



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond



MINISTERSTVO
DOPRAVY A VÝSTAVBY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Národná dopravná autorita – analýza riešenia otázok harmonizácie dopravy

Zhrnutie

Podnet na zriadenie národnej dopravnej autority vyplynul najmä z opatrení vyplývajúcich zo Strategického plánu rozvoja dopravy do roku 2030, ktorý bol schválený uznesením vlády č. 13/2017. Uvedeným strategickým plánom splnilo MDV SR jednu z ex-ante podmienok na čerpanie zdrojov v rámci programového obdobia 2014 – 2020 z európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Hlavným identifikovaným problémom v oblasti verejnej dopravy bola nedostatočne integrovaná a neharmonizovaná doprava predovšetkým v oblasti prestupov medzi druhmi verejnej dopravy objednáwanej na rôznych administratívnych úrovniach. Na základe uvedeného sa ministerstvo dopravy začalo zaoberať riešením tohto problému vrátane možnosti centralizácie objednávaní dopravy vo verejnom záujme samostatným úradom. Keďže by išlo o významnú zmenu v organizácii verejnej dopravy, MDV SR na základe predchádzajúcich analýz vytvorilo niekoľko scenárov spôsobu rozvoja verejnej dopravy, pričom ako priaznivé sa ukázali tie, ktoré nevyžadovali úplnú centralizáciu objednávaní výkonov v doprave. Analýza ukazuje, že vážnym problémom nie je iba samotný systém, ale aj existujúce právne predpisy, štandardy a technické normy, ako aj skutočnosť, že doteraz neboli vhodne implementované pravidlá vyplývajúce už z existujúcej legislatívy, ako napr. neexistencia národného plánu dopravnej obslužnosti, ako aj rôzna kvalitatívna úroveň spracovaných plánov dopravnej obslužnosti na regionálnej úrovni.

Na riešenie problematiky MDV SR iniciovalo vytvorenie pracovnej skupiny k harmonizácii verejnej osobnej dopravy, ktorej členmi sú zástupcovia ministerstva, vyšších územných celkov a iných pridružených členov (Združenie miest a obcí Slovenska, Bratislavská integrovaná doprava a odborové zväzy a mimovládne organizácie).

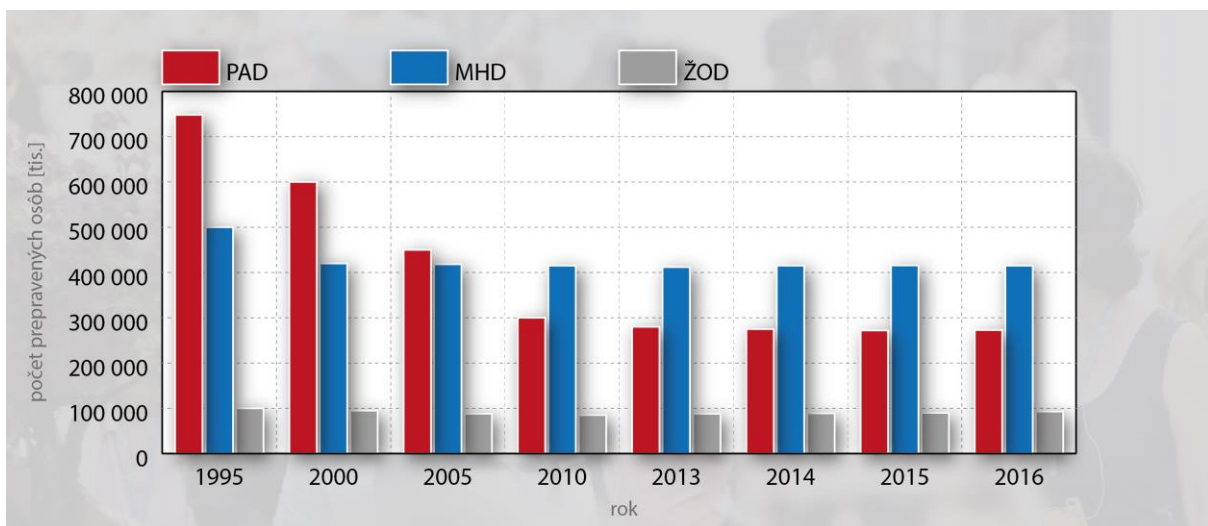
Tento dokument je vstupným materiálom k diskusii o možnostiach zlepšenia fungovania verejnej osobnej dopravy. Jej zlepšenie sa predpokladá prijatím krátkodobých opatrení predovšetkým návrhom celoslovenských štandardov dopravnej obslužnosti, spôsobu harmonizácie dopravy, štandardov plánov dopravnej obslužnosti a jednotného systému zliav. V rámci dlhodobých opatrení sa predpokladá novelizácia resp. príprava nových právnych predpisov ako aj inštitucionálne zabezpečenie verejnej dopravy.

Úvod

Nerovnomerné rozmiestnenie služieb, bydlísk, pracovných miest, inštitúcií vzdelávania a voľnočasových aktivít vyvoláva prirodzenú potrebu premiestňovania – mobility. Základným spôsobom premiestňovania a teda napĺňania požiadaviek mobility je fyzická doprava. Vzhľadom na geografické podmienky a rozlohu Slovenskej republiky tvoria významný podiel prepravných výkonov (súčin počtu prepravených osôb a prekonaná vzdialenosť) cestná a železničná doprava. Sú to teda spôsoby dopravy, ktoré na svoju existenciu vyžadujú fungujúcu organizáciu, prevádzku a infraštruktúru.

Dopravná infraštruktúra na Slovensku nie je v optimálnom stave. Hoci máme relatívne hustú sieť ciest, jej kapacita je v dôležitých dopravných uzloch a časoch nepostačujúca. Súčasný stav je výsledkom zanedbávania verejnej dopravy na sklonku obdobia, ktoré bolo charakteristické direktívne riadenou ekonomikou, pričom vyvrcholenie úpadku nastalo počas transformačného obdobia a trvalo pomerne donedávna, keď dopravcovia začali realizovať podstatnú obnovu vozidlových parkov a poskytovať niektoré doplnkové služby na prilákanie cestujúcich (napr. možnosť SMS lístka, Wi-Fi signál vo vozidlách a pod.).

Technologický pokrok, ktorý umožnil znižovanie cien osobných automobilov, zvyšovanie kúpyschopnosti obyvateľstva, zmena dopravného správania spôsobená demografickými zmenami, predovšetkým sťahovaním do prímestských oblastí, a zvyšovanie dopytu po mobilite spôsobilo posuny v celkovej delbe prepravnej práce, na ktoré cestná infraštruktúra nebola pripravená. Tento stav v súčasnosti vedie k vzniku dopravných kolón, ktorých nepravidelný rozsah spôsobuje, že cestná doprava je napriek svojej flexibilitě čoraz menej spoľahlivá. Ďalším vážnym dôsledkom tohto stavu je postupné znižovanie kvality života miest, ktoré sa stali koncentračnými bodmi individuálnej automobilovej dopravy a úplne sa jej z pohľadu plánovania verejných priestorov prispôbujú. Vzniká spoločnosť, ktorej členovia majú vždy a za každých okolností potrebu cestovať osobným automobilmom nevedomujúc si negatíva, ktoré takýto model dopravného správania prináša. Úlohou dopravného plánovania SR na všetkých administratívnych úrovniach je podniknúť opatrenia na odstránenie týchto deformácií. Významnou príležitosťou Slovenska je skutočnosť, že podobným vývojom si prešlo viacero v súčasnosti dopravné vyspelých krajín, pričom máme možnosť inšpirovať sa riešeniami, ktoré sa na účel zmiernenia dopadov individuálnej dopravy realizovali, ako aj poučiť sa na chybách, ktorých sa tieto krajiny dopustili.

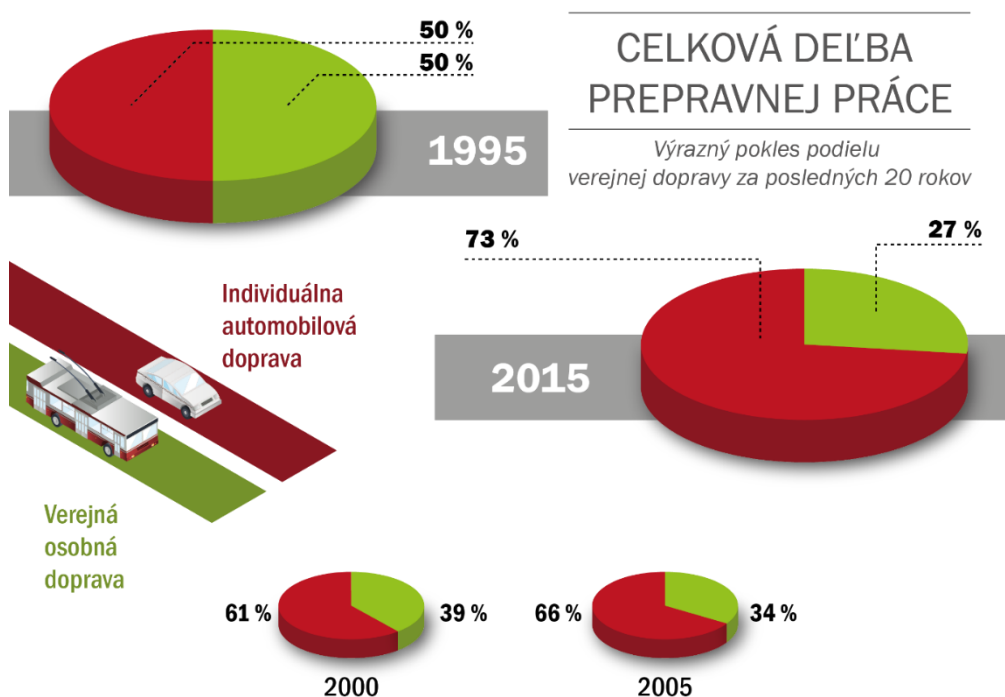


Obrázok 1 Vývoj počtu prepravených osôb vo verejnej doprave v rokoch 1995 – 2016.

V tomto kontexte sa ako vhodné riešenie javí fungujúca verejná osobná doprava, ktorá má za určitých podmienok a predovšetkým aj vďaka bezkolíznemu charakteru niektorých druhov dopravy (koľajová doprava), potenciál ponúknuť alternatívu, v ktorej bude za každých okolností dodržaný cestovný čas a ktorá bude priamo viesť k zvyšovaniu bezpečnosti premávky a znižovaniu negatívnych externalít. Zásadným problémom je však jej znížená reputácia spôsobená problémami s nevhodnou organizáciou a zanedbanou modernizáciou v minulosti, ktoré sa

najvýraznejšie prejavili počas transformačného obdobia. Jej súčasný stav však napriek rozsiahlej modernizácii vozidlového parku a rozšíreniu portfólia služieb v posledných rokoch nedokáže presvedčiť väčšinu cestujúcich o svojej výhodnosti. Podporné opatrenia voči verejnej osobnej doprave v rovnováhe s reštriktívnymi opatreniami voči individuálnej doprave sú dlhoročným trendom v zahraničí a možno ich považovať za správne a účinné. Súčasné financovanie verejnej osobnej dopravy je však nepostačujúce na prípadné uvoľnenie kapacity pre súčasných užívateľov osobných automobilov, ktorý by sa presunuli do verejnej dopravy. Tento problém je viditeľný najmä v oblastiach väčších miest.

Z uvedeného dôvodu je preto potrebné verejnú dopravu zatriktívniť, orientovať sa na cestujúceho a podniknúť všetky kroky pre to, aby sa v jej dopravných prostriedkoch cestujúci cítil vitaný, žiadaný a mal motiváciu osobný automobil nepoužívať. Na tento účel je však potrebný vytvoriť fungujúci rámec spolupráce v oblasti organizácie, prevádzky a infraštruktúry verejnej osobnej dopravy medzi všetkými verejnými inštitúciami, ktoré majú v gescii verejnú osobnú dopravu. Myšlienka tohto rámca dostala voľné pomenovanie *dopravná autorita* a nasledujúci materiál sumarizuje kroky, ktoré sa v súvislosti s jeho prípravou zatiaľ vykonali.



Obrázok 2 Porovnanie celkovej deľby prepravnej práce v rokoch 1995 – 2015.

Problémy vo verejnej osobnej doprave

Problémy vo fungovaní verejnej osobnej dopravy sa vyskytujú na všetkých jej úrovniach – organizačnej, prevádzkovej, infraštruktúrnej a aj legislatívnej. Kým niektoré predstavujú len kozmetické nedostatky, iné majú vážny dopad na cestujúceho a atraktivitu verejnej osobnej dopravy. Medzi tie najzávažnejšie patria predovšetkým problémy spojené s organizáciou a prevádzkou verejnej osobnej dopravy. Kompletná analýza problémov vo

verejnej doprave je dostupná v materiáli *Koncepcia harmonizácie objednávaní dopravných výkonov vo verejnom záujme prostredníctvom Národnej dopravnej autority*.

Legislatívne problémy

Hoci je Slovenská republika charakteristická pomerne kvalitným legislatívnym zázemím verejnej osobnej dopravy na národnej úrovni vychádzajúcim zo zásad, cieľov a práva Európskej únie v podobne nariadení, smerníc a rozhodnutí, sú zrejmé niektoré nedostatky v oblasti organizácie verejnej osobnej dopravy. Aktuálna normatívna základňa poskytuje právny podklad pre realizáciu obchodnej činnosti dopravcov, pre objednávanie a realizovanie dopravných služieb vo verejnom záujme, aj práva a povinnosti niektorých strán participujúcich v prepravnom procese.

Niektoré oblasti je však potrebné aktualizáciou, alebo vydaním nových právnych predpisov zdefinovať, resp. upraviť. Ide predovšetkým o:

- identifikáciu a konkretizáciu základných zásad a mechanizmov objednávaní dopravných služieb vo verejnom záujme,
- postavenie, základné práva a povinnosti jednotlivých subjektov vo verejnej osobnej doprave,
- definovanie verejného záujmu vo verejnej osobnej doprave,
- kompetencie objednávaní verejnej osobnej dopravy a ich rozdelenie medzi participujúce subjekty,
- definovanie štruktúry systému financovania a spolufinancovania verejnej osobnej dopravy,
- podporu ekologicky prijateľnejších, zdravších a udržateľnejších druhov dopravy,
- nízku flexibilitu v oblasti legislatívneho a normatívneho prostredia, najmä v oblasti zavádzania moderných systémov v oblasti verejnej osobnej dopravy,
- vzájomnú harmonizáciu právnych aktov v oblasti verejnej osobnej dopravy,
- nastavenie a prispôbenie legislatívy na redukciu narastajúcej individuálnej dopravy, najmä v mestských aglomeráciách,
- rozvoj legislatívneho rámca upravujúceho oblasť integrovaných dopravných systémov.

Dopravné služby financované z verejných zdrojov by si nemali vzájomne konkurovať ale dopĺňať

Jedným z výrazných nedostatkov v rámci organizácie verejnej osobnej dopravy je nesúlad v objednávaní a realizácii dopravných služieb vo verejnom záujme. **Rozličné zdroje objednávaní výkonov v železničnej doprave (ministerstvo) a cestnej doprave (vyšší územný celok, mesto) spôsobujú značnú disharmóniu dopravného systému a z pohľadu cestujúceho neefektívne, nespoľahlivé a neatraktívne nastavenie systému verejnej osobnej dopravy.** Prevádzková úroveň je ovplyvnená samotnými poskytovateľmi prepravnych služieb, ktorých distribúcia počas dňa a prípoje na iný druh dopravy, resp. inú linku vzájomne nekooperujú. Takéto podmienky prispievajú k zvyšovaniu miery automobilizácie a znižovaniu reputácie verejnej osobnej dopravy.

Zo všetkých druhov dopravy z pohľadu objednávateľov (železničná – ministerstvo, prímestská autobusová – vyšší územný celok a mestská hromadná – obec) je vzhľadom na frekvenciu spojov najväčším problémom prestup

a nadväznosť medzi železničnou dopravou a prímestskou autobusovou dopravou. Veľkým problémom aj úroveň súbehov, ktoré negatívne ovplyvňujú ako cestujúceho (dopravnú ponuku má často rozdelenú medzi dva body – autobusovú stanicu a železničnú stanicu, pričom tieto body nie sú vždy v pešej dostupnosti), tak aj objednávateľov, ktorí „súperia“ o rovnakého cestujúceho, čo je finančne neefektívne, náročné a predovšetkým zbytočné.

V prípade mestskej hromadnej dopravy je frekvencia spojov, ich distribúcia počas dňa a variabilita na dosiahnutie požadovaného cieľa pomerne dobrá a teda nevznikajú také markantné nedostatky, hoci v menších mestách sa situácia môže približovať stavu medzi železničnou dopravou a prímestskou dopravou. Vo väčších mestách plní mestská hromadná doprava aj tzv. dopravu poslednej míle, pričom niektoré mestské samosprávy jej význam podceňujú, napr. nedostatočnou preferenciou.

CHÝBAJÚCA KOMPLEMENTARITA

*Verejné vlaky a autobusy si navzájom
konkurujú*



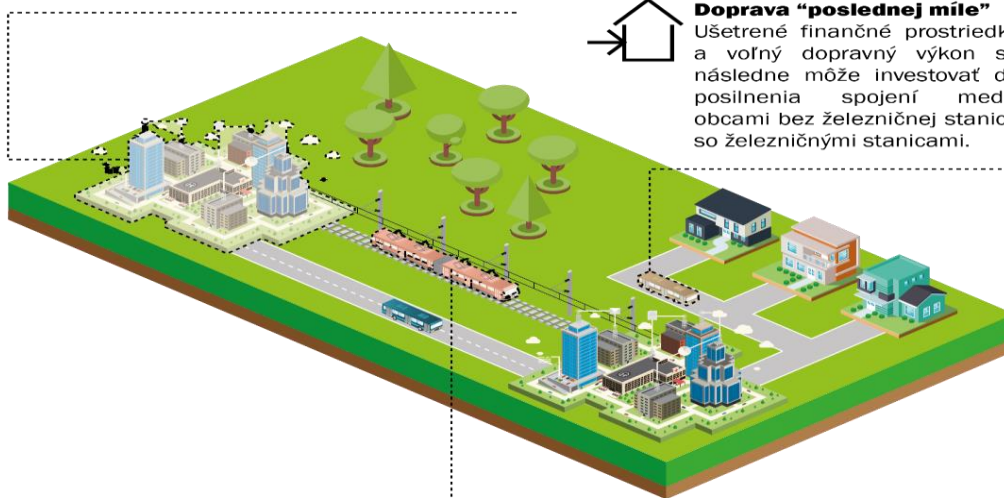
Miesto nástupu

Pri súbehoch väčšinou vlaky a autobusy neodchádzajú z obce z rovnakého miesta. Preto sa cestujúci musí operatívne rozhodnúť, ktorý dopravný prostriedok zvolí a nevyžíva tak naplno ponuku odchodov. Ak sa zrušia súbehy a zachová sa objem dopravných výkonov, bude chodiť jeden dopravný prostriedok z jedného miesta s hustými intervalmi odchodov.



Doprava "poslednej míle"

Ušetrené finančné prostriedky a voľný dopravný výkon sa následne môže investovať do posilnenia spojení medzi obcami bez železničnej stanice so železničnými stanicami.



Lepší interval odchodov

Zrušenie súbehov zmení situáciu, kedy medzi dvoma bodmi premáva občas vlak a občas autobus, na stav, kedy bude medzi dvoma bodmi premávať pravidelne a často jeden dopravný prostriedok.

Obrázok 3 Výhody vzájomnej komplementarity.

Slabá preferencia verejnej osobnej dopravy

Najväčšiu konkurenciu verejnej osobnej doprave predstavuje individuálna automobilová doprava, ktorá pod vplyvom zvyšujúcej sa životnej úrovne občanov a požiadavky na komfortnú mobilitu zaznamenáva kontinuálny rast. Od roku 1995 do roku 2015 sa počet osobných automobilov na Slovensku zdvojnásobil, čo priamo znamenalo zníženie počtu cestujúcich verejnou osobnou dopravou, zvýšenie náročnosti financovania verejnej dopravy zo strany objednávateľov, znižovanie počtu odchodov spojov, znižovanie kapacity vozidiel verejnej osobnej dopravy, ale predovšetkým zaťaženie cestnej infraštruktúry, na ktorej čoraz viac vznikajú dopravné kolóny negatívne ovplyvňujúce aj cestnú verejnú osobnú dopravu (s výnimkou miest, kde sú tzv. bus-pruhy), kvalitu života v mestách (prakticky každý verejný priestor je zabraný vozidlami na parkovanie) a čistotu ovzdušia. Objemy dopravných prúdov spôsobujú nadmerné opotrebovanie ciest, vznikajú kolóny, zvyšuje sa počet nehôd a v konečnom dôsledku sa predlžuje aj čas dosiahnutia cieľa, čo predstavuje výstižný dôkaz nízkej udržateľnosti tohto druhu dopravy.

Frekvencia je základ

Ak je to možné, nasadenie väčšieho množstva menších vozidiel s častejším intervalom odchodov je pre cestujúcich atraktívnejšie riešenie ako jedno väčšie vozidlo jazdiace v riedkom intervale. To platí aj o linkách. Menej liniek s častým intervalom odchodov je lepším systémom ako linky odšadiaľ všade jazdiace raz za deň.

Spôľahlivosť cestovného času

Dopravné kolóny zasahujú aj vozidlá verejnej dopravy, ktoré sa tak menia na neatraktívne, neosobné, slabo vybavené a veľké autá. Preto je potrebné zabezpečiť ich spoľahlivosť tak, aby vždy dodržali cestovný čas. Na ten účel je nutné zriaďovať tzv. BUS pruhy.

Aj chodci sú doprava

Nezohľadnenie alebo ignorovanie pešej dopravy pri dopravnom modelovaní a plánovaní má fatálne následky na atraktivitu verejnej dopravy.

Parkovanie na chodníku

Paušálne parkovanie na chodníku je zlé riešenie zo zlych. Umelo znižuje prejazdný profil na vozovke, vytvára kolízne situácie, zvyšuje počet parkovacích miest, čím spôsobuje dopravnú indukciu a znižuje kvalitu verejných priestorov a teda aj možnosti pohybu chodcov a cyklistov.

Ustupovanie požiadavkám motorovej dopravy

Podpora individuálneho automobilizmu v mestách spôsobuje viac dopravnej záťaže, ktorá nie je v prospech nikoho, ani užívateľov súkromných automobilov.

Pešia doprava

Keďže verejná doprava nebude nikdy tak flexibilná ako individuálna automobilová doprava, jej užívatelia zvyčajne prekonávajú väčšie pešie presuny. Bez podpory pešej dopravy nie je možné podporiť verejnú dopravu.

Parkovacia politika

Zavedenie zmysluplnej parkovacej politiky prináša niekoľko výhod: 1) odstráni dopravné kolóny, 2) zrýchli verejnú dopravu, 3) zníži počet áut v meste, 4) zlepši verejné priestory najmä z hľadiska pešieho pohybu.

Koľajová doprava

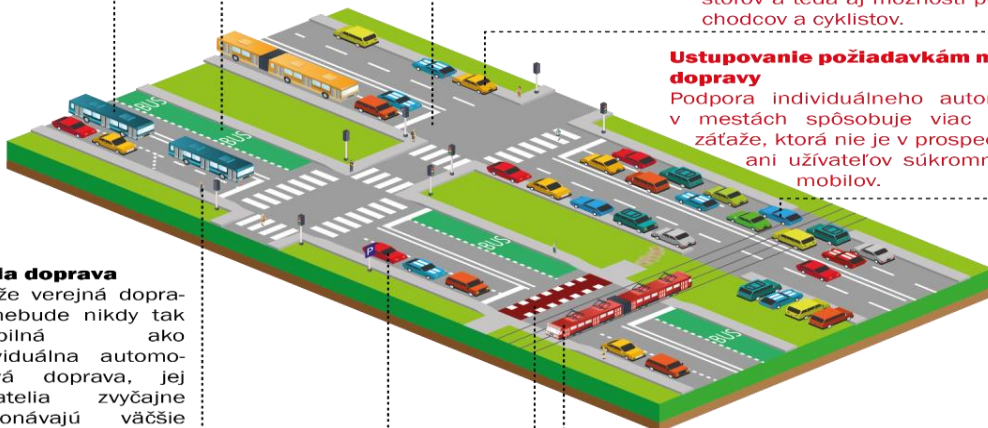
Pri prevádzke koľajovej dopravy musí byť maximalizovaná jej bezkolíznosť odstraňovaním krížení s cestnými komunikáciami a jazdy osobných automobilov po električkovom pásu. Na jednoduchých križovatkách musí mať koľajová doprava absolútnu preferenciu.

Legalizácia skratiek a cyklisti

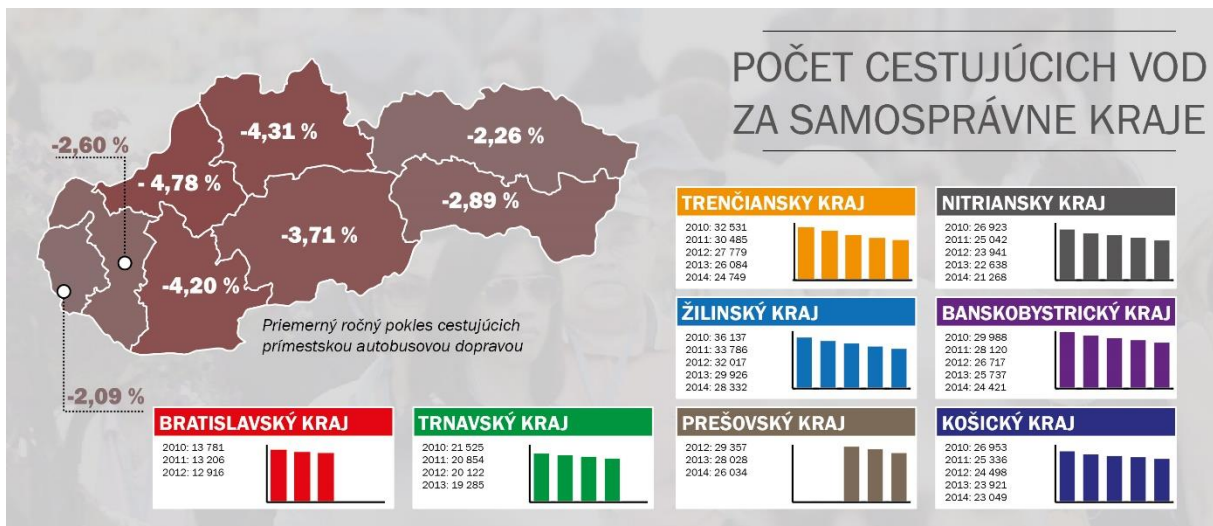
Legalizácia skratiek (tzv. "desire lines") pre pešiu dopravu a mestskú cyklistiku je spôsob, ako podporiť udržateľné druhy dopravy. Odľahčiť dopravu, znížiť počet automobilov a zabezpečiť spoľahlivosť verejnej dopravy môže aj podpora mestskej cyklo dopravy.

SLABÁ PREFERENCIA VEREJNEJ DOPRAVY

Funkčná verejná osobná doprava musí byť spoľahlivá a komfortná



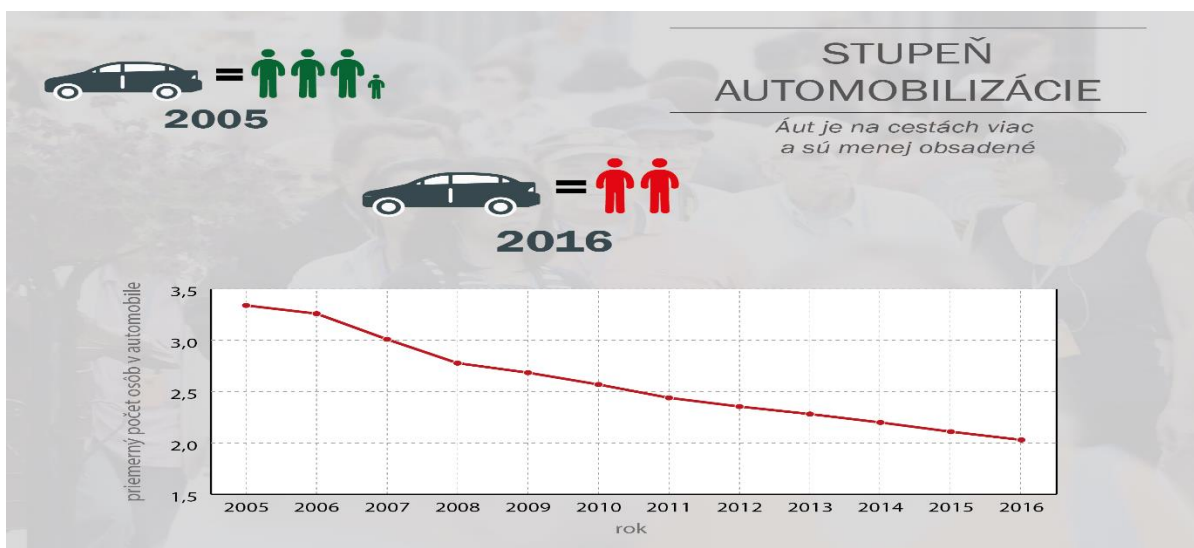
Obrázok 4 Výhody podpory verejnej dopravy v meste.



Obrázok 5 Vývoj počtu cestujúcich na úrovni samosprávnych krajov v rokoch 2010 – 2014.



Obrázok 6 Vývoj počtu automobilov na Slovensku v rokoch 2005 – 2016.

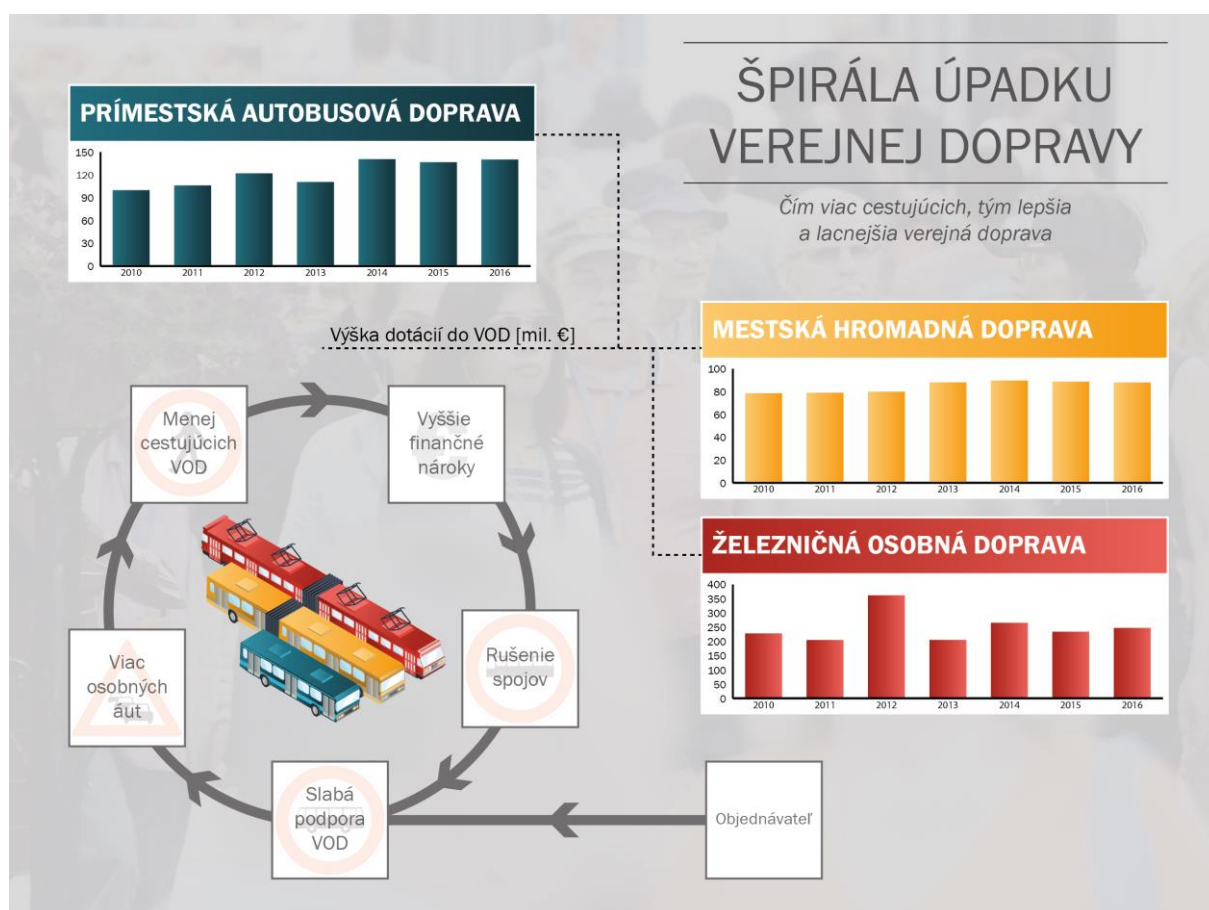


Obrázok 7 Vývoj stupňa automobilizácie v rokoch 2005 – 2016.

Nedostatočné a neefektívne financovanie verejnej osobnej dopravy

Kontinuálne klesajúci počet cestujúcich využívajúcich verejnú osobnú dopravu zvyšuje nároky na rozpočet objednávateľov (štátu, vyšších územných celkov a obcí), ktoré sa riešia znižovaním počtu spojov, ponúknutej kapacity a redukciami dĺžok trás jednotlivých liniek. Cestovný čas sa potom stáva závislý od času príchodu cestujúceho na zastávku, čo je v porovnaní s flexibilným osobným automobilom neatraktívne. Presun cestujúcich do individuálnej automobilovej dopravy zvyšuje jej intenzitu, čo sa prejavuje vyšším opotrebovaním ciest, ich častejšou a náročnejšou údržbou (t. j. zvýšenými prevádzkovými nákladmi vozidiel) a v konečnom dôsledku aj utopistickou požiadavkou o garantovanie voľných parkovacích miest.

V železničnej doprave sa po zavedení bezplatného cestovania pre vybrané sociálne skupiny situácia v počte cestujúcich zlepšuje, pričom ich počet rastie. Železničná doprava sa z posledných štyroch rokov stala populárnou, čo sa prejavuje aj rastom počtu cestujúcich, ktorý sú bez nároku na zľavy. Nedostatok financovania železničného sektoru sa odráža na horšej železničnej infraštruktúre, ktorá okrem hlavného koridoru neumožňuje skracovať cestovný čas a teda ešte zvýšiť svoj potenciál.



Obrázok 8 Špirála úpadku verejnej dopravy.

Neintegrovaná dátová základňa

Strategické a koncepcné plánovanie vo verejnej doprave je nedokonalé v prípade, ak neexistuje spoločné dátové úložisko so základnými údajmi potrebnými na prípravu plánov dopravnej obslužnosti na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni. V súčasnosti je pre vyššie územné celky náročné plánovať dopravnú obslužnosť bez znalostí dát týkajúcich sa železničnej dopravy rovnakým spôsobom, ako je pre štát náročné prispôbiť dopravnú obsluhu železničnou dopravou v nadväznosti na cestnú. O to náročnejší proces je to v prípade väčších zásahov do dopravnej obslužnosti (napr. zrušenie súbehov zrušením obsluhy autobusovou alebo železničnou dopravou).

Bez výmeny informácií a dát je takmer nemožné zladiť súbegy, prípadne presne určiť dopyt a dopravné prúdy. Na druhej strane, samotné informácie a dáta nezaručujú bezproblémovú spoluprácu v oblasti riešenia súbehov a nadväzností. Okrem samotných dát je potrebné zlepšiť aj odbornú komunikáciu medzi zástupcami orgánov verejnej správy tak, aby vedeli ochotne urobiť aj nepopulárne a neprijemné rozhodnutia.

Riešenia

Všetky z uvedených problémov je možné riešiť samostatne a na rôznych administratívnych úrovniach. Ak sa však zoberú do úvahy riešenia zo zahraničia a aplikujú na uvedené problémy, zistíme, že činnosti, ktoré je potrebné vykonať na elimináciu uvedených problémov sa opakujú, pričom ich spoločným menovateľom je spolupráca a kooperácia zúčastnených subjektov. Vzniká tak vhodný predpoklad na vytvorenie inštitucionálneho, právneho a prevádzkového zastrešenia systému verejnej osobnej dopravy. Riešením je vytvorenie systému, ktorý v rámci pridelených úloh zjednotí objednávanie dopravných služieb vo verejnom záujme, umožní transparentné financovanie týchto služieb a súvisiacich investícií, bude vytvárať pozitívne a priaznivé podmienky na zmenu delby prepravnej práce v prospech verejnej osobnej dopravy a zároveň prispeje k napĺňaniu deklarovaných strategických cieľov na všetkých úrovniach verejnej správy až po európsku a medzinárodnú úroveň.

Scenáre

Z hľadiska strategického plánovania možno uvažovať dva základné a protichodné scenáre:

1. **Nulový scenár** – bezo zmien, zachovanie súčasného stavu
2. **Scenár vzniku Národného koordinačného útvaru** – harmonizácia bude budovaná „zdola-nahor“, pričom najnižším stupňom hierarchie budú dnešní objednávateľia dopravy (MDV SR, VÚC a obce) s dnešnými kompetenciami vrátane regionálnych integrátorov dopravy (napr. súčasná spoločnosť Bratislavská integrovaná doprava, a. s.) a nad nimi národný koordinačný útvar
3. **Scenár riadenej harmonizácie** – vznikne tzv. Regulačná rada dopravnej harmonizácie (objedávateľia verejnej dopravy), ktorá zabezpečí prípravu národného plánu dopravnej obslužnosti, ktorý budú musieť dodržiavať všetci súčasní objednávateľia dopravy.
4. **Maximalistický scenár** (centralistický model) – vznik samostatného úradu s vlastnou organizačnou štruktúrou s jasne stanovenými kompetenciami, ktorý bude zastrešovať objednávanie dopravných služieb vo verejnom záujme pre všetky druhy verejnej dopravy, harmonizácia bude budovaná „zhora-nadol“,

Opakom maximalistického scenáru je decentralizácia verejnej dopravy, ktorá sa nachádza mimo analyzovaného rámca. Tento scenár by predstavoval stav, kedy by mestskú hromadnú, prímestskú a železničnú dopravu objednával jeden regionálny subjekt (napr. vyšší územný celok alebo dopravný integrátor). Tento scenár sa vzhľadom na obmedzené rozpočtové schopnosti, ako aj nepripravenosť vyšších územných celkov sa nejaví byť vhodným. V minulosti sa rátalo s presunom časti železničnej dopravy na VÚC, nakoniec prijaté uznesenia vlády boli zrušené.

Scenáre 2 – 4 predpokladajú vytvorenie útvaru na MDV SR, ktorý bude zodpovedný za verejnú osobnú dopravu a bude koordinovať všetky aktivity s objednávateľmi verejnej dopravy vrátane prípravy koncepcií a legislatívy.

| Vybraný problém | Nulový scenár | Scenár vzniku koordinačného útvaru | Scenár riadenej harmonizácie | Maximalistický scenár |
|--|--|---|------------------------------|---|
| Konkurencia namiesto komplementarity | Neoptimálne nastavenie prevádzkového modelu dopravnej obsluhy a zvýšená náročnosť na verejné zdroje. Cestujúci nepovažuje systém za atraktívny a spoľahlivý. Nízka kooperácia pri objednávaní VOD, súbehy, nedostatočná a nejednotná frekvencia odchodov a neoptimálne trasovanie spojov spojené so zlou nadväznosťou. | Zastrešenie objednávania dopravných služieb vo verejnom záujme. Vyššia miera kooperácie medzi inštitúciami, efektívnejšia dopravná obsluha a účinné nastavenie liniek. Určité riziko zníženej harmonizácie s negatívnym dopadom na cestujúcich (nejednotné štandardy a prepravné poriadky). Miera integrácie závisí od ochoty objednávateľov. | | Unifikované inštitucionálne zastrešenie objednávania dopravných služieb vo verejnom záujme. Efektívnejšie nastavenie prevádzky systému verejnej osobnej dopravy a efektívnejšie, hospodárnejšie, účinnejšie a účelnejšie vynakladanie verejných financií. Jednotná koncepcia objednávania dopravných výkonov, efektívnejšia dopravná obsluha a účelné nastavenie liniek, frekvencií a nadväzujúcich spojov. |
| Slabá preferencia verejnej osobnej dopravy | Nízka miera kooperácie spôsobuje nízku efektivitu a dopad riešení, ktoré majú potenciál na zmenu dopravného správania a pozitívny posun VOD v rámci celkovej deľby prepravnej práce. | Atraktívnejší systém verejnej osobnej dopravy pre cestujúcich, zmena deľby prepravnej práce v prospech VOD, odľahčenie pozemných komunikácií, úspora finančných prostriedkov, menší objem produkovaných emisií, menší výskyt dopravných kongescií a nehôd. | | |
| Nedostatočné alebo neefektívne financovanie verejnej osobnej dopravy | Nejednotné neefektívne objednávanie dopravných výkonov, zvýšené náklady na zabezpečenie dopravnej obslužnosti, | Zjednotené objednávanie a financovanie dopravných služieb vo verejnom záujme, efektívny systém organizácie a premávky VOD, nižšie nároky na zdroje, zmena deľby prepravnej práce v prospech VOD, zníženie opotrebovania cestnej siete, úspora finančných prostriedkov na opravu a údržbu a možná alokácia | | |

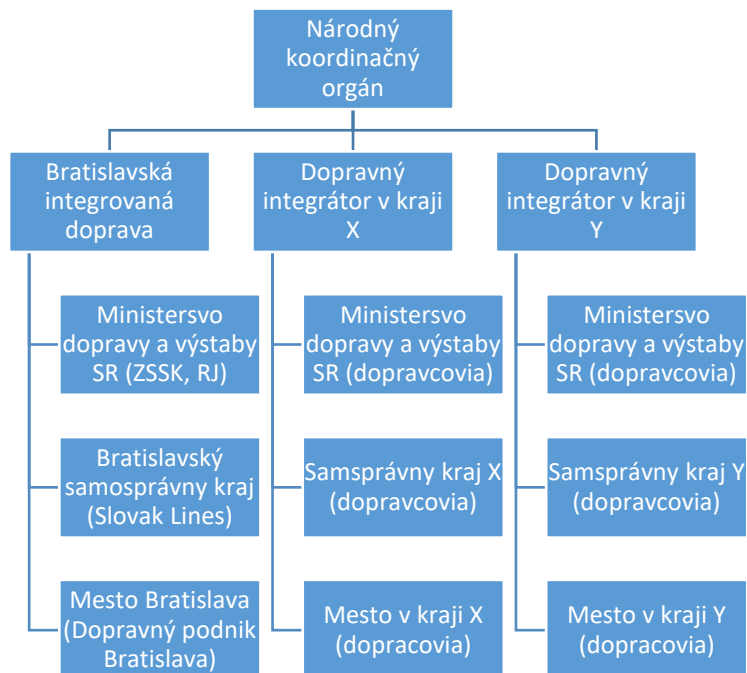
| | | | |
|-------------------------------|--|---|---|
| | rastúci počet automobilov, zvyšujúce sa intenzity na cestách a rast nákladov na opravu a údržbu komunikácií | usporených financií do budovania a modernizácie dopravnej infraštruktúry súvisiacej s VOD. | |
| Neintegrovaná dátová základňa | Každý z objednávateľov disponuje vlastnou dátovou základňou a pri dopravnom plánovaní a modelovaní nedostatočne zohľadňuje ostatné druhy dopravy | Jednotná a integrovaná dopravná databáza umožní efektívne a spoľahlivé dopravné plánovanie, ktoré bude lepšie rešpektovať dopravný dopyt a flexibilne reagovať na zmeny v dopravnom správaní. | |
| Inštitucionálne zabezpečenie | Bez zmien | Vytvorenie útvaru na MDV SR, ktorý bude zodpovedný za verejnú osobnú dopravu a bude koordinovať všetky aktivity s objednávateľmi verejnej dopravy vrátane prípravy novej legislatívy | <ul style="list-style-type: none"> - Vysoké investičné a prevádzkové náklady na zriadenie centrálného orgánu - Presun kompetencii a finančných prostriedkov z VÚC, - zásadný zásah do systému financovania na celoštátnej, ako i regionálnej úrovni - prijatie nových všeobecne záväzných právnych predpisov. |

Návrh organizácie NADA

Organizácia NADA je v súčasnosti navrhovaná variantne v závislosti od jednotlivých scenárov.

V prípade vzniku **národného koordinačného orgánu (NKO)** by vznikla inštitúcia, ktorá by bola nadradená dopravným integrátorom, pričom tieto vzťahy by boli upravené v príslušnej zmluve. Hlavná činnosť koordinačného orgánu by súvisela so vznikom celonárodného integrovaného dopravného systému (CIDS) a vzájomným zladovaním existujúcich IDS. Koordinačný orgán by zabezpečoval fungovanie integrácie dopravy iba v rámci existujúcich integrovaných dopravných systémov, pričom územia, resp. linky, ktoré by neboli integrované, by boli prechodne stále v kompetencii súčasných objednávateľov. Najdôležitejšou činnosťou NKO by bola príprava tzv. akčného plánu harmonizácie, ktorý by jednoznačne definoval kroky, na základe ktorých by sa postupne implementovali opatrenia vedúce k harmonizácii (napr. v prvom kroku vytvorenie pracovnej skupiny, v druhom kroku schválenie štandardov dopravnej obslužnosti, vytvorenie národného plánu dopravnej obslužnosti, v ďalších krokoch postupná tarifná integrácia a pod.). Dopravní integrátori a súčasní objednávateľia by sa do CIDS

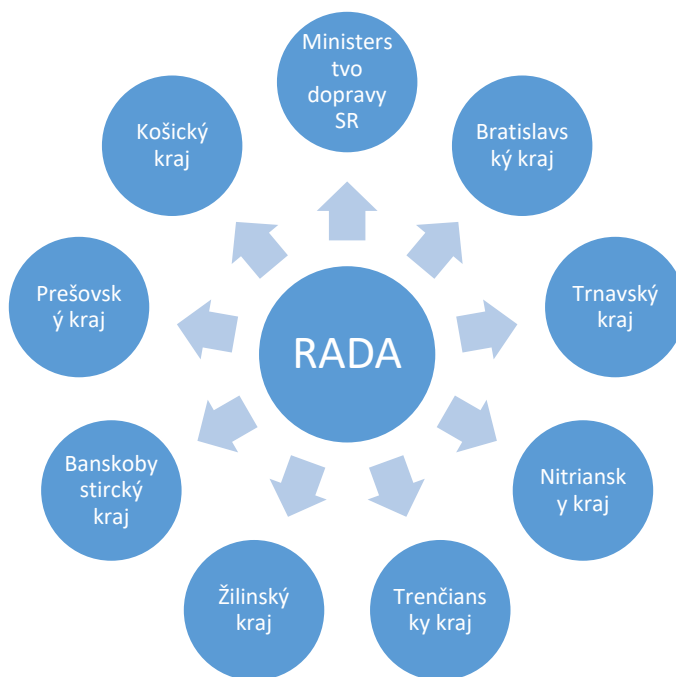
začleňovali buď postupne, alebo direktívne. NKO by ako samostatná spoločnosť nebola veľká a predpokladaný počet zamestnancov by bol menší ako 25.



Obrázok 9 Schematické znázornenie organizácie v zmysle scenáru vzniku koordináčneho orgánu

V prípade vzniku **regulačnej rady dopravnej harmonizácie (RADA)** v rámci *scenára riadenej harmonizácie*, by boli základom novej organizácie verejnej osobnej dopravy zmeny v právnych predpisoch, ktoré by tejto rade dávali okrem iného aj možnosť definitívneho schválenia dopravnej licencie na linky vo verejnej osobnej doprave, ktorá by najmä posudzovala, či daná linka je v súlade s plánom dopravnej obslužnosti a nadväzuje na cestovný poriadok iného druhu dopravy, najmä železničnej dopravy, s cieľom obmedziť súbežné spoje.

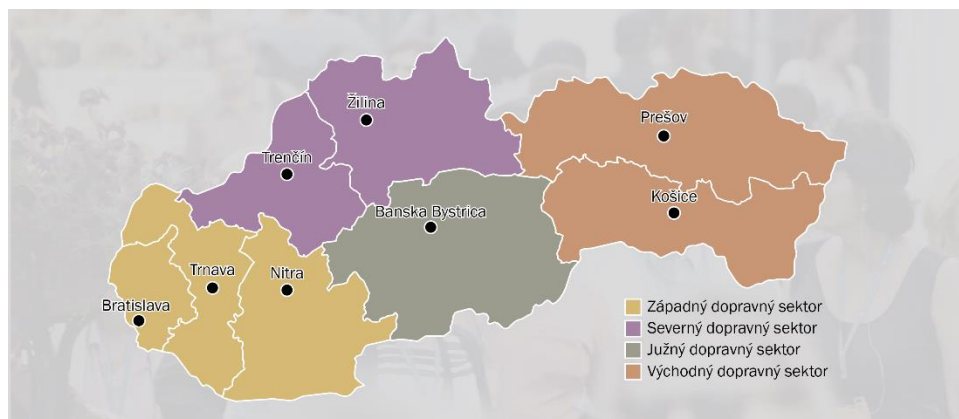
RADA by pozostávala zo zástupcov súčasných objednávateľov verejnej dopravy v rámci zmlúv o dopravných službách vo verejnom záujme, pričom by objednávanie zostalo stále v ich kompetencii. RADA by však mala právo neudeliť licenciu na linku v prípade, ak by táto linka bola v rozpore s vopred schválenými štandardmi dopravnej obslužnosti (napr. by bola súbežná a konkurujúca inej linke vo verejnom záujme, prípade by bola v rozpore s princípom hodnoty za peniaze). RADA by zároveň mala mať k dispozícii nástroje na zabezpečenie dodržiavania právnych predpisov a udeľovanie sankcií za ich porušovanie v oblasti svojej pôsobnosti.



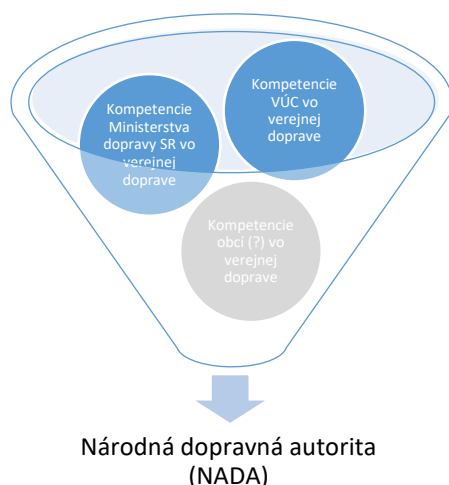
Obrázok 10 Schematické znázornenie organizácie v zmysle scenáru vzniku regulačnej rady harmonizácie dopravy

V *maximalistickom scenári* by objednávanie verejnej osobnej dopravy postupne so všetkými kompetenciami mala prevziať **Národná dopravná autorita (NADA)**, ktorá by predstavovala nezávislý orgán zložený aj z vybraných súčasných zamestnancov objednávateľov verejnej dopravy. Napriek tomu, že riešenie sa vyznačuje vysokou mierou centralizácie, bola by NADA rozdelená na tzv. regionálne exozitúry s cieľom využiť znalosť miestnych reálií zo strany súčasných pracovníkov objednávateľov v členení tzv. funkčných dopravných regiónov - sektorov:

- západný dopravný sektor (Bratislavský kraj, Trnavský kraj a Nitriansky kraj),
- severný dopravný sektor (Trenčiansky kraj a Žilinský kraj),
- južný dopravný sektor (Banskobystrický kraj),
- východný dopravný sektor (Prešovský kraj, Košický kraj).



Obrázok 11 Navrhované dopravné sektory na Slovensku.



Obrázok 12 Schematické znázornenie organizácie v zmysle maximalistického scenáru úplnej harmonizácie

Jednou z hlavných úloh NADA by bolo vytvorenie tzv. národného plánu dopravnej obslužnosti.

Ďalšie aktivity súvisiace s dopravnou harmonizáciou

Súčasný nepriaznivý stav v oblasti verejnej osobnej dopravy, ale aj udržateľnej mobility ako takej, nie je primárne spôsobený jej organizáciou, ale určitými externalitami, ktoré ju ovplyvňujú a ktoré je tiež potrebné riešiť bez ohľadu na to, ktorý scenár sa použije (hoci uznávame, že náročnosť implementácie nasledujúcich opatrení je vo vzťahu k jednotlivým scenárom variabilná). Ide predovšetkým o nasledujúce opatrenia:

- **Pokračovanie podpory verejnej osobnej dopravy** v podobe podpory aktivít a projektov, ktoré budú predovšetkým pozitívne ovplyvňovať verejnú osobnú dopravu. Hodnotenie aktivít a projektov verejnej správy možno v tomto kontexte vnímať binárne: ide o aktivitu a projekt priamo alebo nepriamo podporujúci verejnú osobnú dopravu? Ak áno, ide o dobrý projekt, ak nie, ide o zlý projekt. Cieľom by malo byť zabezpečenie 100% spoľahlivosti verejnej osobnej dopravy (teda stavu, kedy bude cestovný čas určený cestovným poriadkom vždy a za každých možných okolností dodržaný a zároveň znižovanie tohto cestovného času). Nevyhnutnou súčasťou podpory spoľahlivosti verejnej osobnej dopravy je krízový manažment v podobe alternatívneho vedenia vybraných nosných liniek v prípade, ak dôjde k mimoriadnej udalosti (s ohľadom na úzke miesta na infraštruktúre – napr. križovania električkových tratí s cestnými komunikáciami).
- **Zákon o verejnej osobnej doprave**, ktorý jednoznačne zjednotí v súčasnosti nepriaznivo oddelené ustanovenia týkajúce sa dráhovej a cestnej dopravy (ktorej negatíva sa prejavujú predovšetkým na prevádzke trolejbusovej dopravy) a ktorý definuje formu harmonizácie.
- **Príprava národného a regionálnych plánov dopravnej obslužnosti** – aby bolo objednávanie dopravných služieb vo verejnom záujme objektívne, odborne podložené a aby tieto plány predstavovali spoľahlivý podklad na súťaže dopravcov, je potrebné pripraviť podrobné plány dopravnej obslužnosti vrátane ročných plánov organizácie dopravy. Tým by sa malo zabrániť vzniku neefektívnych a nesyntetických liniek, ako aj rôznym

prevádzkovým režimom rôznych druhov verejnej dopravy (napr. v konkrétny deň premáva prímestská doprava v režime pracovného dňa a mestská doprava v režime prázdninového pracovného dňa). S cieľom zabezpečiť vzájomnú kompatibilitu a určitý štandard pre cestujúcich by plány mali byť pripravené v súlade so štandardami dopravnej obslužnosti, ktoré budú v budúcnosti prijaté formou vyhlášky.

- **Postupná integrácia prepravných poriadkov** – prepravné poriadky dopravcov vo verejnom záujme na Slovensku sú takmer totožné, no predsa sa líšia určitými ustanoveniami, ktoré sa týkajú napríklad prevozu batožiny a zvierat. Komfort cestujúceho je možné zabezpečiť napríklad aj tým, že nebude musieť pri každom dopravcovi sledovať prípadné odlišnosti, ale bude definovaný jednotný prepravný poriadok pre všetky spoje objednávané vo verejnom záujme.
- **Postupná integrácia tarify** – podobne, ako v prípade prepravných poriadkov, aj v prípade tarify je možné (najmä v autobusovej doprave) sledovať len nepatrné odlišnosti. Výhľadovo jednotná tarifa s možnosťou predplatných cestovných lístkov s regionálnou platnosťou bez ohľadu na použitý dopravný prostriedok by cestujúcim umožnila bezproblémové a pohodlné cestovanie. Cestujúci by mal napríklad predplatný cestovný lístok s platnosťou 3 mesiace na okresy Trnava a Piešťany a v rámci týchto okresov by mohol cestovať ľubovoľným dopravným prostriedkom prevádzkovaným vo verejnom záujme. Tento systém zároveň umožňuje zjednotiť peňažné zľavy pri cestovnom na celom Slovensku.
- **Zjednotené technické štandardy a komunikácia s cestujúcim** – Všetky verejné priestory počnúc zastávkami a stanicami, končiac samotným mobilným prostriedkom (autobusom alebo vagónom) by museli spĺňať v závislosti od svojej kategórie (počet cestujúcich a spojov v prípade zastávky a režim zastavovania v zastávkach v prípade prostriedkov) určité štandardy. Napr. stanica by musela byť vybavená funkčnou toaletou, WiFi pripojením, predajňou cestovných lístkov, pevným nástupišťom a pod. Stredne frekventovaná zastávka by musela mať prístrešok, lavičku a automat na cestovné lístky. Málo frekventovaná zastávka by bola označená iba označníkom. Toalety by na zastávkach a staniach museli spĺňať prísny hygienický štandard, využívali by sa za poplatok, ktorý by cestujúci mohol neskôr využiť na nákup cestovného dokladu alebo občerstvenia vo vybranej prevádzke (napr. v reštauračnom vozni). Na komunikáciu so zákazníkmi by sa zaviedol dizajnový manuál v zmysle korporátnej identity, ktorý by na jednej strane rešpektoval identitu jednotlivých dopravcov a na druhej strane by zabezpečil (napr. formou logotypu), aby cestujúci na prvý pohľad rozoznali spoj, ktorý premáva vo verejnom záujme v zmysle harmonizácie od komerčného spoja.



Obrázok 13 Nová korporátna identita ČD s jednoznačnými a samovysvetľujúcimi piktogramami

Podobným spôsobom by sa dalo definovať množstvo ďalších aktivít, ktoré vzniknú operatívne počas prevádzky, resp. na základe diskusií so zúčastnenými stranami.

Záver

Dopravná harmonizácia predstavuje mimoriadne náročný projekt, pričom jeho úplné spustenie môže trvať dlhší čas a je značne závislé od vzťahov medzi jednotlivými orgánmi verejnej správy. Harmonizovaná a preferovaná verejná doprava však dokáže vyriešiť veľké množstvo dopravných problémov, ktoré vznikajú pri dennom pohybe obyvateľstva v rámci tzv. funkčných mestských regiónov, ktorým administratívne veľkosťou zodpovedajú vyššie územné celky.

Hoci to navonok nemusí byť z pohľadu cestujúceho postrehnuteľné (pôjde o kontinuálny dlhodobý proces bez radikálnych zmien v krátkom čase), interne ide o vytvorenie novej sústavy organizácie a prevádzky verejnej osobnej dopravy na Slovensku, pričom nepremyslené alebo nedostatočne analyzované a odôvodnené kroky môžu viesť k negatívnym dopadom na cestujúceho, ktorý je vo všeobecnosti mimoriadne citlivý a náchylný na ťažko zvrtný presun do vlastného osobného automobilu. Je preto v záujme celej verejnej správy aby v prípade, ak sa k projektu harmonizácie pristúpi, boli všetky kroky riadne a odborne overené a odôvodnené.

Jednotlivé scenáre, ktoré sú navrhnuté v tomto materiáli nie sú konečné a sú otvorené diskusií. Ich miera harmonizácie je variabilná. Kým (s výnimkou nulového scenáru) prvé dva scenáre predstavujú voľne poňatú harmonizáciu, ktorú je možné budovať zdola a postupne (nie je nevyhnutné, aby bolo zapojené celé územie Slovenska), posledný scenár vyžaduje, aby sa súčasťou projektu stalo celé Slovensko. Nevýhodou prvých scenárov je zasa politická závislosť, predovšetkým v zmysle vzájomnej komunikácie medzi jednotlivými orgánmi verejnej správy, ktorá môže v negatívnom zmysle zatiahnuť cestujúceho do politických súbojov, čo v prípade úplnej harmonizácie hrozí v minimálnom rozsahu.

Hoci to v materiáli nie je explicitne uvedené, projekt harmonizácie sa primárne týka vzťahu medzi prímestskou a železničnou dopravou, ktorý je v súčasnosti (aj vzhľadom na frekvenciu spojov) najnepriaznivejší. V prípade, ak by existoval spoločenský konsenzus, resp. by sa projekt mimoriadne osvedčil, možno uvažovať aj s inkorporovaním mestskej hromadnej dopravy.

Tento materiál je spracovaný ako diskusný dokument pre zástupcov pracovnej skupiny, ktorá bola vytvorená pod záštitou štátnej tajomníčky L. Cengelovej, ktorej členmi okrem zástupcov MDV SR sú zástupcovia vyšších územných celkov, miest (objednávateľov dopravy) a odbornej verejnosti (akademických pracovníkov relevantných vzdelávacích zariadení). Tento materiál je živý dokument, ktorý bude postupne dopĺňaný na základe prijatých záverov rokovania skupiny.