS PRO OBJEDNATELE DOPRAVY

Objednatelům dopravy (kraje, obce, svazky obcí) a současně poskytovatelům dotací IDS přináší zejména:

- Vytvoření jediného subjektu (organizátora), s nímž kraj, obec projednává své požadavky týkající se zajištění jejich konkrétní dopravní obslužnosti; tím se zjednoduší proces projednávání a urychlí reakce na potřeby občanů a samospráv v oblasti veřejné hromadné dopravy.
- Vznik jediného subjektu (organizátora), který „za obce a kraj“ „dělá tu dopravu“, tj. „uskutečňuje dopravní zájmy“ kraje a obcí.
- Sjednocení přístupu objednatelů a aplikaci principiálně stejných nebo obdobných rozhodovacích postupů při zajišťování DO (stanovování rozsahu, podílu jednotlivých druhů dopravy, výběr dopravců, dopravní koordinace, organizační zajištění, způsob financování atd.).
- Zajištění ochrany dopravních systémů zejména velkých měst před IAD i před zbytečnými výkony příměstské dopravy při návrzích dopravních řešení na svém území.
- Prosazení potřeb obcí při vedení linek regionální dopravy (zařazených i nezařazených do IDS).
- IDS umožňuje větší mobilitu občanů, která podporuje zaměstnanost. Zlepšení dopravní obslužnosti a zkvalitnění dopravy podpoří další rozvoj obcí, zlepšuje dostupnost institucí veřejné správy, podporuje všeobecný rozvoj regionů a zkvalitňuje život občanů. Případné zájemce o přistěhování nebude odrážet nekvalitní dopravní spojení. I pro občany nejmenší obce v kraji bude zajištěno kvalitní a spolehlivé spojení s regionálními centry a krajským městem.
- Snadnější realizace záměrů rozvoje města s využitím i linkové a drážní dopravy (např. zvýšení mobility pracovních sil a tím zvýšení jejich nabídky pro podniky ve městě).
- Přestanou být hranice dělení na MHD a dopravní obslužnost kraje, bude možné provozovat autobusy MHD i do nejbližšího okolí, které se tak stane dopravně součástí města (první předpoklad pro městskou expanzi).
- Cestující příjíždějící do města použijí MHD:
 - budou mít kartu, kterou budou umět používat (nebudou shánět jízdenku), proto použijí MHD;
 - bude možné využít efektu záchytných parkovišť na okraji (město se vyhne budoucím dopravním kongescím).
- Rozvoj cestovního ruchu, což souvisí i s předchozím bodem.
- Vznik prostředí pro:
 - řízené a trvalé zajišťování účelné a hospodárné veřejné hromadné dopravy v území,
 - systémová dopravní a tarifní řešení,
 - řízenou společnou dlouhodobou investiční politiku s akcentem na preferenci veřejné hromadné dopravy,

4.4.3 PŘÍNOSY IDS PRO DOPRAVNÍ ÚŘADY

Přínosy IDS pro dopravní úřady se projevují existencí organizátora IDS zejména takto:

- Existencí odborné organizace (organizátora dopravní obslužnosti a IDS), který je zpracovatelem a garantem dopravního a tarifního řešení dopravní obslužnosti zajišťované formou IDS.
- Existence organizátora umožňuje (systémově správné) oddělení výkonu státní správy od odborných činností dopravního inženýrství, přípravy a správy IDS atd. Oddělení těchto činností umožňuje dopravním úřadům soustředit se na plnění jejich hlavního poslání, tj. na výkon státní správy a posiluje pozici organizátora jako nezávislého odborného specialisty zejména vůči dopravcům.
- Existence organizátora jako nezávislého odborného specialisty a prostředníka v jednáních mezi objednavateli a vykonavateli dopravních výkonů.
- Pro dopravní úřady (pro ty, kterými jsou kraj, městské úřady, úřady měst a magistráty, resp. stát včetně Drážního úřadu) jsou činnosti organizátora servisem, který podporuje jejich činnosti v přenesené působnosti, např. příprava podkladů a spoluprojednávání smluv o závazcích veřejné smlouvy s dopravci; kvalifikovaný návrh ceny objednávaných výkonů pro zajištění dopravní obslužnosti, příprava koordinovaných jízdních řádů atd.
- Organizátor zpracovává pro dopravní úřady materiály a připravuje podklady pro rozhodování orgánů kraje a měst ve věcech dopravní obslužnosti (samostatná působnost dopravních úřadů).
- Úspora pracovních sil dopravního úřadu – v případě neexistence organizátora by bylo nutné přibližně stejný počet pracovníků zaměstnat na příslušném úřadě.

4.4.4 PŘÍNOSY PRO DOPRAVCE

Pro dopravce jeho účast v IDS představuje dlouhodobou a stabilní účast na dopravním trhu a tím solidní podnikatelskou jistotu a perspektivu, která je dána jednak jako důsledek:

- zvýšení atraktivity veřejné hromadné dopravy a jednak
- jistotou smluvního vztahu s objednateli dopravy.

Další přínosy pro dopravce představují činnosti organizátora, ze kterých má dopravce užitek; jsou to zejména tyto činnosti:

- rozvoj obchodních aktivit dopravce prostřednictvím uplatňování tarifu a smluvních přepravních podmínek;
- zajištění plné úhrady dopravního výkonu sjednaného smlouvou;
- projednávání dopravního řešení s obcemi a tarifu s poskytovateli dotací;
- provádění zúčtování tržeb;
- vypracování technických a provozních standardů a jejich kontrola;
- zpracování a uplatňování koncepce prodejního a odbavovacího systému;
- provoz a správa informačního systému (mj. zajišťuje propagaci a reklamu IDS, resp. veřejné dopravy);
- společná tvorba jízdních řádů IDS a prostorová koordinace oběhů vozidel, linkových vedení a jízdních řádů;
- poradenská činnost organizátora na rozvojových a investičních záměrech dopravců.

4.5 STANOVENÍ KRITERIÍ PRO VÝBĚR VHODNÝCH ÚZEMÍ (AGLOMERACÍ) PRO VYTVOŘENÍ INTEGROVANÉHO DOPRAVNÍHO SYSTÉMU

4.5.1 PŘEDPOKLADY PRO INTEGRACI DOPRAVY

Vytváření IDS je vždy proces postupující nutně jednak od nižších forem integrace k vyšším, od menšího počtu účastníků (obcí a dopravců) k počtu většímu a současně jednak od menšího rozsahu dopravně-tarifního prostoru k územím rozsáhlejším.

Pro vytváření IDS jsou zřejmé jako nutné zejména tyto předpoklady:

Předpoklad existence organizátora DO v kraji jako na dopravcích nezávislé organizační autority, která pro objednatele dopravy vykonává dva základní okruhy činností:

- koordinace dopravní obslužnosti na území kraje a její organizační zajištění;
- zavádění, koordinace, řízení, správa a rozvoj integrovaného dopravního systému.

Tento předpoklad vychází i ze zkušenosti, že výhodné je integrovat ty dopravní systémy, které jsou plně organizovány z jednoho místa. A také z faktu, že IDS je „jen“ organizačně vyšší forma zajištění DO, proto je nutné tyto dva základní okruhy činností provádět současně (společně) a z jednoho místa a jedním subjektem. Spojovat později dva (autonomní) modely DO by bylo obtížné až nemožné.

Předpoklad přepravně dopravní znamená takový charakter přepravních vztahů (intenzita, počet, směrové rozložení) v daném území, při kterém už má smysl tyto vztahy obsluhovat více druhů (v IDS kooperující) veřejné hromadné dopravy (linková autobusová doprava, železnice, MHD). Vzájemnou dopravní a tarifní kooperací těchto druhů dopravy lze zajistit vyšší užitnou hodnotu pro cestujícího a přiměřenou efektivitu pro objednatele.

Předpoklad informační zahrnuje zejména všeobecnou povědomost a informovanost potenciálních účastníků IDS o funkci, cílech a možnostech IDS a o provozně-legislativní problematice IDS.

Předpoklad kooperační znamená existenci vůle potenciálních účastníků IDS k aktivní vzájemné spolupráci při vytváření IDS včetně potřebné politické podpory samospráv kraje a obcí.

Tyto předpoklady buď v kraji existují, nebo je nutné je vytvořit a posilovat. I to je funkcí organizátora dopravní obslužnosti.

4.5.2 PRINCIPY PRO VYMEZENÍ ZÁJMOVÝCH ÚZEMÍ IDS V KRAJI

V úvodní fázi návrhu a zpracování projektu IDS (jehož zpracování bude následovat v rámci aktivit organizátora) je nutné vymezit počáteční rozsah území regionu, na kterém bude zvolená vývojová etapa IDS zaváděna.

Pro počáteční etapu vytváření IDS jsou základními kritérii pro stanovení rozsahu vymezeného území zejména:

- geografické vazby,
- charakter provozované veřejné hromadné dopravy,
- rozsah nabízené veřejné hromadné dopravy,
- kvalita a cena nabízených služeb veřejné hromadné dopravy,
- rozložení funkčních ploch v regionu,
- vzájemné vazby jednotlivých funkčních ploch,
- celistvost území,
- přirozená spádovost,
- ekonomické vztahy a zájmy.

Z uvedeného vyplývá, že zvolené území není závislé pouze na geografii daného území a z ní vyplývajících vzájemných vazbách mezi jednotlivými územními celky. Je také ovlivňováno charakterem, rozsahem, kvalitou a cenou dopravní obslužnosti obcí a měst veřejnou hromadnou dopravou uvnitř tohoto území a vzájemným sladěním jednotlivých funkčních ploch měst a obcí (funkční plochy pro bydlení, výrobu, služby, úřady, školy, zdravotnická zařízení, zemědělství, těžbu surovin aj.), aby byla zachována a podporována přirozená rovnováha regionu, při zachování optimálních životních podmínek.

Konkrétně tedy vymezení zájmového území IDS závisí a je úzce propojeno s velikostí funkčních ploch, jejich rozložením a vzájemnými vazbami, s plošným rozložením pracovních sil a nabídkou pracovních míst (intenzitou dojíždějících obyvatel), plošnou velikostí a lidnatostí zájmového území a rozsahem a kvalitou komunikační sítě. Právě toto socio-ekonomicko-geografické a urbanistické uspořádání generuje přepravní vztahy a jejich charakter (viz kap. 4.5.1 – Předpoklad přepravně dopravní).

Z geografického rozložení zahrnutých sídelních oblastí obcí a měst vyplývá i charakter uspořádání vymezeného území IDS. Uspořádání začleněných sídelních útvarů může mít monocentrický či polycentrický charakter. Hlavním znakem vymezeného území, které má charakter monocentrického uspořádání, je centrální (jádrová) oblast, tvořená městem určité velikosti, se začleněnými spádovými (satelitními) obcemi a menšími městy v poměru k centru do IDS (např. pražský, brněnský nebo plzeňský region).

Charakter polycentrického uspořádání má území, které je vymezené dvěma či více většími městy a začleněnými okolními (satelitními) obcemi a menšími městy (např. region Most - Litvínov, Liberec - Jablonec nad Nisou, Ostravsko, Pardubice – Hradec Králové, severočeská pánev v linii Chomutov - Most - Teplice v Čechách - Ústí nad Labem – Děčín nebo třeba Vysočina). Charakter vymezeného území je základem pro následné rozčlenění území na dopravně ucelené oblasti a tarifní zóny při návrhu dopravního a tarifního řešení IDS.

Primární vymezení území je většinou charakterizované takovými sociálními a dopravními vazbami, které ho zcela přirozeně určují jako potenciální prostor vzniku IDS. V úvodní etapě zavádění IDS může být například jako parametr pro vymezení území IDS stanoveno, že vymezené území úvodního postupového kroku vytváření IDS bude tvořeno územím obcí a měst, která jsou v současné době obsluhována v režimu městské hromadné dopravy provozované i přes hranice města.

Vymezené území by pak mělo být chápáno jako nositel principů integrované dopravy se všemi souvisejícími aspekty. Uvedený stav pak bude dobrou výchozí pozicí pro případné rozšiřování IDS za hranice takto primárně vymezeného území. I přes zdánlivě jednoznačné (počáteční) ohraničení území však nesmí být popřen základní princip vytváření IDS, totiž jeho otevřenost dalším obcím a městům regionu.

Na tomto základě jsou formulovány tyto principy pro vymezení zájmových území pro vznik (rozšíření) IDS:

Princip 1

Zájmovým regionem pro vznik IDS jsou území, ve kterých existují předpoklady (viz kap. 4.5.1). Tato území představují z hlediska přepravních vztahů, dopravních vazeb a přirozené spádovosti dopravně ucelenou oblast. Tato území jsou obsluhována alespoň dvěma systémy (např. MHD-VLAD, VLAD-železnice nebo MHD-VLAD-železnice). V takovémto území existuje mezi zúčastněnými subjekty dostatečná vůle pro společné zajišťování DO formou IDS.

Princip 2

Zajištění DO formou IDS je možné pouze postupnými kroky a každý z prvků integrace (ve třech podsystémech IDS – viz kap. 4.1) může být v různých částech regionu uplatněn v jednotlivých etapách rozvoje IDS různě výrazně.

Princip 3

Na území kraje je více oblastí aspirujících na postupný vznik IDS (ohniska vzniku IDS).

Princip 4

Systém IDS neintegruje jednotlivé linky ani jeho území tyto linky „neobkresluje“, ale integruje dopravní nabídku všech jednotlivých dopravců v daném území úplně, byť postupnými kroky.

Princip 5

Součástí výchozích území pro IDS jsou:

- (obvykle a zejména) vnitřní území měst tradičně dopravně obsluhovaných formou vlastní „městské hromadné dopravy“ a
- existující zárodky IDS v kraji a oblasti, kde dochází k integraci z iniciativy místních aktivit a dále
- území těch obcí a měst, které projeví/projeví zájem být začleněny do IDS v dané vývojové etapě vytváření IDS a stanou se tak účastníky IDS.

Princip 6

Vymezená zájmová území určená pro postupný vznik (rozvoj) IDS se stanou východiskem pro další rozšiřování IDS. Organizátor zde nastaví první rámec pravidel, která budou postupně posilována a rozšiřována. Tato pravidla bude organizátor uplatňovat v celém kraji.

Princip 7

Cílovým stavem rozvoje IDS je pokrytí celého kraje tímto systémem.

4.5.3 KRITÉRIA NA IDS DLE RŮZNÝCH SUBJEKTŮ

Z hlediska cestujících:

- Jeden (jednotný) jízdní doklad platný pro všechny dopravce zapojené do IDS bez rozdílu dopravního subsystému (předstupněm je vzájemné uznávání jízdních dokladů).
- Jízdné mezi dvěma místy stejné bez ohledu na to, se kterým dopravcem se uskuteční přeprava.
- Přepavní řád a přepravní podmínky jsou pro všechny dopravce shodné a vztah dopravců k zákazníkům je shodný.
- Pro všechny dopravce platí společný jízdní řád se shodnou úpravou.
- Existuje společný a jednotný informační systém.
- Prodejní místa mají shodné parametry a shodný přístup k zákazníkům bez ohledu na to, kdo prodej organizuje.
- Jednotlivé spoje jsou provázané i mezi jednotlivými dopravními subsystémy.
- Vozidla (všechna!), kterými je prováděna integrovaná přeprava cestujících, jsou jasně a nezaměnitelně označena.
- Systém vyhovuje občanům oblasti, ve které je provozován. To mimo jiné znamená spravedlivé (nediskriminující žádnou skupinu cestujících) jízdné s přiměřenou výší.

Z hlediska objednatele dopravy:

- Po zavedení IDS by náklady na úhradu prokazatelné ztráty neměly být vyšší než před zavedením.
- Prokazování ztráty jednotlivými dopravci by mělo být průhledné a kontrolovatelné (jsou zde zřejmé problémy u ČD a.s.).

Z hlediska těch, kteří systém hradí:

- Všem přispěvatelům úhrady musí být jasné, jak bylo s jejich prostředky naloženo.
- Všichni přispěvatelé musí mít právo spolurozhodování.

Z hlediska dopravců:

- Žádný z dopravců nesmí být diskriminován.
- Nesmí dojít k protěžování žádných, ani dominantních dopravců.
- Nelze klást dopravcům nereálné požadavky na nákup odbavovacích systémů, či výměnu vozového parku.

Výše uvedené podmínky, zejména „z hlediska cestujícího“, nelze splnit v první fázi zavádění IDS. Proto dále uvedený návrh obsahuje postupné kroky popsané v následujícím textu.

První etapou je optimalizace dopravní obslužnosti, pro kterou platí výše uvedené.

Zavádění IDS bez předcházející optimalizace lze považovat za nesprávné.

4.5.4 OPTIMALIZACE DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Optimalizace je nedílnou součástí logistického řešení, musí nutně předcházet vlastní realizaci IDS. Vlastní řešení je dlouhodobá záležitost, jehož konečným výsledkem by měl být nákladově přijatelný integrovaný dopravní systém na celokrajské úrovni.

Pod optimalizací se rozumí několik postupných kroků, které nelze přeskakovat:

1. Zjištění přepravních potřeb obyvatel (poptávky po přepravě). Nejlepším podkladem jsou údaje o vyjížděce a dojížděce ze celostátního sčítání (census); nejsou-li tyto výsledky k dispozici, lze s „určitou“ chybou využít tzv. gravitační model. Na základě údajů o vyjížděce a dojížděce je nutné vytvořit matici přepravních vztahů, k této etapě je nutné využít software pro modelování přepravních vztahů a s tím spojené automatické výpočty. Zásadní chybou je odvozování přepravních potřeb ze stávajících jízdních řádů bez vazby na skutečnou obsazenost jednotlivých spojů, neboť by bylo nutné předpokládat, že linkové vedení a časové polohy spojů jsou již ideální. Matice přepravních vztahů se v této etapě nepřizpůsobuje na komunikační síť. Další kroky jsou následující:
2. Přirazení přepravní poptávky na silniční (i místní komunikace) a drážní síť (železnice, tramvaje, trolejbusy). Současně je žádoucí vytvořit zátěžovou matici současné organizace dopravní obslužnosti. Podkladem pro takovou matici jsou digitální data z odbavovacích zařízení M-TEST nebo MIKROELEKTRONIKA. Bohužel to lze jen u silniční dopravy, obdobná data od MHD a ČD a.s. většinou nejsou k dispozici zejména pro nemožnost přiřazení jízdenky ke konkrétnímu spoji. Porovnání obou matic slouží jednak ke kontrole, jednak ke stanovení nejlepšího linkového vedení a nejlepšího rozložení spojů v čase. Z digitálních výstupů se dá odvodit i obsazenost jednotlivých autobusů.
3. Návrh optimalizovaného linkového vedení a časových poloh spojů se provede na základě bodů 1 a 2 s přihlédnutím k požadavkům podnikatelské sféry. Současně je nutné stanovit časovou polohu jednotlivých spojů s přihlédnutím k denní časové variaci. Rovněž je nutné stanovit délku jednotlivých spojů a jejich minimální kapacitu (není nutné, aby všechny spoje využívaly celou délku linky v případě, že chybí poptávka). V případě dostatečné přepravní poptávky je možné uvažovat s periodickou dopravou. Při návrhu jednotlivých spojů je nutné posoudit potřebnou kapacitu vozidel a případně navrhnout zdvojení nasazených vozidel, nebo souprav. V této etapě se zákonitě narazí na potíže. Jednou je pravděpodobná potřeba zasáhnout do organizace MHD, druhou neochota železničního dopravce měnit vlastní návrh jízdního řádu a kapacitu vlakových souprav na jednotlivých spojích. V každém případě je nutné vznášet požadavky na železničního dopravce minimálně 1,5 roku dopředu. V této fázi je dobré stanovit minimální standardy dopravní obslužnosti jako měřítko pro dosažený výsledek.
4. Návrh nových tarifů, který ovšem nelze okamžitě aplikovat bez projednání a následného schválení všemi obcemi. Návrh poslouží v této fázi pro výpočet variant celkových nákladů na dopravní obslužnost dle následujícího bodu. Aplikaci tarifů u všech dopravců se věnuje pozornost v jiných kapitolách.
5. Na základě modelu přepravní poptávky a navržených tarifů propočítat obsazenost vozidel a tím i předpokládané tržby při realizaci návrhu podle předcházejícího bodu. Propočítat celkovou výši prokazatelné ztráty ve variantě zachování stávajících tarifů a ve variantě nově navržených tarifů, jakož i ve variantách různých „tvrdých“ tarifů. Propočtenou ztrátu je nutné porovnat s výší použitelných prostředků a zjistit ekonomickou realnost návrhu. Při zjištěné finanční rezervě je možné zvýšit kvalitu dopravní obslužnosti. Tento základní způsob výpočtu se vztahuje na „předintegrační období“ a na systém IDS zachovávající kilometrické tarify.

Výše popsaný postup vyžaduje speciální software a odborníky zevrubně obeznámené s prací s ním. V podstatě se jedná o nutnost práce zadat specializované firmě. Z popsaného postupu je jasné, že software pracující jen s jízdními řádů a bez vazby na digitální výstupy odbavovacích strojů nemohou dát uspokojivé výsledky. Příkladem software splňujícího všechny předpoklady je balík software PTV – VISION. Doporučuje se, aby zadavatel studie optimalizace před zadáním konzultoval podrobnosti zadání s odborníky, nebo využil tuto dílčí úlohu jako podklad. Je třeba připomenout, že modelovací software automaticky zvýhodňuje nejrychlejší přepravu (včetně přestupů) na základě obecných přepravních přání obyvatel. V praxi to znamená, že na rychlejší spojení je přiřazeno víc cestujících než na pomalejší.

Tuto etapu prakticky nelze vynechat. Při řešení dopravní obslužnosti, zejména pak IDS, bez optimalizace se nutně vnesou do systému chyby vedoucí k vyšším nákladům, jejichž odstraňování by si stejně vynutilo provedení optimalizace, ovšem zvýšené počáteční náklady na dopravní obslužnost jsou již nevratné (cena kvalitní studie dopravní obslužnosti nepřesahuje 1% ročních nákladů na dopravní obslužnost kraje).

4.5.5 ROZHODNUTÍ O SYSTÉMU DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Prakticky neexistuje jednotné a univerzální řešení. Jednotlivé kraje mají různé rozložení osídlení. Hlavní typy představuje uspořádání monocentrické a polycentrické. Představiteli monocentrického uspořádání jsou kraje Jihočeský, Plzeňský a Jihomoravský. Představiteli polycentrického uspořádání jsou kraje Vysočina a Moravskoslezský. Hl. město Praha a kraj Středočeský jsou zcela anomální. Než dojde k rozhodnutí o zavedení IDS, je třeba pečlivě zvážit, zda zavedení bude přínosem pro obyvatele zintegrovaného území. Přínos obyvatelům je jediným relevantním hlediskem.

Z výše uvedeného vyplývají i různé možnosti řešení:

- Systém IDS založit v centrálním městě a postupně jej rozšiřovat na celou plochu kraje.
- Systém IDS založit současně (nebo i postupně) ve více dílčích centrech (městech).

Jednotlivé systémy mohou:

- Postupně prorůstat až ke konečnému jednotnému a jedinému systému.
- Systémy zůstanou oddělené (samostatné) s možností jednotlivých jízdenek přes dva a více systémů, resp. možností přímých spojů. Podmínkou je jednotný tarif ve všech systémech.

Dalším možným rozhodnutím je nezavádět IDS. Jelikož se IDS doporučuje jako pokročilý model logisticky řešené dopravní obslužnosti, nebude se tomuto věnovat pozornost.

5. NÁVRH MECHANISMU FUNGOVÁNÍ IDS VČETNĚ ZŘÍZENÍ ORGANIZÁTORA S VARIANTAMI ŘEŠENÍ JEHO PRÁVNÍ FORMY

5.1 ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ IDS

IDS bude, tak jako každý systém, fungovat v určitém organizačním uspořádání.

Organizační uspořádání IDS je složkou „organizačně-ekonomického pod systému IDS“ (viz kap. 4.1). Tato složka (organizačně-ekonomického pod systému) reprezentuje:

- organizační strukturu,
- procesy řízení a
- ekonomiku IDS.

Organizační strukturu IDS vytvářejí a naplňují subjekty IDS jakožto prvky této struktury a vztahy mezi nimi, které představují vazby organizační struktury. Subjekty IDS lze považovat za základní stavební kameny IDS.

Subjekty IDS jsou především:

- kraj,
- města, obce, svazky měst a obcí,
- orgány samospráv,
- orgány státní správy, včetně dopravních úřadů,
- dopravci,
- cestující,

(pro tyto subjekty platí, že existují i mimo sféru IDS a jako takové do IDS vstupují),

- organizátor (orgán IDS) je subjekt, který se ustavuje při vzniku IDS.

Dále pro subjekty IDS se bude v textu používat označení „účastníci IDS“.

Vazby mezi těmito prvky představují: vazby přímého řízení, koordinační vazby, vlastnické vztahy, obchodní vztahy, finanční toky a informační toky.

Hlavními procesy řízení jsou: formulace dopravní zakázky, obchodně-organizační zajištění přepravní zakázky (jejího provedení), dopravně-technické zajištění dopravní zakázky (standardy DO/IDS), plánování a řízení tržeb a dotací, financování dopravní zakázky a chodu DO/IDS, organizace a rozvoj IDS.

5.2 VYMEZENÍ ROLÍ A OBVYKLÝCH HLAVNÍCH ČINNOSTÍ ÚČASTNÍKŮ SYSTÉMU DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI A IDS

Je možno vymezit tyto role a obvyklé hlavní činnosti účastníků systému DO a IDS:

5.2.1 ROLE ÚČASTNÍKŮ SYSTÉMU DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI A IDS

Kraj (samospráva kraje)

- Je objednatelem veřejné dopravy (dopravní obslužnosti kraje), tím občanům kraje poskytuje veřejnou službu hrazenou z veřejných rozpočtů.
- Aktivně usiluje o koordinaci služeb mezi všemi druhy dopravy a dopravci.
- Za účelem zajištění efektivní DO kraje zřizuje organizátora.

Dopravní úřad (Krajský úřad)

- Vykonává státní správu a státní odborný dozor dle zákonů.

Obec (samospráva obce)

- Je objednatelem dopravy nad rámec dopravní obslužnosti kraje.
- Pověřuje organizátora organizačním zajištěním své DO.

Pozn.: Některé obce mohou být zároveň vlastníky dopravců MHD (a objednateli MHD) a vlastníky dopravců provozujících VLAD.

Organizátor

- Je odborná servisní organizace zřízená nebo založená samosprávami za účelem organizování, řízení, plánování, kontroly, rozvoje DO a budování IDS. Za tyto činnosti je organizátor odpovědný samosprávám.
- Reprezentuje a zajišťuje dopravní zájmy kraje a jeho měst a obcí, resp. jejich obyvatel.

Dopravce

- Je provozovatelem dopravy objednané na základě smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění DO. Smlouvu uzavírá s krajem. Přípravou smlouvy a projednáváním je pověřen organizátor.
- V dalších fázích IDS uzavírají dopravci smlouvy přímo s organizátorem (organizátor je příjemcem dotace).

Cestující

- Je zákazníkem. Využívá služeb veřejné dopravy a přináší do systému tržby.

Pozn.: Počet cestujících v systému je základním měřitelným ukazatelem atraktivity a výkonnosti systému DO a IDS.

5.2.2 OBVYKLÉ HLAVNÍ ČINNOSTI ÚČASTNÍKŮ SYSTÉMU DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI A IDS

Kraj (samospráva kraje)

- Zpracovává a schvaluje koncepci a rozvojové záměry v oblasti veřejné dopravy.
- Schvaluje standardy DO.
- Schvaluje rozsah DO pro své území.
- Stanovuje rozsah podílu státu na zajištění DO (rozpočet).
- Schvaluje pravidla pro uzavírání smluv v režimu závazku veřejné služby.
- Schvaluje ceník VLAD a později tarif IDS.
- Schvaluje ekonomická pravidla pro hospodaření s prostředky na DO.

Dopravní úřad (Krajský úřad)

- Vydává licence dopravcům ve veřejné linkové autobusové dopravě (v drážní dopravě uděluje licenci příslušný drážní správní úřad).
- Schvaluje jízdní řády (JŘ) ve VLAD a projednává železniční JŘ.
- Vykonává státní odborný dozor nad financováním DO.
- Odpovídá za účelné využití dotace na DO z rozpočtů státu, kraje a obcí.
- Uzavírá s dopravci smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění DO. Podle zákona č. 194/2010 Sb. toto může provádět i organizátor.

Obec

- Předává organizátorovi požadavky na svou DO, údaje o dotacích poskytovaných na dopravu mimo režim DO kraje a o využívání dopravy obyvateli obce.

Organizátor

- Organizačně a smluvně zajišťuje DO kraje.
- Přípravuje, zavádí a organizuje IDS (finance, tarif, smlouvy, prodejní a odbavovací systém, IS, ...).
- Trvale sleduje a vyhodnocuje ekonomiku a kvalitu DO, analyzuje trendy, navrhuje opatření a aktivně je uplatňuje.
- Provádí kontroly výkonů, nákladů a tržeb.
- Koordinuje JŘ a optimalizuje DO dle poptávky, účelnosti a ekonomiky.
- Zadává dopravcům rámec pro zpracování JŘ.
- Navrhuje a uplatňuje technické a provozní standardy kvality DO.
- Přípravuje, uzavírá a koordinuje smlouvy pro provozní, finanční, technické a organizační zabezpečení IDS.
- Sjednává s dopravci cenu dopravního výkonu.
- Organizuje výběrová řízení na zajištění dopravních výkonů dle zákonů a pravidel schválených zastupitelstvem kraje.
- Postupně naplňuje standardy DO, které schválil kraj.
- Přípravuje podklady a návrhy pro rozhodování samosprávy kraje v oblasti dopravy.
- Aktivně vyhledává a vyhodnocuje podněty ze strany obcí a cestujících, navrhuje opatření a tato uskutečňuje.
- Reprezentuje a zastupuje IDS vůči účastníkům IDS a vůči třetím osobám.
- Jedná se zájemci o vstup do IDS.

Dopravce

- Provozuje dopravu dle podmínek licence, dle schválených JŘ na linkách uvedených ve smlouvě.
- Poskytuje organizátorovi údaje o dopravním výkonu, nákladech a tržbách.
- Zpracovává JŘ dle rámcového zadání organizátora.
- Na základě smlouvy s organizátorem vykonává obslužné činnosti pro IDS (informační a prodejní systém).

Cestující

- Cestující při využívání služeb veřejné dopravy vždy porovnává očekávanou kvalitu s kvalitou vnímanou a vytváří zpětnou vazbu organizátorovi. V případě nespokojenosti uplatní svou výhradu nebo námět u organizátora – buď přímo nebo prostřednictvím dopravce nebo obce.

5.3 NÁVRH NA ZALOŽENÍ KRAJSKÉHO ORGANIZÁTORA DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

V této kapitole se navrhuje založení krajského organizátora DO, specifikuje se tento subjekt, zdůvodňuje se jeho existence a navrhuje se a zdůvodňuje jeho vhodná právní forma.

Poznámka k terminologii - připomenutí:

Pro krajského organizátora DO a integrovaného systému veřejné hromadné dopravy (IDS) se bude dále používat označení „organizátor DO“ nebo „organizátor“.

5.3.1 CO JE TO ORGANIZÁTOR DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Organizátor DO je specializovaný subjekt (odborná servisní organizace), kterou si objednatelé dopravy (kraj, města a obce kraje) zřizují nebo zakládají za účelem praktického uskutečňování svých dopravních zájmů a zájmů obyvatel, které zastupují.

Praktické uskutečňování těchto dopravních zájmů provádí organizátor vykonáváním řady činností. Tyto činnosti lze rozdělit do dvou základních oblastí:

- koordinace dopravní obslužnosti na území kraje a její organizační zajištění,
- zavádění, koordinace, řízení, správa a rozvoj integrovaného dopravního systému.

Konkrétní právní forma organizátora DO a také konkrétní soubor činností, které bude vykonávat, může být různorodý. Výchozím bodem pro volbu vhodné formy a náplně činnosti organizátora DO je stanovení cílů, kterých chtějí zakladatelé organizátora (objednatelé dopravy) dosáhnout a to, jakými konkrétní činnostmi jej pro zajištění těchto svých cílů pověří.

Zdůvodnění potřeby organizátora DO obsahuje následující kapitola 5.3.2.

Právní formu krajského organizátora DO řeší kapitola 5.3.4.

5.3.2 ZDŮVODNĚNÍ POTŘEBY ORGANIZÁTORA DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Důvodem vzniku organizátora DO je proto potřeba objednatelů dopravy zajistit tvorbu dopravní obslužnosti někým, kdo to bude mít plně v popisu práce, postupně se stane organizační autoritou respektovanou obcemi a dopravci a bude mít pro svou činnost dostatečnou odbornou lidskou kapacitu.

Komentář

Integrovat je výhodné dopravní systémy, které jsou plně organizovány z jednoho místa. Iniciativu v integraci musí v takovém případě na základě rozhodnutí Zastupitelstva kraje vyvíjet pověřený organizátor DO. Dokud mají rozhodující slovo v praktickém sestavování jízdních řádů a jejich koordinaci dopravci, neboť dopravní úřad není profesionálně vybaven ani nezadává externí zakázky pro sestavení jízdního řádu podle potřeb kraje, je velmi obtížná koordinace jízdních řádů jakožto první krok k integraci.

Do roku 2002 se na tvorbě DO území okresů podílely okresní úřady (OkÚ) (orgán státní správy, dopravní úřad, licenční úřad) a dopravci. Systém veřejné linkové dopravy byl de-facto organizován dopravci, kteří sestavovali jízdní řády. Dopravci měli rozhodující slovo v praktickém sestavování JŘ a jejich koordinaci, kdy se (přirozeně) snažili jménem dopravního úřadu (OkÚ) naplánovat si svůj výkon tak, aby v rámci disponibilní státní dotace získali maximum a současně získali dostatečnou tržbu. Okresní úřady schvalovaly JŘ (přitom by šlo o účinnou a věcně účelnou formu regulace VLAD oproti problematické regulaci licencemi) a rozdělovaly dopravcům dotace. Tento stav znamenal, že DO tvořili dominantní dopravci. Skutečnou odpovědnost za veřejnou dopravu z hlediska regionální koncepce, účelnosti a dopravní, ekonomické a organizační provázanosti nenesl nikdo.

Důsledkem bylo provozování veřejné dotované dopravy autonomními nespolupracujícími dopravními systémy, obtížné uplatňování standardů, odstranění souběhů dotovaných linek/spojů stejných nebo konkurenčních systémů (VLADxČD, VLADxMHD) i totožných dotovaných dopravců. Závažným důsledkem byla existence různých nákladových cen pro dopravce provozující totožnou „neměstskou“ linkovou autobusovou dopravu. Řadu problémů při provádění těchto dopravně-provozních opatření lze nepochybně přičíst i na vrub nechuti dopravců pojmát své podnikatelské aktivity velkoryseji v kontextu aktivit jiných dopravců.

Okresní „studie optimalizace DO“ byly často (až na výjimky) nepraktickými jednorázovými studiemi od stolu než věcným systémovým návrhem modelu DO, který by vykazoval rovnováhu mezi účelným dopravním a tarifním řešením regionální dopravy a jeho ekonomickým a organizačním zajištěním.

Změnit tento stav má možnost krajského zřízení. Vznikem krajů nastala změna ve způsobu rozhodování o rozsahu a kvalitě DO. Státní správa (OkÚ) je v této oblasti nahrazena samosprávou kraje. Odpovědnost za organizaci DO kraje převzala samospráva kraje, která může založit/zřídit subjekt – organizátora.

Se vznikem krajů vznikla v porovnání s okresy i výrazně větší území, která je nutné organizačně obsáhnout. V tomto uskupení veřejnou dopravu zajišťuje podstatně více dopravních firem, než jak tomu bylo v podmínkách okresů a lze očekávat i úměrné zvýšení střetů zájmů jednotlivých subjektů. Předchozí model organizace DO je nepoužitelný, protože v tak velkém rozsahu by byl nefunkční. Představoval by totiž soubor smluvních vztahů mezi několika desítkami dopravců a stovkami obcí, což by v krajním případě znamenalo vznik mnoha stovek smluv. Ty by nebyly nikde soustředěny, takže by bylo jen velmi obtížné zjistit aktuální stav zajištění dopravní obslužnosti, celkový dopravní výkon a skutečné náklady. Takovýto nástroj realizace strategických rozvojových cílů kraje by byl ovšem neúčinný.

Za této nové situace je účelné organizovat DO kraje prostřednictvím k tomu zřízené instituce organizátora dopravní obslužnosti kraje. Jeho úkolem je vytěžit maximum ze systému, a to jak po stránce ekonomické, tak organizační.

Tato instituce je pro zajištění optimálního řízení dopravních systémů v rozsahu území se stovkami tisíc obyvatel již nutností. Nebude znamenat v podstatě žádné náklady navíc, protože pouze soustředí činnosti z více institucí do jednoho organizačního centra, tj. zejména koordinaci jízdních řádů, oběhů vozidel, kalkulace nákladů, evidenci jízdného atd. Tzn., že bude vykonávat činnosti, které se v současné době v převážné většině již vykonávají, ale bez vzájemné provázanosti, takže neefektivně. Činnost organizátora by měla naopak přinést podstatné zefektivnění řídicích činností, zejména v provázanosti jednotlivých spojů, odstranění zbytečných souběhů a vykonáváním dalších duplicitních činností. Hlavním ukazatelem úspěšnosti jeho činnosti by měl být růst počtu přepravených osob (cestujících) v závislosti na růstu přepravních potřeb obyvatel regionu.

Zkušenosti jak ze zahraničí, tak již i tuzemské potvrzují, že nezbytným předpokladem pro přípravu, správu a rozvoj systému DO a IDS je existence organizátora, který reprezentuje dopravní zájmy obyvatel kraje a objednatelů dopravy, tyto zastupuje a prakticky zajišťuje jejich dopravní zájmy.

5.3.3 VYMEZENÍ OBVYKLÝCH ČINNOSTÍ ORGANIZÁTORA DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Obvyklé hlavní činnosti organizátora, které jsou uvedeny v kapitole 5.2.2, jsou v této kapitole rozvedeny a pro přehlednost rozděleny podle vztahu konkrétních činností organizátora k jednotlivým účastníkům v systému DO. Navrhuje se, aby tyto činnosti organizátor DO vykonával.

a) Organizátor DO ve vztahu ke svým zřizovatelům/zakladatelům, resp. majitelům

- Reprezentuje a zajišťuje dopravní zájmy kraje, měst a obcí.
- Odpovídá za organizování a zajišťování DO, rozvoj IDS a trvalou optimalizaci dopravy s ohledem k dostupným financím.
- Rozpracovává úkoly samospráv a zajišťuje jejich provedení.
- Poskytuje informační a odborný servis samosprávám a dopravnímu úřadu.

b) Organizátor DO ve vztahu ke kraji, městům a jejich dopravním úřadům, jejichž úkolem je zajištění dopravní obslužnosti kraje a ve vztahu k obcím, které mohou zajišťovat dopravní obslužnost území obcí, zejména:

- Garantuje stanovení a odpovídá za navržení takového rozsahu DO kraje, která účelně pokryje maximum přepravních potřeb za přiměřené náklady objednatelů dopravy.
- Přebírá odpovědnost za přípravu a organizační zajištění dopravní obslužnosti kraje.
- Odpovídá objednatelům dopravy za efektivní využívání zdrojů pro financování veřejné dopravy v kraji, tzn. za zajištění DO za nejvýhodnějších dopravně-ekonomických podmínek.
- Navrhuje a uplatňuje standardy DO.
- Trvale sleduje a vyhodnocuje ekonomiku DO kraje, analyzuje nežádoucí trendy, navrhuje opatření a aktivně je uplatňuje.

- Trvale sleduje a vyhodnocuje vývoj přepravních potřeb a zajištění dopravní nabídky, na základě kterých uplatňuje optimální způsob zajištění přepravních potřeb cestujících po stránce linkových vedení a jízdních řádů a po stránce optimálního využití dopravních kapacit dopravců.
- Zajišťuje a zpracovává podklady pro výkon státní správy na úseku dopravní obslužnosti.
- Aktivně usiluje o zlepšování úrovně poskytovaných dopravních služeb v oblasti veřejné hromadné dopravy v kraji. Trvale sleduje a vyhodnocuje jejich kvalitu u jednotlivých dopravců a navrhuje zlepšení.
- V rámci IDS definuje a uplatňuje jednotnou objednávku dopravy a zajišťuje její realizaci začleněnými dopravci na základě vzájemných smluvních vztahů mezi dopravci, organizátorem, obcemi a dopravními úřady.
- Přípravuje podklady pro výběrová řízení pro zabezpečení dopravních výkonů.
- Organizuje, uskutečňuje a kontroluje finanční toky v rámci DO a IDS.
- V rámci IDS navrhuje jednotný tarifní systém, tarifní a přepravní podmínky, společné jízdní doklady a odbavovací systémy dopravců. Provádí koordinaci a optimalizaci jízdních řádů a linkových vedení dopravců.
- Zajišťuje informační systém IDS.
- Zpracovává koncepci tarifního, odbavovacího, prodejního a informačního systému. Zpracovává projekty rozvoje IDS a řídí jejich realizaci. Přípravuje a uskutečňuje další vývojové kroky IDS. Zpracovává a uplatňuje technické a provozní standardy IDS zejména pro informační systém, vybavení a označování dopravních prostředků a zastávkových zařízení, pro zajištění spolehlivosti provozu a jeho kvality a pro obsah, formu a ochranu integrovaných jízdních dokladů.
- Přípravuje, uzavírá, mění a koordinuje smlouvy, které upravují provozní, finanční, technické a organizační zabezpečení IDS. Zajišťuje a koordinuje projednávání těchto smluv.
- Je správcem veškeré dokumentace spojené s IDS.
- Jedná s novými obcemi a dopravci o vstupu do IDS a o formě a podmínkách jejich vstupu. Na základě sjednaných podmínek řídí jejich začleňování do IDS.
- Reprezentuje a zastupuje krajský IDS vůči účastníkům IDS, vůči třetím osobám a vůči veřejnosti.

Pozn.: „Takový rozsah“ DO kraje zde znamená nalezení dopravně technického řešení, dle kterého bude potřebný dopravní výkon provozován (tzn. určení, "jak hodně se bude jezdit a jak se bude jezdit") a současně nalezení ekonomického modelu, který umožní takovýto dopravní výkon uhradit (tzn. určení, "za kolik se bude jezdit a kdo kolik uhradí").

c) Organizátor DO ve vztahu k cestujícím zejména:

- Udržuje a zvyšuje atraktivitu veřejné hromadné dopravy oproti dopravě individuální vyváženou tarifní a dopravní nabídkou (optimální návaznosti, nabídka dopravy dle poptávky v zaručených standardech kvality, ekonomicky únosné jízdné v jednotném tarifním systému).
- Aktivně vyhledává, reaguje a řeší připomínky cestujících.
- Spravuje společný dopravně informační systém a poskytuje informační servis (snazší porozumění dopravnímu systému, snazší získávání jízdenek, zvýšení informovanosti o možnostech a variantách dopravního spojení v systému i mimo něj).

d) Organizátor DO ve vztahu k dopravcům zejména:

- Formuluje a zadává jednotnou dopravní zakázku tím, že definuje objednávku dopravy a zajišťuje její pokrytí dopravci začleněnými do IDS na základě smluvních vztahů a podmínek mezi dopravci, organizátorem, obcemi a dopravními úřady.
- Vypočítává podíly dopravců na tržbách a dotacích za výkony IDS dle smluvně dohodnutého způsobu, provádí zúčtování tržeb IDS.
- Koordinuje linková vedení, jízdní řády a oběhy vozidel.
- Je smluvním partnerem dopravcům v systému IDS.
- Navrhuje, zpracovává a projednává technické a provozní standardy DO a kontroluje jejich dodržování.
- Spolufinancuje nebo zprostředkovává financování investic v dopravním systému.
- Navrhuje, zpracovává a projednává koncepci prodejního a odbavovacího systému.

- Spravuje společný dopravně informační systém.
- Poskytuje poradenskou činnost na plánech technického rozvoje.

5.3.4 MOŽNÉ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA

Právní kodifikace organizátora DO je jedním z mnoha právních aspektů integrace veřejné hromadné dopravy. Organizátor DO může mít pro plnění svých obvyklých činností některou z následujících právních forem:

- organizační složka obce nebo kraje (odbor/oddělení obecního, městského nebo krajského úřadu),
- příspěvková organizace zřízená obcí nebo krajem,
- rozpočtová organizace zřízená obcí nebo krajem,
- společnost s ručením omezeným založená obcí, krajem, více obcemi nebo více kraji,
- akciová společnost založená obcí, krajem, více obcemi nebo více kraji,
- obecně prospěšná společnost založená obcí nebo krajem,
- dobrovolný svazek obcí.

Další případné formy (např. zájmové sdružení založené obcemi nebo kraji jako právnickými osobami nebo sdružení bez právní subjektivity založené obcemi nebo kraji jako právnickými osobami nebo orgán vytvořený obcemi nebo kraji na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu) se považují pouze za teoretická, než jako praktická řešení.

5.3.5 VÝHODY A NEVÝHODY NĚKTERÝCH PRÁVNÍCH FOREM ORGANIZÁTORA

Společnost s ručením omezeným je nejrozšířenější forma obchodní společnosti. Jsou s ní dlouhodobě dobré zkušenosti v případě jejího využití pro organizaci dopravních systémů (např. ostravský organizátor KODIS s.r.o., ale i zahraniční dopravní svazy, kde s.r.o. není kodifikována jinak než v ČR). Její výhodou je možnost vytváření orgánů společnosti a úprava způsobů vnitřní organizace podle jejího charakteru a potřeb. U akciové společnosti jsou orgány společnosti přesně určeny, včetně jejich pravomocí a způsobu jednání, který je zcela podřízen výkonu vlastnických práv ve společnosti, což není v tomto případě nejdůležitějším motivem zřízení organizátora.

Rovněž související „okolostruktura“ akciové společnosti spojená s vykonáváním akcionářské agendy by mohla tomuto „plíživě“ podřídit vnitřní chod organizátora. Nezanedbatelná je také výše základního kapitálu 2 mil. Kč.

Tab. 5.1: Výhody a nevýhody právních forem organizátora

Právní forma	Výhody	Nevýhody
Akciová společnost založená krajem	<ul style="list-style-type: none"> • Právní subjektivita. • Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po jeho založení. • Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. • Počet vlastníků není omezen. • Je odděleno vykonávání odborných dopravně inženýrských činností od výkonu státní správy (dopravního úřadu). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejsou ověřené zkušenosti. • Organizace společnosti je zcela podřízena výkonu vlastnických práv. • Administrativně náročná akcionářská agenda. • Nemalé náklady na založení (akt založení).

Právní forma	Výhody	Nevýhody
Společnost s ručením omezeným založená krajem	<ul style="list-style-type: none"> • Ověřené dobré zkušenosti. • Právní subjektivita. • Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po jeho založení. • Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. • Je fyzicky odděleno vykonávání odborných dopravně inženýrských činností od výkonu státní správy (dopravního úřadu). 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximální počet společníků je 50. • Nemalé náklady na založení (akt založení).
Příspěvková organizace zřízená krajem	<ul style="list-style-type: none"> • Právní subjektivita. • Nízké zřizovací náklady (akt zřízení). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejsou příliš ověřené zkušenosti. • Zřizovatelem může být pouze jeden subjekt. Nemožnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po založení. • Nemůže mít vlastní majetek ani vlastnická práva. • Činnost a hospodaření jsou pod přímou kontrolou pouze jejího zřizovatele. • Veškerá pracovní a provozní rozhodnutí podléhají předchozímu schválení (jediného) zřizovatele formou usnesení rady nebo zastupitelstva. Nesvéprávné postavení vůči zřizovateli. Předpoklad neoperativnosti a malé pracovní akčnosti. • Obtížné provedení změny stavu uvnitř organizace i vnějších vztahů – rozhoduje (usnesením rady nebo zastupitelstva) zřizovatel. • Nemožnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. • Omezené možnosti v personální oblasti (odměňování pracovníků). • Nezaručuje fyzické oddělení vykonávání odborných dopravně inženýrských činností od výkonu státní správy (dopravního úřadu).
Dobrovolný svazek obcí	<ul style="list-style-type: none"> • Právní subjektivita. • Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po jeho založení. • Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nízké zřizovací náklady (akt zřízení). • Nejsou ověřené zkušenosti. • Nemožnost založení jiným subjektem, než je obec. • Předpoklad neoperativnosti a malé pracovní akčnosti. • Obtížné vyčlenění zaměstnanců sdružených obcí jako samostatných plnohodnotných pracovníků organizátora. • Omezené možnosti v personální oblasti (zejména v odměňování pracovníků). • Nemůže zakládat právnické osoby.

5.3.6 POZNÁMKA K ÚČASTI DOPRAVCŮ VE SPOLEČNOSTI ORGANIZÁTORA

Účast dopravce ve společnosti organizátora se zásadně nedoporučuje, protože je v rozporu s principem transparentnosti financí a jejich užití a nezávislostí organizátora DO. Organizátor jako organizační autorita musí být závislý pouze na objednateli dopravy, tj. na samosprávě (samosprávách), která si jej zřídila proto, aby uskutečňoval její dopravní zájmy a aby plnil funkci nezávislé servisní organizace kraje a obcí pro zajištění DO a pro postupné budování IDS.

Zdůvodnění:

1. Vzhledem k důležitosti funkce organizátora je požadavek na jeho nezávislost a transparentnost legitimní a nutný. Organizátor má koordinovat zájmy objednatelů dopravy a poté je zastupovat a jednat s dopravci. Je proto nemyslitelné, aby byl dopravce zároveň spoluvlastníkem organizátora a byl tak zastoupen v obou smluvních stranách, sám sobě zadával zakázku, sám sebe kontroloval a sám sobě hradil ztrátu.
2. Neúčast dopravce v organizaci organizátora nepopírá princip spolupráce a partnerství. Je nesporné, že dopravci při přípravě integračních projektů musí být do děje zapojeni, jednak nelze jejich stanoviska jednoznačně opomíjet a jednak jsou „do toho v případě problémů taky namočení“. Princip spolupráce a partnerství by měla naplňovat nově profilovaná pracovní skupina. V moravskoslezském ODISu se představitelé dopravců pravidelně účastní valných hromad organizátora KODIS s.r.o. jako stálí hosté.
3. Za stavu účasti dopravce ve společnosti organizátora lze od představitelů samospráv (zastupitelé) i od (o zakázku usilujících a konkurujících si) dopravců očekávat poukazování na nerovné podmínky, netransparentnost, prodražování systému a různá podezření z nekalosti.
4. Problematické stanovení podílu dopravců na vlastnictví organizátora. Např. dosáhnout cílového stavu 35 % podíl (nebo jakýkoliv jiný podíl) dopravců systémovým a spravedlivým pravidlem nelze. Technicky to znamená buď zvyšovat základní kapitál a zvyšovat/snižovat základní kapitál, resp. zvyšovat/snižovat obchodní podíly společníků nebo stávající obchodní podíly převádět na jiné (již stávající) společníky. Administrativní aparát organizátora by byl zahlcen realizací změn ve vlastnické struktuře společnosti. Stabilita struktury dopravců je a bude (na rozdíl od obcí) trvale malá: počet dopravců a jejich výkony jsou proměnlivé. To je přirozené dáno otevřeným trhem a konkurenčním prostředím. Zde je obtížné stanovit, kteří dopravci mají být společníky a kteří ne nebo ještě ne, a když ano, tak s jakým podílem, případně na jak dlouho a/nebo do uskutečněných změn (jak velkých?) v jejich podílu na trhu. Klíčem by mohl být podíl výkonů v dotované dopravě, ale ten bude proměnlivý, i když s periodou např. pětileté smlouvy na výkony. Samostatnou otázkou by byl podíl železničního dopravce, který se o nynější prakticky monopolní postavení nijak nezasloužil. Dokonale spravedlivé pravidlo zde neexistuje. Uvedené platí pro s.r.o. i pro a.s. (obchodní podíl lze nahradit akciemi a společníky akcionáři).
5. Spoluvlastnictví organizátora dopravcem a z toho vyplývající účast dopravce na řízení organizátora (který je zakládán z důvodu zajišťování zájmů kraje a obcí) může komplikovat smluvní a ekonomické vztahy v IDS.
6. Spolupráce organizátora s dopravními odborníky dopravců může být velmi kvalitní u dopravců, kteří mají zájem o vstup do systému a u dopravců, kteří jsou vázáni smluvními vztahy v systému, nikoliv spolupráce na základě vlastnických vztahů.
7. Účast dopravce v organizátorovi by byla v rozporu se současnou legislativou EU, která je v ČR platná od roku 2004 v souvislosti s naším vstupem do EU. Je to zejména otázka pořádání výběrových řízení na vykonavatele dopravních výkonů, udělování licencí, nezávislosti organizátora, odstupu od specifických zájmů jednotlivých dopravců, otevřeného vstupu dopravců do systému.
8. Účast dopravce ve společnosti organizátora neodpovídá stavu a vývoji v zemích, kde jsou integrované systémy vývojově nejdále (zejména Německo a Rakousko). Zde jsou vidět tyto dvě tendence:
 - ústup od spoluúčasti dopravců v organizátorovi,
 - ústup od spoluúčasti státu v organizátorovi.

Příčinou těchto tendencí je vývoj legislativy a procesy regionalizace v těchto zemích. Proto by účast dopravce ve společnosti organizátora byla systémovou chybou a existence organizátora jako nezávislé servisní organizace objednatelů pro zajištění DO a postupného budování IDS by ztratila smysl.

5.3.7 ODVOZENÍ KRITÉRIÍ PRO POSOUZENÍ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA

Konkrétní podoba organizátora a také soubor činností, které bude vykonávat, může být značně různorodý. Proto východiskem pro volbu vhodné formy a náplně činnosti organizátora IDS je stanovení cíle, kterého chtějí zakladatelé organizátora DO dosáhnout a jakými činnostmi jej chtějí za účelem dosažení těchto cílů pověřit.

Lze předpokládat, že kraj usiluje o dosažení cílů veřejné dopravy, které byly formulovány výše v kap. 4.3 (důvody vytváření IDS) a v kap. 5.3.2 (důvody pro vznik organizátora), a že za tímto účelem má být pověřen vykonáváním činností vymezených v kap. 5.3.3 (vymezení obvyklých činností organizátora).

Na tomto základě jsou odvozena tato kritéria, jejichž splněním byly posuzovány možné právní formy organizátora:

1. Právní subjektivita.
2. Možnost účinného (postupného) podílení se objednatelů (kraje, měst a obcí kraje) na tvorbě své DO prostřednictvím řízeného formulování zadání pro činnost krajského organizátora s jeho zodpovědností za plnění tohoto jejich zadání.
3. Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších objednatelů ze subjektu organizátora po jeho založení.
4. Fyzické oddělení výkonu odborných dopravně inženýrských činností organizátora od výkonu státní správy (dopravního úřadu, licenčního úřadu).
5. Předpoklad respektování organizátora obcemi a dopravci jako nezávislé organizační autority, která je odbornou servisní organizací objednatelů dopravy, partnerem dopravců a prostředníkem v jednáních mezi objednavateli a dopravci.
6. Možnost účinně motivovat své pracovníky (odborníky zaplatit a udržet, samostatně vybírat a vychovávat nové).
7. Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost.
8. Kladná tuzemská zkušenost s danou právní formou.

5.3.8 POSOUZENÍ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Posouzení právní formy organizátora je koncipováno jako poměřování jednotlivých možných právních forem k tomu, zda daná právní forma splňuje odvozená posuzovací kritéria. Provedené posouzení je zapsáno v tabulce 5.2.

Tab. 5.2: Posouzení právních forem organizátora dopravní obslužnosti

		Posuzovací kritérium								Počet splněných kritérií
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Právní forma organizátora	a	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹	0
	b	☺	☹	☹	☺	☹	☹	☹	☺	4
	c	☺	☹	☹	☺	☹	☹	☹	☹	3
	d	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	8
	e	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☹	7
	f	☺	☹	☹	☺	☹	☹	☺	☹	3
	g	☺	☺	☺	☺	☹	☹	☺	☹	5

V posouzení kritériím nejlépe vyhovuje společnost s ručením omezeným (d) a akciová společnost (e).

Význam symbolů a označení použitých v tabulce je tento:

a, b, ..., g - právní forma organizátora (viz kapitola 5.3.4)

1, 2, ..., 8 - posuzovací kritéria (viz kapitola 5.3.7)

Pole vyplněné symbolem ☺ znamená, že daná právní forma splňuje dané kritérium.

Pole vyplněné symbolem ☹ znamená, že daná právní forma nesplňuje dané kritérium.

Pole vyplněné symbolem ☺ znamená neutrální hodnocení toho, zda daná právní forma kritérium splňuje nebo nikoliv. Může a také nemusí jej splňovat. V případě kritéria 6 totiž vždy existují „cesty“ jej dosáhnout. Ale je otázkou, zda by tak šlo činit trvale. V případě kritéria 5 lze obtížně posoudit, jak by i kvalitní zaměstnanci reprezentující organizátora odbourali možný pohled na organizátora ve formě *f* a *g* jako na nečitelné těleso, které se může scházet „když je čas“ než jako na korektní organizaci. U formy *b* a formy *c* nelze nevidět rozhodování zřizovatelů úplně o všem, což jeho profilování jako svéprávného neumožňuje.

5.3.9 VÝSLEDEK POSOUZENÍ A DOPORUČENÍ PRÁVNÍ FORMY KRAJSKÉHO ORGANIZÁTORA

Z provedeného posouzení vyplývá, že vzhledem ke zvoleným kritériím, které byly odvozeny od možnosti účinně vykonávat obvyklé činnosti organizátora, se jeví jako nejvhodnější forma obchodní společnost.

Zde existuje alternativa akciová společnost nebo společnost s r.o.

Návrh právní formy musí být podřízen účelu, ke kterému je organizátor zakládán, tj. organizačně zajistit dopravní zájmy kraje a jeho obcí v oblasti veřejné hromadné dopravy. Z tohoto hlediska je pro řízení společnosti ze strany zřizovatelů nejvhodnější formou společnost s ručením omezeným.

Zdůvodnění:

Společnost s r.o. (i a.s.) lze jako jediné obchodní společnosti založit i za jiným účelem než podnikání (a dosahování zisku), což koresponduje s veřejnoprávní povahou organizátora, protože vše co bude organizátor vykonávat bude pouze servis pro výkon samostatné působnosti samosprávných celků (kraj a obce).

Takovýto organizátor DO bude mít při současné legislativě úkoly jen organizační a bude stát vedle základního vztahu správní úřad – dopravce. Nebude tedy (do doby případných novel stávajících nebo přijetí nových zákonů) příjemcem prokazatelné ztráty, nebude svým jménem vydávat jízdní doklady, nebude uzavírat smlouvy o závazcích veřejné služby, nebude vykonávat nic z činností dopravních úřadů v přenesené působnosti (schvalovat, udělovat, povolovat, zakazovat).

Působnost organizátora v organizování veřejné dopravy a budování IDS by měla být celokrajská. Je však zřejmé, že organizátor nebude moci okamžikem založení (vzniku) vykonávat své činnosti v plném rozsahu a síle. Naopak. Bude postupně posilovat jak rozsahem činností, tak i personálně.

Organizačně a technicky nejsnazší cesta pro založení organizátora je asi jeho založení jedním společníkem (vlastníkem), kterým je kraj.

Nedoporučuje se aplikovat přechodné řešení, které by „dočasně“ organizátora umístilo v krajském úřadu (ať v jakémkoliv organizačním provedení a zařazení) a oddálilo by vznik s.r.o.

Ze všeobecné zkušenosti vyplývá, že mnohá dočasná řešení by se mohla stát trvalým stavem, a že je mnohdy obtížnější měnit stávající stav než vytvořit nový, nezatížený stavem minulým. Nejde o technickou či administrativní otázku změny – založení s.r.o. je technickou záležitostí (zde ovšem s politickou podporou) – ale o to, že by kraj už na počátku nastavil vše jinak, než deklaruje, že chce, aby tak bylo.

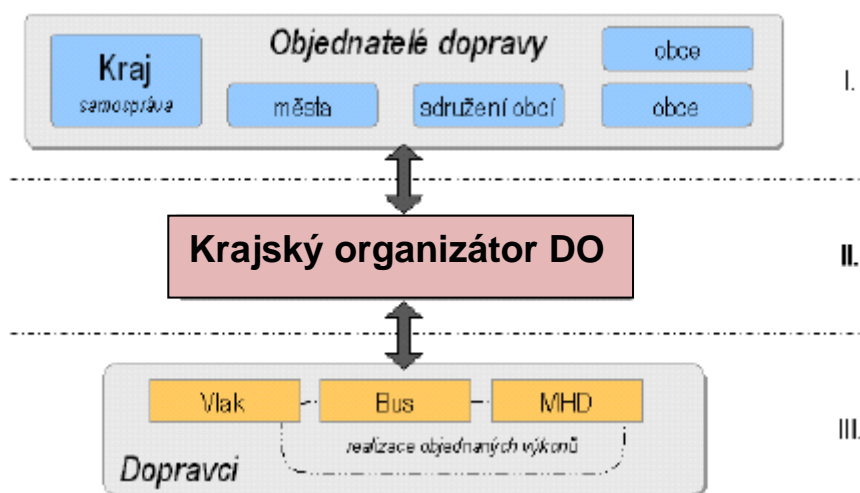
Pokud by se organizátor stal součástí krajského úřadu, ať už v jakémkoliv organizačním provedení a zařazení (uvnitř či vně např. odboru dopravy), nedošlo by ve vnímání obcí a dopravců k fyzickému oddělení výkonu odborných dopravně inženýrských činností organizátora od výkonu státní správy (dopravního úřadu, licenční úřadu), i když se bude opakovaně argumentovat a vysvětlovat, že to tak není. Budoucími účastníky IDS bude tato forma vnímána jako další úřad „na kraji“ s navždy zaručenou existencí.

Toto by se mohlo s organizátorem „táhnout“ a obtížně by si budoval postavení nezávislého odborného specialisty a prostředníka v jednání mezi objednateli a dopravci.

Rovněž to může mít negativní dopad na budoucí pracovníky organizátora, kteří nemusejí zvládnout přechod z role státního zaměstnance a osvojení si role zaměstnance veřejnoprávní obchodní společnosti se spoluzodpovědností za existenci svou i této organizace.

5.4 NÁVRH ORGANIZAČNÍHO USPOŘÁDÁNÍ PRO IDS

Jako organizační uspořádání IDS lze navrhnout toto tříúrovňové organizační uspořádání:



Obr. 5.1: Tříúrovňové organizační uspořádání IDS

I. Rozhodovací úroveň

Vzhledem k platné legislativě budou subjekty rozhodovací úrovně společníky organizátora (kraj, obce kraje) z titulu vlastníků obchodní společnosti organizátora. Společnými orgány vlastníků organizátora jsou valná hromada, která formuluje záměry ve veřejné hromadné dopravě a tím dává politické i věcné zadání managementu organizátora, schvaluje jednotná pravidla pro objednávku a financování dopravy (která navrhne a v pracovní skupině projedná organizátor (úroveň II)). Dalšími orgány vlastníků organizátora jsou jednatele a dozorčí rada.

Objednatelé dopravy jsou prostřednictvím s.r.o. sdružení ve společném zájmu (ti co nejsou společníky tak prostřednictvím smluv) s pravidly spolupráce zakotvenými ve stanovách organizátora nebo ve smlouvách formou umožněnou zákonem o obcích.

Takto sdružení objednatelů rozhodují a stanovují pravidla zejména:

- pro provoz a financování veřejné hromadné dopravy na základě podkladů připravených svojí manažerskou organizací (organizátorem DO);
- druh dopravního systému, návrhy jízdních řádů, turnusy vozidel, skladbu vozového parku, způsob a rozsah financování provozu, smlouvy mezi objednateli a organizátorem, zadání jednotných podmínek pro zajištění a financování DO v kraji.

II. Organizační, koordinační a kontrolní úroveň

Tuto úroveň naplňuje svou činností organizátor. Má koordinační roli mezi objednateli (platforma spolupráce objednatelů – valná hromada, pracovní skupina) a dopravci (platforma spolupráce – např. svaz dopravců formou sdružení právnických osob dle Občanského zákoníku).

Na této úrovni organizátor:

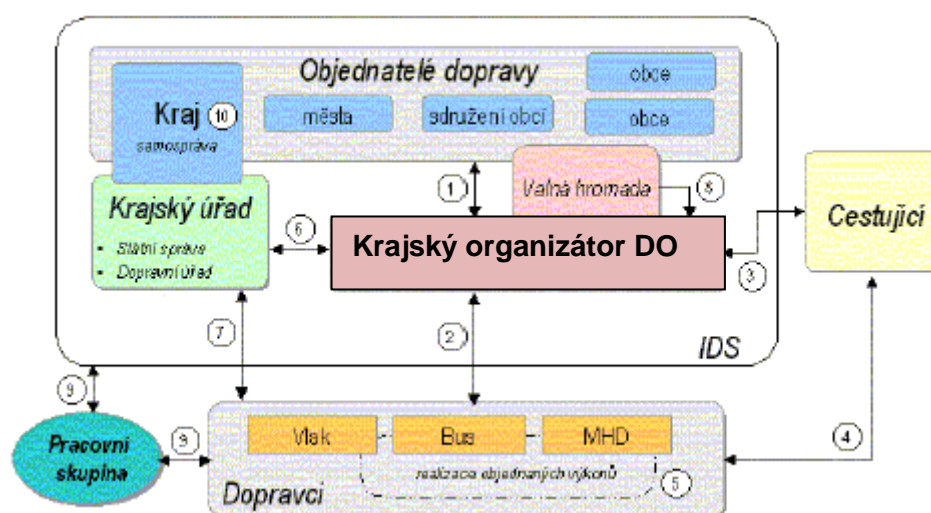
- Shromažďuje veškerá data o dopravním systému, analyzuje je a vypracovává návrhy řešení ve variantách, které předkládá prostřednictvím valné hromady (dozorčí rady) společníkům (tzn. vlastníkům).

- Na základě rozhodnutí vlastníků smluvně zajišťuje realizaci schválených variant plánů, opatření, projektů atd. s dopravci a ostatními dodavateli.
- Navrhuje jednotná pravidla pro objednávku a financování dopravy.
- Zpracovává jednotný koncept dopravní obslužnosti (se zadáním pro vyhotovení koordinovaných jízdních řádů) ve sjednaných standardech.
- Organizačně, smluvně a finančně zajišťuje DO.
- Koncipuje, zavádí, rozvíjí jednotný tarifní a odbavovací systém a sjednocuje Smluvní přepravní podmínky a tarifní systém.
- Zpracovává a uplatňuje model pro dělbu tržeb za jízdné.

III. Realizační úroveň

Realizace přepravních výkonů a odbavování cestujících na základě smluv mezi objednavateli – dopravci a organizátorem (mj. kontrolní role organizátora ve smluvním vztahu).

Vztahy subjektů při řešení DO v definovaných třech úrovních ukazuje obrázek 5.2:



Obr. 5.2: Vztahy subjektů při řešení DO

Vysvětlivky k obrázku 5.2:

- (1) Soustředění poptávky po přepravě a zadání jednotných podmínek pro zajišťování a financování DO kraje.
- (2) Koordinovaná nabídka zpracovaná organizátorem a zapojenými dopravci na základě bodu 1) a požadavku z bodu 3).
- (3) Monitorování poptávky po přepravě, marketing, informační servis, odezva od cestujících.
- (4) Realizace přepravních výkonů a odbavování cestujících na základě smluv mezi objednavateli – dopravci a organizátorem (mj. kontrolní role organizátora ve smluvním vztahu).
- (5) Společný postup při realizaci přepravního výkonu (jednotné smluvní přepravní podmínky a tarif).
- (6) Připomínky a pracovní projednávání JŘ, vyjadřování se k licencím na žádost dopravního úřadu, umísťování zastávek, posuzování souběhů a oběhů vozidel atd.
- (7) Výkon státní správy v přenesené působnosti. Vztah licenčního (dopravního) úřadu a dopravce, zahrnuje zejména: licence, koncese, rozhodnutí, odvolávání, podpisy smluv, platby, státní odborný dozor a kontrolní činnost.
- (8) Vlastnické vztahy dle Obchodního zákoníku, formulace zadání organizátorovi v oblasti DO a IDS.

(9) Pracovní skupina je poradním orgánem organizátora a zřizuje se jako základna pro projednávání a dohody o společných záležitostech. Její členy jsou zástupci kraje a obcí (za samosprávu i státní správu (např. dopravní úřady měst s MHD)), dopravců a organizátor. Jako přizvaní členové pak zástupci odborných organizací a útvarů měst a externí poradci.

(10) Formulace záměrů ve veřejné hromadné dopravě, politické zadání.

5.4.1 ODPOVĚDNOST, PRAVOMOCI A KOMPETENCE ÚČASTNÍKŮ IDS

Odpovědnosti, pravomoci a kompetence účastníků IDS dané zákony a předpisy se nemění a zůstávají u těchto subjektů s tím, že budou vykonávány s respektováním koordinačních a integračních doporučení organizátora.

Vlastní provádění koordinačních a integračních doporučení a návrhů (formulovaných, zpracovaných, připravených organizátorem) se bude provádět v rámci kompetenčních vztahů jednotlivých účastníků IDS, tzn. dle příslušných zákonů (o silniční dopravě, o drahách, o obcích, o krajích, správní řád, obchodní zákoník, občanský zákoník aj.).

V některé ze smluv IDS (základní smlouva, konvence, deklarace, apod.) účastníci organizátora pověřují konkrétními organizačními a integračními činnostmi. Účastníci IDS se zde zavazují respektovat doporučení a návrhy organizátora v těch položkách a v tom rozsahu, se kterými vysloví souhlas v této smlouvě.

5.4.2 KONTROLNÍ SYSTÉM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Doporučuje se, aby segment činností organizátora DO, který souvisí s kontrolou dopravních výkonů a užití financí, byl pojatý jako systém. Takovýto kontrolní systém (resp. podsystém) je složkou organizačně ekonomického podsystému IDS (viz kap. 4.1).

5.4.2.1 KONTROLNÍ FUNKCE V SYSTÉMU DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI A V IDS

Kontrolní funkce v systému dopravní obslužnosti a v IDS (předpoklad, že organizátor bude obchodní společnost):

Kraj (samospráva kraje)

Z titulu subjektu obchodní společnosti dle obchodního zákoníku. Např.

- s.r.o.: z titulu společníka, resp. člena valné hromady, resp. člena dozorčí rady.
- a.s.: z titulu akcionáře, resp. člena valné hromady, resp. člena představenstva, resp. člena dozorčí rady.

Dopravní úřad (Krajský úřad)

- Kontrola v oblasti státní správy – výkon státního odborného dozoru v silniční dopravě.
- V rámci přípravy smluvních vztahů s dopravcem: prověřování „předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty“ předloženého dopravcem (výpočet ztráty).
- Při kontrole plnění podmínek smlouvy s dopravcem:
 - kontrola průkaznosti a oprávněnosti jednotlivých nákladových položek;
 - kontrola evidence tržeb a účinnosti tarifního odbavení cestujících.

Obec (samospráva obce)

- Z titulu subjektu obchodní společnosti dle obchodního zákoníku.

Organizátor

- Vykonává činnosti, kterými jej účastníci systému DO a IDS pověří, a jejichž provádění nebrání právní předpisy (např. kontrola standardů kvality dopravní služby a dodržování technických a provozních podmínek v IDS).

- Z titulu pověření samosprávy kraje a samospráv obcí:

doplňuje kontrolní činnost dopravního úřadu o kontrolu dodržování pravidel pro organizování a financování DO v kraji, které (na jeho návrh) schvaluje zastupitelstvo kraje;

ověřuje věrohodnost, a přesnost podkladů pro zpracování evidencí o rozsahu DO, dopravních výkonech, tržbách a počtu přepravených osob;

prověřuje účinnost přijatých opatření.

Dopravce

- Pouze nepřímo (zprostředkovaně) prostřednictvím obcí, které vlastní své dopravní podniky (dopravce MHD nebo jiné dopravce). Tyto obce vykonávají kontrolu těchto dopravců z titulu subjektu obchodní společnosti dle obchodního zákoníku.

Cestující

- Prostřednictvím svých volených zástupců v zastupitelstvech a radách samospráv.
- Formou nesouladu mezi vyhlášenou nabídkou a jejím praktickým prováděním.

5.4.2.2 KONTROLNÍ SYSTÉM

Kontrolní systém předpokládá existenci organizátora veřejné hromadné dopravy kraje, který organizuje systém veřejné hromadné dopravy v kraji podle potřeb a rozvojových záměrů samosprávy. Z tohoto důvodu je kontrolní činnost související s provozem veřejné hromadné dopravy prováděna ve dvou rovinách.

Kontrolní činnost v oblasti státní správy

Předmět a rozsah kontrolní činnosti je určen zákonem o silniční dopravě, který zmocňuje Ministerstvo dopravy a dopravní úřady k výkonu státního odborného dozoru na úseku financování dopravní obslužnosti. Příslušné prováděcí nařízení vlády k zákonu o silniční dopravě rámcově vymezuje základní zaměření tohoto dozoru. Pro drážní dopravu pak tytéž vztahy upravuje zákon o dráhách. Zabezpečení této zákonné působnosti ze strany dopravních úřadů lze rozdělit do dvou fází, a to:

1. v rámci přípravy smluvních vztahů s dopravcem,
2. při kontrole plnění podmínek smlouvy s dopravcem.

Těžiště prvního úkolu spočívá jednoznačně v řádném a účelném prověřování podkladů předložených dopravcem v rámci předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, především v části výpočtu provozní ztráty.

Vzhledem k tomu, že výnosová složka kalkulace (tj. tržby za přepravu) má značně odhadový charakter, je třeba dozorovou činnost v této fázi maximálně orientovat na odůvodněnost a správnost navrhovaných nákladových vstupů. Předmětem pozornosti by měly být zejména:

- oprávněnost a průkaznost jednotlivých nákladových položek,
- hodnotová úroveň vstupních nákladů v souladu s platnými cenovými, daňovými, účetními a jinými předpisy, příp. její srovnatelnost s výsledky jiných dopravců,
- rozbor rozhodujících režijních nákladů,
- vyloučení nepřípustných nákladů dle zásad kalkulace,
- optimalizaci neproduktivních dopravních výkonů (přistavné a odstavné km) a skladby vozového parku.

V oblasti tržeb se dozorová činnost soustřeďuje především na:

- organizaci tarifního odbavování cestujících dopravcem (tzn. především na účinnost tohoto systému, jak brání neplacení jízdného),

- evidenci tržeb v hotovosti v rámci systému evidence tržeb placených v hotovosti (evidence jízdenek, odpočty při mechanizovaném odbavování),
- evidenci časových jízdenek (kupónů) a průkazů na zlevněné nebo bezplatné jízdné apod.

Postup při provádění státního odborného dozoru se řídí příslušnou legislativou. Jde zejména o povinnost a právo:

- provádět kontrolu jen na základě písemného pověření kontrolního orgánu,
- zamezení podjatosti kontrolního pracovníka,
- oprávnění rozsahu kontroly a zacházení s vyžádanými písemnostmi,
- povinnost vypracovat písemnou zprávu (protokol) a zajistit řádný průběh námitkového řízení,
- vyžádat písemnou zprávu o odstranění nedostatků,
- oznamovací povinnost.

Předpokládá se, že rozsah a předmět kontrolní činnosti prováděné v rámci státního odborného dozoru se může v nejbližších letech dále měnit v návaznosti na soulad české právní úpravy s legislativou EU.

Kontrolní činnost v působnosti samosprávy

Kontrolu výkonu dopravců při zajištění dopravní obslužnosti kraje provádí organizátor veřejné hromadné dopravy. Ve své kontrolní činnosti organizátor doplňuje kontrolní činnost státních orgánů v oblastech souvisejících s dodržováním ustanovení schválených zastupitelstvem kraje a naplňováním záměrů kraje v oblasti organizace a financování dopravní obslužnosti jako celku.

Úkoly kontrolní činnosti:

- Ověřit věrohodnost a přesnost podkladů pro zpracování evidencí o rozsahu dopravní obslužnosti, dopravních výkonech a počtu přepravených osob.
- Provéřit účinnost systémů zajišťujících prokazatelnost vykazovaných ekonomických parametrů daných ve smlouvě nebo jejích přílohách s důrazem na výběr jízdného.

Cíle kontrolní činnosti:

- Zajistit optimální funkci pravidel pro organizaci a financování dopravní obslužnosti v kraji.
- Provéřit účinnost a ekonomickou efektivitu přijatých opatření.

Specifikace kontrolní činnosti organizátora v působnosti samosprávy pro oblast kontroly dopravních výkonů a tržeb je v tabulce 5.3.

Tab. 5.3: Specifikace kontrolní činnosti organizátora v působnosti samospráv pro oblast kontroly dopravních výkonů a tržeb

Kontrolní činnost organizátora DO			
č.	Předmět	Popis	Termín
A Kontrola údajů o provozních výsledcích dopravního systému			
1.	Vykazované výkony	Prokazatelnost dopravních výkonů vzhledem k neuskutečněným spojům a spojům nad rámec jízdního řádu. (Posily při mimořádných událostech.)	měsíčně
2.	Vyhodnocení spojů z hlediska zařazení do DO kraje	Orientačním ukazatelem pro zařazení spoje do DO kraje je vykázaná tržba. Pokud nedosahuje hodnot, ze kterých lze usoudit, že počet přepravených cestujících odpovídá schváleným standardům pro DO kraje, provede organizátor místní šetření. Pokud zjistí, že příslušným spojením nejsou přepravovány další osoby s časovými nebo předplatními jízdními doklady, či osoby, které jsou podle zvláštních předpisů osvobozeny od placení jízdného, nebo je jim přiznán nárok na zlevněné jízdné, zahájí řízení o převedení tohoto spoje mimo DO kraje. V tomto řízení projedná se všemi dotčenými obcemi (obcemi po celé délce linky) buď zrušení tohoto spoje, nebo změnu financování prokazatelné ztráty tohoto spoje. Na úhradu prokazatelné ztráty spoje nezařazeného do DO kraje se podílí dotčené obce.	měsíčně

Kontrolní činnost organizátora DO			
č.	Předmět	Popis	Termín
3.	Kontrola údajů obsažených v materiálech navržených k realizaci	Kontrola vzdáleností mezi jednotlivými zastávkami v jízdních řádech schválených pro rok XX	do 31.12.XX
		Kontrola vzdáleností mezi jednotlivými zastávkami, uvedených v návrzích na změny jízdních řádů.	při změnách
		Kontrola jízdních řádů z hlediska souběhů spojů.	při změnách
		Kontrola jízdních řádů z hlediska návazností jednotlivých druhů doprav.	při změnách
		Kontrola jízdních řádů z hlediska splnění požadavků obcí na zajištění dopravní obslužnosti.	při změnách
4.	Kontrola plnění opatření směřujících ke zvýšení atraktivnosti veřejné dopravy pro cestující	Kontrola funkce informačních systémů provozovaných dopravci i dalšími smluvními partnery. (Poskytování informací o dopravních spojeních, dostupnost informací na informačních tabulích na autobusových stanovištích nebo v železničních stanicích).	průběžně
		Kontrola dalších opatření vymezených ve smlouvě o zajištění dopravní obslužnosti s dopravci.	průběžně
B Kontrola výběru tržeb			
1.	Výkaz tržeb	Vyhodnocení výkazu tržeb po spojích. Zjištění trendů změn v tržbách. V případě odchylek provést zjištění příčiny vzniku odchylky.	měsíčně
		Vyhodnocení tržeb podle kategorií spojů. Porovnání dosahovaných tržeb u spojů VLAD tzv. místní dopravy se spoji tzv. dálkové dopravy na linkách, které užívají týchž stanovišť. V případě blízkých časových poloh spojů těchto různých druhů doprav provádět fyzickou kontrolu skutečného výběru tržeb přímo ve vozidle.	náhodně
2.	Způsob výběru jízdného a evidence tržeb	Kontrola způsobu provádění výběru jízdného se zaměřením na opatření omezující možnost přepravy černých pasažérů.	náhodně
		Kontrola způsobu evidence vydaných jízdních dokladů.	náhodně
		Kontrola způsobu odvodu vybraných tržeb a jejich evidence.	náhodně

K zajištění kontrolních činností ve vozidle veřejné hromadné dopravy a v sídle dopravců je možné zmocnit jinou, pro tuto činnost specializovanou organizaci.

6. VÝVOJOVÉ ETAPY ORGANIZAČNÍ FORMY IDS, ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ORGANIZÁTORA

6.1 ZÁKLADNÍ VÝVOJOVÉ ETAPY

Lze rozlišit a pro budování IDS v konkrétním regionu doporučit pro námět tři typické základní etapy vývoje IDS:

- etapa předintegrační - kdy integrační snahy jsou uskutečňovány na základě vzájemných smluv a dohod (většinou dvoustranných) mezi subjekty IDS;
- etapa zakladatelská - kdy dojde k deklarativnímu spojení subjektů IDS a založení nebo vyhlášení IDS v daném regionu;
- etapa vyspělá - kdy je konstituován "organizátor integrované dopravy" jako organizační a do určité míry řídicí útvar IDS.

Pochopitelně toto dělení je hrubé a má význam především metodický, neboť skutečné vývojové kroky v konkrétním regionu mohou mít více podob. Jsou však natolik typické, že má smysl se jimi zabývat podrobněji.

A) ETAPA PŘEDINTEGRAČNÍ

Pro etapu předintegrační neexistuje žádná organizační forma. Jak již bylo uvedeno, integrační kroky se uskutečňují na bázi dvoustranných dohod.

B) ETAPA ZAKLADATELSKÁ

V etapě zakladatelské dochází k formálnímu založení IDS cestou deklarace subjektů, která obsahuje prohlášení zájmu subjektu na začlenění do IDS. Přihlášením se subjektů k IDS dochází také k prvotnímu vymezení území IDS.

Zároveň se subjekty dohodnou na tom, co má být předmětem integrace a v jaké formě. Pak je vhodné, aby subjekty, které deklarovaly svůj zájem o účast v IDS, se zavázaly k převzetí závazků, práv a povinností vyplývajících pro ně z členství v IDS formou významnějšího dokumentu, například tzv. Konvence účastníků IDS nebo tzv. Memorandum účastníků IDS. Je přitom účelné, aby její součástí byl Projekt vytváření IDS. Tento projekt obsahuje popis postupových kroků a jejich náplň.

Konvence definuje IDS. Podpisem konvence signatáři:

1. stvrzují závazně svoji účast v IDS, odpovídající jejich úloze a zájmům v zajišťování hromadné dopravy. Dále:
 - souhlasí s postupem vytváření IDS formulovaným v "Projektu vytváření IDS",
 - zavazují se k aktivní roli, která jim dle "Projektu" náleží,
 - souhlasí s přebíráním závazků, které jim podle "Projektu" vznikají,
 - souhlasí s podílením se na krytí finančních nákladů spojených s organizačním zajišťováním IDS;
2. pro první krok postupu zřizování IDS pak jmenovitě:
 - souhlasí s ustavením funkce Administrátora IDS (viz dále) v prvním kroku postupu a zavazují se podporovat jeho činnost,
 - zavazují se k účasti v Radě administrátora IDS a k respektování jejích doporučení,
 - zavazují se poskytovat Administrátorovi IDS a Radě administrátora IDS nezbytné informace a podklady pro potřebné organizační kroky a ekonomické propočty,
 - zavazují se k uzavírání dvoustranných smluv nezbytných k zajišťování veřejné hromadné dopravy, které budou respektovat doporučení Rady administrátora IDS a Administrátora IDS.

Je vhodné, aby v rámci zakladatelské etapy byl ustanoven Administrátor IDS (dále jen "administrátor"). Je to v podstatě tajemník vznikajícího IDS a jeho činnosti, jimiž ho účastníci IDS pověří, mají převážně administrativní a "spolkově organizační" charakter. Nemá žádné výkonné pravomoci vůči ostatním subjektům IDS, pouze doporučuje. Zodpovědnosti a pravomoci zůstávají těm subjektům, kterým patřily před založením IDS. Administrátor plní funkce:

- arbitra ve finančních a dopravních záležitostech IDS,
- reprezentanta IDS vůči třetím osobám i vůči jednotlivým subjektům IDS,
- organizátora přípravy a zavedení vyšších vývojových stupňů IDS.

Pro výkon uvedených činností stačí jeden nebo několik vyškolených pracovníků a není nutné zřizovat administrátora jako samostatný právní subjekt. Administrátor může být vyčleněn jako složky některého ze zúčastněných subjektů (úřadu, dopravce apod.). Administrátor je vývojovým předchůdcem Organizátora IDS - viz dále.

Je vhodné, aby byla zřízena Rada administrátora IDS jako poradní orgán administrátora. V radě jsou paritně zastoupeny všechny subjekty IDS. Rada se zřizuje jako platforma pro projednávání a dohody o společných záležitostech IDS. Rada především:

- je základnou pro jednání o záležitostech IDS mezi subjekty IDS,
- projednává a dohaduje parametry finančních toků,
- projednává a schvaluje projekty dalších vývojových stupňů IDS.

V zakladatelské etapě se uskutečňují ty integrační kroky z oblasti technologie IDS, které jsou únosné a přijatelné pro subjekty IDS. Platí zde základní pravidlo: "Nic nelze nikomu nařídit, rozhodující je společná vůle a dohoda".

Co se týče sdružování subjektů IDS, může dojít k vytvoření jistých forem sdružení měst a obcí, sdružení dopravců.

C) ETAPA VYSPĚLÁ

Pro tuto etapu jsou typické pokročilé stupně integrace v technologické oblasti IDS. Může být například dosažen jednotný tarifní systém, vysoká koordinace dopravy apod.

Typická pro tuto etapu je existence Organizátora IDS (dále jen "organizátor"). Je to instituce obvykle s právní subjektivitou. Hlavními úkoly organizátora jsou:

1. ve vztahu k městům a obcím jakožto objednavatelům dopravy:

- převzetí zodpovědnosti za organizační zajištění dopravní obslužnosti formou veřejné hromadné dopravy,
- sledování a vyhodnocování vývoje přepravních potřeb,
- dle vývoje poptávky navrhnout a optimalizovat způsob zajištění přepravních potřeb po stránce dopravních technologií, linkových vedení a jízdních řádů,
- optimalizace a řízení finančních toků uvnitř systému IDS,
- navrhování a realizace jednotného tarifního systému IDS,
- příprava a uskutečňování dalších vývojových kroků IDS,
- jednání s novými zájemci o vstup do IDS a jejich začleňování;

2. ve vztahu k cestující veřejnosti:

- udržovat a zvyšovat atraktivitu veřejné hromadné dopravy oproti dopravě individuální tím, že bude rychlejší, pohodlnější, levnější a také "prestižnější" mezi veřejností;

3. ve vztahu k dopravcům:

- definování dopravní zakázky pro běžný rok a zajištění jejího pokrytí dopravci začleněnými do IDS na základě obchodních smluvních vztahů mezi organizátorem a dopravci,

- koordinace linkových vedení a jízdních řádů,
- spolupráce s dopravci na plánech dlouhodobého investičního rozvoje jejich vozového parku a dalších nezbytných provozních zařízení, plány jejich financování.

Pro přímé zajištění dopravních výkonů jsou mezi dopravci a jednotlivými městy a obcemi regionu IDS (případně mezi dopravci a organizátorem) uzavírány smlouvy o zajištění veřejné hromadné dopravy a o finančních vztazích.

V oblasti poskytovaných dotací od měst a obcí na provozování veřejné hromadné dopravy tak nedochází ke změně a tyto mohou být směřovány přímo dopravcům. Rovněž vydávání jízdenek provádějí dopravci, kteří jsou také příjemci tržeb za jejich prodej.

Zpracování dokumentace týkající se koncepčních a organizačních oblastí IDS může organizátor provádět pro obce a města na základě uzavřených smluv o dílo. Mezi organizátorem a jednotlivými dopravci pak jsou uzavírány smlouvy o spolupráci v oblasti koordinace a optimalizace veřejné hromadné dopravy.

Zřizovateli organizátora jsou zpravidla města a obce regionu. Institucionální forma může být různá, typická je však právní subjektivita (např. pražský ROPID je příspěvkovou organizací zřízenou Magistrátem hl.m. Prahy).

Pokud je právní formou obchodní společnost, lze doporučit následující pravidla:

- zakládajícími společníky organizátora jsou města a obce regionu (do IDS vstupují města a obce na základě svého zájmu a tedy i společníky organizátora se stávají na základě tohoto zájmu);
- společníci představují valnou hromadu organizátora;
- hlasovací práva společníků (měst a obcí) na valné hromadě jsou úměrná počtům jejich obyvatel.

Do působnosti valné hromady patří zejména:

- schvalování stanov a jejich změn,
- schvalování roční účetní uzávěrky, rozdělení zisku a úhrady ztrát,
- schvalování přistoupení nového společníka a vyloučení společníka,
- rozhodování o příplatkové povinnosti společníků,
- schvalování koncepce vývoje IDS,
- schvalování způsobů stanovení podílů jednotlivých objednatelů dopravy (měst, obcí, ...) na úhradě ztrát (tj. výše dotací),
- schvalování návrhu tarifního systému.

Organizátor zaměstnává nezbytně nutný počet pracovníků pro přímé nebo externí zajišťování úkolů, které jsou výše uvedeny. Organizátor má vlastní rozpočet, jehož náklady jsou pokrývány z prostředků společníků úměrně počtům obyvatel.

Je vhodné, aby organizátor zřídil Radu organizátora IDS, kterou tvoří zástupci společníků organizátora a do které jsou k účasti vyzváni dopravci, příslušné a další subjekty, které jsou významným způsobem zainteresovány na IDS. Rada slouží k projednávání vztahů mezi organizátorem a ostatními subjekty, k projednávání dopravní a organizačně ekonomické problematiky IDS. Rada zpracovává doporučení pro organizátora.

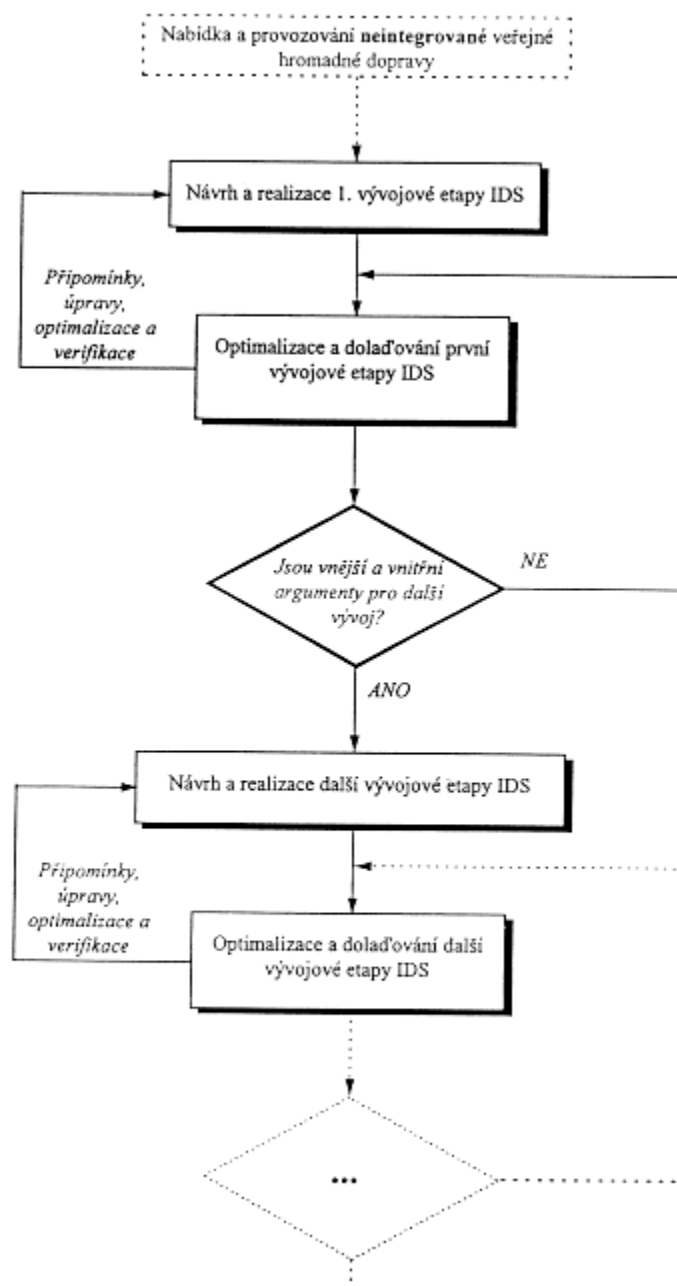
Doporučuje se, aby dopravci zapojení do IDS vytvořili určitou formu společné organizace („svaz dopravců“), která by byla partnerem organizátora. Jako vhodná se jeví forma „sdružení právnických osob“.

6.2 OBECNÝ POSTUP VYTVÁŘENÍ IDS

Uvedené základní vývojové etapy naznačují obecný směr vývoje. Je z nich patrné, že vytvářený IDS nemusí (a ani nemůže) mít ihned na počátku svou „konečnou“ podobu. Současně je třeba vycházet z toho, že v České republice doposud nejsou na rozdíl od zahraničí dlouhodobě ověřené zkušenosti ze zavádění integrovaných dopravních systémů. Proto nelze zcela jednoznačně stanovit věcný obsah jednotlivých etap

a jejich časový horizont, protože každý region má v zásadě jinou charakteristiku, stav připravenosti a úroveň politické shody.

Konkrétní členění daného IDS na jednotlivé etapy by tedy mělo respektovat uvedené zákonitosti vývoje i místní podmínky. V rámci každé konkrétní etapy musí dojít k věcné i politické shodě, protože jenom tak se vytvoří výchozí podmínky pro realizaci následujících etap.



Obr. 6.1: Vývojový diagram tvorby IDS po etapách

Časově není vytváření IDS nijak omezeno a přikročení k dalším vývojovým etapám je funkcí stavu připravenosti a politické vůle. Každá etapa musí zachovávat princip otevřenosti, dobrovolnosti a přijatelnosti pro všechny jeho účastníky a přikročení k další etapě je v zásadě podmíněno nalezením vnějších a vnitřních argumentů pro další vývoj.

Všechny etapy vytváření IDS jsou zcela zřetelně ovlivňovány dvěma protichůdnými požadavky:

- na jedné straně podpořit smysl existence IDS, jímž je nabídnout cestujícím atraktivní dopravní systém schopný konkurovat individuální automobilové dopravě. Atraktivita této nabídky je, vedle užitkových parametrů

přepravy v rámci IDS (čas, intervaly, spolehlivost apod.), zcela jednoznačně měřitelná náklady na přepravu v rámci IDS pro jednotlivého cestujícího;

- na druhé straně se jednotliví dopravci nacházejí pod tlakem na zvyšování podílu pokrytí provozních nákladů tržbami z jízdného.

Z výše uvedeného zcela jasně vyplývá důležitost úvodních strategických jednání a politické vůle. Z titulu ztrátovosti veřejné hromadné dopravy vyplývá, že „alfou a omegou“ návrhů IDS vždy jsou a budou jednání o úrovni dotování služeb (dotování cestujících) veřejné hromadné dopravy a potažmo tak o rozsahu služeb. Politická shoda je tak podstatnou částí vývojové etapy IDS. Její význam je o to větší v okamžiku, kdy v rámci IDS dochází na jedné platformě k jednání více zadavatelů (poskytovatele dotací) s více dopravci (adresáty dotací).

Na základě uvedených skutečností je IDS budován v iteračním procesu, kde pro každou navrhovanou vývojovou etapu IDS jsou vyhodnocovány její dopady a přínosy jednotlivým účastníkům IDS. Je logické, že je obtížné najít takovou formu řešení, která bude vždy vyhovovat všem subjektům. Je zřejmé, že proces vytváření IDS je provázen řadou kompromisů přijatelných pro všechny zúčastněné strany, protože jenom tak má IDS naději na úspěšné zavedení a následné dlouhodobé provozování.

Obecný postup vytváření IDS po etapách znázorňuje obrázek 6.1.

6.3 PROCES NÁVRHU A ZAVÁDĚNÍ VÝVOJOVÉ ETAPY IDS

Proces návrhu a zavádění každé vývojové etapy lze rozdělit do tří následujících fází (viz obrázek 6.2):

- fáze A: definování strategie,
- fáze B: podrobného zpracování návrhu,
- fáze C: operační období.

6.3.1 DEFINOVÁNÍ STRATEGIE VÝVOJOVÉ ETAPY IDS

Tato fáze je v celém životním cyklu vývojové etapy projektu IDS zcela určitě nejdůležitější, protože zde dochází k věcným a především politickým rozhodnutím. V úvodní části je definován optimální cílový stav dané vývojové etapy IDS a je formulován postup vedoucí k jeho dosažení.

V úvodu této fáze je nutné jmenování projektového manažera (vedoucího projektu) a stanovit jeho pravomoci a zodpovědnosti. Rovněž je nutné provést výběr jednotlivých členů projektového týmu zodpovědných za provedení jednotlivých činností v procesu přípravy a realizace IDS. Většinou se jedná o pracovníky dopravců, řízení měst a obcí (magistráty, městské úřady, obecní úřady) a státní správy, kteří jsou přiřazeni k tomuto projektu na „maticovém“ organizačním principu. To znamená, že jsou i po dobu realizace projektu zařazeni na svých stálých pracovních funkcích (u stálého zaměstnavatele), vykonávají svoje stálé pracovní povinnosti a podléhají v plnění těchto povinností svým stálým nadřízeným. Vedle toho jsou jim však přiřazeny úkoly, kompetence a zodpovědnosti v rámci projektu vytváření IDS. Za plnění těchto úkolů budou zodpovídat manažerovi projektu, který také vymezí jejich pravomoci a zodpovědnosti.

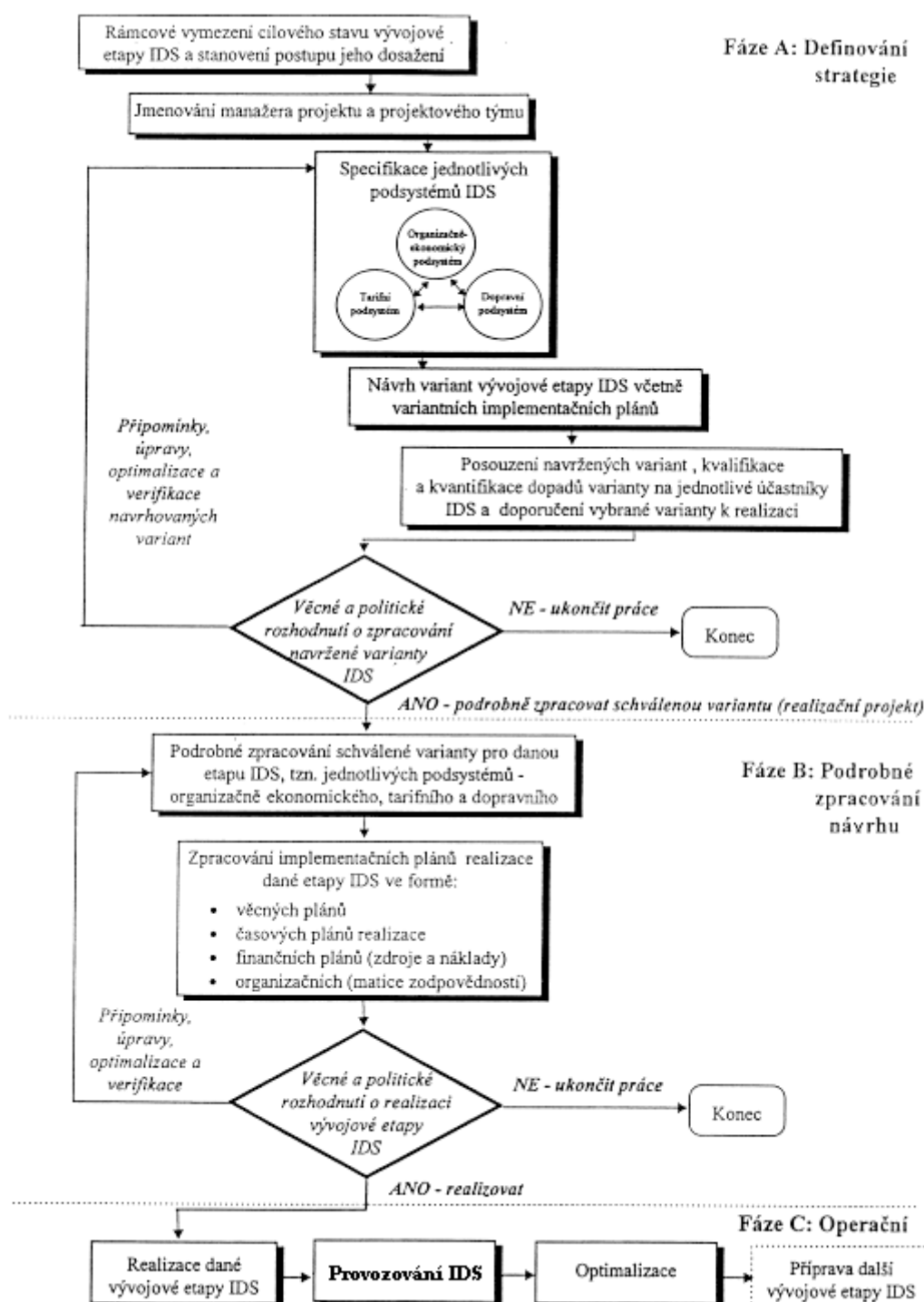
Tato forma organizace může vést k časovým a kompetenčním konfliktům. Je však účinnější, než kdyby pracovníci týmu měli úkoly na projektu zařazeny do kategorie svých obvyklých činností a zodpovíдали za ně svým stálým vedoucím. Výhodou tohoto uspořádání je skutečnost, že později by mohlo tvořit základ řídicího týmu navrhované organizační formy IDS (například Organizátora IDS).

V další části této fáze je zpracována studie návrhu IDS a na „hrubší“ rozlišovací úrovni jsou specifikovány základní charakteristiky jednotlivých podsystémů IDS pro danou vývojovou etapu, například:

- provedení analýzy existujících podkladů a doporučení provedení průzkumu přepravních potřeb v regionu,
- návrh zapojení dopravců, obcí a měst do IDS,
- návrh vymezení zájmového území IDS,
- návrh organizační formy,

- zpracování zásad klíčování finančních toků IDS,
- návrh integrované soustavy jízdních dokladů,
- návrh prodejního a odbavovacího systému,
- návrh informačního servisu,
- návrh zapojení linek dopravců.

Uvedené návrhy jsou zpracovány v interaktivní spolupráci s odbornými útvary jednotlivých subjektů zapojených do IDS (dopraců, měst, obcí, úřadů) variantně.



Obr. 6.2: Vývojový diagram návrhu a zavádění vývojové etapy IDS

6.3.2 VARIANTNÍ ZPRACOVÁNÍ IMPLEMENTAČNÍCH PLÁNŮ

Součástí návrhů variant dané vývojové etapy jsou rovněž variantní implementační plány, které jsou zpracovávány na úrovni stávajících znalostí, při využití zásad metodiky řízení projektu. Součástí zpracování implementačních plánů je:

- věcná dekompozice projektu vytváření IDS,
- matice zodpovědností - explicitní přiřazení zodpovědností a pravomocí,
- časové plány,
- plány zdrojů a nákladů.

Dekompozice činností

Za kritérium pro dekompozici činností do bloků (skupin) je navrhováno volit hledisko funkční příbuznosti dílčích činností, tzn., že v tomtéž bloku činností jsou činnosti blízké si svým charakterem.

V následující části je uveden příklad možné dekompozice projektu IDS do šesti bloků činností. Vymezené bloky činností jsou dále dekomponovány na další úroveň činností, jejichž výběr se řídí zvolenou rozlišovací úrovní odpovídající stavu poznatků. Většina těchto činností vzniká agregací vzájemně obsahově si příbuzných dílčích činností, které bude nutno při vlastní realizaci projektu sledovat odděleně a budou obsahem implementačních plánů, zpracovaných v následující fázi podrobného zpracování projektové dokumentace vývojové etapy IDS.

Řízení projektu IDS					
organizační činnosti	jízdní doklady	odbavovací systém	informační servis	personální příprava	provozování etapy IDS
<ul style="list-style-type: none"> plán organizace zajištění projektu jmenování manažera projektu ustavení Projektového týmu zpracování studie etapy IDS definitivní podklady pro rozhodnutí rozhodnutí o variantě etapy zpracování podrobné projektové dokumentace návrh termínu "dne D" rozhodnutí o realizaci etapy IDS organizační uspořádání IDS dané formy 	<ul style="list-style-type: none"> soustava jízdních dokladů grafická podoba jízdních dokladů výroba jízdních dokladů aktualizace prodejního systému distribuce jízdních dokladů prodej jízdních dokladů 	<ul style="list-style-type: none"> vyhlášení výběrového řízení příjem nabídek vyhodnocení nabídek rozhodnutí o dodavateli dodávka odbavovacího systému implementace odbavovacího systému 	<ul style="list-style-type: none"> projekt kampaně výroba propagačních materiálů provedení informační kampaně aktualizace stálé informační služby výroba prvků informační služby montáž a distribuce prvků informační služby 	<ul style="list-style-type: none"> projekt školení školení zaměstnanců školení prodávačů školení revizorů 	<ul style="list-style-type: none"> start etapy IDS zahajovací provoz ověřování parametrů verifikace provozované etapy podklady pro následující etapy

Obr. 6.3: Schéma dekompozice systému vytváření IDS

Schéma dekompozice systému vytváření IDS uvedeného příkladu je na obr. 6.3 (postupný sled činností je v každém sloupci).

Při vytváření vývojové etapy IDS se předpokládají následující charakteristické znaky integrace:

1. založení organizační struktury IDS,
2. zavedení nových jízdních dokladů,
3. jednotný odbavovací systém,
4. jednotný informační servis.

Legenda obr. 6.3 - seznam typických činností naplňujících přípravu a realizaci projektu IDS:

- Plán organizačního zajištění a realizace projektu - postihuje základní soubory rozhodovacích a realizačních činností, jejich rozložení v čase a organizační zajištění.
- Jmenování manažera projektu a expertního týmu - konkrétní osoba je ustavena do funkce manažer projektu, jsou vymezeny jeho funkce a je navrženo složení expertního týmu pro realizaci IDS.
- Ustanovení projektového týmu - jsou jmenováni jednotliví členové projektového týmu, kteří se podílí na zpracování realizačních projektů.
- Zpracování studie vývojové etapy IDS - zpracování variantních návrhů vývojové etapy IDS v členění na organizačně-ekonomické, tarifní a dopravní systémy.
- Zpracování definitivních podkladů pro rozhodnutí o IDS - zpracování podkladů pro rozhodnutí příslušného subjektu o realizaci varianty IDS. Podklady obsahují: jednoznačné vymezení hlavních technických, ekonomických a provozních parametrů IDS.
- Rozhodnutí o přijetí varianty etapy IDS - rozhodnutí o přijetí varianty návrhu vývojové etapy IDS se stanovením zadání, případných upřesnění nebo úprav pro prováděcí projekt.
- Zpracování podrobné projektové dokumentace - zpracování podrobného realizačního projektu vývojové etapy v členění na organizačně-ekonomické, tarifní a dopravní systémy.
- Návrh termínu „dne D“ - startu IDS - na základě reálného posouzení realizačního plánu pro vybranou variantu navrhne projektový tým termín „den D“ - start IDS.
- Rozhodnutí o realizaci IDS - přijetí rozhodnutí o realizaci vývojové etapy IDS.
- Založení zvolené organizační formy IDS - založení organizační formy IDS, navržené a přijaté na základě zpracovaného prováděcího projektu.
- Aktualizace návrhu soustavy jízdních dokladů - zpracování definitivní soustavy jízdních dokladů a stanovení počtu jednotlivých druhů, které je třeba vyrobit.
- Aktualizace grafické podoby jízdních dokladů - konečná grafická podoba jízdních dokladů.
- Výroba jízdních dokladů - výroba veškerých jízdních dokladů v požadovaném množství.
- Aktualizace prodejního systému - aktualizace předprodejního a prodejního systému s ohledem na novou strukturu jízdních dokladů IDS, včetně sítě smluvních prodejců.
- Distribuce jízdních dokladů - distribuce jízdních dokladů jednotlivým prodejcům.
- Prodej jízdních dokladů cestujícím - alespoň 1,5 měsíce trvající prodej jízdních dokladů cestujícím před startem IDS.
- Zpracování podmínek a vyhlášení výběrového řízení - zpracování podmínek soutěže a vyhlášení výběrového řízení na dodavatele odbavovacího systému cestujících v IDS.
- Soutěžní lhůta - lhůta pro příjem nabídek - soutěžní lhůtou se rozumí lhůta, ve které lze nabídky podávat a tato lhůta nesmí být kratší než 36 kalendářních dní.
- Zadávací lhůta - doba pro vyhodnocení nabídek - zadávací lhůtou se rozumí doba, po kterou jsou uchazeči svými nabídkami vázáni, a která nesmí přesáhnout 90 kalendářních dní. V této době budou vyhodnoceny jednotlivé nabídky na dodání odbavovacího systému.

- Rozhodnutí o dodavateli odbavovacího systému - rozhodnutí o generálním dodavateli odbavovacího systému na základě výběrového řízení.
- Dodávka odbavovacího a prodejního systému - dodání nového odbavovacího systému pro IDS.
- Implementace odbavovacího a prodejního systému - předvybavení veškerých dopravních prostředků zapojených do IDS novým odbavovacím systémem a instalace nových prodejních automatů.
- Aktualizace stálé informační služby - vytváří logické schéma informačního systému, které zahrnuje definování cíle informační služby, prvky, vazby a chování systému a definuje rámcové parametry časové, finanční, materiálové a organizační. V etapě datového modelování definuje obsah, formu a parametry informací, které budou stálou informační službou obsluhovány.
- Výroba prvků informační služby - zahrnuje fyzickou tvorbu médií pro přenos informací v určeném prostředí. Jedná se např. o panely, tabule, informační materiály, schémata a plány apod.
- Montáž a distribuce prvků informační služby - tato činnost zajišťuje montáž a umístění informací na definovaná místa prostředí (vozidla, zastávky ...).
- Projekt úvodní propagační kampaně - zpracování projektu úvodní propagační kampaně objasňující cestujícím změny spojené se zavedením zónového/pásmového tarifního systému. Zahrnuje výrobu, instalaci propagačních materiálů a prezentaci ve sdělovacích prostředcích.
- Výroba materiálů - výroba materiálů úvodní propagační kampaně.
- Provedení propagační kampaně - distribuce a instalace vyrobených propagačních materiálů na veřejných plochách - stanice, dopravní prostředky apod. Zajištění inzerování v regionálním tisku, rozhlas a tisková konference.
- Projekt školení - zpracování projektu školení pro revizory, řidiče, dopravní dispečery, prodavače jízdních dokladů. Zahrnuje vytvoření a schválení směrnice nezbytné pro školení (především revizorů).
- Školení zaměstnanců dopravců - vlastní školení řidičů a dispečerů.
- Školení prodavačů jízdních dokladů – interních i externích.
- Školení revizorů - školení stálých a externích přepravních revizorů.
- Start IDS - zahájení provozu vývojové etapy IDS stanoveným datem startu - „dnem D“, který má v tomto projektu charakter milníku.
- Zahajovací provoz IDS - zahajovací provoz, v rámci kterého by si měli všichni účastníci osvojit základní zásady IDS.
- Ověření parametrů zavedeného IDS - analýza zkušebního provozu IDS, identifikace problémových oblastí a definování návrhů případných úprav.
- Verifikace provozované etapy IDS - na základě analýzy zahajovacího provozu je prováděna verifikace provozované vývojové etapy IDS.
- Podklady pro následující etapu - na základě zkušeností z provozování IDS a v souladu s přijatou dlouhodobou strategií vytváření IDS jsou připravovány materiály pro uvažované následující vývojové etapy.

Časové implementační plány

Jako nástroj pro vytvoření časového implementačního plánu se doporučuje zvolit metodiku síťové analýzy aplikovanou pomocí softwarových produktů, které jsou nabízeny na trhu. Jednotlivým činnostem jsou přiřazeny parametry času a výsledkem je časový implementační plán projektu.

Při tvorbě implementačního plánu je nutné dodržení logických návazností a dodržení kvality výstupů jednotlivých činností, tj. určení optimálních termínů zahájení a ukončení plnění jednotlivých činností, a to z hlediska maximalizace bezpečnosti realizace uvažovaného projektu při dodržení termínových omezení. Mezi termínová omezení, která slouží k popisu zvoleného uspořádání činností projektu především z jeho organizační stránky, patří nejdříve možný termín zahájení a nejpozději přípustný termín ukončení.

Bezpečnost realizace daného projektu je přitom odvozována, v souladu s běžným intuitivním chápáním tohoto pojmu, od bezpečnosti splnění jeho činností. Bezpečnost splnění dané činnosti je tím větší, čím větší mají dané činnosti časové rezervy.

Identifikace činností ležících na kritické cestě

Počítačové programy umožňují generovat síťové grafy uspořádané podle zvolených kritérií, buďto jen s logickými vazbami, nebo doplněné o časové a stavové informace, harmonogramy a grafické zobrazení zdrojů a finančních prostředků. Vytvořený implementační plán je pak použit pro vyhledání rizikových míst a jejich specifikaci. Činnosti ležící na kritické cestě jsou činnosti bez časových rezerv nebo s rezervami malými, které nezaručí bezpečné splnění dané činnosti. Stanovení bezpečné rezervy je individuální pro každý projekt.

Činnosti, které leží na kritické cestě, jsou většinou jednoduše provázány a každé termínové posunutí některé z nich má vliv na celkovou implementační dobu projektu zavedení IDS.

Odhad nákladů na implementaci

S plánem implementace projektu zavedení IDS úzce souvisí finanční zajištění, tzn. obstarání zdrojů kapitálu, jeho struktura a čerpání financí v čase pro financování projektu. Náklady na implementaci jsou náklady spojené s přípravnými pracemi, pracemi v průběhu realizace projektu a pracemi v průběhu zahajovacího provozu.

Příklady nákladových položek:

- náklady na odbavovací a prodejní systém - jsou náklady spojené především se zajištěním nového odbavovacího systému pro jednotlivé jízdenky a prodejní automaty,
- náklady na informační servis - v etapě zavádění IDS to jsou především náklady na tvorbu médií pro přenos informací v určeném prostředí, např. informací na informačních panelech a tabulích, informační materiály, nové jízdní řády, schémata, plány apod.,
- předpokládané náklady na propagační kampaň - jsou především náklady spojené s propagací zaváděného IDS, např. inzertování v regionálním tisku, informace v televizi, rozhlas, tiskové konference, propagační materiál do každé domácnosti, rozmístění propagačních materiálů na veřejných místech apod.,
- školení zaměstnanců dopravců a prodejců jízdních dokladů - náklady spojené se školením revizorů, řidičů, dopravních dispečerů a prodávačů jízdních dokladů, vypracování a schválení nezbytných směrnic apod.,
- jízdní doklady - především náklady na výrobu nových jízdních dokladů a jejich úpravu,
- výběrové řízení - náklady na přípravu, vyhlášení, zpracování a vyhodnocení výběrového řízení na generálního dodavatele odbavovacího systému.

6.3.3 ROZHODNUTÍ O DALŠÍM POSTUPU

Na základě doporučení projektového týmu rozhodne příslušný kompetentní subjekt (zadavatel projektu), zda dále podrobně zpracovat některou navrhovanou variantu vývojové etapy IDS, nebo si vyžádá další materiály či doporučí úpravy navrhovaných variant.

Třetí možností je, že rozhodovací subjekt zhodnotí všechny varianty jako nedostačující, nedojde k věcné a politické shodě a navrhovanou vývojovou etapu IDS za nereálnou a celý proces ukončí.

6.3.4 PODROBNÉ ZPRACOVÁNÍ VÝVOJOVÉ ETAPY IDS

V této fázi je zpracován realizační projekt schválené varianty vývojové etapy IDS, který podrobně řeší přijaté charakteristiky dané varianty vývojové etapy ve všech složkách IDS - organizačně ekonomickém, tarifním a dopravním podsystemu. Realizační projekt se zaměřuje na podrobné zpracování:

- organizační formy IDS,
- klíčových algoritmů finančních toků,
- dotačních pravidel,
- informačního servisu IDS,
- soustavy a cen jízdních dokladů,
- prodejního a odbavovacího systému,

- optimalizace dopravní sítě IDS,
- koordinace jízdních řádů.

Budování IDS na základě realizačního projektu dané vývojové etapy je připraveno ve formě implementačních plánů. Implementační plány jsou zpracovány opět ve struktuře:

- věcných plánů,
- časových plánů,
- finančních plánů (zdrojů a nákladů),
- organizačních plánů (matice zodpovědností).

6.3.5 OPERAČNÍ FÁZE VÝVOJOVÉ ETAPY IDS

V této fázi jsou naplňovány jednotlivé implementační plány vývojové etapy IDS na vymezeném území a nastartován její provoz. V průběhu jejího provozování jsou prováděny dílčí optimalizace jako reakce na provozní zjištění. Zároveň může docházet k přípravě zadání pro další vývojovou etapu IDS.

6.4 POSTUP INTEGRACE S POSTUPNÝM ZAPOJENÍM MHD DO IDS

V počátku činnosti není dobré se hned zabývat organizováním integrovaného dopravního systému (IDS) nebo vyhlašovat nereálné termíny zavedení. Je žádoucí přesvědčit volené orgány o nebezpečí finančních a morálních škod způsobených ukvapeným rozhodnutím.

Dalším krokem, který je nutné učinit, je stanovení tarifní politiky platné pro budoucí systém IDS. Jedná se o obtížný krok, neboť je nutné vyhovět několika protichůdným požadavkům:

- tarifní systém musí v maximální možné míře zachovat výši jízdného před integrací,
- tržby dopravců na průměrný osobokilometr nesmí klesnout (max. 1 – 2%) jinak budou dopravci uplatňovat protarifovací ztrátu (ačkoliv při závazku veřejné služby to nedává smysl),
- celková cena (úhrnná výše prokazatelných ztrát všech dopravců) dopravní obslužnosti nesmí stoupnout.

Tarifní systémy založené na předpokladu, že vždy bude určitá část cestujících po zavedení IDS poškozená, nejsou přijatelné. Druhým, též chybným předpokladem, je názor, že ideální je stav, kdy všichni cestující mají časovou legitimaci.

1. etapa

Plnění výše uvedených požadavků samo napovídá, že první etapa zavádění IDS nemůže být zavedení dlouhodobých (a drahých) časových jízdenek ("tramvajenek"). Důvodem je jednak negativní psychologický efekt jednorázového vyššího vydání, jednak nutnost stanovení ceny odhadem, nikoliv generováním z jednotlivého jízdného. Navíc jednorázové jízdné nevyžaduje zásadní zásahy do odbavovacích systémů.

Nabízí se následující varianty:

- ponechat kilometrický tarif, jen tarif ČD a.s. upravit na úroveň linkových autobusů,
- variantně: ponechat kilometrický tarif, ale srovnat tarifní (pásmovou) křivku na hodnotu nejčastěji používané vzdálenosti (cca 10km – průměr silnice + železnice),
- aplikovat systém „mikrozón“, a to jen pro stanovení cen dlouhodobých časových jízdenek v případě, že nebude zvolen odbavovací systém s čipovými kartami.

I při aplikaci mikrozón se doporučuje ponechat kilometrický tarif. To vyžaduje určité vysvětlení:

Tarif linkových autobusů je ve své podstatě pásmový. Pro integraci je nutné zavést pojem „tarifní bod“. Jedním tarifním bodem potom budou všechny zastávky v obci I. stupně (malé obce), nebo části obce, je-li tato vzdálenější od centra obce. Cena jízdného mezi dvěma tarifními body je vždy stejná, bez ohledu na použitou nástupní a cílovou zastávku. Města a obce II. a III. stupně, podle rozlehlosti, je možné rozdělit na několik tarifních bodů. Pro cesty uvnitř tarifního bodu platí základní jízdné.

V první etapě by mělo dojít ke sjednocení tarifů všech dopravců včetně ČD a.s. a uzavření dohody o vzájemném uznávání jízdenek. Dále je nutné uzavřít dohodu o rozúčtovávání tržeb. Dohody o způsobu rozúčtování tržeb, o jednotném tarifu a o uznávání jízdenek jsou náročné, jsou ovšem nutnou podmínkou pro IDS. Při jednání s dopravci se nesmí zapomenout na existenci zaměstnaneckého jízdného (režie) a tak zvaných „komerčních slev“ (např. u ČD a.s.). Tyto jízdenky je bezpodmínečně nutné vyřadit ze systému IDS (myslí se zde nepřestupnost těchto jízdenek).

Sjednocení tarifů je problematická záležitost, tarif ČD a.s. je vyšší než tarif VLAD. Existují dvě možnosti sjednocení tarifů:

1. zvýšit tarify linkových autobusů na úroveň ČD a.s., což se nepovažuje za přijatelné,
2. snížit tarif ČD a.s. na úroveň tarifů linkových autobusů. V tom okamžiku bude ČD a.s. uplatňovat „protarifovací ztrátu“, nebo-li ztrátu tržeb v důsledku nižšího jízdného. S akceptací „protarifovací ztráty“ je nutné postupovat opatrně. Jednak snížený tarif odpovídá tzv. „zákaznickému“ jízdnému, jednak zvýšení počtu cestujících z titulu IDS a nižšího jízdného bude kompenzovat ztrátu tržeb. Proto k jednání o konkrétní výši ztráty je možné přistoupit až po objektivním porovnání počtů cestujících před a po integraci. Navíc ČD a.s. tržby z prodeje karet pro komerční slevy nevykazují v tržbách DO kraje.

Dohoda o rozúčtování tržeb se nemůže opírat o představy dopravců, ale přepravní průzkumy, ideálně o model přepravních vztahů kalibrovaný na digitální výstupy z elektronických pokladen. Podíl tržeb ČD a.s. bohužel nelze zjistit jinak, než detailním průzkumem.

Výše popsané kroky jsou první etapou zavádění IDS. V první etapě se nedoporučuje zapojovat MHD, pro odlišnost tarifního uspořádání a jinou cenovou politiku. Jedná se o netradiční postup, zatím obvyklý postup je právě opačný. K doporučovanému postupu zde vede analýza provozovaných systémů IDS a snaha nezvyšovat ani náklady ani ceny jízdného. První etapa je velice citlivá na správné nastavení a nelze ji realizovat bez projednání a souhlasu samospráv. Chybné nastavení první etapy může způsobit nevratné škody.

Již v první etapě je dobré, když zastupitelstvo kraje pověří jednatele organizátora výkonem statutárních práv (zastupováním hejtmána) ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby.

2. etapa

Se změnou tarifního systému MHD, bez změny odbavovacího systému (zavedení čipových karet), nelze uvažovat. Proto se doporučuje následující řešení:

- v intravilánu města zachovat časový tarif, v extravilánu zachovat kilometrický tarif. Cena jízdenky se bude skládat ze součtu obou cen. Po ekonomickém zhodnocení se doporučuje takto stanovenou cenu snížit (snížit část ceny za časové jízdné) o cca 10% ceny časové jízdenky. Pokud existuje dvojí jízdné MHD (např. 15min a 60min.), je postup stejný podle objednávky cestujícího. Kilometrické jízdné se stanoví na hranice MHD. Pokud meziměstský autobus nebo vlak pokračují dále do města, pak cesta v intravilánu města musí probíhat v režimu MHD. Nechuť ČD a.s. k tomuto řešení má za následek jen částečnou integraci železnice u některých stávajících IDS v ČR;
- pro realizaci je nutnou podmínkou shodná šířka jízdenky (= úprava vstupních štěrbin znehodnocovačů) a v případě prodejních automatů úprava software (na jízdence musí být vytištěna cílová zastávka nebo alespoň počet km, pro které jízdenka platí). Má-li být zaintegrovaná železnice, pak o formátu jízdenky platí totéž;
- teprve po provedení integrace v oblasti jednotlivého jízdného je možné přistoupit k zavedení dlouhodobých legitimací (tramvajenek). Pokud dojde k zavedení čipových karet, pak se doporučuje tento krok přeskočit a slevu časovou nahradit slevou množstevní.

V případě, že MHD provozuje dopravce VLAD, bývá ve většině případů prodej jízdenek u řidiče. Výdejní zařízení je shodné, jako u vnější linkové dopravy. To umožňuje bezproblémové zavedení kilometrického tarifu a též bezproblémový přechod na čipové karty.

Dlouhodobé časové jízdenky

Dojde-li přesto k rozhodnutí zavést měsíční a delší časové jízdenky v celém systému, pak se doporučuje následující postup (obecně se ale jejich zavedení nedoporučuje!!):

- prvním krokem je stanovení tarifních zón (pásmový systém je většinou pro kraje nepoužitelný). Při stanovování velikosti zón působí dvě protichůdná hlediska. Hledisko jednoduchosti systému vede ke snaze o co nejmenší počet zón, tj. o co největší zóny. Hledisko nezvyšování jízdného a nezvyšování nákladů vede k co nejmenším zónám tj. k vysokému počtu zón,
- druhým krokem je stanovení teoretického zónového jízdného pro jednotlivou jízdu,
- teprve 3. a posledním krokem je stanovení ceny týdenních, měsíčních a ročních legitimací,
- jedině výše uvedený postup zajišťuje stanovení přijatelného jízdného a přiměřené náklady na systém.

Jednotlivé kroky budou probrány detailněji a bude doporučeno řešení.

Velikost zón

Při stanovování zón se doporučuje volit zóny pokud možno stejně velké, tedy se stejným tarifem.

Pojem „mikrozóna“ a s ní spojený tarif vyžaduje určitý výklad. Nemá-li dojít k diskriminaci cestujících na kratší vzdálenosti, kteří cestují v oblasti hranic jednotlivých zón, je nutné volit průměr zóny co nejmenší. Z porovnání se současným tarifem linkových autobusů a pravidla nezdražování při aplikaci IDS vychází průměr tarifní zóny 4-6 km. Takovýto systém na úrovni kraje vyžaduje členění na několik set zón. To je sice softwarově zvládnutelné bez potíží, ale uživatelsky naprosto nepřehledné a těžko pochopitelné.

Problém není neodstranitelný. Stačí využít systém skrytého dělení, kdy objednávka jízdenky zůstává typu „z místa A do místa B“, ale výpočet jízdného se provádí podle zón. Se systémem zón přijde cestující do styku jen při nákupu dlouhodobé jízdenky. Časové omezení jednotlivé jízdenky není nutné, je-li jízdenka označena nástupní stanicí a datem. Zneužívání jízdenky k opakovaným jízdám tímž směrem je málo pravděpodobné.

V podstatě je každá obec, resp. vzdálená část obce, v tomto systému, samostatnou zónou nebo tarifním bodem. Z pohledu uživatele není rozdíl mezi mikrozónou a tarifním bodem.

Při stanovování tarifu u větších zón (např. spádová oblast obce II. stupně) o průměru cca 12km již vznikají potíže vedoucí k zavádění časového tarifu u jednotlivých jízdenek.

Zónové jízdné pro jednotlivou jízdu

Následující doporučení slouží jen k stanovení ceny zónových jízdenek pro výpočet ceny dlouhodobých časových jízdenek, reálné zavedení jednotlivých zónových se nedoporučuje (není žádný důvod odcházet od kilometrického tarifu):

- u mikrozón o průměru 4-5 km nevzniká žádný problém a je možné stanovit ve všech zónách shodný tarif;
- pro zóny o průměru 10-12 km je situace složitější. Jednotlivé jízdné pro 1 zónu je již nepříjemné, při nižším jízdném roste ztráta systému. To vede k časovému omezení např. na 15 min.

Čím je větší průměr zón, tím rostou problémy. Systém se prodražuje a přestává být uživatelsky atraktivní.

Stanovení ceny dlouhodobých jízdenek

Z průzkumů chování "mimoměstského" obyvatelstva vyplývá nezáměr o vícenásobné denní cesty a o víkendové cesty. Z toho lze odvodit, že průměrný cestující vykoná jednu cestu tam a zpět v pracovní den a 0,1 cesty o nepracovních dnech. Průměrný měsíc má 21 pracovních dnů. To jsou dostatečné údaje ke stanovení ceny měsíční jízdenky. Budou-li se považovat vícenásobné cesty a víkendové cesty za zvýhodnění, pak se cena stanoví jako 21-násobek dvojnásobku ceny jednotlivého jízdného (průměrný počet pracovních dnů v měsíci, cesta tam a zpět, současný tarif linkových autobusů).

Na závěr je nezbytné získat souhlas volených orgánů. Je třeba si připomenout, že ekonomika se neřídí politickými přáními. Přílišné zvýhodňování časových jízdenek vede k prodražení systému a následnému zvýšení cen jednotlivého jízdného. Konečným výsledkem je růst „černých“ pasažérů a odklon od veřejné hromadné dopravy.

6.5 OBECNÉ PODMÍNKY PRO ZALOŽENÍ ORGANIZÁTORA

Založení organizátora IDS, který v počáteční fázi bude vykonávat činnost organizátora dopravní obslužnosti, se doporučuje uskutečnit souběžně s pracemi na optimalizaci dopravní obslužnosti (bylo by dobré, kdyby se pracovník organizátora zúčastnil minimálně závěrečných prací na optimalizaci). I když založení organizátora bude nejspíše iniciovat kraj, nedoporučuje se však, aby si kraj i v budoucnu držel majoritu. Totéž se ovšem týká i jádrového města.

U polycentrického systému je možné založit více organizátorů, to řešení se však nedoporučuje mimo jiné z důvodu hospodárnosti. Při jediném organizátorovi v polycentrickém uspořádání se doporučuje zřízení „jednomužných“ dislokováných pracovišť ve vybraných centrech (ne ve všech!).

Jako obchodní formu organizátora se doporučuje akciová společnost, nebo společnost s ručením omezeným (viz kap. 5.3.8). Z hlediska snazších změn ve složení účastníků společenské smlouvy je výhodnější společnost s ručením omezeným. Zásadně se nedoporučuje:

- veřejná obchodní společnost, protože členové ručí celým svým majetkem, což je pro většinu obcí nepřijatelné, i když veřejná obchodní společnost je nejčistší formou,
- příspěvková organizace kraje nebo města. Jednak se z rozhodovacího procesu vylučují všichni ostatní přispěvatelé, jednak zkušenost učí, že příspěvkové organizace jsou provozně nákladnější. Navíc příspěvková organizace nemůže mít víc zakladatelů,
- fyzická osoba.

Za zcela nepřípustnou se ale považuje účast dopravců ve společnosti „organizátor IDS“. Organizátor jako organizační autorita musí být závislý pouze na objednatelích dopravy, tj. na samosprávách, které si jej zřídily proto, aby plnil funkci nezávislé servisní organizace kraje a obcí pro zajištění DO a pro postupné budování IDS.

Účast dopravce ve společnosti organizátora by byla systémovou chybou a existence organizátora jako nezávislé servisní organizace objednatelů (tj. samospráv) by ztratila smysl. Mimo to by začlenění dopravců bylo v rozporu s pravidly EU.

Ať už bude zakladatelem kraj, nebo kraj a několik větších měst, je nutné společenskou smlouvu koncipovat tak, aby se jednalo o otevřenou společnost s možností přistoupení všech obcí, které projeví zájem. O nutném zákazu majority pro všechny účastníky se již zmiňovalo, i když existuje i jiný názor:

„Bude-li organizátor založen jako a.s., pak se doporučuje toto cílové rozdělení akcií: 51% kraj, 49% ostatní účastníci. Důvodem navržené trvalé 51 procentní většiny kraje je ten, že kraj je největším objednatel, vydává největší prostředky pro zajištění dopravy a formuluje dopravní zájmy a provádí dopravní politiku ve prospěch celého územního obvodu kraje. Kraj organizátora též z největší části financuje. Současně je nezbytně nutné, aby vždy existoval jediný subjekt, který může rozhodnout a rozhodnout může jen ten, kdo vlastní většinový podíl akcií. Z těchto důvodů se kraj nesmí vzdát většinového podílu“.

Dříve uvedený názor o zákazu majority se opírá o zkušenosti ostravského KODISu. Nutnost zákazu majority se odvozuje od nebezpečí ovládnutí organizátora jádrovým městem, majorita kraje se nepovažuje za závalu.

Principy splňované organizátorem

Organizátor by měl splňovat následující principy:

1. Princip transparentnosti financí a jejich užití, což znamená:

- zabezpečit transparentní, spravedlivé a otevřené postupy udělování licencí a smluv v závazku veřejné služby,
- aplikovat zásady nediskriminace a stejného zacházení objednatele s konkurujícími si dopravci,
- zabezpečit jednoznačné financování prokazatelné ztráty dopravců IDS,
- zabezpečit nezávislé sledování výkonů, tržeb a užití dotací tak, že budou zabezpečeny podmínky nezávislosti subjektu (organizátora), který tyto činnosti provádí a zodpovídá za ně,

- vzájemně dohodnout a smluvně sjednat optimální klíč pro dělbu tržeb z prodaných integrovaných jízdních dokladů (IJD),
- vzájemně dohodnout a smluvně sjednat optimální financování obslužných činností dopravců pro IDS (JŘ, IS, prodejní systém, marketing aj.),
- zabezpečit transparentní a srozumitelný chod zúčtovacího centra IDS (rozúčtování tržeb),
- zabezpečit srozumitelné a efektivní rozdělování státních účelových dotací a příslušných neinvestičních dotací z obecních rozpočtů a z rozpočtu kraje pro zabezpečení dopravy; uplatnit transparentní přístup k těmto investičním a neinvestičním prostředkům a účinnou kontrolu jejich užití.

2. Princip spolupráce a partnerství účastníků IDS, který znamená:

- vytváření IDS cestou spolupráce: dopravní úřad, drážní správní úřad, akcionáři, resp. společníci organizátora (kraj a obce) a organizátor se musí společně dohodnout a iniciovat veřejnou dopravu tak atraktivní, aby umožnila získávat nové cestující a konkurovat IAD;
- trvalou aktivní spolupráci kraje, obcí a jednotlivých dopravců při průběžné optimalizaci dopravní obslužnosti, především pak v problematice souběžných a nevytížených spojů a pokrytí poptávky po přepravě;
- zabezpečení účinného komunikačního prostředí mezi všemi subjekty, kterých se IDS dotýká: zákazník, dopravce, organizátor, komunální sdružení či jednotlivé obce a regiony, stát;
- využití odbornosti a místní znalosti dopravců, zejména v počátečních fázích IDS.

Konstrukce společenské smlouvy a řešení hlasovacích práv, zvláště při vyšším počtu účastníků, je složitou záležitostí, nutnou řešit individuálně případ od případu. Pomoc specializovaného právníka je nezbytná. Je pochopitelné, že součástí zakládací listiny je i jmenování jednatele (jednatelů) a určení sídla organizace. Následuje zápis do obchodního rejstříku. Byrokraticky-právním založením končí 1. etapa, po níž musí následovat další kroky:

- přidělení prostor pro činnost organizátora v objektu určeném za sídlo organizace;
- stanovení rozpočtu. Je nutné počítat nejen s úplnými mzdovými náklady, ale i s investicemi (počítačové vybavení, kancelářský nábytek, jedno až dvě auta atd.);
- stanovení počtu pracovníků a jejich postupný nábor. Jeden odborný pracovník by měl být k dispozici pro spoluúčast na závěrečných pracích optimalizace ihned.

Je třeba opět zdůraznit, že do společnosti „organizátora“ mají přístup jen objednatelé dopravy, pro dopravce platí zákaz účasti.

Tak jak bude organizátor přejímat organizaci dopravní obslužnosti, tak je možné i snižovat počet pracovníků krajského odboru dopravy. Nabízí se tudíž převedení části pracovníků krajského odboru dopravy do organizace organizátora (pokud budou souhlasit). Na organizátora ovšem nelze přenést výkon státní správy, kterým je pověřen krajský úřad, ten musí zůstat na úřadě. Proto je nebytná úzká spolupráce mezi organizátorem a dopravním úřadem.

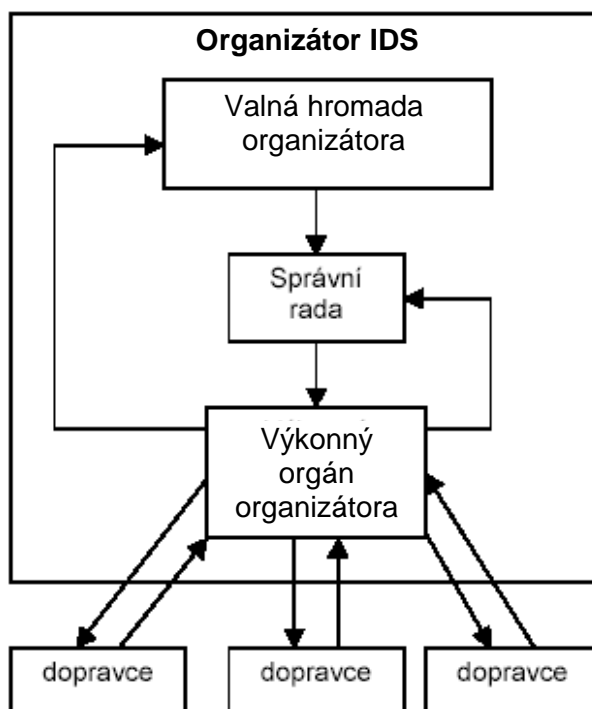
6.6 DOPORUČENÝ ZPŮSOB ZALOŽENÍ ORGANIZÁTORA

Doporučuje se, aby iniciátorem založení organizátora byl kraj, respektive aby kraj byl zakladatelem. Jednotlivé části jsou složeny následovně:

- Valná hromada = zástupci všech obcí zapojených do systému (starostové [primátoři], nebo jejich zástupci a 2 – 3 zástupci kraje). Valná hromada se schází 1x ročně. „Malé“ valné hromady jednotlivých IDS též minimálně 1x ročně.
- Správní rada = řídicí orgán = zástupci zvolení valnou hromadou + statutární zástupce „firmy“ organizátor. Členem správní rady bude vždy zástupce kraje. Správní rada se schází podle potřeby, minimálně jednou za 3 měsíce.
- Výkonný orgán organizátora = profesionální část organizátora v čele se statutárním zástupcem.
- Dopravci = vykonávají vlastní přepravu cestujících na základě smlouvy s krajem, nebo organizátorem, je-li na něj krajem přeneseno právo podpisu. Dopravci mohou jednotlivě, nebo jako sdružení, tvořit poradní orgán (ovšem bez hlasovacích práv).

Názvy řídicích stupňů jsou převzaty z a.s., ale nic nebrání volit stejnou strukturu u s.r.o., obchodní zákoník to nezakazuje.

Organizační struktura při doporučené právní formě organizátora (a.s. nebo s.r.o.) bude tedy vypadat jako na obrázku 6.3.



Obr. 6.3: Organizační struktura organizátora IDS

Předpokládá se, že organizátora založí kraj; obce a města budou přistupovat postupně. Vlastní založení organizátora (za pomoci právníka specializovaného na obchodní právo) vyžaduje upsání základního jmění, které může mít hmotnou i nehmotnou povahu (součástí může být i studie IDS).

6.7 PERSONÁLNÍ OBSAZENÍ A STRUKTURA VÝKONNÉ ČÁSTI ORGANIZÁTORA

Vzhledem k účelu založení organizátora jsou základním faktorem rozpočtu mzdové náklady, od kterých se odvíjí predikce ostatních nákladů společnosti. Stanovení vývoje počtu a struktury zaměstnanců je proto zásadním východiskem pro finanční plán.

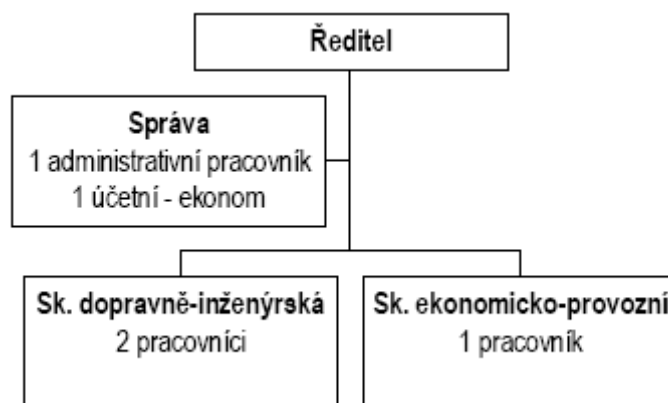
Na základě analýzy funkcí, které má organizátor plnit, a na základě příkladů z praxe lze doporučit následující vývoj počtu a struktury zaměstnanců:

A) Minimální počet pro zajištění funkčnosti organizátora je 6 pracovníků (včetně ředitele), což je zároveň minimálním počtem potřebným pro zahájení jeho činnosti.

B) V 1. roce provozu společnosti lze navrhnout organizační strukturu, uvedenou na obr. 6.4.

V organizační struktuře se neuvažuje pracovní pozici právníka. Jeho služby bude společnost potřebovat příležitostně, proto je jeho externí využívání ekonomičtější. Právní služby se týkají především zabezpečení smluvních vztahů v systému IDS a zabezpečení obecně právních povinností společnosti. Obvyklým řešením je smluvní zajištění právních služeb prostřednictvím vybrané advokátní kanceláře.

Účetní-ekonom by měl mít na starosti vnitřní ekonomiku společnosti a účetnictví.



Obr. 6.4: Organizační struktura výkonné organizátora IDS při zahájení činnosti

Ekonomicko-provozní skupina bude řídit ekonomické vztahy v systému DO a IDS, kontrolovat užití peněz na zajištění DO a rozvoj IDS, zabezpečovat a vyhodnocovat přepravní kontroly, hodnotit jednotlivé linky a spoje z ekonomického hlediska, provádět dělení tržeb za integrované jízdních doklady a provozovat zúčtovací centrum.

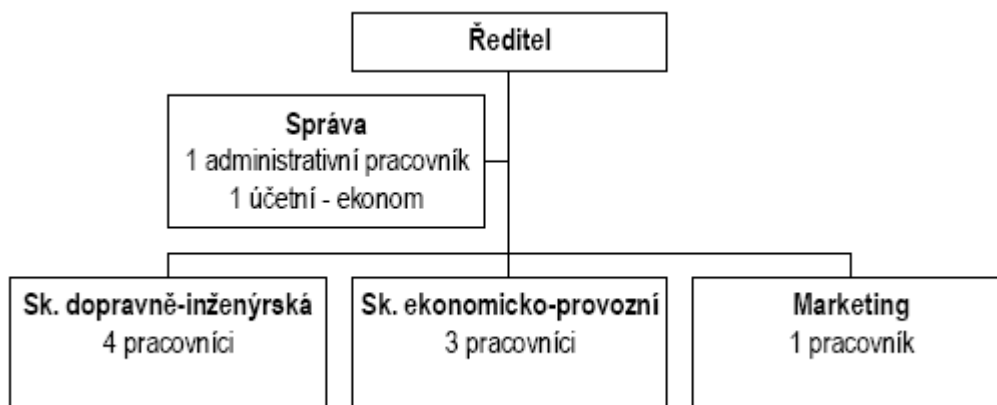
Nejdůležitějšími činnostmi dopravně-inženýrské skupiny bude návrh, resp. provozování a rozvíjení systému IDS, analýza a vyhodnocování aktuálního dopravního systému, návrhy změn dopravního řešení daného území, komunikace s komunální úrovní, zajišťování dopravních průzkumů, tvorba a udržování příslušné databáze dopravních informací a pasportizace dopravních zařízení.

C) Ve druhém roce existence společnosti se předpokládá rozšíření počtu zaměstnanců o 2 pracovníky v ekonomicko-provozní skupině a o jednoho pracovníka v skupině dopravně-inženýrské. Celkový počet zaměstnanců vzroste na 9.

D) Během růstu dopravního systému bude nutné též zabezpečit kvalitní úroveň komunikace společnosti s širokou veřejností. To by mělo v konečné fázi vést k všeobecné přijatelnosti navrhovaných změn v dopravě a k pozitivnímu vnímání IDS a tedy i činnosti samotného organizátora. Proto je na místě zřízení marketingového oddělení, které bude mít ve 3. roce existence společnosti 1 pracovníka - marketingového specialistu.

E) V polycentrických IDS je situace jiná, zde se počítá i s existencí dislokovaných pracovišť. Dislokovaná pracoviště se předpokládají v jádrech (jádrových městech) vybraných IDS. Jejich úkolem by měla být dopravně inženýrská činnost, styk s obcemi a městy, dále styk s dopravci, zejména s dopravními podniky jader IDS, přenos informací do centra, marketing, atd. Dislokovaní pracovníci charakterem své práce patří do dopravně-inženýrské skupiny.

F) Cílová představa pro třetí rok existence společnosti představuje celkový počet 11 zaměstnanců v následující struktuře:



Obr. 6.5: Organizační struktura výkonné organizátora IDS po rozběhnutí činnosti

G) Přehled vývoje počtu pracovníků na jednotlivých pozicích uvádí tabulka 6.1, kde nejsou zohledněni případní dislokovaní pracovníci v případě polycentrických IDS.

Tab. 6.1: Vývoj počtu pracovníků výkonné části organizátora IDS

	1. rok	2. rok	3. rok
Ředitel	1	1	1
Administrativní pracovník	1	1	1
Účetní – ekonom	1	1	1
Dopravně – inženýrská skupina	2	3	4
Ekonomicko – provozní skupina	1	3	3
Marketing	–	–	1
Celkem	6	9	11

Popsaný vývoj organizační struktury a počtu zaměstnanců je základním faktorem ovlivňujícím výši mzdových nákladů a zákonného sociálního pojištění.

7. FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ IDS, ODBAVOVACÍ A INFORMAČNÍ SYSTÉM IDS

7.1 NÁVRH ZPŮSOBU FINANČNÍHO ZAJIŠTĚNÍ IDS

7.1.1 PRINCIPY FINANCOVÁNÍ IDS

Zajištění financování IDS znamená zajistit finance na tyto tři oblasti:

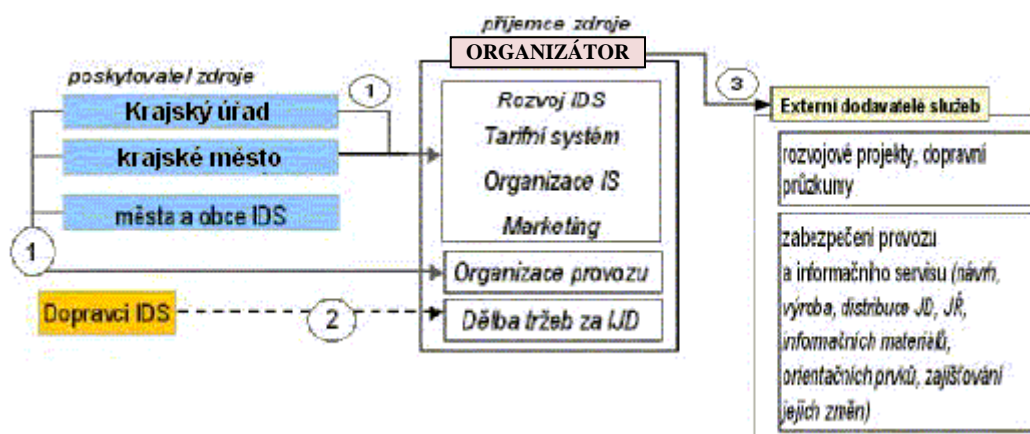
1. Zdroje pro financování rozvoje IDS – hlavní činnosti organizátora – organizace, řízení, koordinace, rozvoj, kontrola:
 - Jde o financování činností organizátora, které vykonává sám nebo zadává externím subjektům a jsou především službou objednatelům dopravy. Zde se předpokládá vymezení žádoucího rozsahu činností ze strany kraje a objednatelů, a rovněž hlavní váhy finančního zajištění takto vymezených činností (zejména se zde jedná o zastřešení rozvojových projektů IDS).
 - Města a obce zahrnuté do IDS (tj. ostatní objednatelé výkonů v IDS) by měly přispívat v částkách úměrných jejich velikostem (počtu obyvatel) na oblasti související s přípravou ročních plánů na zajištění jejich dopravní obslužnosti a následnou kontrolou realizace a vyúčtování této dopravy.
 - Část rozpočtu organizátora může být rovněž pokryta za činnosti vykonávané pro dopravce IDS (příprava JŘ, oběhů vozidel a zejména rozúčtování tržeb za integrované jízdní doklady (IJD)).
2. Zdroje pro financování dopravního výkonu (úhrada dopravních výkonů prostřednictvím dělby tržeb za jízdní doklady a úhrada ztrát formou dotací objednatelů):
 - Zdroji jsou tržby za prodej jízdních dokladů (JD) (integrované JD včetně vlastních JD dopravce) a ostatní příjmy příslušné k výkonům v IDS - všechny příjmy související přímo s dopravním výkonem v rámci IDS. Pro oblast rozdělení této kategorie zdrojů mezi dopravce je nutná jejich vzájemná dohoda podepřená existencí nestranného zúčtovacího centra (tuto funkci bude mít organizátor).
 - Objem tržeb za prodej IJD závisí na tarifu IDS a rozdělení tržeb pak na možnosti přiřadit je místu spotřeby (v případě přestupního tarifu nelze jako doposud u autobusových dopravců přiřadit jízdní doklad k celé jízdě cestujícího). Dohoda o rozdělení tržeb mezi dopravci závisí rovněž na množství dotací. Pokud existuje zaručený systém do úhrady provozního výkonu, je dopravci jedno, jestli pomocí tržeb pokryje celou část nebo pouze zlomek nákladů.
 - Dotaci objednatelů lze rozdělit na tři části – státní dotace na DO, dotaci z krajského rozpočtu a dotace měst a obcí. Každá část má své podmínky pro její uplatnění a právě jednou z hlavních rolí organizátora je propojit poskytované dotace s objednaným výkonem (kdo kolik a za co bude ochoten platit).
3. Zdroje pro financování obslužných činností – zabezpečení obslužných činností (informační systém, marketing, prodejní systém atd.):
 - Tyto činnosti bude organizačně a metodicky zastřešovat organizátor, ale samotná realizace bude vykonávána na více místech různými subjekty. Platí zde zásada ekonomického vymezení dané činnosti (subjekt, který tuto činnost vykonává, jednoznačně vyjádří náklady související s danou činností).
 - Úhradu lze provádět více způsoby. V zásadě by si ji měl objednat přímo organizátor a platit ze svého rozpočtu, nebo pokud bude součástí náplně činnosti dopravce lze ji zahrnout do nákladů dopravních výkonů dopravce (viz bod 2.).

Pro financování IDS jsou tedy vytvářeny a umísťovány tři typy zdrojů. V dalších kapitolách jsou navrženy způsoby, jakými se tak má dít.

7.1.2 ZDROJE PRO FINANCOVÁNÍ ROZVOJE IDS

Jde o zdroje určené na úhradu hlavní činnosti organizátora (organizace, řízení, koordinace, rozvoj, kontrola, dělba tržeb).

Obrázek 7.1 navrhuje zajištění zdrojů v oblasti činnosti organizátora a rozvoje IDS (s vyznačením poskytovatele a příjemce financí a účelu použití).

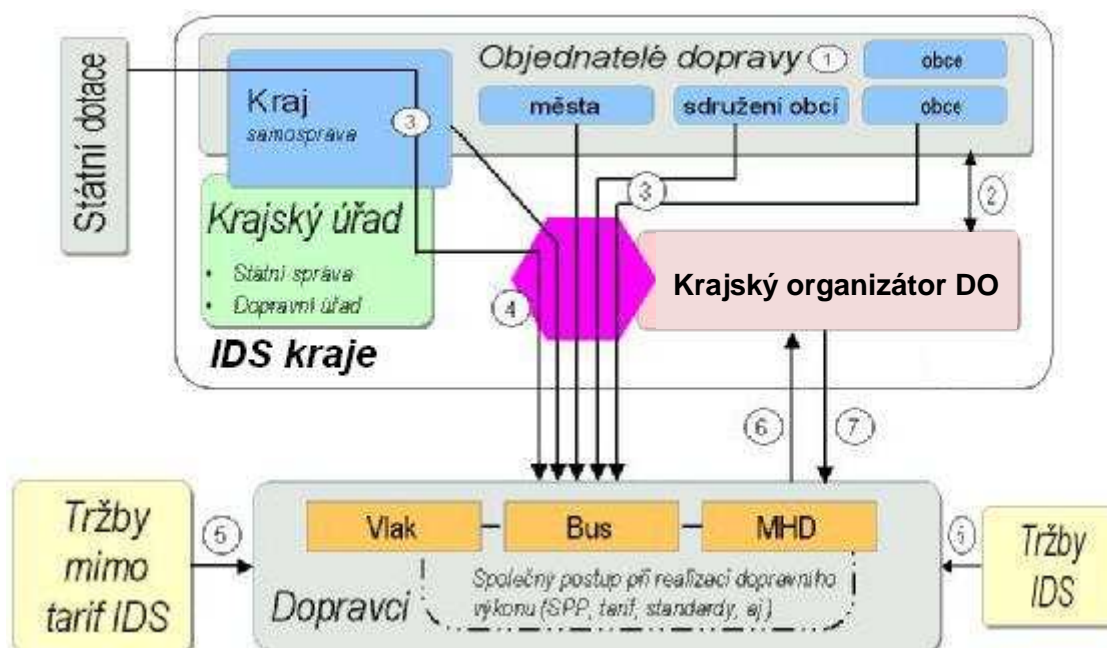


Obr. 7.1: Zajištění zdrojů pro činnost organizátora a rozvoj IDS

Vysvětlivky k obrázku 7.1:

- (1) Krajský úřad a krajské město (budoucí společníci organizátora) jsou dominantní objednatelé a zajišťují prostředky pro rozvojovou část IDS. Všichni objednatelé výkonů v rámci IDS přispívají na organizaci provozu (činnosti vedoucí k vytvoření a zajištění systému smluv o závazku veřejné služby, dopravní koordinace, standardy dopravy, kontrolní činnost organizátora atd.).
- (2) Dopravci mohou přispívat do rozpočtu organizátora za službu zúčtování tržeb za integrované jízdní doklady (z pohledu organizátora se jedná o platbu za jednoznačně definovanou službu nikoliv o podíl na tržbách za prodej či platbu za „koordinovaný“ kilometr výkonu; z pohledu dopravců jde nákup služby od organizátora).
- (3) V případě potřeby může organizátor v souladu se záměry společníků použít zdroje pro nákup externích služeb.

7.1.3 ZDROJE PRO FINANCOVÁNÍ DOPRAVNÍHO VÝKONU



Obr. 7.2: Způsob financování dopravního výkonu

Jde o zdroje určené na úhradu prokazatelné ztráty z veřejných rozpočtů vzniklé při plnění závazku veřejné služby za účelem zajištění DO ve VLAD, MHD a železniční osobní dopravě. Tyto zdroje se dopravci dostanou prostřednictvím dělby tržeb za jízdní doklady a zajištěním úhrady ztrát formou dotací objednatelů.

Obrázek 7.2 ukazuje způsob úhrady dopravních výkonů formou dělby tržeb za jízdní doklady a úhrady ztrát formou dotací objednatelů (s vyznačením poskytovatele a příjemce financí a účelu použití). Toto schéma současně zachycuje vztahy subjektů při řešení DO.

Vysvětlivky k obrázku 7.2:

(1) Stanovení podílu objednatelů na úhradě nákladů na zajištění provozu IDS pro oblast:

- Vztahu mezi objednateli (společníky i „nespolečníky“) a organizátorem, tzn. zajištění financování organizátora, kterému společníci dávají zadání pro činnost v DO kraje.
- Vztahu objednatel – dopravce – organizátor; jde o smlouvy pro zajištění DO včetně smluv o závazku veřejné služby (organizátor v těchto smluvních vztazích vystupuje jako subjekt zajišťující kontrolní funkci; rovněž je ve smlouvě upravena ochrana dat od dopravců předávaných organizátorovi).

(2) Úhrada nákladů organizátorovi za činnosti poskytované objednatelům.

(3) Úhrada dotace dopravci ve výši prokazatelné ztráty potvrzené organizátorem („dotace objednatelů“).

(4) Zúčtovací centrum (ZC) u organizátora – viz kap. 7.1.6.

(5) Peníze na úhradu provedených dopravních výkonů („tržby z jízdného“ v tarifu IDS a ve vlastních tarifech dopravců (do doby úplné tarifní integrace)).

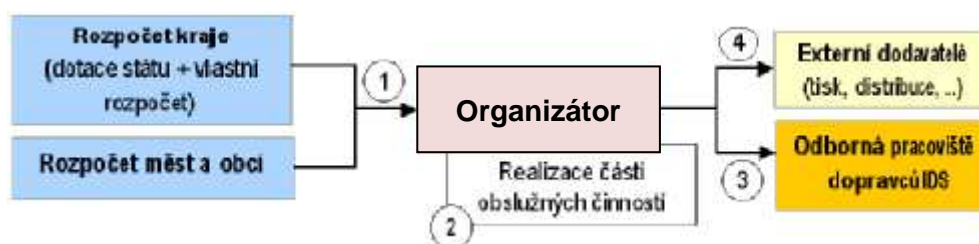
(6) Informace do ZC organizátora o prodeji jízdních dokladů. Organizátor trvale sleduje tržby dopravců (předmětně se vztahující k IDS):

- Tržby ve vlastním tarifu dopravce vybrané na spojích provozovaných v IDS (např. železniční nebo autobusový dopravce s dvojím tarifem za stavu neúplné integrace).
- Tržby za prodej integrovaných (vzájemně uznávaných) jízdních dokladů.
- Tyto tržby sleduje (zjišťuje) organizátor jak za prodejní systémy dopravců, tak za prodej u „nedopraců“. Pro tyto účely organizátor navrhuje a eviduje smluvní vztahy s prodejci (dopravci i nedopravci) a má přehled o placených maržích (úhrada nákladů prodejců spojených s prodejem IJD).

(7) Na základě bodu 6 a na základě organizátorem potvrzených dopravních výkonů dle zákonných a smluvně sjednaných pravidel (vzorců) organizátor předepíše:

- zjistí a potvrdí tržby za prodej jízdních dokladů v prodejních systémech dopravců a u smluvních prodejců za dané období;
- vypočte a potvrdí podíly dopravců na tržbách za integrované jízdní doklady;
- vypočte a potvrdí dotaci ve výši prokazatelné ztráty pro každého dopravce;
- vydá pokyn k transferu peněz mezi prodejci a dopravci a mezi objednateli a dopravci (případně předepíše finanční varování mezi dopravci za činnosti, které si poskytují navzájem (např. přepravní kontrola, operativní nahrazení výkonu, jiný servis)).

7.1.4 ZDROJE PRO OBSLUŽNÉ ČINNOSTI



Obr. 7.3: Zajištění zdrojů pro obslužné činnosti IDS

Obrázek 7.3 ukazuje způsob zajištění zdrojů pro obslužné činnosti IDS (s vyznačením poskytovatele a příjemce financí a účelu použití).

Vysvětlivky k obrázku 7.3:

- (1) Úhrada nákladů spojených s obslužnými činnostmi IDS (jsou vymezeny v činnostech organizátora, který za ně nese zodpovědnost a současně disponuje v rozpočtu finančními prostředky na jejich zajištění).
- (2) Realizace části činností vlastními kapacitami organizátora.
- (3) Zajištění části činností odbornými pracovišti dopravců IDS (např. vzhledem k vysoké úrovni informačního servisu poskytovaného velkými dopravci cestujícím se předpokládá jeho rozšíření pod metodickým vedením organizátora do celého kraje). Jde o platby dopravcům za explicitně vyjádřené náklady služby pro IDS (služba v kategorii „obslužné činnosti“). Nelze-li službu takto vymezit (cena a účel), lze ji uhradit jako součást nákladů pro zajištění dopravního výkonu.
- (4) Zadání činností externím dodavatelům (tisk, distribuce materiálů, informační a propagační kampaně, atd.).

7.1.5 FINANCOVÁNÍ ORGANIZÁTORA

Organizátor bude právnickou osobou veřejnoprávní povahy. Jako s.r.o. je zakládán za jiným účelem než za účelem podnikání (a dosahování zisku).

Užití zdrojů, které mají pokrývat náklady organizátora - jde o: náklady na rozvoj IDS (viz kap. 7.1.2) a o náklady na obslužné činnosti (viz kap. 7.1.4), které nelze provádět v režii a silami organizátora. Náklady ad kap. 7.1.3 – náklady na financování dopravního výkonu nejsou náklady organizátora – organizátor umístění těchto zdrojů koordinuje, kontroluje a organizačně zajišťuje.

Náklady na organizátora budou postupně narůstat, tak jak bude posilovat nárůstem nových a rozsahem stávajících úkolů, územní působností a personálně. Tyto náklady jsou však jen zlomkem částky, o jejímž efektivním využívání bude organizátor rozhodovat.

Organizátor bude financován z rozpočtů svých společníků a dále z peněz objednatelů – nespolečníků (oběma kategoriemi mohou být obce i jejich svazky), kterým poskytuje své služby (podaří-li se je smluvně sjednat) na základě mandátních smluv nebo smluv o dílo za provádění konkrétně dohodnutých činností.

Ve vztahu k obcím může být konkrétním smluvním předmětem činnosti organizace dopravní obslužnosti, integrace systémů městské hromadné dopravy s veřejnou linkovou a železniční osobní dopravou, řešení operativní problematiky ve veřejné hromadné dopravě. Krajský úřad a úřady měst a obcí v této souvislosti ušetří na nákladech na pracovníky zajišťující sestavení a rozpis jízdních řádů.

Ve vztahu k dopravcům (ale i jiným subjektům) mohou být konkrétními činnostmi, ze kterých může doplňovat svůj rozpočet, zejména tyto služby: zajišťování informačního servisu, provoz ZC – vyhodnocování a přerozdělování tržeb, prodej drobných propagačních předmětů, vedení agendy spojené se zajišťováním smluvního prodeje jízdenek u „nedopraců“, návrhy pro zadání výroby jízdních dokladů (grafika, ochranné prvky), další služby dopravcům: posuzování nových odbavovacích systémů před jejich nákupem, propagace vedlejších činností dopravce, spolupráce na tvorbě a redakci JŘ a sestava oběhů vozidel, poradenství aj., ale vždy dle konkrétního a měřitelného zadání. Tyto hrazené služby však budou vždy jen doplňkem příjmů organizátora. V prvních cca 3 letech po založení je lze očekávat pouze marginálně.

Nedoporučuje se ze strany dopravců spolufinancovat organizátora za výkon jeho činností pro dopravce na základě klíčů odvozených z objemu výkonů, který dopravce zajišťuje. Tento způsob by narušil působení organizátora jako subjektu nezávislého na zájmech dopravců. Čím větší výkon dopravce bude zajišťovat, tím bude větší částka doplňující rozpočet organizátora. Oprávněně by mohli vystoupit jiní dopravci (např. neúspěšní v budoucích výběrových řízeních) a požadovat tak velký výkon (zakázku) také, protože by její velikost mohli zdůvodnit předchozím velkým příspěvkem organizátorovi. Za této situace lze od představitelů samospráv (zastupitelé) i od (o zakázku usilujících a konkurujících si) dopravců očekávat poukazování na nerovné podmínky, netransparentnost, prodražování systému a různá podezření z nekalosti. Organizátor jako organizační autorita musí být závislý pouze na objednateli dopravy,

tj. na samosprávě, která si jej založila proto, aby plnil funkci nezávislé servisní organizace kraje a obcí pro zajištění DO a pro postupné budování IDS.

7.1.6 ZÚČTOVACÍ CENTRUM ORGANIZÁTORA

Jak bylo uvedeno, tak organizátor mj. koordinuje, kontroluje a organizačně zajišťuje umísťování finančních zdrojů, které budou pokrývat náklady na financování dopravního výkonu. Jinými slovy organizačně zajišťuje uskutečňování finančních toků mezi subjekty DO/IDS.

Při řešení konkrétních problémů v IDS (zde například způsoby a cesty financování) se obvykle hledají a nacházejí věcná řešení, která jsou optimální z hlediska logiky věci, která však nelze přesně tak fyzicky uskutečnit, neboť tomu brání současná legislativa, daňové předpisy apod. Východiskem bývá nalezení a aplikace tzv. virtuálních řešení založených na logice věci, jejichž skutečné provádění se pak děje cestami, které dovolují existující předpisy.

Příkladem je správa tržeb (zjišťování, výpočet a přerozdělování tržeb), sdružování dotací, odvod daní, uskutečňování fyzických toků či provádění dopravní koordinace. V konkrétním IDS by bylo výhodné, aby veškeré finanční prostředky (tržby, dotace, jiné příspěvky) byly shromažďovány na jednom fyzickém účtu u jednoho subjektu a odtud byly disponovány podle dohodnutých pravidel například dopravcům. Přesně toto ale není možné, neboť to neumožňují existující předpisy pro nakládání s dotacemi; vznikly by ztráty na dani z přidané hodnoty a byla porušena rozpočtová pravidla měst a obcí (např. jakmile by finanční prostředky nebyly předány obcemi nebo krajem přímo dopravcům, ztratily by charakter dotací a podléhaly by zdanění (DPH)). Je ale možné, aby takový účet existoval fiktivně, virtuálně, aby se na něm odbyvaly příslušné propočty a podle těchto propočtů se pak řídily skutečné fyzické přesuny peněz cestami, které jsou v souladu s platnými předpisy.

Takovýmto virtuálním nástrojem je pro oblast řízení finančních toků i ZC organizátora (viz kap. 7.1.3).

ZC si lze představit jako finanční mozek DO/IDS. Lze si jej přestavit jako software, se kterým pracují zaměstnanci organizátora dle smluv mezi účastníky IDS. Prostřednictvím něj sledují a rozdělují tržby za IJD dle smluvně dohodnutých pravidel mezi dopravci. V ZC je prováděno měsíční vyúčtování a klíčování podílu na tržbách za prodej IJD, kdy každý měsíc dochází k rozdělení a odvodu DPH ze všech realizovaných tržeb (v souladu s daňovými zákony). S pomocí ZC organizátor vydává pokyny k finančním transferům dotací mezi objednateli a dopravci, k transferu tržeb a smluvních odměn mezi prodejci a dopravci navzájem. Fungování ZC je prostřednictvím smluv IDS (smlouvy jsou de facto programem ZC) nastaveno tak, že je včas odvedena daň z tržeb, dělení tržeb je průkazné a adresně a transparentně jsou vyčíslovány dotační příspěvky do systému. Tyto činnosti pomáhá ZC automatizovat.

Virtuální řešení pomáhají nikoliv obejít existující předpisy, ale vypořádat se s jejich nedokonalostí způsobenou i tím, že IDS je u nás relativně mladá forma zajištění DO a stávající předpisy jí částečně neupravují. Nicméně i úspěšnost virtuálních řešení je plně závislá na dohodách mezi subjekty IDS a na jejich respektování.

Současnou hlavní překážkou integrace dopravy je než cokoliv jiného různá věcná a právní úprava toho, kdo a jaký může uplatňovat v různých druzích dopravy tarif (jde o druh tarifu, sortiment jízdenek, stanovení cen a uplatnění slev a bezplatné přepravy).

7.1.7 NÁVRH PRAVIDEL PRO UPLATŇOVÁNÍ V EKONOMICE IDS

Na základě uvedených principů se odvozuje a navrhuje, aby byla v ekonomice IDS uplatňována tato pravidla:

- IDS je forma zajišťování DO kraje. Proto financování této formy DO je financováním DO kraje. Protože tato forma (IDS) bude v cílovém stavu uplatněna v celém kraji, je nutné držet pozici, že existuje pouze jedna dopravní obslužnost = dopravní obslužnost IDS = dopravní obslužnost kraje

(při plánování dopravního řešení obslužnosti nelze striktně oddělovat účetní rozdělení prostředků vyčleněných na úhradu obslužnosti)

- Náklady objednaného výkonu = Tržby za prodej jízdních dokladů + Dotace objednatelů
(celkově lze objednat pouze tolik výkonu, kolik je možné zaplatit ze zdrojů vybraných od cestujících a objednatelů dopravy)
- Každá koruna zaplacená cestujícími za službu objednanou v rámci IDS patří do ekonomiky systému
(tržby za prodej JD = všechny tržby, které jsou vyvolány provozováním dopravního výkonu v IDS - tržby za jednotný tarif i za vlastní JD dopravce)
- Plánování dopravního výkonu provádí organizátor s cílem uspokojit maximum potřeb cestujících při kontrolovaném vynaložení přiměřených nákladů
(organizátor může plánováním ve velkém prostoru a kombinací více druhů dopravy připravit velmi atraktivní nabídku pro cestující a současně projedná a rozepíše dotační povinnost na jednotlivé objednatele s cílem zkombinovat všechny možné zdroje dotací (státní, veřejné, soukromé) tak, aby tuto nabídku bylo možno financovat)
- Dotace ze státního rozpočtu jsou vázány na dopravní výkon a v kraji rozmístěny tak, aby pokryly vyžadovaný standard
(rozdělení státních dotací krajem respektuje jednotná pravidla pro financování dopravy a schválené standardy dopravní obslužnosti v kraji)
- Dotace samosprávy a ostatních objednatelů dopravy jsou vázány k místu přidělení dotace
(města a obce si i v rámci IDS mohou objednat na svém území libovolný dopravní výkon s povinností douhradit zbylé náklady provozu – organizátor o těchto výkonech musí vědět (musí vědět o všech výkonech, které se v kraji nabízí včetně nedotované linkové dopravy))
- Co nejpřesnější přiřazení tržby místu jejího vzniku a tím možnost identifikovat místo spotřeby dopravního výkonu

Tržba bude přiřazena místu (tarifní zóně), kde vznikla, tj. kde byla vybrána \Rightarrow tím se dosáhne toho, že náklady (výkonů dopravce) budou co nejpřesněji pokryty tržbami zóny (zbytek musí douhradit objednatel).

Cílem ekonomiky je mít jednotná pravidla (tj. způsob jak rozdělit tržbu, která vznikla v dané zóně cíleně v tomto daném území) používaná v konkrétní zóně; na tomto základě pak lze vyčíslit potřebu dotace od konkrétních objednatelů v konkrétní zóně.

Čím více tržeb přesně se přiřadí místu jejich vzniku, tím bude konkrétnější a průkaznější argument pro požadavek na douhradu nákladů formou dotací od objednatelů (cílené dotace).

Kde nebude přiřazení 100%-ní, tam je nutné použít aproximaci nebo přiměřená opatření v tarifu nebo technická (přiměřeně nákladná) opatření na toto sledování.

Principem v tarifní integraci by mělo být jízdné pro tarifní zóny o malém rozměru s vyšší cenou jednorázových a kratších cest a slevami pro opakované jízdy a delší cesty.

7.1.8 NÁVRH ZPŮSOBU ROZÚČTOVÁNÍ TRŽEB

Rozúčtování tržeb je citlivou záležitostí. Špatné výchozí nastavení vede k nespokojenosti dopravců a může vést k prodražení celého systému.

Má-li být systém IDS ekonomicky zvládnutelný, nesmí dojít k celkovému poklesu tržeb, u jednotlivých dopravců ovšem mohou tržby klesnout i stoupnout.

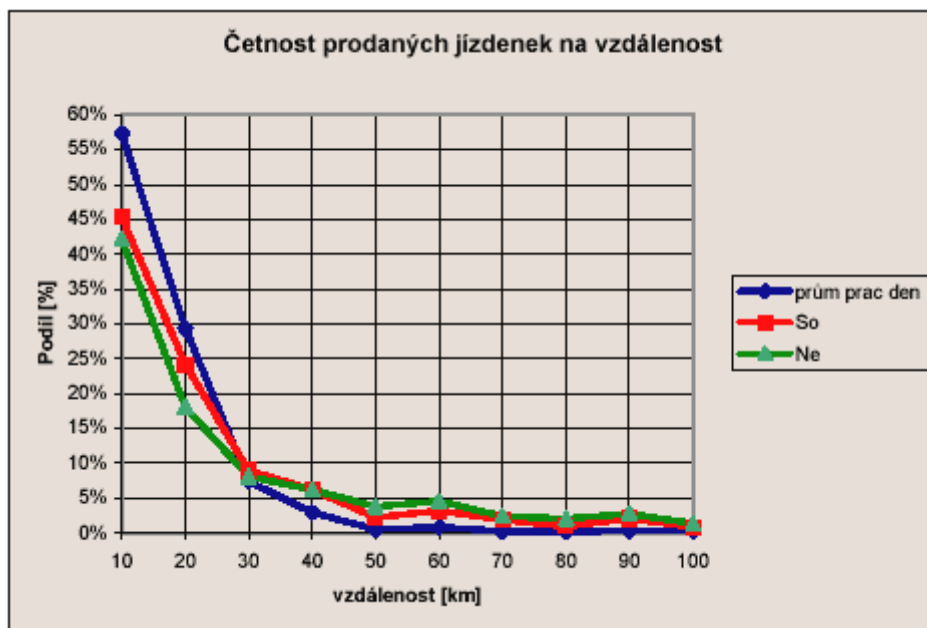
Rozúčtování v etapě nezapojené MHD

Dokud není zaintegrován městský dopravní podnik a nejsou zavedeny dlouhodobé časové jízdenky, není nutné se zabývat skutečným rozúčtováním tržeb. Vychází-li se z následujících předpokladů:

- součet tržeb se nemění,
- celková výše prokazatelné ztráty se nemění;

pak se rozdílná výše tržeb jednotlivých dopravců před a po integraci vykompenzuje přerozdělením úhrady prokazatelné ztráty.

Totéž platí i při zavedení dlouhodobých časových jízdenek podle postupu popsaneho v kapitole 6.4 (2. etapa). Jiná situace nastává v okamžiku zaintegrovaní městského dopravního podniku s časovým jízdným.



Obr. 7.4: Rozdělení cestujících dle četnosti prodaných jízdenek na vzdálenost

Rozúčtování tržeb při zaintegrovaní MHD

V systémech MHD s časovým jízdným nelze přiřadit k jednotlivé jízdence přepravní výkon (oskm). Ještě horší je situace u dlouhodobých jízdenek, protože nelze určit ani počet jízd vykonaných v daném časovém období (např. 1 měsíc), natož přepravní výkon.

Navíc změna přepravního výkonu nemusí představovat změnu dopravního výkonu, tedy změnu nákladů dopravce. Čisté řešení bez přechodu na čipové karty a kilometrický tarif neexistuje.

Je možné se pokusit o co nejspravedlivější řešení v rámci daných podmínek. Bude se vycházet z následujících předpokladů:

- nestoupnou-li tržby vnější dopravy, nestoupnou ani u MHD,
- stoupnou-li, nebo klesnou-li tržby u vnější dopravy, pak stoupnou, či klesnou tržby MHD ve stejném poměru,
- nedošlo ke změnám cen,
- předcházela integrace vnější dopravy bez MHD,
- nedochází k prodlužování linek MHD za hranice města.

Při splnění předcházejících podmínek je řešení relativně jednoduché. Celkové tržby v systému se rozdělí v poměru, ve kterém byly tržby před integrací. Toto dělení platí za předpokladu, že vnější linky zajíždějící do města v intravilánu města nejedou v režimu MHD, nebo-li integrace není úplná.

Při úplné integraci je situace složitější. Pro jízdy nepřekračující hranice města platí, že tržby z prodeje jízdenek inkasuje dopravní podnik MHD, část dopravního výkonu a tedy i nákladů nesou dopravci vnější dopravy, aniž by inkasovali tržby. Možnosti jsou následující:

- tržby určit ze stavu před integrací z výstupů elektronických pokladen,
- tržby stanovit na základě dopravních průzkumů po integraci,
- kombinací obou způsobů.

Doporučuje se varianta kombinace obou způsobů. Je pochopitelné, že při přechodu na systém čipových karet a kilometrické jízdné všechny problémy odpadají.

7.2 ODBAVOVACÍ SYSTÉM IDS

7.2.1 POŽADAVKY IDS NA ODBAVOVACÍ SYSTÉM

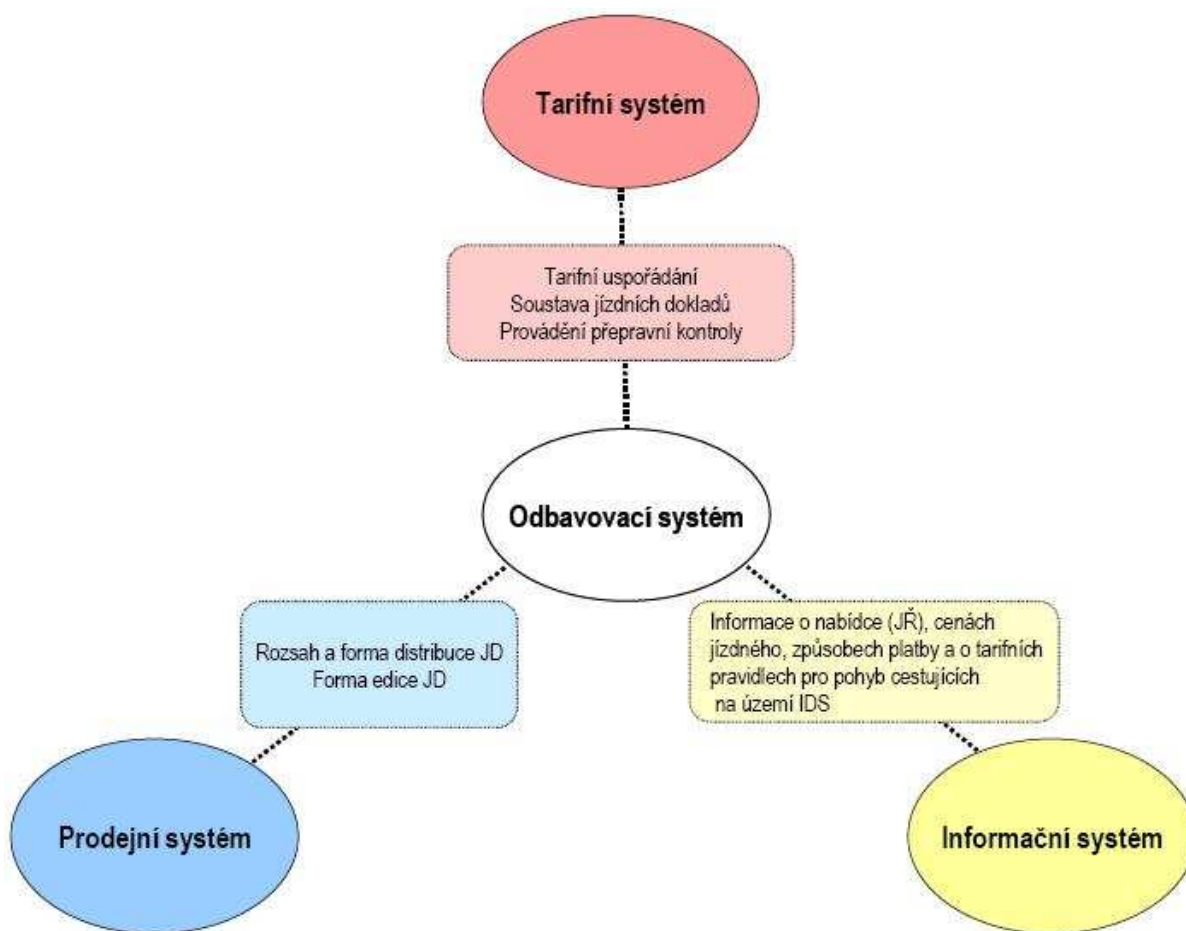
Zavedením IDS může dojít k zásadním změnám ve způsobu odbavování cestujících, kteří cestují na jednotlivé nebo krátkodobé časové jízdenky.

Významnější změny mohou vyvolat:

- změny v technologii odbavování,
- zavedení přestupných jízdenek ve VLAD,
- zavedení JD s časovým a/nebo zónovým limitem platnosti.

Provoz IDS vyžaduje zajistit odbavování cestujících technickými prostředky, které disponují možnostmi označení jízdenky nezbytnými údaji. Pokud technická zařízení dopravců neumožňují potřebná označení, nelze je v IDS využít. Stejně tak lze definovat požadavky IDS ve vztahu k pravidlům pro nástup a výstup cestujících do a z dopravního prostředku, k způsobu provádění přepravní kontroly nebo k edici JD. Nejedná se tedy pouze o požadavky na jednotlivá technická zařízení systému.

Rovněž je nutné brát v úvahu požadavky na rozhraní mezi odbavovacím systémem (OS) a okolními systémy, především tarifním, prodejním a informačním systémem.



Obr. 7.5: Rozhraní mezi odbavovacím systémem a okolními systémy

Tyto požadavky vedou k definování dvou základních skupin standardů odbavovacího systému v IDS:

A) Standardy OS v IDS

Upravují jak odbavení cestujících (nástup a výstup cestujících, definování místa, momentu a způsobu označení jízdního dokladu) tak i vlastnosti technických zařízení.

B) Standardy pro jednotlivá rozhraní mezi OS a okolními systémy

Upravují vzájemné propojení odbavovacího, prodejního, informačního a tarifního systému. Jednotlivá rozhraní jsou blíže určena obrázkem 7.5.

Obě skupiny standardů jsou navrženy v následujícím textu.

Podobně, jako lze specifikovat jednotlivé požadavky na OS ze strany okolních systémů, lze i analyzovat požadavky jednotlivých subjektů systému, tj. cestujících, dopravců, organizátora systému a objednatelů dopravních výkonů.

Potřeby (zájmy) zúčastněných subjektů jsou charakterizovány následovně:

1. Cestující:

- rychlé a snadné odbavení;
- možnost využít služeb veřejné hromadné dopravy kdekoli a kdykoli;
- spravedlivé stanovení ceny za využívání služeb veřejné hromadné dopravy.

2. Dopravci:

- zlepšení přístupu cestujících k veřejné dopravě a umožnění vývoje tarifů založených na „optimální“ ceně za provedenou přepravu;
- snížení provozních nákladů na jednotku výkonu;
- snížení počtu tzv. černých pasažérů, omezení zneužití a padělání JD.

3. Organizátor IDS:

- zajištění podmínek pro rozvoj systému IDS;
- přesné rozúčtování tržeb mezi dopravce, kontrola dopravních výkonů;
- zjištění statistických údajů o systému potřebných pro optimální nabídku služeb (pohyb cestujících, vytíženost spojů aj.);
- zlepšení přístupu cestujících k veřejné hromadné dopravě a umožnění vývoje tarifů založených na „optimální“ ceně za provedenou přepravu.

4. Objednatelé dopravních výkonů (stát, obce, firmy):

- zajištění podmínek pro rozvoj systému IDS;
- přesné rozúčtování tržeb mezi dopravce, kontrola dopravních výkonů;
- zjištění statistických údajů o systému (pohyb cestujících, vytíženost spojů aj.).

Shrnutím cílů jednotlivých subjektů lze určit tyto požadavky na odbavovací systém v IDS:

- jednoduchý a rychlý způsob platby za přepravu a odbavení v systému;
- zajištění podmínek pro organizaci a rozvoj systému IDS;
- umožnění přesného rozúčtování tržeb mezi dopravce a kontrolu výkonů;
- zjišťování statistických údajů o systému (pohyb cestujících, vytíženost spojů aj.);
- zlepšení přístupu cestujících k veřejné hromadné dopravě a umožnění vývoje tarifů uplatňujících vztah mezi cenou jízdného a odebranou přepravní službou;

- snížení provozních nákladů (tisk, distribuce, prodej jízdních dokladů);
- vysoká míra bezpečnosti systému (ochrana proti padělání);
- snížení počtu černých pasažérů.

7.2.2 STANDARDY ODBAVOVACÍCH SYSTÉMŮ V IDS

Standardy OS necht' jsou vztaženy k obecným standardům IDS, které označují charakter dopravní nabídky IDS a jsou definovány následovně:

Standard IDS 1

Jde o přepravní výkony městské hromadné dopravy a o výkony obsluhující přilehlá spádová území s charakterem MHD. Tato doprava má síťový charakter a její nabídku lze považovat za téměř kontinuální.

Standard IDS 2

Hlavní podíl přepravní práce je vykonáván mimo území měst a sídelních aglomerací a nabídka je zaměřena na obslužnost regionu. Tato doprava má linkový charakter a sleduje občanskou charakteristiku dne.

Požadavky na způsob odbavení cestujících vztažené k těmto standardům obsahuje tabulka 7.1.

Tabulka 7.1: Standardy odbavovacích systémů v IDS

	Standard IDS 1	Standard IDS 2
Prodej JD	V předprodeji (automat, trafika, pokladna ČD). U řidiče s příplatkem za prodej řidičem	V předprodeji (automat, trafika, pokladna ČD). U řidiče VLAD.
Označení JD	MHD a VLAD: Při nástupu do vozidla. Označovač je umístěn ve vozidle. ČD: Před nastoupením do vlaku. Označovač je umístěn na nástupišti nebo ve vestibulu zastávky nebo stanice.	JD z předprodeje: při nástupu do vozidla. JD prodáváný řidičem VLAD: výdejním zařízením řidiče.
Počet označovačů	MHD a VLAD: Tolik označovačů, kolik je dveří pro nástup cestujících. ČD: Minimálně jeden označovač pro každý směr jízdy.	Tolik označovačů, kolik je dveří pro nástup cestujících.
Nástup	Všemi dveřmi.	Pouze předními dveřmi.
Výstup	Všemi dveřmi.	Všemi dveřmi vyjma předních.

7.2.3 STANDARDY ROZHRANÍ MEZI ODBAVOVACÍM SYSTÉMEM A OKOLNÍMI SYSTÉMY

Vztah Tarifní systém - Odbavovací systém

Z tarifního systému vyplývá řada premis pro odbavovací systém, stejně tak, ale v menší míře, platí tato teze i opačně. Významný vztah k odbavovacímu systému mají tyto složky tarifního systému:

1) Tarifní uspořádání

Tarifním uspořádáním IDS se rozumí rozčlenění zájmového území v závislosti na zvoleném tarifu do částí tak, aby byla zajištěna „optimální“ výše tržeb, finanční únosnost a spravedlnost pro cestující. Princip tarifního uspořádání může být zónově-časový nebo pásmový nebo kilometrický.

Pro uplatnění zónového tarifu je zájmové území rozděleno do tarifních zón. Na území jedné zóny platí jedna cena za přepravu. Pro cesty přes více zón se jízdné úměrně zvyšuje v závislosti na počtu a druhu projetých zón. Při označování ve vozidle musí být měněny údaje v označovačích v závislosti

na projížděných zónách. Tento fakt vyžaduje propojení jednotlivých označovačů s palubním počítačem, který mění v označovačích údaje v závislosti na projížděných zónách.

U časového tarifu je platnost jízdenek vztažena k době jízdy a končí uplynutím časového intervalu, pro který byla jízdenka zakoupena. Výhodou je jednoduchost použití pro cestujícího, zejména pro osoby využívající hromadnou přepravu zřídka, ale i jednoduchost kontroly cestovních dokladů a způsobu prodeje. V tomto případě je nutné, aby byl odbavovací systém vybaven zařízením, které tiskne aktuální čas. Zde je opět nezbytné napojení označovačů na palubní počítač, který je připojen k přijímači časového signálu, což umožňuje uplatňovat jednotný čas v celém systému IDS. Vozidla musí být též vybavena zobrazovačem aktuálního času pro cestující.

Kilometrický (nebo též liniový) tarif odvozuje cenu jízdenky od počtu projetých kilometrů z nástupního místa do cílového místa, přičemž je stanovena cena za jeden kilometr. V praxi (VLAD) se tento tarif uplatňuje formou pásmového tarifu (přesněji kilometrického pásmového tarifu) s cenovou degresí, kdy se cena jízdního dokladu vztahuje k intervalu ujetých kilometrů. Za standardní odbavovací systém při použití kilometrického tarifu lze považovat takový systém, který prostřednictvím označení nástupu a následně výstupu spočítá cestujícímu na základě projeté vzdálenosti cenu za poskytnutou službu (odbavovací systém check in – check out formou pasivního nebo aktivního přihlášení se a odhlášení se cestujícího).

2) Soustava jízdních dokladů IDS

Soustava jízdních dokladů definuje sortiment jízdenek a vymezuje jejich platnost ve vztahu k tarifnímu uspořádání. Jízdním dokladem je jízdenka, průkaz nebo jiný doklad, na jehož podkladě může být uskutečněna přeprava osob a jejich zavazadel v souladu s přepravním řádem a tarifem.

Řešení vztahu mezi OS a soustavou jízdních dokladů leží mezi těmito krajními možnostmi:

1. Sjednotit odbavovací zařízení u všech dopravců.
2. Upravit rozměry a obsahově sjednotit jízdenky tak, aby byly použitelné ve všech dopravci používaných typech zařízení.

Vzhledem k případným rozdílům v používání jednotlivých typů odbavovacích systémů na území kraje se doporučuje sledovat cestu upravení rozměrů a obsahově sjednocení jízdních dokladů vzhledem k používaným odbavovacím systémům. V některých případech však bude muset dojít i ke změně odbavovacího systému, a to především u systémů, které neumožňují odbavení cestujícího s přestupním JD.

3) Provádění přepravní kontroly

Přepravní kontrola je kontrola dodržování přepravní smlouvy, tj. toho, zda cestující dodržuje přepravní řád, smluvní přepravní podmínky a tarif. Praktické provádění kontroly přepravní kázně cestujících spočívá v kontrole oprávněnosti jízdy cestujícího v daném místě a čase. Přepravní kontrola je u dopravců MHD, ČD a PAD prováděna na totožném právním základě avšak různými způsoby. Tyto způsoby jsou odvozeny zejména od používaných odbavovacích systémů.

Za standardní se považují tyto dva vztahy mezi prováděním přepravní kontroly a odbavovacím systémem:

Cestující je odbavován při nástupu do vozidla (po nástupu cestující označí JD pro jednotlivou jízdu v označovači) nebo před nástupem do vozidla. Nástup i výstup je prováděn všemi dveřmi. Nástup předními dveřmi může být omezen časově nebo pro určitou skupinu cestujících.	↔	Přepravní kontrolu provádí kontrolori – pracovníci dopravce, organizátora či specializované firmy.
Cestující je odbavován při nástupu do vozidla řidičem vozidla. Nástup je prováděn pouze předními dveřmi. Výstup je prováděn všemi dveřmi.	↔	Přepravní kontrolu provádí především řidič vozidla. Přepravní kontrola prováděná kontrolory – pracovníky dopravce, organizátora či specializované firmy – slouží pouze jako doplňková kontrola a je realizována namátkově.

Vztah Odbavovací systém - Informační systém

Moderní odbavovací systémy již nejsou jen pouhou dílčí součástí tarifního podsystemu IDS určenou k vydávání či znehodnocování JD, ale hlavní úlohou odbavovacích systémů se stává sběr datových záznamů v dopravním systému. Stávají se tak velmi účinným nástrojem pro samotné řízení IDS.

Základním požadavkem na odbavovací systém ve vztahu k systému informačnímu je proto přesné zjištění statistických dat o subsystému, který je charakterizován přímým dopravním výkonem, platbami za tento výkon a pohybem cestujících. Předpokladem toho je nutné zajištění kompatibility dat od všech zúčastněných subjektů.

Tato data lze rozdělit do následujících skupin:

1. data o realizovaných výkonech,
2. data o realizovaných tržbách,
3. data o aposteriorní poptávce (nahrazení průzkumů obsazenosti vozidel).

Jako standardní lze navrhnout tento rozsah dat:

Ad1) Data o realizovaných výkonech – registrace pohybu vozidla v území, sledování průběhu výkonu (porovnání skutečnosti s plánem). Možno navrhnout, aby organizátor standardně nevyžadoval dispečerské řízení provozu, které je záležitostí dopravce. Možnou vyšší úroveň záznamu určuje dopravce. Standardem je off-line sledování výkonu vozidla - sledování ze záznamu v palubním počítači.

Ad2) Data o realizovaných tržbách - závisí na tarifu a druhu jízdního dokladu, standardem je přiřazení tržby dopravnímu výkonu (prostřednictvím použití čipových karet, hotovostní platbou u řidiče, vydáním nepřestupného jízdního dokladu vázaného k místu nástupu cestujících).

Ad 3) Data o aposteriorní poptávce - data umožňující zjistit a vyhodnotit, jak je využívána současná nabídka a jak nabízená veřejná doprava pokrývá přepravní poptávku. Za aposteriorní poptávku lze považovat poptávku cestujících po přepravě konkrétními autobusovými spoji a vlaky. Odbavovací systémy umožňují tato data získat, aniž by se musely provádět nákladné průzkumy obsazenosti vozidel. Tato data přiřazují každému spoji a každému jeho místu zastavení (stanice a zastávky) počet nastupujících a vystupujících cestujících. Toho lze využít při

- posouzení stávajícího a návrhu nového dopravního řešení,
- zvýšení / snížení kapacity spoje,
- zkrácení / prodloužení spoje,
- zrušení / zavedení nového spoje,
- změny trasy spoje,
- rozhodování o opodstatněnosti vedení jednotlivých spojů.

Ideálním stavem je možnost sledování personifikovaného cestujícího v systému, tj. cestujícího, jehož vybraná osobní data jsou evidována. Standardem je sledování anonymního cestujícího a jeho identifikace při nástupu do vozidla.

Vztah Odbavovací systém - Prodejní systém

Prodejním systémem se rozumí především edice (návrh a tisk JD), distribuce, způsob a formy prodeje jízdenek.

Standardy pro prodej JD jsou vztaženy k obecným standardům IDS a jsou uvedeny v kap. 7.2.2.

Důležitými standardy v rozhraní mezi odbavovacím systémem a edicí JD jsou:

- rozměrové standardy JD,
- standardy pro obsahovou a grafickou úpravu JD,
- standardy ochranných prvků JD.

Je asi vhodné zde zopakovat poznámku z kapitoly 4.2.2:

Poznámka:

Vzhledem k tomu, že jsou často používány pojmy jako „jednotná jízdenka“, „společná jízdenka“ a je tím často myšlena fyzická identita papírových jízdenek vydávaných různými dopravci, je nutno zde upozornit, že by bylo chybou požadovat, aby všechny jízdenky IDS měly fyzicky totožnou (identickou) podobu.

Při zavádění IDS jde o naivní představu i požadavek. Unifikace fyzické podoby jízdenek IDS (jednorázových i předplatních) není pro rozjezd IDS nezbytně nutná.

Jednorázové i předplatní jízdenky mohou mít fyzicky různou podobu dle vydávajícího dopravce nebo způsobu prodeje ("trafika", řidič, automat, prodejní místo dopravce). Rozhodující je, že jde o jízdenky stejného tarifu, tj. tarifu IDS, které jsou vzájemně uznávány všemi dopravci IDS a dále to, že budou uplatněny tyto zásady:

- zásada obsahové jednoty (povinné údaje, případně další údaje žádané systémem);
- zásada vzhledové jednoty (shodná poloha údajů na jízdenkách, barevné a grafické řešení);
- zásada uplatnění standardů ochrany jízdních dokladů.

7.2.4 NÁVRH KROKŮ ORGANIZÁTORA PRO DOSAŽENÍ NAVRŽENÝCH STANDARDŮ ODBAVOVACÍHO SYSTÉMU V IDS

Standards pro OS a jeho rozhraní by měly být součástí provozních a technických standardů, dle kterých se bude provoz IDS řídit.

Navrhování a uplatňování standardů OS a standardů pro rozhraní mezi tarifním systémem, informačním systémem a prodejním systémem bude v oblasti zajištění provozu IDS nejdůležitějším provozně-technickým úkolem organizátora.

Pro odbavovací systém lze navrhnout tyto základní kroky organizátora:

- Zajištění standardů pro odbavení cestujících u všech dopravců v IDS (viz kap. 7.2.2).
- Zajištění rozměrových standardů JD u všech dopravců v IDS (viz kap. 7.2.3).
- Zajištění standardů pro obsahovou a grafickou úpravu JD u všech dopravců v IDS (viz kap. 7.2.3).
- Zajištění standardů ochranných prvků JD u všech dopravců v IDS (viz kap. 7.2.3).
- Zajištění obsahové jednotnosti a kompatibility poskytovaných dat od dopravců (viz kap. 7.2.3).

Stanovené standardy (nejen) pro OS v IDS by měly být sjednány smluvně v provozních smlouvách IDS a tak zajistit jejich uplatňování v celém systému a pro všechny zúčastněné dopravce.

Je na místě, aby organizátor organizoval kontrolu dodržování stanovených standardů zúčastněnými dopravci. Provádění této kontroly (kontroly technických a provozních standardů IDS) může a nemusí být organizačně spojeno s prováděním kontroly přepravní a nemusí být prováděno přímo zaměstnanci organizátora.

7.2.5 NÁVRH ODBAVOVÁNÍ CESTUJÍCÍCH V RÁMCI IDS

První etapa integrace

V jiných kapitolách byla doporučena v 1. etapě integrace jen vnější veřejné hromadné dopravy (bez městských dopravních podniků/MHD). V podstatě se jedná o vzájemné uznávání jízdenek a srovnání tarifů, při zachování kilometrického tarifu. Pro tuto etapu není nutná změna odbavovacího systému, jen je nutné doplnit výbavu autobusů ručními znehodnocovači jízdenek ČD a.s. Znehodnocování jízdenek ČD a.s. je nutné, protože by jinak mohlo dojít k opakovanému použití jízdenky. V této etapě se nepředpokládá zavedení dlouhodobých časových jízdenek.

Druhá etapa integrace – zapojení MHD

Zda realizovat druhou etapu či nikoliv závisí na rychlosti rozšiřování odbavovacího systému s čipovými kartami. Rozhodnutí o vypuštění druhé etapy vyžaduje zavedení čipových karet i u MHD, což znamená investici do nového odbavovacího systému.

V druhé etapě se doporučuje zapojení MHD (resp. městských dopravních podniků). Předpokládá se zavedení tarifního systému popsaného v kapitole 7.1.8 – 2. etapa. Aplikace vyžaduje následující úpravy odbavovacího systému:

- sjednocení rozměrů jízdenek,
- úprava vstupních štěrbin znehodnocovačů jízdenek u MHD na sjednocený rozměr jízdenek,
- doplnění software elektronických pokladen linkových autobusů a ČD a.s. o možnost tisku textu „+MHD“ a o příslušnou úpravu tarifu,
- doplnění linkových autobusů znehodnocovači jízdenek MHD (jeden kus u řidiče),
- úprava prodejních automatů jízdenek MHD.

Úprava prodejních automatů je nejnáročnější částí změn odbavovacího systému. Úprava se týká nejen software, ale i hardware. Důvodem je nutnost výdeje jízdenky s vytištěnou koncovou zastávkou zvolenou cestujícím (mimo všech již dnes tištěných údajů). Rovněž výpočet ceny musí odpovídat zvolenému tarifu. Lze navrhnout dvě varianty řešení lišící se z pohledu uživatele i nákladností.

Varianta 1

Prodejní automaty budou doplněny pevnou (zalamínovanou) mapou se schématem linek a názvy jednotlivých obcí. Názvy obcí možno třeba doplnit třímístným číselným kódem příslušného tarifního bodu. Prodejní automaty budou doplněny číselnou klávesnicí.

Cestující na mapě vyhledá číslo cíle své cesty a to zadá prodejnímu automatu + další údaje zadávané již nyní (např. poloviční jízdné).

Výhodou této varianty jsou nižší náklady na hardware a software. Další výhodou je kratší doba obsazení automatu, protože vyhledávání číselného kódu není závislé na práci s automatem.

Nevýhodou je poněkud zastaralé řešení a nutnost obnovování pevných map.

Varianta 2

Tato varianta navrhuje čistě počítačové řešení. Prodejní automaty budou vybaveny zvětšeným displejem a systémem rolování seznamu obcí (případně i zastávek). Cestující pomocí rolovacích tlačítek vybere cílovou obec a výběr potvrdí (Enter), ostatní údaje volí stejně jako nyní.

Výhodou varianty 2 je vyšší flexibilita. Jedné se o moderní řešení a odpadá nutnost číselné klávesnice.

Nevýhodou jsou vyšší náklady na hardware a software, dále delší doba obsazení automatu. Další nevýhodou je nutnost určité „počítačové gramotnosti“ uživatelů.

Zavedení dlouhodobých časových jízdenek

Zavedení dlouhodobých časových jízdenek nevyžaduje změny odbavovacích systémů. To svádí k začínání od těchto jízdenek, bez ohledu na budoucí potíže. Jelikož význační dopravci v krajích přešli nebo přecházejí na čipové karty, doporučuje se tuto etapu vypustit.

Doporučený konečný stav

Výhledově se doporučuje přechod na bezkontaktní čipové karty. Jedná se o vyspělou aplikaci informační technologie (např. informační telematické systémy). Odbavovací systémy spojené s palubními (staničními) počítači ve spojení s čipovými kartami (zejména v systému „check in – check out“) představují mimo jiné vydatný zdroj informací. Systém odbavování s čipovými kartami nevylučuje ani hromadné odbavování při vstupu (a výstupu) do stanice (placený prostor) kapacitních systémů jako je metro, nebo železnice.

Dobrý okamžik pro změnu odbavovacího systému nastává v době dožití stávajícího systému. Má-li se volit mezi náročnými úpravami již tak drahých prodejních automatů a výměnou odbavovacího systému MHD, pak je lepší doporučit výměnu odbavovacího systému. Počáteční investice má návratnost v nižších provozních nákladech a jednodušším peněžním hospodářství.

7.3 INFORMAČNÍ SYSTÉM

Cílem této kapitoly je:

- vymezit cíle a obsah informačních systémů (IS) v IDS,
- definovat základní prvky IS v IDS,
- navrhnout informačně obsahové naplnění prvků IS v IDS,
- vymezit cíle a obsah informačního servisu IDS.

7.3.1 ZÁKLADNÍ PŘEDPOKLADY A CÍLE INFORMAČNÍHO SYSTÉMU V IDS

Základním předpokladem IS IDS je vytvoření společné informační databáze všech účastníků IDS, kteří se podílejí na realizaci nabídky přepravních služeb. V zásadě by tak mělo být odstraněno separátně prováděné informování cestujících jednotlivými účastníky IDS. Cílem IS IDS je tedy vytvoření společné informační základny pro celý region, která bude umožňovat trvale, aktuálně, přesně, komplexně a srozumitelně informovat cestující veřejnost o pravidlech a zásadách provozu IDS a o změnách v dopravním systému v krátkodobém i dlouhodobém horizontu.

Informační systém je popsán definičním oborem určitých parametrů. Základní sestavu těchto parametrů zobrazuje tabulka 7.2.

Tab. 7.2: Parametry informační soustavy

parametr	definiční obor	příklad hodnot
obsah informace	dopravní systém, uživatelé DS, jízdní doklady, okolí systému	jízdní doklady jsou... zóna je...
umístění	vozidlo, zastávka, stanice, městský mobiliář, dopravní systém, internet	zastávkový sloupek, internetové stránky, stacionární panel
nosič informace	tištěný materiál, elektronické médium	papír, plastová tabule, světelná tabule, CD/DVD atd.

Každý uživatel přepravní nabídky IDS, ať už stálý či nově do systému přichází, by se měl pomocí společného IS IDS dozvědět potřebné informace o celkových nabízených službách IDS. Informace se dělí podle 2 hledisek na informace strategické, taktické a operační nebo v předcestovní a cestovní fázi.

Informace v předcestovní fázi

V předcestovní fázi potřebuje cestující všechny 3 druhy informací – taktické, operační a především strategické. Perspektivní možnosti v této oblasti poskytuje především internet. V této souvislosti je nutné připomenout, že v souladu s příslušnou legislativou je od 26.10.2001 na základě pověření Ministerstva dopravy České republiky provozován Celostátní informační systém o jízdních řádech (dále jen CIS JŘ) společností CHAPS spol. s r.o.

CIS JŘ je informační systém obsahující informace o přepravním spojení. Pracuje s daty dopravy autobusové, železniční, letecké, lodní a MHD. Data jízdních řádů autobusové dopravy dodávají do CIS JŘ krajské úřady, příp. městské úřady, data ostatních jízdních řádů poskytují jednotliví dopravci.

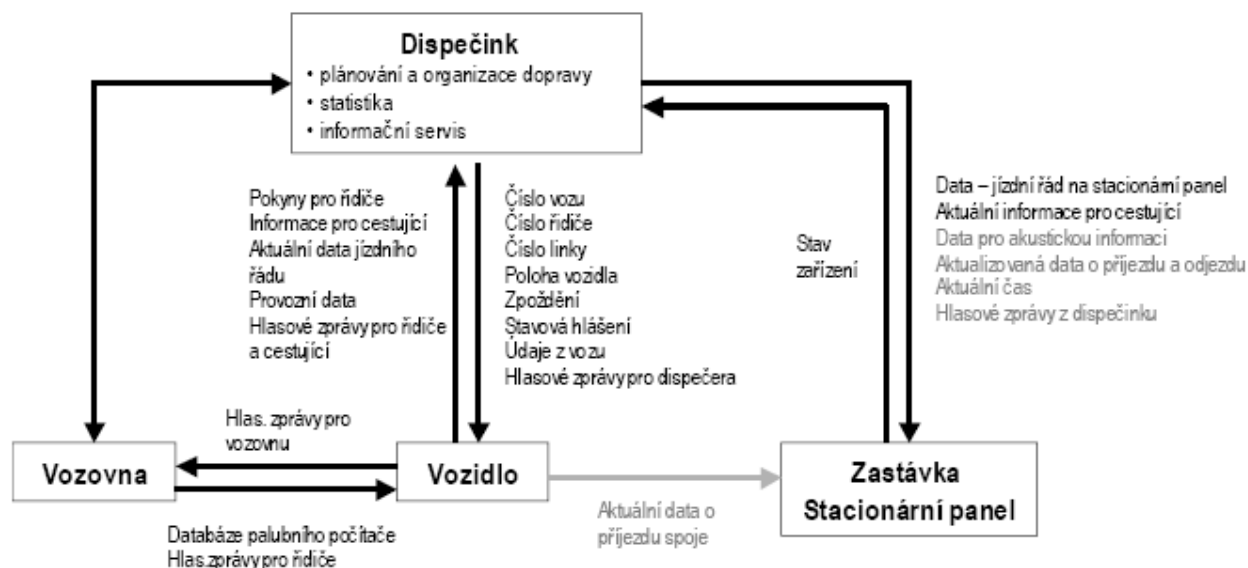
Informace v cestovní fázi

V cestovní fázi potřebuje cestující především operační informace, tzn. aktualizované údaje o příjezdech/odjezdech dopravních prostředků (zejména o případných zpožděních) a místě přistavení vozidla i s informací pro vedení pohybu (např. v nádražních prostorech).

Tab. 7.3: Informace, které cestující požaduje pro cestování v rámci IDS

	předcestovní fáze	cestovní fáze
strategické informace	informace pro plánování cesty (druhy dopravy, struktura a rozsah dopravní sítě) informace pro srovnání a výběr hlavního druhu dopravy z hlediska časových, prostorových, cenových i přepravních možností informace o tarifu IDS (jaká je cena a platnost jízdních dokladů, kde lze JD zakoupit)	
taktické informace	informace o návaznosti hlavního druhu dopravy s městskou hromadnou dopravou	
operační informace	informace o konkrétních odjezdech/příjezdech dopravních prostředků	informace o konkrétních odjezdech/příjezdech dopravních prostředků informace pro vedení pohybu a zabezpečení pobytu cestujících v průběhu cesty, zvláště v prostorech dopravních zařízení

V současnosti je cílem pro informační zabezpečení cestujících v této fázi tvorba integrovaného informačního systému, který by pracoval v reálném čase. Řízení veřejné hromadné dopravy v reálném čase znamená především okamžité předávání informací mezi řidičem, cestujícími a dispečinkem. To vše se neobejde bez výkonného datového a hlasového komunikačního systému, jež umožní předávání informací v reálném čase. Komunikace probíhá mezi pěti základními subjekty: vozidlem, dispečinkem, vozovnou, křižovatkami a zastávkami (resp. informačními panely). Cestující jsou ve voze informováni řidičem či dispečerem (automaticky bez účasti řidiče) prostřednictvím hlasových zpráv nebo informačních panelů, na zastávkách pak pomocí stacionárních panelů či zastávkových sloupků.



Obr. 7.6: Informační toky v systému, který pracuje v reálném čase

Informační zabezpečení cestujících v reálném čase se považuje za ideální stav, nikoliv za standardní řešení. Standardizována časová platnost poskytovaných informací by měla být však u všech prvků v informačním systému.

Obvyklou strukturu a charakteristiky vzájemně předávaných informací ukazuje obrázek 7.6.

7.3.2 PRVKY INFORMAČNÍHO SYSTÉMU A JEJICH NAPLNĚNÍ

Návrh jednotlivých prvků a jejich naplnění vychází z výše uvedené obecné charakteristiky informačního systému a ze stanovených parametrů informační soustavy. Jejich výčet a obsah se liší ve fázi cestovní a předcestovní.

Tab. 7.4: Prvky IS a jejich naplnění pro předcestovní fázi:

prvek	obsah	nosič	umístění
velký informační plakát	popis celé sítě systému IDS ve formě grafického schématu včetně znázornění tarifního uspořádání IDS přehledný ceník jízdného výťah z přepravních a tarifních podmínek a další informace	papírový plakát (velikost je uzpůsobena standardům městského mobiliáře)	zastávkové přístřešky, stanice, městský mobiliář
internetové stránky	tarif IDS včetně přehledného ceníku smluvní přepravní podmínky plán tarifního uspořádání plán dopravní sítě kontakty na jednotlivé dopravce seznam informačních kanceláří a středisek odkaz na elektronické jízdní řády a mnohé další	internet	lze doporučit, aby byly oficiální internetové stránky umístěny pod vlastní doménou, jejíž název by odpovídal názvu IDS
elektronické jízdní řády	kompletní jízdní řády všech dopravců IDS ceník mapové podklady příp. další informace	celostátní informační systém o jízdních řádech	příslušné internetové stránky a softwarové produkty firmy CHAPS spol. s r.o.
knižní jízdní řády	kompletní jízdní řády všech dopravců IDS tarif IDS včetně přehledného ceníku smluvní přepravní podmínky plán tarifního uspořádání plán dopravní sítě kontakty na jednotlivé dopravce seznam informačních kanceláří a středisek	kniha	ke koupi ve všech informačních střediscích a kancelářích a vybraných knihkupectvích
informační průvodce	str. charakteristika IDS vysvětlení nového tarifního systému a popis změn proti stávajícímu stavu názorné ukázky různých forem použití jízdních dokladů	kniha	k dispozici ve všech informačních střediscích a kancelářích

prvek	obsah	nosič	umístění
	tarif IDS včetně přehledného ceníku smluvní přepravní podmínky plán tarifního uspořádání plán dopravní sítě kontakty na jednotlivé dopravce seznam informačních kanceláří a středisek často kladené otázky a odpovědi		

Tab. 7.5: Prvky IS a jejich naplnění pro cestovní fázi:

prvek	obsah	nosič	umístění
velký informační plakát	popis celé sítě systému IDS ve formě grafického schématu včetně znázornění tarifního uspořádání IDS přehledný ceník jízdného výťah z přepravních a tarifních podmínek	papírový plakát (velikost je uzpůsobena standardům městského mobiliáře)	zastávkové přístřešky, stanice, městský mobiliář
malý informační plakát	popis celé sítě systému IDS ve formě grafického schématu včetně znázornění tarifního uspořádání IDS přehledný ceník jízdného výťah z přepravních a tarifních podmínek	papírový plakát (velikost je uzpůsobena standardům městského mobiliáře)	vyhrazené plochy v interiéru vozidla
vnější označení vozidel	označení příslušnosti k IDS - logo IDS, které oznamuje cestujícím, že jde o spoj IDS označení čísla linky označení konečné zastávky	nástřik, samolepící etiketa, plastová tabule, elektronický panel	z vnějšku viditelné místo na vozidle
zastávkové jízdní řády	informace o odjezdech jednotlivých linek z dané zastávky výčet zastávek jednotlivých linek	papír	zastávkový sloupek nebo přístřešek zastávky
staniční hlášení	název aktuální zastávky název následující zastávky informace o možnostech přestupů a návaznosti spojení	datový nosič (nejčastěji CD-ROM)	ve vozidle

7.3.3 INFORMAČNÍ SERVIS IDS

Má-li být projekt vytváření IDS úspěšně zaveden a v budoucnu provozován, musí být součástí jeho marketingové strategie kvalifikovaně prováděný informační servis. Rozhodujícím činitelem IDS jsou totiž jeho zákazníci - cestující, kteří si způsob uspokojení svých přepravních potřeb volí na základě vlastního uvážení, při současně rostoucích požadavcích na kvalitu, včasnost, rychlost a bezpečnost nabízených služeb. Informační servis IDS by měl mít v zásadě dvě hlavní složky: úvodní propagační kampaň a stálou informační službu.

Úvodní propagační kampaň

Cílem úvodní propagační kampaně je vysvětlit cestujícím důvody pro zavedení IDS, seznámit je s případným rozčleněním území na zóny či pásma, strukturou jízdních dokladů a se základními pravidly IDS. Důraz by měl být kladen na srozumitelné seznámení se všemi druhy jízdních dokladů a jejich platností.

Vlastní těžiště propagační kampaně by mělo spočívat v následujících aktivitách:

- tiskové konference pro sdělovací prostředky,
- informace v tisku pro širokou veřejnost,
- informace o IDS do domácností daného regionu:
 - regionální přílohy celostátních deníků,
 - lokální periodika,
 - letáky na úředních deskách obecních úřadů a městských částí,
 - informace v regionálním vysílání rozhlasu a televize,
- informace v prodejních a informačních místech IDS,
- informace na zastávkách prostředků veřejné hromadné dopravy,
- informace v turistických informačních centrech jednotlivých obcí a měst.

Při tvorbě úvodní propagační kampaně je nutné ze strany organizátora učinit následující rozhodnutí:

1. Jaké jsou cíle propagace ?
2. Kolik je možné investovat ?
3. Jaké informace mají být prezentovány ?
4. Jaká média mají být použita ?
5. Jak se budou hodnotit výsledky ?

Ad 1) Základním cílem propagace by mělo být informování uživatelů hromadné dopravy v daném regionu o nově zaváděném IDS a přesvědčení cestujících o její výhodnosti pro ně. V počátečním období převažuje informativní propagace, jejímž úkolem je vytvořit prvotní poptávku po nabízených přepravních službách. Proto je třeba, aby se nové služby veřejnosti oznámily a popsaly a aby bylo vysvětleno vlastní fungování IDS a její přínos pro cestující. Dále je důležité vysvětlit, jaké změny budou v nabídce veřejné hromadné dopravy (změny vedení linek, intervaly a kapacita dopravních prostředků) vyvolány a jak dalece se tyto změny dotknou vlastních cestujících.

Ad 2) Při tomto rozhodování je třeba vzít v úvahu nejen vlastní finanční možnosti zadavatele, ale i to, že novinky na trzích obvykle vyžadují velkorysejší rozpočet. Rozpočet je pak dále ovlivňován náročností zpracování zprávy, výběrem médií a prostředků propagace, frekvencí propagace (počtem opakování nezbytných k prosazení informací u cestující veřejnosti) atd.

Ad 3) Vlastní obsah propagace by měl v ideálním případě nejen upoutat pozornost veřejnosti, ale také udržet její zájem a způsobit vznik potřeby, jež může být pomocí nabízených služeb uspokojena (tj. zakoupením přepravní služby). Propagační sdělení má racionální (rozumovou) a emoční (citovou) stránku, přičemž obě jsou stejně významné a měly by být v souladu.

Ad 4) Při tomto rozhodování jde o to nalézt nejúčinnější médium (v poměru k nákladům), které by doručilo informace o propagovaných službách cílovým příjemcům.

Ad 5) Tento akt vyžaduje zhodnocení komunikačního a prodejního účinku propagace, a to před, v průběhu a po propagační kampani. Při posuzování účinku propagace má vedle charakteru propagovaného produktu a okolní situaci velký význam kritérium času, tj. stanovení optimální doby, ve které se má ukázat, zda propagace byla úspěšná, či nikoliv. Účinek propagačního sdělení lze hodnotit podle velikosti účinku:

- recipient sdělení si povšiml,
- vzal na vědomí,
- zapamatoval si,
- změnil postoj,
- změnil postoj a rozhodl se změnit také jednání,
- změnil jednání.

Propagační kampaň by měla být odstartována tiskovou konferencí uspořádanou pro sdělovací prostředky zástupci organizátora. V okamžiku zveřejnění prvních informací o připravovaných změnách musí být k dispozici zpracované informační materiály a zajištěna média pro jejich zveřejnění, aby bylo možné okamžitě pokrýt poptávku po informacích. Ze zkušeností vyplývá, že propagační kampaň mívá dva vrcholy.

Prvního vrcholu by měla propagační kampaň dosáhnout bezprostředně po tiskové konferenci a zveřejnění prvních informací o IDS (asi dva až tři týdny po konferenci). V této době lze očekávat zvýšený zájem veřejnosti o chystané zavedení IDS. Kulminace propagační kampaně k druhému vrcholu by měla nastat v období těsně před spuštěním IDS a vrcholu by měla dosáhnout těsně před a po spuštění IDS. Právě v tomto okamžiku se dá očekávat nejvyšší zájem široké veřejnosti o nově zaváděný IDS.

Určitý čas před spuštěním propagační kampaně musí být provedeno důkladné proškolení všech řidičů, prodejců, revizorů a vedoucích pracovníků tak, aby tito lidé mohli podle potřeby poskytovat požadované informace spojené se zaváděním IDS.

Stálá informační služba

Stálou informační službu lze realizovat prostřednictvím nově zřízeného střediska či kanceláře nebo v rámci stávajících kapacit informačních služeb. Těmito místy jsou městská a turistická informační střediska umístěná v jednotlivých obcích a informační kanceláře jednotlivých dopravců.

Důležitou součástí stálé informační služby je zřízení a provoz internetových stránek. Tyto stránky by mj. měly obsahovat minimálně následující informace:

- stručnou charakteristiku IDS,
- stručnou charakteristiku a kontakt na organizátora,
- tarif IDS včetně přehledného ceníku,
- smluvní přepravní podmínky,
- plán tarifního uspořádání,
- plán dopravní sítě,
- kontakty na jednotlivé dopravce,
- seznam informačních kanceláří a středisek,
- odkaz na elektronické jízdní řády, příp. vlastní vyhledávač optimálního spojení s výpočtem ceny jízdného,
- aktuální informace o dopravě (změny v dopravě, výluky apod.).

8. NÁVRH DALŠÍCH KROKŮ A POSTUPŮ, SPOLUPRÁCE SE SUBJEKTY V OBLASTI IDS, SHRnutí

8.1 POPIS PROSTŘEDÍ A PODMÍNEK, VE KTERÝCH ZAČNE ORGANIZÁTOR PŮSOBIT

Stávající stav dopravní obslužnosti v krajích bez IDS je stavem zděděným, ať již po 150letém v podstatě autonomním vývoji železniční dopravy nebo po vývoji systému veřejné linkové autobusové dopravy, která dosáhla dnešního rozsahu počátkem druhé poloviny 20. století.

Železniční doprava se dodnes nezbavila způsobu provozování osobní dopravy, který vychází ze stavu, kdy železnice byla páteří dopravního systému území, přepravovala cestující na meziměstských relacích založených na vlcích vedených v dlouhých relacích a rychlost ani kvalita služby nebyly rozhodující. Své nově vzniklé konkurenty (autobusovou a automobilovou dopravu) systém železniční dopravy nezačal využívat jako spolupracující systémy, vymezuje se vůči nim konkurenčně bez naděje na vítězství. Železnice může konkurovat ostatním systémům jen v dálkové dopravě a příměstské dopravě do větších měst. Ostatní území pokryté řídkou sítí tratí obvykle s nízkou traťovou rychlostí a s řídkou hustotou zastávek často umístěných v nevhodné dostupnosti z obydlených území nemůže efektivně bez integrace s autobusy železnice území kraje obsluhovat.

Zásadním problémem železnice je její trvale klesající image a celková zanedbanost plynoucí s dlouhodobého stavu podfinancování, kdy vysoké náklady na provoz společnosti pohltí vše a nezbyvá na modernizaci či jen rozšířenou obnovu. Nevýhodou je její nepružnost, kdy nemůže poskytnout dostatečnou nabídku v dopravní špičce, v sedlech je naopak málo využítá. Předpokladem pro integraci je u železnice schopnost efektivní přepravy většího množství cestujících, pokud by byla zajištěna návaznost dalších, nejlépe autobusových spojů. Železniční doprava je také vnitřně integrovaná, jedná se o síťovou dopravu, kde jedna jízdenka umožňuje přepravu mezi nástupním a výstupním místem s možností volby časové polohy spojů a samozřejmou možností přestupů bez potřeby dalšího odbavení. Železnice též nabízí kromě dnes předraženého základního tarifu slevy pro stále zákazníky, množstevní slevy (kilometrická banka, skupinové slevy, slevy pro spolucestující), což je cesta k tarifům integrované dopravy. Management Českých drah se v posledních letech k integrovaným dopravním systémům hlásí a chápe jejich nezbytnost, zkušenosti s provozovanými systémy, kdy se výhodnost pro cestující musela nutně projevit na poklesu tržeb dopravce, vedou naopak k úvahám části managementu o uvážlivém postupu dále či dokonce revizi některých již učiněných kroků. Výhodou krajů s připravovanými IDS je možnost čerpat zkušenost z fungujících místních integrovaných systémů a postupovat dále bez nutnosti změny již provedených kroků.

Veřejná linková autobusová doprava je postavena na principu linkové dopravy, kdy dopravci po desetiletích rozvoje autobusové dopravy do konce 80. let 20. století a jejím omezování v posledních letech vyvinuli systémy zajišťující pokud možno přímé spojení každé obce kraje s městem, které je centrem aktivit obyvatel obsluhovaných obcí. Nebyla vytvářena dopravní síť (podpořená přestupným tarifem), ale struktura jednotlivých linek zajišťující spojení každému bez přestupu. Daní za to je množství nutných souběhů, zvláště v okolí cílových měst a celkově nízká obsazenost vozidel dokonce i v přepravních špičkách. Udržování tohoto systému i mimo špičky vede k zajištění minimálního počtu spojů mimo špičky, obvykle velmi málo využitých. Systém vyvíjený před rokem 1989 nebyl nikdy nucen fungovat podnikatelsky, jízdné bylo příspěvkem občana ke státu hrazené a úředně stanovené dopravní obslužnosti. Dnešní cenové zákony a vyhlášky tento způsob udržují nadále bez plánu na změny. Praktickým organizátorem byli a jsou dodnes především dopravci, kteří teprve po převedení VLAD pod kraje získali politického partnera pro objednávku rozsahu dopravní obslužnosti. Autobusoví dopravci, kteří dnes zajišťují dopravní obslužnost, vznikli většinou privatizací státních podniků ČSAD. Privatizací celého sektoru podnikání nevznikly přirozené konkurenční vztahy mezi novými subjekty. Dodnes se jedná v podstatě o korporativní způsob zajišťování služby, kdy se ustálily na území kraje sféry vlivu a podíly na státních/krajských dotacích jednotlivých dopravců a prostor pro konkurenci je v rámci uzavřených smluv o závazcích veřejné služby a státem nařízených tarifů velmi omezený.

Nově vzniklí dopravci hrají často jen okrajovou roli, jasně a nekonkurenčně jsou vymezeny sféry působnosti dopravců vnější dopravy a případně městských dopravních podniků. Výsledkem je poměrně unifikačně vyhlížející systém, který si plně zachoval atributy z minulosti, kterými jsou liniový charakter neumožňující vytvoření funkční dopravní sítě v území, tarifní systém, který prakticky znemožňuje přestupy a činí dopravu i vnitřně neintegrovanou. Systém financování VLAD, který doplácí dopravcům nerealizované tržby až do výše smluvní ceny, musí nutně vést k omezenému zájmu dopravců o minimalizaci nákladů, o maximalizaci tržeb a o změny ve prospěch modernizace systému.

Systém VLAD se tak blíží více veřejné službě než podnikatelské činnosti, nenabízí, a dle cenových předpisů ani nemůže nabízet, moderní formy prodeje svých služeb formou množstevních slev, časových jízdenek či zvýhodnění rodin. K jeho tíži (a v případě nedotovaných spojů též bez kompenzace) jsou naopak poskytovány sociální slevy pro děti či důchodce. Cestující dostává za své nízké jízdné (vnímané ovšem obvykle jako dosti drahé) službu, jejíž image z ní činí spíše sociální službu, ta je pak nabízena všem bez rozdílu. Toto vnímání veřejné hromadné dopravy působí na veřejnost a tím i na politiky, kteří systémům veřejné hromadné dopravy nevěnují dostatečnou pozornost a nejsou do něj směřovány potřebné investice. Tento stav s vysokou závislostí na dotacích a samozřejmostí poskytování nákladné služby s nízkou image (její vnitřní kvalita je ve skutečnosti vysoká – poskytuje většině cestujících přepravu od dveří ke dveřím v potřebném čase v nepřeplněných vozidlech) je dlouhodobě neudržitelný, vede ke snižování kvality služby, stárnutí vozového parku a nedostatku investic. Problémem je samozřejmě požadavek na udržení nízkých tarifů, nutný pro obslužnost sociálně slabých cestujících. Není tak oslovena skupina možných cestujících, která by byla ochotna platit mírně více za službu provozovanou s vyšší viditelnou kvalitou (zastávky, moderní komfortní vozidla atd.).

Systém veřejné hromadné dopravy bez IDS je celkově nekoordinovaný. Není tak zajištěna spolupráce kraje a měst ani spolupráce železniční a silniční dopravy. Jako přínosy koordinovaného přístupu při vytvoření IDS organizovaného organizátorem jsou chápány:

- vyšší kvalita příměstské dopravy integrací tarifů a spoluprací dopravců,
- vytvoření nových atraktivních služeb integrací autobusové dopravy se stávající železniční infrastrukturou,
- zvýšení efektivity odstraněním souběhů, zavedením profesionálního marketingu služeb a využitím výhod konkurenčního prostředí,
- zajištění účasti obcí na plánování veřejné hromadné dopravy a možnosti spolufinancování jejich vyšších standardů,
- možnost působení na železnici ve prospěch vytvoření potřebné nabídky služeb v nové struktuře pro dojíždění do blízkých cílů,
- integrace plánování veřejné hromadné dopravy a investic do dopravy,
- příležitost k určitému odpolitizování a stabilizace plánování veřejné hromadné dopravy a jejího financování zvláště vytvoření rezervních finančních fondů a dostatečných zdrojů pro financování.

Hlavní výzvou pro integraci je adaptace železniční infrastruktury na její novou roli, kdy již nebude tvořit dopravní páteř území, ale bude zajišťovat kromě rychlé dálkové dopravy (na celostátních drahách) dostupnost ekonomicky a administrativně významných cílů z území podél železničních tratí ve spolupráci s integrovanou VLAD. Tu může přetvořit v moderní systém, kde nebude tvorba jízdních řádů závislá na dopravcích. Organizátor IDS pak v území může získat silnou politickou podporu a může být nejen výkonnou jednotkou, ale též iniciátorem důležitých strategických rozhodnutí a organizátorem nových možností financování rozvoje veřejné hromadné dopravy. Tato role je v našich podmínkách velmi potřebná.

IDS musí fungovat v rámci platných zákonů a vyhlášek. Na úrovni vlády a Ministerstva dopravy neexistuje silná politická vůle ke změně principu provozování veřejné dopravy s větším důrazem na podnikatelské aspekty činnosti. Integrace dopravních systémů a vytvoření prostředí požadující vyšší standardy a zvýhodňující kvalitu služby může vést k postupné změně od dnešní konkurence nízkou cenou k systému konkurence efektivitou provozu a poskytováním vyšší kvality.

Integrovat je možné dopravní systémy prakticky organizované z jednoho místa. To je axiom integrace dopravních systémů. Forma dopravních svazů známých z německy mluvících zemí je postavena na dohodě zúčastněných dopravců a veřejné správy, v našich podmínkách by znamenala dlouhé období hledání dohody

a její funkčnost by byla omezená, pokud by vůbec tato forma byla funkční v tuzemském prostředí, kde nejde o dohodu podnikatelských subjektů o podmínkách soutěže na přepravním trhu, ale o spíše metodu, jak získat pro dopravce přiměřený podíl dotace veřejné hromadné dopravy. Metoda řízení procesu integrace organizátorem či organizátorem povede jasným definováním pravomocí a jejich ponecháním na financující straně k rychlejšímu a spravedlivějšímu řešení. Protože dokud mají dopravci rozhodující slovo v praktickém sestavování jízdních řádů a jejich koordinaci, neboť dopravní úřad není profesionálně vybaven ani nezadává externí zakázky pro sestavení jízdního řádu podle potřeb kraje, je velmi obtížná koordinace jízdních řádů, což je první krok k integraci.

K dosažení integrace je třeba postupně provést tyto kroky:

- koordinace jízdních řádů,
- sjednocení smluvních přepravních podmínek,
- zavedení integrovaného informačního systému,
- fyzická integrace – vybudování přestupních terminálů,
- integrace jízdních dokladů.

IDS využívá výhod jednotlivých dopravních systémů v území ve prospěch dokonalejší dopravní obslužnosti při minimalizaci nákladů. Paradoxně obvykle integrace nevede k okamžité úspoře finančních prostředků. IDS poskytuje vyšší kvalitu dopravní obslužnosti, náklady na něj mohou být proto i vyšší než před ní. Výhodou je multizdrojové financování společného systému, takže dotační prostředky nevedou k dotaci konkurenčních systémů. Spojením dotací státu, kraje a příp. obcí je možné objednat přepravní službu, která nabídne atraktivní cestování za výhodných tarifních podmínek. Tím povede k vyššímu využití dopravních prostředků, jak v obsazenosti, tak v proběhu.

Jednotkové náklady budou klesat. Pokud se podaří zvýšit využití veřejné hromadné dopravy, či alespoň zabránit poklesu jejího využití, je více platících zákazníků finančním přínosem systému.

Integrace VLAD s železniční osobní dopravou není kromě zákona č. 194/2010 Sb. podepřena další potřebnou legislativou, systém musí splňovat zákon o silniční dopravě i zákon o drahách. Jde především o „překlopení“ organizační činnosti od dopravců na stranu veřejné správy. Obavy o ekonomickou újmu, které dopravci přirozeně v souvislosti s takovou změnou mají, se při zodpovědném přístupu krajského úřadu, který musí hájit zájmy cestujících i podnikatelů, ukáží jako bezpředmětné. Takto vybavený organizátor může již rutinně zavádět jednotlivé kroky. Integrace je dlouhodobý proces, který pravděpodobně v první fázi zahrne jen integraci dopravní obslužnosti kraje a integraci železniční osobní dopravy a VLAD financovaných z jednoho zdroje.

Další, legislativně i organizačně náročnější etapou bývá integrace veřejné hromadné dopravy se systémy MHD. Zde je existence respektovaného organizátora nezbytností.

Jde zde i o získání dostatku dotačních prostředků, organizaci dělby tržeb, nejlépe řešitelnou vydáváním jízdních dokladů organizátorem, který proplatí dopravcům celý jejich přepravní výkon na základě smlouvy. Integrace MHD a VLAD bude muset najít takové uspořádání obou systémů, které přinese vyšší kvalitu občanům a přitom nepovede k ekonomické likvidaci žádného z provozovatelů. Prosté spojení linek vnější dopravy do tarifní unie vede často ke snížení příjmů dopravce MHD, aniž jsou nově zavedené spoje využity obyvateli města. Naopak, ukončení vnějších linek na terminálech vnější dopravy s „návozem“ cestujících výhradně MHD vede k ekonomickým ztrátám dopravců VLAD. Řešením je systém, který přirozeně využije výhod obou dopravců při ekonomicky spravedlivém financování, např. vnější dopravce musí získat vyšší dotaci, pokud obsluhuje městské území, naopak dopravce MHD musí přizpůsobit své kilometrové sazby vnější linkové dopravě mimo zastavěné území.

8.2 PRIORITY A KROKY ORGANIZÁTORA PO JEHO VZNIKU

Organizátor bude vykonávat odborné činnosti pro výkon samostatné působnosti samospráv objednatelů dopravy a bude odborným partnerem dopravním úřadům.

Podle příslušné legislativy má kraj v samostatné působnosti povinnost organizovat dopravní obslužnost na celém území kraje, obdobně to platí i pro obce a jejich území.

Pro její praktické zajištění je třeba provést následující postupné kroky:

- převzetí agendy od krajského úřadu a seznámení se se stavem DO a případných „zárodků“ IDS v kraji,
- operativní řešení DO kraje,
- optimalizace spolupráce silniční a železniční dopravy, vztahu k provozovaným MHD a nabídky zajišťující minimální DO území,
- provozní koordinace, zapracování optimalizace do jízdních řádů,
- tarifní koordinace, postupné sjednání jednotných smluvních přepravních podmínek a společných jízdních dokladů,
- koordinace veřejné hromadné dopravy s dalšími systémy jako je MHD.

Organizátor bude zajišťovat také především uzavření smluvních vztahů mezi jím vybranými dopravci a dopravními úřady a obcemi, zajistí též např. „péči“ o zastávky, jejich povrchy, zpevněné plochy, přístřešky, informace. Jeho úlohou bude systém veřejné hromadné dopravy optimalizovat a rozšířit počet zájemců o něj, využít prostředky z tržeb dotací k maximální atraktivitě dopravy.

Principem v tarifní integraci by mělo být jízdné pro tarifní zóny o malém rozměru s vyšší cenou jednorázových a kratších cest a slevami pro opakované jízdy a delší cesty.

Zásadními ekonomickými ukazateli pro vyhodnocování DO organizátorem jsou především tržba na spoj (tento údaj je nutné získat i pro osobní železniční dopravu, současný systém Českých drah jej neumožňuje snadno získat, pro integraci, např. na Ostravsku, již probíhají jeho úpravy), dotace na km a cena za km. Cílem by měla být soutěž dopravců o výši dotace, kde by potom tržba byla příjmem dopravce a dotace byla poskytována legálně podle smlouvy i v případě lepší než plánované tržby (ve stávající legislativě je to nutné provést vykazáním vyšších nákladů).

Praktické činnosti organizátora při zajišťování DO

Krajský organizátor DO:

- Shromáždí návrhy všech jízdních řádů všech druhů dopravy v kraji. Posoudí je z hlediska návazností, účelnosti ve vztahu k ekonomické efektivitě a významu pro příslušný region po spojích. Všechny zjištěné konfliktní záležitosti a nedostatky projedná s dopravci tak, aby celý systém jízdních řádů splňoval schválené parametry.
- Vypracuje kalkulaci nákladů, výnosů, výše dotací, prostředky na obnovu vozového parku (plán investic). Kalkulaci vypracuje ve variantách podle výše jednotlivých návrhů rozpočtu.
- Součástí kalkulace bude prognóza dalšího vývoje za předpokladu realizace jednotlivých variant řešení.
- Připraví další materiály (např. návrh celokrajského ceníku jízdného, přepravního řádu a dalších společných dokumentů).
- Po schválení vybraného řešení orgány kraje připraví návrh smluv s jednotlivými dopravci, ve kterých podrobně a jednoznačně vymezí dopravní zakázku.
- Z pověření kraje uzavře s dopravci smlouvu o zajištění dopravní obslužnosti na příslušné období.

Zavedení organizátora předpokládá rozsáhlou změnu způsobu organizace a financování proti současnosti:

1. Změna ve způsobu zadání veřejné zakázky (organizátor zpracuje JŘ, návaznosti a oběhy a naprosto přesně vymezí zakázku) - výrazné zvýšení efektivity ve výkonu na vozovou jednotku.
2. Ve způsobu financování:
 - veškerá objednávka za předem kalkulovanou cenu za jednotku,
 - kontrolovat jen výši tržeb,
 - startuje restrukturalizaci dopravních firem,

- dává předpoklady pro rozšiřování IDS, zejména
 - předpoklady pro zavedení moderního způsobu odbavování cestujících,
 - zrychlení dopravy,
 - nižší počet černých pasažérů,
 - výrazně posílená kontrola výběru tržeb,
 - úspory - nebo jinak výrazné zvýšení efektivity systému - možnost rozšíření dopravní nabídky,
 - zvýšení atraktivity veřejné hromadné dopravy, atd.

8.3 PRIORITY KRAJE V DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI A IDS

Pro zavedení IDS je především zapotřebí, aby kraj plně převzal organizaci DO. Od přetrvávání stavu, kdy dopravní obslužnost organizovali dominantní dopravci, a okresní úřady schvalovaly jízdní řády a financovaly dopravní obslužnost, se přechází ke stavu, kdy odborný tým, který bude pracovat ve společnosti organizátora, převezme iniciativu v navrhování jízdních řádů a se zajištěním jejich koordinace. Pokud není naplněn tento provozní stupeň integrace, nemá smysl pokračovat dále.

Vznikem organizátora bude dán základní předpoklad pro organizování dopravy a pro její integraci, neboť integrovat je možné dopravní systémy, které jsou prakticky organizované z jednoho místa. Založení organizátora DO v rozsahu kraje znamená i postupné rozšiřování IDS až do rozměru celého území.

Považuje se za nezbytné, aby kraj inicioval vznik krajského organizátora DO a stal se jeho zakladatelem a prvním společníkem.

Návrh rámcového harmonogramu vzniku organizátora DO:

1. Projednávání návrhu (1.-3. měsíc)
 - projednávání návrhu k komisích Rady kraje,
 - projednávání návrhu v Radě kraje,
 - projednávání ve výborech Zastupitelstva kraje.
2. Rozhodnutí o založení organizátora (do konce 3. měsíce)
 - rozhodnutí o založení organizátora (usnesení Zastupitelstva kraje),
 - rozhodnutí o založení společnosti,
 - schválení zakladatelské listiny a stanov,
 - pověření osoby, která bude realizovat rozhodnutí zakladatele a bude za něj odpovídat,
 - návrh Zastupitelstva kraje na složení orgánů společnosti.
3. Realizace rozhodnutí zakladatele (do konce 6. měsíce)
 - jmenování členů představenstva a dozorčí rady Radou kraje,
 - vypsání výběrových řízení obsazení managementu Radou kraje a dalších pracovních míst,
 - zřízení účtu,
 - splacení vkladu,
 - získání živnostenských oprávnění,
 - získání dalších nutných listin pro zapsání do Obchodního rejstříku,
 - podání návrhu na zápis do obchodního rejstříku (bezodkladně po získání veškerých dokumentů).
4. Vznik organizátora: 8. měsíc.
5. Počátek praktického fungování organizátora: 8.-9. měsíc.

Návrh na rozšiřování počtu společníků organizátora

Postup pro rozšiřování počtu společníků organizátora:

Krok 1: založení organizátora Krajským úřadem (7.-9. měsíc).

Krok 2: přistoupení krajského města (cca za 1 rok).

Krok 3: přistoupení obcí s rozšířenou působností (cca za 3 roky).

Další kroky nebo kroky souběžné s kroky 2 a 3 (za 4-5 let):

- další obce s rozšířenou působností,
- ostatní obce nebo jejich svazky.

O přistoupení druhého a dalších společníků musí organizátor a stávající společníci s podporou kraje aktivně usilovat. S.r.o. může mít nejvíce padesát společníků.

8.4 NÁVRH ZPŮSOBU SPOLUPRÁCE ÚČASTNÍKŮ IDS A DOPORUČENÍ K BUDOVÁNÍ IDS

IDS je svojí povahou socio-ekonomicko-technický systém. Teorie systémů řadí takovéto systémy do kategorie měkkých systémů. To jsou systémy, které nelze ovládat striktními deterministickými algoritmy, ale které je nutné ovládat ovlivňováním vnitřního a vnějšího prostředí, jejich kultivací. Vzato prakticky: složkami IDS jsou z hlediska jejich chování „měkké“ části (cestující, města, obce, kraje a dopravci) i „tvrdé“ části (infrastruktura dopravní cesty a technologie provozu dopravy). Současná legislativa neobsahuje obligatorní ustanovení projektování a zavedení IDS, tedy z moci úřední. IDS proto může vzniknout výlučně na základě vůle a dohody zúčastněných partnerů.

Zde je třeba zmínit hlavní zásady pro tvorbu efektivního IDS:

- dobrovolnost – objednatel i dopravce vstupují do IDS výhradně dobrovolně na základě výhodnosti,
- decentrální řízení – o regionální dopravě se rozhoduje výlučně na regionální úrovni (regionem je kraj a forma organizátora umožňuje účast dalších objednatelů (obcí)),
- komerční vztahy – dopravci zúčastnění v IDS jsou společnosti založené podle obchodního zákoníku za účelem podnikání,
- průhlednost a adresnost finančních toků musí garantovat organizátor,
- efektivnost – zajištěná uplatňováním veřejných obchodních soutěží na dodávky dopravních služeb a zároveň nepřipuštění konkurence v rámci vlastního provozu. Předpokladem efektivní činnosti IDS je také spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem, především v oblasti financování investic včetně využití fondů EU.

Myšlenka IDS je založena na principu vzájemně-prospěšné spolupráce a na podporu tohoto principu jsou vytvářeny organizační útvary IDS. To je přednost a silná stránka pro úspěch IDS v praxi.

Pouze systémy, které vznikly a fungují na základě shody a vzájemné výhodnosti všech zúčastněných, mají naději prosperovat. Pro všechny subjekty konkrétního IDS je ale nezbytné, aby si uvědomily, že je nutné neustále hledat cesty k dohodě a že jedinou cestou, jak řešit ekonomické, organizační a dopravní problémy, je cesta partnerství a jednání.

Aktivní účast subjektů IDS na jeho provozu a rozvoji se děje prostřednictvím orgánů IDS.

V rámci navrženého organizačního uspořádání a právní formy organizátora (s.r.o.) budou existovat tyto orgány IDS:

A. Orgány vyplývající ze zákona č. 513/1994 Sb. v platném znění, obchodní zákoník, které společnost organizátora řídí, kontrolují a vykonávají vlastnické vztahy:

- valná hromada,

- jednatelé,
- dozorčí rada.

Postavení a působnost těchto orgánů upravuje zákon, a proto to není třeba dále zkoumat.

Jako specifický orgán IDS lze doporučit:

B. Pracovní skupina (PS)

Doporučuje se vytvoření nové pracovní skupiny. Její zárodek může tvořit pracovní skupina vzniklá okolo zadavatele – nejčastěji kraje.

1. Účel PS

PS je poradním orgánem organizátora a zřizuje se jako základna pro projednávání a dohody o společných záležitostech IDS. Pro PS zejména platí:

- je místem pro jednání o provozních, ekonomických a organizačních záležitostech mezi subjekty IDS a základnou pro vzájemné informování,
- projednává a dohaduje parametry dopravního řešení a jeho finančního, smluvního a organizačního zajištění,
- projednává projekty a postupové kroky pro zajišťování koordinovaného rozvoje dopravní obslužnosti kraje a dalších vývojových stupňů IDS.

2. Členové PS

Členy PS jsou zástupci kraje, obcí, dopravců a organizátor.

Na jednání jsou v případě potřeby zváni zástupci odborných organizací obcí, zástupci orgánů státní správy a externí konzultanti.

3. Jednání PS

Jednání PS musí být věcné a musí vést ke konkrétním závěrům.

Závěry z jednání PS nejsou závazným rozhodnutím pro jejich vykonání organizátorem, ale jsou doporučením pro postup organizátora, k nimž musí přihlížet.

Z jednání budou vyplývat i konkrétní pracovní úkoly pro organizátora, dopravce a obce (zajištění podkladů, zjištění stavu, odborný názor, formulace oficiálního stanoviska dopravce a obce apod.)

4. Organizace PS

PS má statut a jednací řád. Jednání PS řídí její předseda anebo v jeho nepřítomnosti tajemník PS. Činnost PS organizačně zajišťuje tajemník. Je účelné, aby předsedou PS byl zástupce dopravního úřadu kraje.

8.5 SHRUTÍ PŘÍNOSU ZŘÍZENÍ INTEGROVANÉHO DOPRAVNÍHO SYSTÉMU

V zásadě nelze předpokládat, že zavedení IDS sníží celkové náklady na zajištění dopravní obslužnosti. Vše je vedeno snahou nezvyšovat náklady a nezdražovat veřejnou hromadnou dopravu. Samo zřízení organizátora představuje pro kraj jednorázovou investici ve výši cca 2 miliony Kč a průběžnou dotaci ve výši více jak 1,5 milionu Kč ročně. Tyto náklady lze uhradit z úspor optimalizace, zejména bude-li dosaženo optimalizace železniční dopravy.

Přínosy lze rozdělit na přínosy pro obyvatele a přínosy pro plátce úhrady prokazatelné ztráty:

1. Přínosy pro obyvatele (uživatelé systému):

- Odbourání sankce za přestup zlevňuje spojení s přestupem.
- Lepší organizace dopravní obslužnosti umožňuje výběr lépe vyhovujícího spojení.

- Zavedení čipových karet odbourá zdržování při nákupu jízdenek a manipulaci s penězi.

2. Přínosy pro plátce prokazatelné ztráty (zejména kraj):

- Sjednocení tarifů a odbourání sankce za přestup umožňuje lepší optimalizaci DO.
- Zavedení IDS automaticky bourá dřívější nesmyslné dělení DO na základní dopravní obslužnost a ostatní dopravní obslužnost.
- Zvýší se vyjednávací pozice kraje (organizátora) při jednání s obcemi o příspěvku na dopravní obslužnost.

Hlavní přínos zavedení IDS je tedy nehmotný. Zavedení IDS se rovná přiblížení k vyspělým zemím a vyšší spokojenost obyvatel. Při pokračujícím trendu přechodu k IAD nelze ani předpokládat výrazné zvýšení počtu cestujících veřejné hromadné dopravy. V současné době a ještě více v budoucnu, je a bude úspěchem zachovat podíl veřejné hromadné dopravy v dělbě přepravní práce. K dosažení tohoto cíle slouží zavádění systémů IDS.

ABECEDNÍ SEZNAM ZKRATEK

CIS JŘ	Celostátní informační systém o jízdních řádech
ČD	České dráhy
ČR	Česká republika
DO	dopravní obslužnost
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
IAD	individuální automobilová doprava
IDS	integrovaný dopravní systém
IJD	integrovaný jízdní doklad
IS	informační systém
JD	jízdní doklad
JŘ	jízdní řád
MHD	městská hromadná doprava
OkÚ	okresní úřad
OS	odbavovací systém
PS	pracovní skupina
VLAD	veřejná linková autobusová doprava
ZC	Zúčtovací centrum

Obsah

ÚVOD	2
4. ÚVOD DO PROBLEMATIKY IDS	3
4.1 Vymezení pojmu IDS a jeho složek	3
4.2 Projevy integrace v podsystémech IDS	4
4.2.1 Integrace organizace a ekonomiky	5
4.2.2 Tarifní integrace	7
4.2.3 Dopravní integrace	8
4.3 Důvody vytváření IDS	9
4.4 Přínosy IDS pro jeho účastníky	11
4.4.1 Přínosy IDS pro cestující	11
4.4.2 Přínosy IDS pro objednatele dopravy	12
4.4.3 Přínosy IDS pro dopravní úřady	13
4.4.4 Přínosy pro dopravce	13
4.5 STANOVENÍ KRITERIÍ PRO VÝBĚR VHODNÝCH ÚZEMÍ (AGLOMERACÍ) PRO VYTVOŘENÍ INTEGROVANÉHO DOPRAVNÍHO SYSTÉMU	14
4.5.1 Předpoklady pro integraci dopravy	14
4.5.2 Principy pro vymezení zájmových území IDS v kraji	14
4.5.3 Kritéria na IDS dle různých subjektů	16
4.5.4 Optimalizace dopravní obslužnosti	17
4.5.5 Rozhodnutí o systému dopravní obslužnosti	18
5. NÁVRH MECHANISMU FUNGOVÁNÍ IDS VČETNĚ ZŘÍZENÍ ORGANIZÁTORA S VARIANTAMI ŘEŠENÍ JEHO PRÁVNÍ FORMY	19
5.1 Organizační uspořádání IDS	19
5.2 Vymezení rolí a obvyklých hlavních činností účastníků systému dopravní obslužnosti a IDS	19
5.2.1 Role účastníků systému dopravní obslužnosti a IDS	19
5.2.2 Obvyklé hlavní činnosti účastníků systému dopravní obslužnosti a IDS	20
5.3 Návrh na založení krajského organizátora dopravní obslužnosti	21
5.3.1 Co je to organizátor dopravní obslužnosti	22
5.3.2 Zdůvodnění potřeby organizátora dopravní obslužnosti	22
5.3.3 Vymezení obvyklých činností organizátora dopravní obslužnosti	23
5.3.4 Možné právní formy organizátora	25
5.3.5 Výhody a nevýhody některých právních forem organizátora	25
5.3.6 Poznámka k účasti dopravců ve společnosti organizátora	27
5.3.7 Odvození kritérií pro posouzení právní formy organizátora	28
5.3.8 Posouzení právní formy organizátora dopravní obslužnosti	28
5.3.9 Výsledek posouzení a doporučení právní formy krajského organizátora	29
5.4 Návrh organizačního uspořádání pro IDS	30
5.4.1 Odpovědnost, pravomoci a kompetence účastníků IDS	32
5.4.2 Kontrolní systém dopravní obslužnosti	32
6. VÝVOJOVÉ ETAPY ORGANIZAČNÍ FORMY IDS, ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ORGANIZÁTORA	36
6.1 Základní vývojové etapy	36
6.2 Obecný postup vytváření IDS	38
6.3 Proces návrhu a zavádění vývojové etapy IDS	40
6.3.1 Definování strategie vývojové etapy IDS	40
6.3.2 Variantní zpracování implementačních plánů	42
6.3.3 Rozhodnutí o dalším postupu	45

6.3.4 Podrobné zpracování vývojové etapy IDS.....	45
6.3.5 Operační fáze vývojové etapy IDS	46
6.4 Postup integrace s postupným zapojením MHD do IDS.....	46
6.5 Obecné podmínky pro založení organizátora.....	49
6.6 Doporučený způsob založení organizátora	50
6.7 Personální obsazení a struktura výkonné části organizátora.....	51
7. FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ IDS, ODBAVOVACÍ A INFORMAČNÍ SYSTÉM IDS	54
7.1 Návrh způsobu finančního zajištění IDS	54
7.1.1 Principy financování IDS	54
7.1.2 Zdroje pro financování rozvoje IDS	54
7.1.3 Zdroje pro financování dopravního výkonu	55
7.1.4 Zdroje pro obslužné činnosti	56
7.1.5 Financování organizátora	57
7.1.6 Zúčtovací centrum organizátora	58
7.1.7 Návrh pravidel pro uplatňování v ekonomice IDS	58
7.1.8 Návrh způsobu rozúčtování tržeb	59
7.2 Odbavovací systém IDS	61
7.2.1 Požadavky IDS na odbavovací systém	61
7.2.2 Standardy odbavovacích systémů v IDS	63
7.2.3 Standardy rozhraní mezi odbavovacím systémem a okolními systémy	63
7.2.4 Návrh kroků organizátora pro dosažení navržených standardů odbavovacího systému v IDS	66
7.2.5 Návrh odbavování cestujících v rámci IDS	66
7.3 Informační systém	68
7.3.1 Základní předpoklady a cíle informačního systému v IDS.....	68
7.3.2 Prvky informačního systému a jejich naplnění.....	70
7.3.3 Informační servis IDS	72
8. NÁVRH DALŠÍCH KROKŮ A POSTUPŮ, SPOLUPRÁCE SE SUBJEKTY V OBLASTI IDS, SHRNUTÍ	74
8.1 Popis prostředí a podmínek, ve kterých začne organizátor působit	74
8.2 Priority a kroky organizátora po jeho vzniku.....	76
8.3 Priority kraje v dopravní obslužnosti a IDS	78
8.4 Návrh způsobu spolupráce účastníků IDS a doporučení k budování IDS	79
8.5 Shrnutí přínosu zřízení integrovaného dopravního systému	80
ABECEDNÍ SEZNAM ZKRATEK.....	82