**II.**

**Návrh variant řešení pro další postup v oblasti státem nařízených slev z jízdného ve veřejné osobní dopravě**

**1 Vývoj právní a věcné úpravy v oblasti slev**

**1.1. Právní základ**

1. Pro oblast nařizování slev ve veřejné dopravě je důležitým právním východiskem, že podle unijního práva[[1]](#footnote-1), které upravuje pravidla postupu objednatelů ve veřejné dopravě, může veřejná správa nařídit tzv. obecná pravidla. Obecné pravidlo je podle unijního práva *„opatření, které se nediskriminačním způsobem použije na všechny veřejné služby v přepravě cestujících stejného druhu ve stanovené územní oblasti, za kterou odpovídá příslušný orgán.“* Typickým obecným pravidlem v oblasti veřejné dopravy jsou právě slevy z jízdného nařízené orgány veřejné správy. Z pohledu právního předpisu se jedná o oprávnění, nikoliv o povinnost.
2. Je-li účelem obecných pravidel stanovení maximálních tarifů *„pro všechny cestující nebo určité kategorie cestujících[[2]](#footnote-2)“*, což je nejčastější případ použití obecného pravidla, může příslušný orgán v souladu s unijním právem postupovat následovně:
3. zahrnout závazky veřejné služby, stanovící maximální tarify, do smluv o veřejných službách, které v České republice uzavírají obce (městská doprava), kraje (regionální autobusová a drážní doprava) a Ministerstvo dopravy (mezinárodní a nadregionální drážní doprava), nebo
4. poskytnout provozovatelům veřejných služeb zvláštní kompenzaci za *„čisté finanční dopady, pozitivní nebo negativní, na náklady a příjmy, které vznikly při plnění tarifních závazků stanovených v obecných pravidlech způsobem, který zabraňuje nadměrnému poskytnutí kompenzací.“*

Obě varianty postupu příslušného orgánu mají výhody i nevýhody. Pokud jsou slevy stanoveny pouze na území konkrétního města či kraje, anebo jsou naopak celoplošné, ale bez závažných změn uplatňované po dlouhou dobu, pak je jejich zahrnutí do smluv o veřejných službách podle písm. a) vhodným a efektivním řešením. Naopak, pokud se jedná o slevy celoplošné s velkým rozpočtovým dopadem, které v čase nejsou zcela stabilní, je možné je vyrovnávat pouze způsobem podle písm. b), protože množství smluv o veřejných službách (jen v drážní dopravě jsou v České republice desítky smluv) jim reálně nelze přizpůsobovat[[3]](#footnote-3).

**1.2 Dlouhodobě uplatňované slevy**

1. Slevami, stabilně i před rokem 2018 uplatňovanými v České republice, jsou zejména následující:

* *slevy pro zdravotně postižené cestující* (osoby mající průkaz označovaný jako ZTP) *a jejich průvodce* (osoby mající průkaz označovaný jako ZTP-P), jejíchž poskytování vyplývá přímo z ustanovení zákona[[4]](#footnote-4) v kompetenci ministerstva práce a sociálních věcí,
* *slevy pro rodiče dojíždějící za dětmi umístěnými v ústavech*, jejíž úhrada je však nepatrnou složkou v rozpočtu, protože netvoří ani 1/10 ‰ z celkového objemu kompenzací a
* *bezplatná přeprava dětí do 6 let*, která je poskytována dlouhodobě (bylo by ovšem vhodné detaily této slevy sjednotit, neboť počet dětí, které může cestující vzít do vozidla, je bez jednoznačného odůvodnění odlišný ve vlacích/IDS a v autobusech).

1. Tyto „tradiční“ slevy nejsou velkou položkou z hlediska výdajů za slevy ze státního rozpočtu (viz tabulka níže) a nenavrhuje se do nich zásadně vstupovat, snad kromě sjednocení počtu malých dětí do 6 let, které je dospělý cestující oprávněn si vzít sebou do vozidla. Dlouhodobě je používán úzus, že důsledky uplatňování těchto „tradičních“ slev hradí Ministerstvo dopravy pouze u dopravních služeb *Open Access* (tedy komerčních, provozovaných mimo smlouvy o veřejných službách). Jedná-li se o objednávané služby v rámci smluv o veřejných službách, úhrada těchto „tradičních“ státem nařízených slev je součástí kompenzace jednotlivých objednatelů (stát, kraj, popř. obce) a reálně tento postup nezpůsobuje závažné problémy.

**1.3 Nové slevy z roku 2018**

1. Zásadní průlom do praxe uplatňování slev nařízených státem přineslo zavedení 75 % slevy z jízdného pro velmi rozsáhlé skupiny cestujících, konkrétně

* děti ve věku 6-18 let,
* studenty ve věku 18-26 let a
* seniory ve věku nad 65 let,

které bylo iniciováno na základě programového prohlášení vlády v roce 2018. Vláda schválila[[5]](#footnote-5) 75 % slevu ve vlacích i autobusech a na úhradu ztráty dopravců vyčlenila 6 mld. Kč ročně[[6]](#footnote-6). Slevy se pouze neměly vztahovat na oblast městské hromadné dopravy, což působilo jisté aplikační problémy, které byly víceméně vyřešeny v rámci textace příslušného cenového výměru[[7]](#footnote-7).

1. Ministerstvo financí předmětné slevy vyhlásilo dne 10. května 2018, a to *výměrem MF č. 02/2018, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami*. Ministerstvo dopravy následně vydalo metodické pokyny k uplatňování slev a jejich kompenzacím a uzavřelo s jednotlivými dopravci smlouvu o kompenzacích slev. Doposud byly uzavřeny smlouvy celkem se 190 dopravci.
2. Kompenzace těchto slev se realizuje modelem podle písm. b) výše, tedy samostatným mechanismem. Úprava všech smluv o veřejných službách by věcně i administrativně nebyla zvládnutelná, a tedy model ad a) výše v úvahu nepřichází. Vychází se primárně z dopravcem předložených záznamů o vydaných jízdenkách z odbavovacích strojků ve vozidlech dopravce nebo z předprodejních systémů.
3. Přibližně po roce od spuštění systému úhrady státem nově nařízených slev se objevily obtíže s ohledem na proměnnou cenotvorbu některých dopravců, kdy některé jízdenky byly výrazně dražší, než je obvyklá cena[[8]](#footnote-8). Proto Ministerstvo dopravy s Ministerstvem financí sjednalo stanovení stropu jízdného pro výpočet slevy na limit odvozený od tehdy připravovaného systému jednotného tarifu (jízdenek označovaných obchodně jako *„OneTicket“*). Ministerstvo financí vydalo dne 1. listopadu 2019 předmětnou regulaci Výměrem MF č. 05/2019 s účinností od 1. ledna 2020. Ministerstvo dopravy k tomu vydalo k 14. listopadu 2019 novelu metodického pokynu se stanovením výše limitu.

**1.4 Současný stav**

1. V důsledku uvedeného vývoje je v současné době ze strany státu nařizováno poskytování velmi širokého portfolia slev pro *děti, žáky, studenty, seniory a zdravotně postižené cestující*. Tyto slevy stanovuje cenový výměr Ministerstva financí po dohodě s naším úřadem. Jak už bylo uvedeno výše, unijní právo pak stanoví, že pokud se rozhodne stát nařizovat poskytování slev sociálního či jiného charakteru, musí kompenzovat dopravcům výpadky výnosů, které jsou s poskytováním slev spojeny. Slevy jsou nařizovány ve všech druzích dopravy, s výjimkou městské hromadné dopravy, kde se nařízení slev omezuje na kategorie, které jsou stanoveny na základě zákona (přeprava zdravotně postižených občanů).

**Tab. 1: Přehled státem nařízených slev – současný stav**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Skupina cestujících | Přepravní služby zajišťované | | | |
| IDS mimo MHD | železniční mimo IDS | autobusová mimo IDS | MHD |
| děti do 6 let | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. 1 dítě | --- |
| děti 6-18 | 75 % | 75 % | 75 % | --- |
| studující 18-26 | 75 % | 75 % | 75 % | --- |
| senioři 65+ | 75 % | 75 % | 75 % | --- |
| ZTP, ZTP/P | 75 %\* | 75 %\* | 75 %\* | bezplatně\* |
| průvodce ZTP/P | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* |
| rodiče dětí v ústavech | 50 % | 50 % | 50 % | --- |

*\* Nárok vyplývá za zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.*

1. V autobusové dopravě byl do roku 2017 zaznamenáván postupný pokles počtů cestujících, v letech 2018 a 2019 naopak došlo ke zvýšení zájmu o přepravu, meziročně vždy o cca 5 % počtu cestujících. V železniční dopravě se pak v letech 2018 a 2019 markantněji prokázal dlouhodobý trend navyšování počtu cestujících. Poslední hodnoty jsou k dispozici za rok 2020, s ohledem na pandemii onemocnění COVID však došlo k dramatickému propadu zájmu o cestování veřejnou dopravou, které ukazuje tab. 2.
2. Zároveň však má stávající portfolio slev zásadní fiskální dopady. Ze státního rozpočtu jsou na kompenzaci slev vynakládány významné finanční prostředky, které např. v roce 2019 před vypuknutím pandemie COVID-19 představovaly celkem 5 828,748 mil. Kč. V roce 2020 se rozsah kompenzací vlivem pandemie snížil, ovšem po odeznění pandemie lze očekávat, že výše kompenzací může v případě zachování stávajícího režimu slev dosáhnout opětovně hodnot, které byly zaznamenány v roce 2019.

**Tab. 2: Přehled mezioborového srovnání přepravních výkonů**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Přepravní výkony ve veřejné dopravě (bez započtení MHD) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Celkem v mil. osob | 527,5 | 512,0 | 512,7 | 529,7 | 538,5 | 363,2 |
| z toho železniční doprava | 176,6 | 179,2 | 183,0 | 189,5 | 193,8 | 129,5 |
| z toho autobusová doprava | 350,9 | 332,8 | 329,7 | 340,2 | 354,7 | 233,7 |

*Zdroj: Ročenka dopravy 2020*

**2. Návrhy dalšího postupu**

**2.1 Metodika výpočtů**

1. Níže uvedené výpočty pracují se třemi různými zdroji dat o výši kompenzací slev jízdného:

* data z ekonomického informačního systému Ministerstva dopravy (IMIS), kde jsou zachyceny na jedné straně údaje o fakturách zaslaných Ministerstvu dopravy dopravci a na druhé straně údaje o uskutečněných úhradách ze státního rozpočtu,
* data z Celostátního informačního systému o jízdních řádech (CIS JŘ), resp. jeho *„nadstavbového modulu“,* který slouží ke zpracování záznamů o prodaných slevových jízdenkách, přičemž výstupy z tohoto IS jsou jedním ze základních podkladů pro fakturaci ze strany dopravců a
* data o clearingu tržeb z jízdného poskytovanými organizátory integrovaných dopravních systémů (další z významných podkladů pro fakturaci).

1. Uvedené zdroje dat je nutné ve výpočtech popisujících skutečnou výši poskytovaných (a kompenzovaných) slev vzájemně kombinovat, neboť žádný ze zdrojů neobsahuje kompletní informaci. Například lze uvést, že fakturované částky (standardně v měsíční periodicitě) nemají zaručenou vazbu na ztráty dopravců v konkrétním měsíci, protože někteří dopravci fakturují více měsíců současně, případně s  časovým prodlením. Úhrady kompenzací mají časový posun proti období, ve kterém ztráta skutečně vznikla, i období, kdy je fakturována[[9]](#footnote-9). Strukturu poskytovaných slev (ztráty v rámci jednotlivých slevových kategorií) je možné vyčíst pouze z dat generovaných CIS JŘ, nelze je přímo propojit ani s fakturací, ani s čerpáním státního rozpočtu. Současně nelze tuto strukturu vyčíst ani z většiny sestav poskytnutých organizátory IDS[[10]](#footnote-10).

**2.2 Současné finanční nároky na kompenzaci slev**

1. Finanční nároky je vhodné rozdělit do dvou samostatných oblastí. Pokud se týče „tradičních“ slev, jak již bylo uvedeno výše, Ministerstvo dopravy hradí pouze část týkající se služeb *Open Access* (mimo smlouvy o veřejných službách), zatímco u nově zavedených slev z roku 2018 hradí veškeré dopady na dopravní služby v České republice. Výdaje ukazuje následující tabulka.

**Tab. 3: Finanční nároky na úhradu státem nařízených slev**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kategorie slevy | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 (1-10) | |
| Kč | podíl [%] | Kč | podíl [%] | Kč | podíl [%] | Kč | podíl [%] |
| **„Tradiční slevy“** | | | | | | | | |
| Návštěvy rodičů v ústavech, sleva 50 % | 104 667 | 0,01 | 202 642 | 0,00 | 91 262 | 0,00 | 66 657 | 0,00 |
| Zdravotně postižení (ZTP, ZTP/P), sleva 75 % | 14 709 663 | 0,78 | 41 411 974 | 0,72 | 23 435 066 | 0,67 | 19 212 535 | 0,62 |
| Průvodce držitele průkazu ZTP/P, sleva 100% | 3 088 493 | 0,16 | 8 806 148 | 0,15 | 5 280 100 | 0,15 | 5 303 531 | 0,17 |
| Děti do 6 let, sleva 100 % | 26 506 253 | 1,41 | 93 391 955 | 1,61 | 53 290 419 | 1,53 | 49 155 452 | 1,59 |
| **Celkem "tradiční" slevy** | **44 409 076** | **2,36** | **143 812 719** | **2,48** | **82 096 847** | **2,36** | **73 738 175** | **2,38** |
| **Slevy zavedené v roce 2018** | | | | | | | | |
| Dítě/žák, sleva 75 % | 688 436 191 | 36,51 | 2 205 762 379 | 38,10 | 1 261 162 030 | 36,27 | 1 135 608 189 | 36,67 |
| Student, sleva 75 % | 728 344 051 | 38,63 | 2 147 877 710 | 37,10 | 1 386 503 993 | 39,88 | 1 231 511 345 | 39,77 |
| Senior 65+, sleva 75 % | 424 214 833 | 22,50 | 1 292 468 385 | 22,32 | 747 116 657 | 21,49 | 655 916 743 | 21,18 |
| **Celkem slevy zavedené v roce 2018** | **1 840 995 075** | **97,64** | **5 646 108 474** | **97,52** | **3 394 782 680** | **97,64** | **3 023 036 277** | **97,62** |
| **Celkem slevy** | **1 885 404 151** | **100,00** | **5 789 921 193** | **100,00** | **3 476 879 527** | **100,00** | **3 096 774 452** | **100,00** |

1. Ve výše uvedené tabulce jde o data vzniklá kombinací výše uvedených zdrojů. Údaj v řádku „celkem“ je získán z informačního systému IMIS o objemu fakturací dopravců za ztráty vzniklé v konkrétním kalendářním měsíci. Údaje o ztrátách podle jednotlivých kategorií slev jsou dopočítány z dat z CIS JŘ, který obsahuje pouze část záznamů o prodaných jízdenkách, proto je v tabulce proporcionálně dopočítán objem jednotlivých kategorií slev[[11]](#footnote-11) do plné výše fakturace, která zahrnuje též data od organizátorů IDS.

**2.3 Vyčíslení možných úspor pro státní rozpočet v případě změny v oblasti nařizování slev**

1. Pro vyčíslení možných úspor je důležité stanovit, jaké jsou předpokládány výdaje na kompenzace v daném období. Níže jsou uvedeny dva modely s různými výpočtovými základnami:

**Scénář A** vychází z toho, že se dosáhne již krátkodobě situace obdobné jako v konjunkturním před-covidovém roce 2019. Je třeba upozornit, že obnoví-li se meziroční růst výkonů, obvyklý v době před vypuknutím pandemie COVID-19, pak mohou být hodnoty i vyšší, než jsou uvedeny v modelu A. V takovém případě by bylo možné očekávat, že dojde k ročnímu nárůstu cestování skupin cestujících dotčených slevou (a tedy i nároků na úhradu státem nařízených slev, nebudou-li omezeny nebo zrušeny). Nicméně, v modelu A počítáme s hodnotami odpovídajícími roku 2019, a tedy v tomto scénáři lze v roce 2022 modelovat úhradu státem nařízených slev, pokud se neučiní žádné opatření, v celkové hodnotě asi 5 789,9 mil. Kč.

**Scénář B** je přepravně velmi pesimistický odhad vycházející z dat roku 2020. Vychází z toho, že i v roce 2022 lze předpokládat některá omezení v mobilitě obyvatel. Současně je zřejmé, že někteří cestující z obav před cestováním mezi ostatními lidmi omezili užívání veřejné dopravy a jejich návrat do ní bude trvat déle. Rizikem odhadů v rámci této varianty ale je, že patrně nedojde k trvalému omezení hybnosti obyvatel, a tedy dříve či později se budou úhrady pohybovat směrem ke scénáři A. Pokud by se neobnovil nárůst přepravy a čísla zůstala v úrovni roku 2020, lze v tomto scénáři v roce 2022 modelovat úhradu státem nařízených slev, pokud se neučiní žádné opatření, v celkové hodnotě asi 3 476,9 mil. Kč.

**Reálně lze očekávat, že úhrada slev se bude pohybovat v poli mezi těmito scénáři, přičemž pravděpodobnější předpokládáme vývoj podle scénáře A než podle scénáře B.**

1. **Možné úspory lze hledat prakticky jen ve skupině třech *„nových“* slev zavedených v září 2018, které tvoří 97-98 % celkového objemu kompenzací.** U *„tradičních“* slev, které se v roce 2018 neupravovaly, se navíc ve dvou případech jedná o slevy dané zákonem (slevy pro zdravotně postižené a jejich průvodce), další *„tradiční“* slevou je sleva pro rodiče dojíždějící za dětmi umístěnými v ústavech, která však tvoří nepatrnou část kompenzací. Poslední položkou ze „starých“ slev je bezplatná přeprava dětí do 6 let, kde nelze hledat podstatné úspory.
2. V rámci dalšího vývoje slev byly zvažovány i varianty, kdy by například nebyly studentské slevy poskytovány v letních měsících, kdy zpravidla není semestrální výuka, popřípadě by byly poskytovány pouze na studentský průkaz při cestě s místa trvalého bydliště do místa studia. Uvedené varianty bývaly v minulosti uplatňovány, nicméně představují komplikaci pro kontrolu i snadné pochopení slev ze strany cestující veřejnosti. V případě výluky slevy v letních měsících vznikají problémy, kdy student jede na zkoušku v období prázdnin, v případě studentského průkazu jsou složité diskuse o *„povolených“* či *„nepovolených“* trasách. Stejně tak je zcela nevhodné omezovat nařízení slev pouze na závazky veřejné služby (objednávané spoje), protože cestující není schopen rozlišit, který spoj je objednávaný a který spadá do režimu komerčních spojů *Open Access*. Obecně takto administrativně složité varianty nelze do budoucího období doporučit.
3. V případě modelu A lze hrubě odhadovat dopady pro státní rozpočet následující:

**Tab. 4: Úspora podle nové výše slevy v případě modelu A**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *v mil. Kč* | 75 % (platné) | | snížení na 50 % | | snížení na 25 % | | zrušení slevy | |
| **Slevové kategorie** | výdaj | úspora | výdaj | úspora | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| Dítě/žák, sleva 75 % | 2 205,8 | 0,0 | 1 470,5 | 735,3 | 735,3 | 1 470,5 | 0,0 | 2 205,8 |
| Student, sleva 75 % | 2 147,9 | 0,0 | 1 431,9 | 716,0 | 716,0 | 1 431,9 | 0,0 | 2 147,9 |
| Senior 65+, sleva 75 % | 1 292,5 | 0,0 | 861,6 | 430,8 | 430,8 | 861,6 | 0,0 | 1 292,5 |
| Celkem | **5 646,1** | **0,0** | **3 764,1** | **1 882,0** | **1 882,0** | **3 764,1** | **0,0** | **5 646,1** |
| **Celkem vč. "tradičních" slev** | **5 789,9** | **0,0** | **3 907,9** | **1 882,0** | **2 025,8** | **3 764,1** | **143,8** | **5 646,1** |

1. V případě modelu B lze hrubě odhadovat dopady pro státní rozpočet následující:

**Tab. 5: Úspora podle nové výše slevy v případě modelu B**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *v mil. Kč* | 75 % (platné) | | snížení na 50 % | | snížení na 25 % | | zrušení slevy | |
| **Slevové kategorie** | výdaj | úspora | výdaj | úspora | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| Dítě/žák, sleva 75 % | 1 261,2 | 0,0 | 840,8 | 420,4 | 420,4 | 840,8 | 0,0 | 1 261,2 |
| Student, sleva 75 % | 1 386,5 | 0,0 | 924,3 | 462,2 | 462,2 | 924,3 | 0,0 | 1 386,5 |
| Senior 65+, sleva 75 % | 747,1 | 0,0 | 498,1 | 249,0 | 249,0 | 498,1 | 0,0 | 747,1 |
| Celkem | 3 394,8 | **0,0** | **2 263,2** | **1 131,6** | **1 131,6** | **2 263,2** | **0,0** | **3 394,8** |
| **Celkem vč. "tradičních" slev** | **3 476,9** | **0,0** | **2 345,3** | **1 131,6** | **1 213,7** | **2 263,2** | **82,1** | **3 394,8** |

1. V rámci uvedených tabulek **je tedy možné volit stavebnicovým způsobem vhodné řešení**, například může být poskytnuta sleva 50 % všem dotčeným skupinám cestujících, nebo je možné volit například 50 % u dětí a studentů, avšak pouze 25 % u seniorů.

**2.4 Sjednocení podmínek bezplatné přepravy dětí do 6 let**

1. Uvedené řešení úpravy slev se doporučuje doplnit sjednocením počtu dětí do 6 let, které může dospělá osoba přepravovat ve vozidle. Zatímco v drážní dopravě a v integrovaných dopravních systémech jsou to dvě děti, v autobusové dopravě je to jedno dítě.
2. Podle dat poskytnutých dopravcem České dráhy, a.s. byl v roce 2019 poměr počtu jízdních dokladů s jedním bezplatným dítětem do 6 let ve srovnání s dvěma bezplatně přepravovanými dětmi do 6 let celkem 9:1. Proto lze odhadnout, že pokud by byl sjednocen strop směrem dolů (ve všech oborech dopravy pouze 1 bezplatně přepravované dítě do 6 let), byla by úspora prostředků Ministerstva dopravy v řádu jednotek milionů Kč (odhadujeme jí asi na 1,0 – 4,3 mil. Kč ročně) podle toho, jakou míru slevy by ve vlacích a v IDS platilo druhé přepravované dítě. Naopak, pokud bude sjednocena přeprava dvou dětí zdarma, v *Open Access* autobusové dopravě (komerční autobusové linky) by mělo určité rozpočtové dopady pro MD, neboť druhé dítě by neplatilo ani v autobuse, pokud by s ním cestoval pouze jeden dospělý rodič. Tyto výdaje se odhadují na 0,8 až 3,6 mil. Kč a jsou tedy ve srovnání s hlavní řešenou otázkou řádově nižší. Představovaly by přesto určité zvýhodnění pro rodiny s více dětmi a zejména zpřehlednění a zjednodušení celého systému veřejné dopravy pro rodinné cestování.

**2.5 Problematika slevy z jízdného pro invalidní důchodce**

1. Po zavedení 75 % slev z jízdného pro seniory starší 65 let v září 2018 vyvstala otázka, zda by invalidní důchodci s invaliditou III. stupně měli mít rovněž nárok na státem stanovenou slevu. V současné době je poskytována sleva pro seniory, ta je nicméně poskytována čistě na základě věku cestujícího[[12]](#footnote-12), a sleva vázaná na průkaz zvláště tělesně postižené osoby (ZTP, popřípadě ZTP-P). Tento průkaz nesouvisí se stupněm přiznané invalidity, obecně bývá uváděno, že zatímco invalidita je přiznávána na základě omezení v oblasti uplatnění na trhu práce, průkaz ZTP popř. ZTP-P je vydáván na základě tělesného nebo smyslového postižení, které bezprostředně ovlivňuje pohyb nebo orientaci osoby v prostoru.
2. Uvedené dva postupy jsou v kompetenci Ministerstva práce a sociálních věcí a je otázkou, zda bude v budoucím období zájem postupy spojené s přiznáním invalidního důchodu III. stupně a přiznáním průkazu zdravotně postižené osoby určitým způsobem koncepčně sblížit. Taková skutečnost by mohla být posouzena ze strany tohoto úřadu (viz závěr tohoto materiálu), nicméně v současné době není vhodné provádět změnu bez bližšího posouzení, a to za dvou základních důvodů, a těmi je existence průkazu a unijní rozměr celé problematiky (rovný přístup k občanům všech unijních států).
3. Identifikaci nároku cestujícího na slevu je možné provést jedině na základě jednotného vzoru průkazu, který by byl vydávaný centrálně (jednou institucí). Jednotný průkaz je naprosto nezbytný, neboť pracovník dopravce musí být schopen *jednoznačně a rychle* provést kontrolu nároku. *Jednoznačně* proto, aby nemohlo dojít k přiznání slevy cestujícímu, který na ni nemá nárok, nebo naopak nepřiznání slevy tomu, kdo na ni nárok má. *Rychle* proto, že pracovníka dopravce nesmí odbavení cestujících nepřiměřeně zdržet – což platí zejména pro řidiče autobusů, kdy zdržení v kontrole nároků na slevu znamená zpoždění spoje. Takový průkaz v současné době není k dispozici a jeho zavedení (vedle či namísto průkazu ZTP) by bylo nutné koncepčně vyřešit.
4. Ještě závažnější je však unijní prohled na celou problematiku. U nově koncepčně zaváděných slev s ohledem na naše závazky vyplývající z členství České republiky v Evropské unii, respektive potřeby řídit se unijním právem, **není možné poskytování slev z jízdného koncepčně omezit na občany České republiky**. Tento fakt muselo Ministerstvo dopravy s Ministerstvem financí zohlednit už při vymezení požadavků na prokázání nároku na slevy z jízdného zaváděné od 1. září 2018, kdy bylo potřebné respektovat, že k nim musí mít nediskriminačním způsobem přístup občané všech členských států Evropské unie či ekonomicky přidružených zemí. Proto byly stanoveny ty nejjednodušší, nejobecnější a nejdostupnější způsoby prokázání nároku na slevu – u dětí 6-18 let a u seniorů, kdy je sleva přiznávána čistě na základě věku cestujícího, se jedná o úředně vydaný doklad totožnosti, čili typicky občanský průkaz nebo cestovní pas. Pro studenty pak primárně mezinárodní studentský průkaz ISIC, který vydávají školy celosvětově (což je zásadní např. i v případě českých či evropských studentů studujících ve školách mimo EU). **Ve věci případných slev pro invalidní důchodce III. stupně je tedy klíčové, zda mohou čeští dopravci, stejně jako české úřady, jednoznačně a rychle ověřit, zda osoby žádající o tuto slevu, které přijdou z jiných států Evropské unie či ekonomicky přidružených zemí, pobírají sociální dávku obdobnou našemu invalidnímu důchodu pro invaliditu III. stupně.**
5. Podstatné je tedy, na základě jakého podkladu by měl být průkaz vydán. U občanů České republiky by se patrně jednalo o důchodový výměr. U ostatních cestujících by pak musela být povinnost předložit místu vydávajícímu příslušný slevový průkaz úřední překlad listiny potvrzující pobírání dané sociální dávky v konkrétním státě. Každý stát má ale jiný sociální systém a jiné parametry udělování sociální podpory (důchodu). Neexistuje jednotný předpis, neexistuje jednotný název. Je tedy nejasné, zda se má se nárok posuzovat podle obsahu listiny a kdo dokáže jednoduše a rychle rozhodnout, že se jedná o obdobný benefit, jako je náš „invalidní důchod“ (a to ve III. stupni). Pokud toto nedokážeme jednoznačně vymezit, nelze relevantně rozhodnout, zda cestující nárok na slevu má. Nelze se smířit s tím, že uznáme jakýkoli doklad s razítkem a slevu dostane úplně každý, kdo bude tvrdit, že **tento doklad vymezuje nárok na dávku ekvivalentní českému invalidnímu důchodu při invaliditě III. stupně**[[13]](#footnote-13).
6. Závěrem je vhodné konstatovat, že část invalidních důchodců již nárok na slevu má, a to na základě věku (malá část z nich spadá do kategorie studentů, větší část pak do seniorů nad 65 let). Přesto však je nutné počítat s tím, že okruh cestujících s nárokem na slevu by se mohl významně rozšířit, což by znamenalo další výdaje státního rozpočtu. Jejich objem nelze přesněji kvantifikovat – neznáme počet takovýchto cestujících (lze zjistit za ČR, nikoliv však za ostatní státy) a jejich hybnost (resp. počet cest a jejich průměrnou přepravní vzdálenost).

**2.6 Mezinárodní srovnání**

1. V tomto bodě je třeba uvést, že ve věci státem stanovených slev není v současné době žádná přímá koordinace napříč evropskými státy. Jednotlivé státy řeší problematiku různě a velmi často bývá stanovování slev i decentralizováno, tedy ponecháno na jednotlivých dopravcích, dopravních svazech či regionech. V zásadě je velmi obtížné zjistit, které slevy jsou nařizovány státem jako obecné pravidla, které stanoveny objednatelem v rámci smluv o veřejných službách a které jsou obchodním rozhodnutím dopravců s cílem optimalizovat tržní cenu jízdného pro specifické skupiny cestujících.
2. Nám nejbližší příklad Slovenska, které bylo určitým podnětem pro zavedení 75 % slev k 1. září 2018, je pouze dokladem této nejednotnosti. Na Slovensku byla již dříve zavedena bezplatná přeprava studentů a seniorů, avšak pouze ve vlacích, a to pouze těch objednávaných státem. Situace ve Slovenské republice je také výrazně odlišná v tom, že regionální železniční dopravu neobjednávají regiony, ale stát. Ekvivalent našeho Výměru Ministerstva financí, který by ukládal povinnost přiznávat slevy ve vlacích a autobusech, bychom na Slovensku hledali marně.
3. V Rakouské republice platí pro jednotlivé věkové skupiny v zásadě následující pravidla:

* děti ve věku 0-6 let jsou přepravovány zdarma, lze koupit i místenku pro tyto malé děti k nulovému jízdnému,
* děti ve věku 6-14 let požívají v principu 50 % slevy ze standardního tarifu, mají i některé další tržní zlevněné nabídky např. na komerční jízdenky *„Sparschiene“*,
* studenti oficiálně platí plné jízdné ze základního tarifu, nicméně ve skutečnosti mají výrazné slevy na zvláštní jízdné v IDS (např. ve spolkové zemi Horní Rakousko ve věku 15-21 let), cestující v tomto věku mají nárok na zlevněný *"Klimaticket Jugend"* a pro školní výlety je k dispozici nabídka *"Schulcard"*,
* senioři - platí cel síťově plné jízdné, avšak mohou mít *"Klimaticket Senior"* od 65 let za nižší cenu a další slevy mají v IDS,
* zdravotně postižení – od stanoveného stupně těžkého postižení nebo se zvláštní poznámkou *"může požívat státní slevu podle zákona o zdravotně postižených"* dostávají 50 % slevu a místenku zdarma.

1. Často bývá jako příklad organizace veřejné dopravy dáváno Švýcarsko. Příklady z této země však můžeme brát pouze částečně jako vzor nejen proto, že je zde zcela odchylná kupní síla i výše jízdného, ale i proto, že Švýcarsko v zásadě nepodlého unijním pravidlům jako stát, který přímo není členem Evropské unie. Ve Švýcarsku nicméně také jezdí ve veřejné dopravě zdarma děti mezi 0 a 6 rokem věku, děti 6-16 požívají 50 % ze základního tarifu (jednoduchá nebo zpáteční jízdenka). Studenti do 26 let mají plné jízdné, ale mohou zakoupit 50 % slevu ze všech jízdenek ve veřejné dopravě tzv. *„Halbtax-Abonnement“* za zvýhodněnou cenu (roční cena 120 CHF namísto 185 CHF) a síťovou jízdenku *„General-Abonnement“* mohou získat rovněž poněkud výhodněji (roční cena 2650 CHF namísto 3860 CHF). Senioři 65+ mají slevu pouze na síťové jízdenky *„General-Abonnement“* (roční cena 2880 CHF). Zdravotně postižení jezdí se slevou za síťové jízdenky (2480 CHF ročně, mohou platiti i měsíčně 225 CHF), doprovod je-li k dispozici příslušný průkaz obdobný jako české ZTP-P, cestuje zdarma.
2. Cenová zvýhodnění pro cestování dětí a studentů ve veřejné dopravě jsou zcela běžná i v dalších státech Evropy. Například v Polsku je ve vlacích studentům do 26 let poskytována sleva 51 % z běžného jízdného. V Německu ve vlacích státního dopravce DB jsou výhodné cenové nabídky rovněž omezeny věkem 26 let. **Lze shrnout, že každý evropský stát má odlišný systém slev z jízdného a základní slevové kategorie bývají „malé děti“, které do 6 let věku zpravidla jezdí zdarma, „děti“, které mají rozdílné horní ohraničení věku, následně studenti s velmi rozdílnou výší slevy. Senioři mají slevy pouze v některých státech, a to často jen z určitých slevových kategorií.**

**3. Dopady zásahu do nařízených slev na další subjekty**

1. V tabulkách uvedených výše je vyčíslen *pouze dopad případných zásahů do výše nebo podmínek přiznávání státem nařízených slev z jízdného na státní rozpočet*. Kromě státního rozpočtu však je nutné uvažovat dopady též na cestující, objednatele veřejných služeb a dopravce.
2. Často bývá postup spojený se změnami regulace slev označován jako *„rušení slev“*. To však není přesné. Pokud se stát rozhodne provést úpravy v této oblasti, pouze zruší *povinnost dopravce slevy uplatňovat.* Skutečnost, zda nějaké slevy budou uplatňovány, pak závisí na *komerčním rozhodnutí dopravce a objednatele veřejných služeb* (úloha objednatele je klíčová zejména jde-li o tzv. brutto smlouvy *(gross-contract)* kde riziko časového vývoje tržeb je na straně objednatele. Výše v mezinárodním srovnání vidíme, že některé slevy poskytuje trh na základě posouzení cenové elasticity pro specifickou skupinu osob (např. různé *„senior-pasy“* a podobně). Řada slev je i dnes stanovena dobrovolně, protože je to marketingově vhodné pro dopravce (např. tzv. *„Sporotikety“* v České republice, *„Advanced Tickets“* ve Velké Británii, *„Minipris“* v Norsku atd.), nebo protože je to rozhodnutí objednatele veřejných služeb (například velmi zvýhodněná roční jízdenka pro využívání MHD v Praze).

**3.1 Cestující**

1. Při pokusu o redukci nařizovaných slev v roce 2010 narazilo MD na určitý odpor více subjektů, zejména *Českomoravské konfederace odborových svazů*, která deklarovala, že v důsledku snížení státem nařízené slevy pro žáky a studenty nebude řada dětí do školy dojíždět, protože jejich rodina nebude mít údajně prostředky na uhrazení jízdného. To je velmi diskutabilní přístup[[14]](#footnote-14). MD se s ním v zásadě neztotožňuje. Mnohem spíše jde o to, že

* ve veřejné dopravě v případě omezení nebo zrušení slev *ubude cest seniorů*, kteří s velkorysou 75 % slevou jezdili téměř zadarmo,
* někteří *studenti se mohou naučit využívat výhradně osobní automobil*, protože pozbydou v době studií finanční motivační efekt, aby usedli do vlaků a autobusů; toto je principiální ohrožení pro veřejnou dopravu, protože pokud budou studenti zvyklí v době studií jezdit automobilem, v pozdějším věku již do vlaků a autobusů nepřesednou a
* určité slevy byly i v předchozí období před rokem 2018 poskytovány i v případě dětí nad 6 let, a pokud by stát nařízení slev úplně zrušil, bylo by na každém dopravci/objednateli, jakou slevu uplatní a například *Systém jednotného tarifu* by dětskou slevu nenabízel vůbec, což je velmi sporné a nelze to obecně doporučit jako vhodné řešení.

1. Proto z hlediska zájmové skupiny cestující sice může být úplné zrušení slev vnímáno negativně, ale výši *„nových“* slev z roku 2018 je nutné vnímat jako příliš velkorysou. Kromě toho, že to má negativní dopad na kapacitu daných spojů pro ostatní cestující, kteří si jízdenku již nemohou koupit, lze mít též obavy, že studentům nevadí, když některou jízdenku zrušit zapomenou nebo nestihnou, neboť je velmi levná a 75 % z takového jízdního dokladu zaplatí stát. Z hlediska zájmové skupiny cestujících se tedy jeví jako problematické jít extrémními cestami plného zachování i plného zrušení slev.

**3.2 Dopravci a objednatelé veřejných služeb**

1. Ve zcela teoretické rovině by případná redukce státní regulace v oblasti slev neměla na dopravce dopadnout[[15]](#footnote-15). Dopravci kompenzace slev ze státního rozpočtu má nahradit část tržby od cestujícího, v případě zásahu do regulace by se *„jen“* větší část úhrady (nebo celá úhrada) přenesla na cestujícího. Tato ryzí teorie však naráží na skutečnosti uvedené v předchozí kapitole. Fakticky se v důsledku tvaru poptávkové křivky změní nejen cena, ale i množství přepravených cestujících, a tedy reálně budou dopravci v ekonomicky horší situaci než v současné době.
2. Z údajů, které máme o kompenzacích slev z jízdného, vyplývá, že v posledních dvou letech začala provozovat komerční autobusovou dopravu řada nových dopravců. Dá se usuzovat, že vznikli v důsledku štědré výše státem nařízených slev pro děti, žáky, studenty a seniory. Minimálně to mohlo jejich rozhodování o zahájení podnikání pozitivně ovlivnit. V některých případech jsme pak zaznamenali i pokus o zneužívání institutu kompenzací slev, kdy 75 % kompenzace svádí k nekalému jednání. I když odhlédneme od těchto extrémních případů, je zřejmé, že zavedení „nových“ slev po roce 2018 mělo na poptávku po veřejné dopravě pozitivní vliv, tedy ve výsledku posílilo tržby dopravců. Ti též měli možnost navýšit jízdné, jelikož po uplatnění státem nařízené slevy je praktický dopad zdražení na tyto skupiny cestujících podstatně omezen.

**Tab. 6: Propočet struktury kompenzací slev podle typu veřejné dopravy**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *v mil. Kč* | 2019 | 2020 |
| **bus** | 2 642,79 | 1 523,64 |
| z toho „Open Access“ | 545,50 | 246,36 |
| *podíl* | 21 % | 16 % |
| z toho objednávka krajů | 2 097,29 | 1 277,38 |
| *podíl* | 79 % | 84 % |
|  |  |  |
| **vlak** | 3 147,13 | 1 953,27 |
| z toho „Open Access“ | 641,04 | 410,90 |
| *podíl* | 20 % | 21 % |
| z toho objednávka | 2 506,09 | 1 542,27 |
| *podíl* | 80 % | 79 % |
| z toho objednávka státu | 751,31 | 426,53 |
| *podíl* | 24 % | 22 % |
| z toho objednávka krajů | 1 754,78 | 1 115,84 |
| *podíl* | 56 % | 57 % |

*Vzhledem k tomu, že jízdní doklady nejsou rozlišeny na Open Access a na závazek veřejných služeb, nelze přesně stanovit, jaká část úhrady státních slev je vyplacena do této oblasti. Hodnoty v tabulce uvedené byly dopočítány podle známých údajů analogickým propočtem.*

1. Lze shrnout, že redukce státem nařízených slev bude pro zájmovou skupinu dopravců ekonomicky negativní. Při větším zásahu do regulace by museli slevy alespoň částečně převzít na sebe, tedy bez kompenzace ze státního rozpočtu. Dopad na tržby dopravců nelze přesněji kvantifikovat, je dán především elasticitou poptávky cestujících po jejich službách.
2. S dopadem na dopravce je u veřejných služeb v přepravě cestujících zcela svázán i dopad na objednatele, protože tam pouze záleží na dělbě výnosových rizik. U tzv. *netto-smluv* obvyklých zejména v dálkové dopravě (MD) nese změnu výnosů v čase dopravce a s potenciálním dopadem se do skončení smluv vypořádává sám. Po skončení smlouvy však předloží nový finanční model, do kterého nová rizika promítne objednateli. U tzv. *brutto-smluv* nese rizika časové změny výnosů objednatel a bude tedy s totožnými dopady jako dopravce konfrontován bezprostředně. Většina dopadů na dopravce spojená se zrušením slev – kromě oblasti *Open Access* – dopadne nakonec na objednatele, buď ihned anebo po skončení účinnosti dnes platných smluv.
3. K výše uvedenému je potřeba doplnit kontext o zásadní informaci, že v roce 2018, kdy byly zavedeny „nové slevy“, tedy ve skutečnosti mj. došlo k zásadnímu navýšení slevy pro děti, žáky a studenty, vzal stát na sebe plnou kompenzaci dopadů (100 % ztráty, resp. rozdílu mezi zlevněným a plným jízdným). I přes to, že do té doby objednatelé veřejných služeb hradili tehdejší ztráty pro tyto skupiny (sleva 62,5 % pro žáky a 25 % pro studenty) z vlastních prostředků, které jim byly předisponovány v rámci úpravy poměrů sdílených daní v roce 2005, po zavedení tehdejšího *„žákovského jízdného“*. Tyto prostředky tedy krajům zůstaly a mají je stále k dispozici. Dopad zavedení slev v roce 2018 byl tedy pro jejich rozpočty jednoznačně pozitivní.
4. Z pohledu státu lze jako určitou výhodu spatřit v tom, že integrované dopravní systémy v návaznosti na slevy zavedené v roce 2018 jednotně **upravily výši cestovních výhod pro děti, žáky, studenty a seniory na úroveň státem stanovených slev** (s výjimkou dopravních služeb v městské hromadné dopravě, u nichž se režim státních slev omezuje na přepravu zdravotně postižených občanů stanovenou na základě zákona). Režim slevových nabídek v regionální dopravě je tak pro kategorie dětí, žáků, studentů a seniorů relativně přehledný.
5. V městské hromadné dopravě slevové režimy pro děti, žáky, studenty a seniory nastavují města a lze tedy spatřit rozdíly mezi výší slev v jednotlivých dopravních systémech. Například v Praze děti do 15 let a senioři nad 65 let cestují za vymezených podmínek zdarma, naopak studenti do 26 let mohou čerpat určité výhody pouze u kuponů pro dlouhodobé cestování. V Brně mohou za vymezených podmínek zdarma cestovat děti do 10 let a senioři nad 70 let, s jednorázovými jízdenkami se slevou 75 % pak mohou v centru Brna cestovat pouze děti do 15 let. Studenti do 26 let a důchodci do 70 let mohou využít výhod pouze u předplatných jízdenek pro dlouhodobé cestování. V ostravské městské hromadné dopravě mohou vedle dětí do 6 let za vymezených podmínek cestovat zdarma senioři nad 65 let, u jednotlivých jízdenek pak je poskytována sleva 50 % pro přepravu dětí od 6 let do 15 let věku. Důchodci, studenti do 26 let a dětí od 6 let do 15 let mohou v Ostravě využít slevových nabídek u dlouhodobých jízdenek.

3.2.1 Open Access

1. U spojů *„Open Access“* jsou označovány dopravní služby, které jsou poskytovány bez smlouvy o veřejných službách. **U těchto služeb po zrušení slev nevzniknou žádné další dopady na státní rozpočet ani na jiné veřejné rozpočty, nebude ani žádný právní titul, pro který by měl stát jakákoli rizika nést.** Prostředky na kompenzace slev, které před vypuknutím pandemie COVID-19 představovaly cca 1,2 mld. Kč, budou při případné redukci nařízených slev pro dopravce bez náhrady škrtnuty (popř. omezeny) a nebudou jimi zatíženy jiné veřejné rozpočty. Dopravci budou vnímat omezení či zrušení smluv negativně, protože jim poklesne počet cestujících, a to i přesto, že sami dopravci určitý režim slev pro žáky, studenty i důchodce zřejmě zavedou (stejně jako tomu bylo před rokem 2018). Lze přepokládat, že v případě zásahu do státních slev může být část komerčních dopravních služeb omezena či zrušena.

3.2.2 Veřejné služby v objednávce MD (dálkové vlaky)

1. Znění stávajících smluv o veřejných službách s dopravci je následující: *„Dopravce deklaruje, že v rámci výchozího finančního modelu, který je přílohou č. 3A Smlouvy, předpokládal podmínky cenové regulace platné v době podání nabídky. Konkrétně to znamená, že*
2. *„nově nařízené“ slevy (od 1. září 2018) nejsou hrazeny v rámci této Smlouvy, nýbrž zvláštním procesem; Smlouva z hlediska výchozího finančního modelu proto předpokládá stav, ve kterém tyto slevy nejsou nařizovány, a*
3. *u ostatních státem nařízených slev (dětí do šesti let, zdravotně postižených občanů a jejich průvodců a rodiče navštěvujících děti v ústavech) je jejich poskytování zahrnuto ve výchozím finančním modelu této Smlouvy.“*
4. Uvedené ustanovení ve svém důsledku znamená, že pokud státem nařízené slevy omezí nebo zcela zruší, nebude mít tato skutečnost přímý vliv na smlouvy o veřejných službách v objednávce státu. S ohledem na netto charakter smluv se jedná o riziko dopravců, jakým způsobem kalkulovali dopočet výnosů v rámci závazkových vztahů. Po omezení nebo zrušení slev se adekvátně upraví nebo zruší režim kompenzací za tyto slevy, nicméně smlouvy o veřejných službách budou pokračovat beze změny.
5. Je však korektní uvést, že dopravci budou vnímat omezení či zrušení slev velmi negativně, protože pravděpodobně poklesne počet cestujících ve vlacích, a to i přesto, že dopravci na komerčním základě režim slev pro žáky, studenty i důchodce zřejmě zavedou (stejně jako tomu bylo před rokem 2018). Po skončení současných smluv o veřejných službách mohou dopravci snížit odhad výnosů ve výchozích finančních modelech. **Proto lze předpokládat, že přinejmenším o část prostředků za ušetřené slevy výnosy poklesnou a v konečném důsledku skončí úhradou od objednatele.** Dopad v případě omezení slev není lineární, protože například v případě částečného omezení slev (např. ze 75 na 50 %) bude jediným dopadem snížení počtu cestujících, který lze očekávat cca v rozsahu 10 %. Pokud dojde k výraznějšímu omezení slev (např. ze 75 % na 25 %), lze snížení počtu cestujících očekávat ve větším než lineárním rozsahu, odhadem 30 %. Pokud by slevy byly zrušeny úplně, dopad by byl jak z hlediska počtu cestujících, tak z hlediska výnosnosti specifických skupin cestujících, kteří dnes požívají výhod státních slev. Protože výnosy jsou dány násobkem počtu cestujících a jejich průměrného výnosu, dosahoval by dopad hrubým odhadem 55 % současných plateb za nařízené slevy.

3.2.3 Veřejné služby v objednávce krajů (regionální vlaky a autobusy)

1. Jak už bylo uvedeno výše, pro posouzení je zásadní, zda má objednatel sjednánu „brutto“ smlouvu, která přenáší rizika a příležitosti spojená s výší výnosů na objednatele, nebo „netto“ smlouvu, kde je riziko spojené s výnosy na straně dopravce. Základní filosofie IDS spočívá zpravidla v „brutto“ režimu, protože objednatel chce mít kontrolu nad nastavením tarifu. Naopak „netto“ princip je užíván především v oblasti dálkové dopravy, kde je zásadní motivace dopravce přitáhnout co nejvíce zákazníků (kvalitou služeb i citlivou cenovou politikou). Lze uvést, že postupně u krajů převažují „brutto“ smlouvy.
2. U „brutto“ smluv je výnosová strana, která je rizikem a příležitostí objednatele (kraj či obec), nyní tvořena výnosy od cestujících, kompenzací za veřejné služby a kompenzací státních slev. Pokud budou nařízené státní slevy omezeny nebo zrušeny, tento třetí zdroj finančních prostředků bude omezen nebo zrušen a kraje si s takovou situací budou muset poradit. Tato adaptace může proběhnout jen dvěma způsoby: buďto zvýšením výběru výnosů od cestujících, což by mělo automaticky nastat omezením nařízené slevy (cestující zaplatí větší díl z jízdného), pokud by to však znamenalo výrazný úbytek cestujících, bude nutné, aby dopravce, popř. častěji u „brutto“ smluv kraj, upravil ceny jízdného. Pokud navýšené výnosy finanční mezeru nepokryjí, bude muset v konečném důsledku chybějící část prostředků najít kraj ve svém rozpočtu.
3. Lze proto konstatovat, že systémy IDS zrušení či omezení slev nebudou vítat s nadšením, protože těmto dopravním svazům logicky vyhovuje stávající stav, kdy stát nařizuje slevy a dorovnává jejich dopady do výše obyčejného jízdného. V případě snížení rozsahu slev by byl i rozsah dofinancování státu nižší, v případě zrušení slev by stát kompenzaci slev přestal poskytovat zcela. Přestože by kraje režim určitých slev pro žáky, studenty i důchodce jistě samy nastavily (jako tomu bylo v minulosti), výpadek kompenzací státu by byl pro ně velmi citelný. Lze proto očekávat, že systémy IDS budou bojovat za zachování stávajících slev.
4. Pokud stát přistoupí k omezení slev, bude pro organizátory IDS velmi důležité, aby nový režim slev byl pokud možno jednotný a funkční. Z hlediska fungování dopravní systémů jde především o realizovatelnost, proto je vhodné se vyhnout technicky složitým řešením (např. zvláštním studentským průkazům). V případě zachování určité výše státem nařízených slev by jistě bylo přivítáno sjednocení slevových kategorií.
5. Chceme-li provést alespoň hrubý odhad dopadů jednotlivých variant v této klíčové oblasti poskytování státních slev, pak lze očekávat, že státní rozpočet uspoří částku odpovídající alikvotní části poskytovaných kompenzací za státní slevy. Určitou část těchto prostředků však v konečném důsledku budou muset zaplatit kraje. **Tvar křivky vícenákladů bude rámcově podobný jako u státní objednávky (viz bod 49)**, dopady budou tedy malé (asi 10 %) v případě omezení slev ze 75 % na 50 %, ale porostou nelineárně a v případě úplného zrušení slev odhadujeme, že kraje by v důsledku poklesu počtu cestujících v předmětných skupinách obyvatel a jejich nižší jednotkové výnosnosti v konečném důsledku musely sanovat až 55 % současných kompenzací nařízených slev. Rozdílné je ovšem to, že zatímco u státní objednávky uvedený dopad naběhne postupně až s uzavíráním nových smluv o veřejných službách, v případě krajů, které mají uzavřeny brutto smlouvy, dopadá riziko změn výnosů (resp. zrušení či omezení kompenzace na slevy) na kraje bezprostředně. Je však potřeba opět upozornit na skutečnosti uvedené výše, tedy zejména fakt, že kraje určité prostředky na kompenzace slev ve sdílených daních dostávají.

**4. Technická stránka úpravy slev z jízdného**

1. Slevy z jízdného jsou vyhlašovány *výměrem Ministerstva financí (pro letošní rok č. 01/2021), kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami* (dále jen „Výměr MF“). Jejich případná úprava je tedy opět záležitostí tohoto předpisu. Je však potřeba upozornit, že Ministerstvo financí regulaci „nových slev“ (zavedených s účinností od 1. září 2018) vydalo na základě usnesení vlády ze dne 27. března 2018 č. 206. Proto by případné změně regulace měla předcházet změna příslušného usnesení vlády.
2. Změnu nařízení slev není vhodné provést ze dne na den (resp. pouze v rámci procesu projednání a schválení materiálu vládou a následného vydání cenového výměru Ministerstva financí). Jak už bylo uvedeno, změna má zejména dopad na dopravce a objednatele, kteří musí novým podmínkám přizpůsobit své tarify, smluvní a přepravní podmínky a finanční rámce. To je dále podmíněno přípravou, projednáním a schválením novelizace příslušných metodických pokynů k uplatňování slev z jízdného a ke kompenzacím ztrát dopravců z poskytování slev, které jsou v kompetenci Ministerstva dopravy. V IDS je pak dopad ještě komplexnější, neboť vyžaduje projednání nových tarifů a přepravních podmínek v orgánech příslušných krajů. Dále je nutné akceptovat, že v rámci IDS mohou být již vytištěné a v prodeji dlouhodobé kupóny na časové (předplatní) jízdné, což se nyní bude týkat minimálně celého 1. pololetí roku 2022. V případě Středočeského kraje se budou dopady týkat celého roku, neboť pro cestující do 18 let a starší 65 let jsou v prodeji roční předplatní doklady, a to i s klouzavou platností. Změny by bylo třeba projednat a schválit v co možná největším předstihu před realizací.

**5. Doporučení**

1. Rozhodnutí o výši a podmínkách přiznávání státem nařízených slev je dopravně-politickou otázkou. Nicméně, má velké přesahy věcné a technické. Například, pokud ponecháme současnou výši slev, po odeznění pandemické krize budeme čelit dalšímu nárůstu kompenzací z nich a státní rozpočet bude zatížen miliardovými náklady, které jsou blíže popsány v části 2.3 tohoto materiálu, což nebude jen politický, ale i reálný věcný problém. Naopak, pokud slevy zcela zrušíme, složitě zaváděný a v posledních měsících poměrně úspěšný Systém jednotného tarifu nebude umět pracovat s  jízdným pro děti 6-18 let a bude této skupině cestujících prodávat plné jízdné, což není v souladu s obecně vnímanými historickým souvislostmi v oblasti veřejné dopravy (obecně vnímaný úzus *„děti za poloviční jízdné“*). Pokud zcela zrušíme studentské slevy, dopravci je sami nezavedou všude stejně a studenti se nenaučí systematicky používat veřejnou dopravu jako možnou/vhodnou alternativu k dalším variantám zajištění vlastní mobility.
2. Věcně je tedy možné formulovat tři doporučení:

* **nenavrhujme extrémní řešení** (úplné ponechání, úplné zrušení slev),
* **buďme v návrhu jednoduší** (žádné studentské průkazy s povolenou trasou do školy, žádné složité podmínky prokazování slev a jejich uplatňování, žádné dělení na závazkovou a komerční dopravu) a
* **na zavedení vhodně připraveného návrhu dejme dopravcům i regionálním objednatelům časový prostor** (bude mimo jiné třeba změny zapracovat do tarifů a smluvních přepravních podmínek, schválit úpravy příslušnými orgány krajů, zajistit tisk nových jízdenek a časových kuponů, přeprogramovat odbavovací strojky ve vozidlech a rezervačních portálech, sjednat dodatky smluv o veřejných službách i smluv o kompenzacích slev).

1. **V tomto kontextu je možné volit ze skládanky uvedené v části 2.3 materiálu různá řešení, které budou splňovat nejen věcné, ale i dopravně-politické zadání. Některá z mnoha možných řešení ukazují následující části materiálu. Rozdíly oproti tab. 1 (současný stav) jsou uvedeny červeně.**

**5.1 Varianta I – zaměření na podporu cestování rodin a studujících**

1. Uvedená varianta se jeví v zásadě jako velmi motivační pro cestování studentů a rodin s dětmi. Pro každý návrh je potřebné zkalkulovat předpokládané dopady na státní rozpočet a dopady na další zúčastněné subjekty. Například pro variantu, která je uvedena v tabulce č. 7, lze předpokládat dopady uvedené v následujících odstavcích a tabulkách.

**Tab. 7: Přehled státem nařízených slev – možný navržený stav ve variantě I**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Skupina cestujících | Přepravní služby zajišťované | | | |
| IDS mimo MHD | železniční mimo IDS | autobusová mimo IDS | MHD |
| děti do 6 let | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. **2** **děti** | --- |
| děti 6-18 | **50** % | **50** % | **50** % | --- |
| studující 18-26 | **50** % | **50** % | **50** % | --- |
| senioři 65+ | **25** % | **25** % | **25** % | --- |
| ZTP, ZTP/P | 75 %\* | 75 %\* | 75 %\* | bezplatně\* |
| průvodce ZTP/P | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* |
| rodiče dětí v ústavech | 50 % | 50 % | 50 % | --- |

*\* nárok vyplývá za zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením*

1. Pokud se týče *státního rozpočtu*, vyplývají dopady z tabulek uvedených v části 2.3 tohoto materiálu. Tyto hodnoty jsou přehledně uvedeny v tabulce č. 8; v této tabulce jsou pro oba scénáře převzaty příslušné hodnoty pro jednotlivé úpravy slev ze 75 % na 50 % (děti a studenti), popřípadě ze 75 % na 25 % (skupina seniorů). V takovém případě je rozpětí úspor oproti situaci, kdy by slevy zůstaly v současné výši, odhadován pro státní rozpočet na 1,3 – 2,3 mld. Kč. Tak velké rozpětí odhadu je dáno velkým rozpětím odhadovaných cellových výnosů ve veřejné dopravě, které je v době doznívající pandemie COVID-19 zatíženo velkým rozptylem, jak bylo již podrobněji uvedeno v části 2.3 tohoto materiálu, protože neznáme elasticitu poptávky ani její celkový vývoj v době po odeznění pandemie, nebyl by přesnější odhad odpovědný.

**Tab. 8: Odhadované úspory pro státní rozpočet pro variantu I doporučenou v tab. 7**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odhadovaná bilance pro státní rozpočet** *(mil. Kč)* | **Model A (přepravně optimistický)** | | **Model B (přepravně pesimistický)** | |
| Model podle tabulky 7 | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| Dítě/žák, sleva 50 % | 1 470,5 | 735,3 | 840,8 | 420,4 |
| Student, sleva 50 % | 1 431,9 | 716,0 | 924,3 | 462,2 |
| Senior 65+, sleva 25 % | 430,8 | 861,6 | 249,0 | 498,1 |
| Celkem | 3 333,2 | 2 312,9 | 2 014,1 | 1 380,6 |
| **Celkem vč. "tradičních" slev** | **3 477,1** | **2 312,9** | **2 096,2** | **1 380,6** |

1. Pokud se týče dopadů na další zúčastněné subjekty, je poměrně obtížné tyto dopady stanovit, nicméně na základě údajů z předchozích tabulek lze výdaje a úspory uvedené v tabulce 8 odhadem rozdělit na jednotlivé oblasti provozu (Open Access, objednávka státu, objednávka krajů). V následující tabulce č. 9 je viditelné, že v oblasti železniční Open Access bude zkrácena platba cca o 160 – 260 mil. Kč, kraje „přijdou“ o příspěvek v souhrnné výši cca 950 – 1 540 mil. Kč. Samozřejmě tuto částku lze označit pouze jako výpadek financování, nikoliv jako dopad na dopravce či kraje, neboť slevy zároveň nebudou požadovány a uplatňovány a cestující tedy budou platit vyšší jízdné než snížené hodnoty v době státních slev ve velmi vysoké výši 75 %.

**Tab. 9: Odhadované dopady na jednotlivé oblasti podnikání pro variantu I doporučenou v tab. 7**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odhadovaná bilance podle jednotlivých objednatelů** *(mil. Kč)* | **Model A (přepravně optimistický)** | | **Model B (přepravně pesimistický)** | |
| Model podle tabulky 7 | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| **Železniční doprava - úhrada v roce 2019** | **3 147,1** |  | **1 953,3** |  |
| **Přepočet na jednotlivé výhledové modely** | **1 890,0** | **1 257,2** | **1 177,6** | **775,6** |
| Open Access | 385,0 | 256,1 | 247,7 | 163,2 |
| Objednávka státu | 451,2 | 300,1 | 257,2 | 169,4 |
| Objednávka krajů | 1 053,8 | 701,0 | 672,8 | 443,1 |
| **Silniční doprava - úhrada v roce 2019** | **2 642,8** |  | **1 523,6** |  |
| **Přepočet na jednotlivé výhledové modely** | **1 587,1** | **1 055,7** | **918,6** | **605,0** |
| Open Access | 327,6 | 217,9 | 148,5 | 97,8 |
| Objednávka krajů | 1 259,5 | 837,8 | 770,1 | 507,2 |
| **Součet úspor oproti situaci bez provedení reformy slev** |  | **2 312,9** |  | 1. **380,6** |

1. Konečně zbývá odpovědět nejkomplikovanější otázku, a sice, jaký bude předpokládaný střednědobý dopad na veřejné rozpočty z pohledu objednatelů. Využijeme-li předpoklady uvedené v části 3 tohoto materiálu, zejména v bodech 49 a 54, pak je klíčové stanovit průměrný index úbytku výnosů v rámci současného vyrovnávání slev, který vyjadřuje, jakou část z výpadku kompenzací slev budou muset v konečném důsledku zaplatit objednatelé. Protože v uvedené variantě je většina slev upravována ze 75 % na 50 % a pouze sleva pro seniory je snížena na 25 %, odhadujeme, že 85 % bude vyřešeno nárůstem výnosů a 15 % půjde v konečném důsledku na vrub objednatelů. V těchto propočtech vychází, že předpokládaný střednědobý dopad do rozpočtu krajů bude v několika následujících letech v rozmezí asi 140 – 230 mil. Kč ročně a v případě rozpočtu MD (objednávka státu) odhadem 30 – 50 mil. Kč ročně. Uvedený velmi hrubý a řádový odhad ale záleží na řadě faktorů: na elasticitě poptávky, na celkovém vývoji poptávky v post-covidovém období, na efektivitě tarifního plánování dopravců (optimalizace tarifu na trh) a v neposlední řadě i na politických požadavcích regionálních objednatelů, týkajících se cen v regionální dopravě.
   1. **Varianta II – zaměření na podporu cestování seniorů**
2. Jako druhou krajní variantu je možné ukázat návrh řešení, u kterého by naopak byla sleva u dětí a studujících pouze 25 % a naopak senioři by měli slevu 50 %. Tuto variantu nelze označit jako zcela vyváženou, neboť je obtížné najít důvod, pro který by podpora skupiny seniorů měla převyšovat podporu dětí. Například v případě cestování čtyřčlenné rodiny s dvěma dospělými a dvěma dětmi by cena odpovídala 3,5 násobku plného jízdného a tedy by rodiny vůbec nemotivovala k používání veřejné dopravy, naopak čtyřčlenná skupina seniorů jedoucí na výlet by zaplatila pouze jízdné, odpovídající 2 plným jízdním dokladům. To lze označit jako nevyvážené. Rovněž lze pochybovat, že pro skupinu seniorů jsou výhody ve veřejné dopravě zásadnější než pro studenty, pro které je mobilita zásadní otázkou v jejich dalším životě a v době studií mohou získat zkušenosti s používáním veřejné dopravy. Nicméně, pro příklad uvádíme i tuto variantu.
3. Následující tabulka ukazuje přehled slev ve variantě II.

**Tab. 10: Přehled státem nařízených slev – možný navržený stav ve variantě II**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Skupina cestujících | Přepravní služby zajišťované | | | |
| IDS mimo MHD | železniční mimo IDS | autobusová mimo IDS | MHD |
| děti do 6 let | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. **2** **děti** | --- |
| děti 6-18 | **25** % | **25** % | **25** % | --- |
| studující 18-26 | **25** % | **25** % | **25** % | --- |
| senioři 65+ | **50** % | **50** % | **50** % | --- |
| ZTP, ZTP/P | 75 %\* | 75 %\* | 75 %\* | bezplatně\* |
| průvodce ZTP/P | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* |
| rodiče dětí v ústavech | 50 % | 50 % | 50 % | --- |

*\* nárok vyplývá za zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením*

1. Dopady pro státní rozpočet opět vyplývají z tabulek uvedených v části 2.3 tohoto materiálu. Tyto hodnoty jsou přehledně uvedeny v tabulce č. 11; v této tabulce jsou pro oba scénáře převzaty příslušné hodnoty pro jednotlivé úpravy slev ze 75 % na 25 % (děti a studenti), popřípadě ze 75 % na 50 % (skupina seniorů). V takovém případě je rozpětí úspor oproti situaci, kdy by slevy zůstaly v současné výši, odhadován pro státní rozpočet na 2,0 – 3,3 mld. Kč. Tak velké rozpětí odhadu je opětovně dáno velkým rozpětím odhadovaných cellových výnosů ve veřejné dopravě, které je v době doznívající pandemie COVID-19 zatíženo velkým rozptylem, jak bylo již podrobněji uvedeno v části 2.3 tohoto materiálu, protože neznáme elasticitu poptávky ani její celkový vývoj v době po odeznění pandemie, nebyl by přesnější odhad odpovědný.

**Tab. 11: Odhadované úspory pro státní rozpočet pro variantu II doporučenou v tab. 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odhadovaná bilance pro státní rozpočet** *(mil. Kč)* | **Model A (přepravně optimistický)** | | **Model B (přepravně pesimistický)** | |
| Model podle tabulky 7 | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| Dítě/žák, sleva 25 % | 735,3 | 1 470,5 | 420,4 | 840,8 |
| Student, sleva 25 % | 716,0 | 1 431,9 | 462,2 | 924,3 |
| Senior 65+, sleva 50 % | 861,6 | 430,8 | 498,1 | 249,0 |
| Celkem | 2 312,9 | 3 333,2 | 1 380,6 | 2 014,1 |
| **Celkem vč. "tradičních" slev** | **2 456,7** | **3 333,2** | **1 462,7** | **2 014,1** |

1. Pokud se týče dopadů na další zúčastněné subjekty, stejně jako v předchozí variantě je obtížné tyto dopady stanovit, nicméně na základě údajů z předchozích tabulek lze výdaje a úspory uvedené v tabulce 10 odhadem rozdělit na jednotlivé oblasti provozu (Open Access, objednávka státu, objednávka krajů). V následující tabulce č. 12 je viditelné, že v oblasti železniční Open Access bude zkrácena platba cca o 240 – 370 mil. Kč, kraje „přijdou“ o příspěvek v souhrnné výši cca 1 390 – 2 220 mil. Kč. Samozřejmě tuto částku lze označit pouze jako výpadek financování, nikoliv jako dopad na dopravce či kraje, neboť slevy zároveň nebudou požadovány a uplatňovány a cestující tedy budou platit vyšší jízdné než snížené hodnoty v době státních slev ve velmi vysoké výši 75 %.

**Tab. 12: Odhadované dopady na jednotlivé oblasti podnikání pro variantu II doporučenou v tab. 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odhadovaná bilance podle jednotlivých objednatelů** *(mil. Kč)* | **Model A (přepravně optimistický)** | | **Model B (přepravně pesimistický)** | |
| Model podle tabulky 7 | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| **Železniční doprava - úhrada v roce 2019** | **3 147,1** |  | **1 953,3** |  |
| **Přepočet na jednotlivé výhledové modely** | **1 335,3** | **1 811,8** | **821,7** | **1 131,5** |
| Open Access | 272,0 | 369,0 | 172,9 | 238,0 |
| Objednávka státu | 318,8 | 432,5 | 179,4 | 247,1 |
| Objednávka krajů | 744,6 | 1 010,2 | 469,4 | 646,4 |
| **Silniční doprava - úhrada v roce 2019** | **2 642,8** |  | **1 523,6** |  |
| **Přepočet na jednotlivé výhledové modely** | **1 121,3** | **1 521,4** | **641,0** | **882,6** |
| Open Access | 231,5 | 314,0 | 103,6 | 142,7 |
| Objednávka krajů | 889,9 | 1 207,4 | 537,4 | 740,0 |
| **Součet úspor oproti situaci bez provedení reformy slev** |  | **3 333,2** |  | 1. **014,2** |

1. Konečně zbývá i u varianty II odpovědět na otázku, jaký bude předpokládaný střednědobý dopad na veřejné rozpočty z pohledu objednatelů. Využijeme-li předpoklady uvedené v části 3 tohoto materiálu a vezmeme-li v úvahu, že podstatná většina slev je redukována poměrně výrazně (děti a studenti ze 75 % na 25 %, odhadujeme index úbytku výnosů, tj. část z výpadku kompenzací slev, kterou budou muset v konečném důsledku zaplatit objednatelé, na 25 %. V propočtech vychází, že předpokládaný střednědobý dopad do rozpočtu krajů bude v několika následujících letech asi 350 – 550 mil. Kč ročně a v případě rozpočtu MD (objednávka státu) odhadem 60 – 110 mil. Kč ročně. Uvedený odhad ale stejně jako u předchozí varianty I záleží na řadě faktorů: na elasticitě poptávky, na celkovém vývoji poptávky v post-covidovém období, na efektivitě tarifního plánování dopravců (optimalizace tarifu na trh) a v neposlední řadě i na politických požadavcích regionálních objednatelů, týkajících se cen v regionální dopravě.

**5.3 Varianta III - rovné snížení slev na 50 % u všech „nových“ slev z roku 2018**

1. O této variantě lze uvést, že je vyvážená. Nediskriminuje žádnou ze slevových skupin – dětem, studentům i seniorům nad 65 let navrhuje při cestách (mimo MHD) přiznat rovnou slevu 50 %. Výhodou je, že tuto variantu nelze označit žádnou ze zájmových skupin jako diskriminující seniory či naopak rodiny. Velkou výhodou je jednoduchost rovného stanovení slev, která byla všemi zájmovými skupinami v minulosti velmi vyzdvihována. Mezi výhody patří i to, že pravděpodobně nebude mít za důsledek velké změny počtu přepravených osob směrem dolů, protože sleva se sice sníží z původních štědrých 75 % na 50 %, ale i tak zůstane pro cestující velice atraktivní. Nevýhodou této varianty je, že její rovnost a jednoduchost je ve srovnání s předchozími variantami vyvážena tím, že úspory veřejných prostředků nejsou tak vysoké jako v předchozích variantách.
2. Následující tabulka ukazuje přehled slev ve variantě III.

**Tab. 13: Přehled státem nařízených slev – možný navržený stav ve variantě III**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Skupina cestujících | Přepravní služby zajišťované | | | |
| IDS mimo MHD | železniční mimo IDS | autobusová mimo IDS | MHD |
| děti do 6 let | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. 2 děti | bezplatně, max. **2** **děti** | --- |
| děti 6-18 | **50** % | **50** % | **50** % | --- |
| studující 18-26 | **50** % | **50** % | **50** % | --- |
| senioři 65+ | **50** % | **50** % | **50** % | --- |
| ZTP, ZTP/P | 75 %\* | 75 %\* | 75 %\* | bezplatně\* |
| průvodce ZTP/P | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* | bezplatně\* |
| rodiče dětí v ústavech | 50 % | 50 % | 50 % | --- |

*\* nárok vyplývá za zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením*

1. Dopady pro státní rozpočet opět vyplývají z tabulek uvedených v části 2.3 tohoto materiálu. Tyto hodnoty jsou přehledně uvedeny v tabulce č. 14; v této tabulce jsou pro oba scénáře převzaty příslušné hodnoty pro jednotlivé úpravy slev ze 75 % na 50 %. V takovém případě je rozpětí úspor oproti situaci, kdy by slevy zůstaly v současné výši, odhadován pro státní rozpočet na 1,1 – 1,8 mld. Kč. Tak velké rozpětí odhadu je opětovně dáno velkým rozpětím odhadovaných celkových výnosů ve veřejné dopravě, které je v době doznívající pandemie COVID-19 zatíženo velkým rozptylem, jak bylo již podrobněji uvedeno v části 2.3 tohoto materiálu, protože neznáme elasticitu poptávky ani její celkový vývoj v době po odeznění pandemie, nebyl by přesnější odhad odpovědný.

**Tab. 14: Odhadované úspory pro státní rozpočet pro variantu III doporučenou v tab. 13**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odhadovaná bilance pro státní rozpočet** *(mil. Kč)* | **Model A (přepravně optimistický)** | | **Model B (přepravně pesimistický)** | |
| Model podle tabulky 7 | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| Dítě/žák, sleva 50 % | 1 470,5 | 735,3 | 840,8 | 420,4 |
| Student, sleva 50 % | 1 431,9 | 716,0 | 924,3 | 462,2 |
| Senior 65+, sleva 50 % | 861,6 | 430,8 | 498,1 | 249,0 |
| Celkem | 3 764,1 | 1 882,0 | 2 263,2 | 1 131,6 |
| **Celkem vč. "tradičních" slev** | **3 907,9** | **1 882,0** | **2 345,3** | **1 131,6** |

1. Pokud se týče dopadů na další zúčastněné subjekty, stejně jako v předchozích variantách je obtížné tyto dopady stanovit, nicméně na základě údajů z předchozích tabulek lze výdaje a úspory uvedené v tabulce 14 odhadem rozdělit na jednotlivé oblasti provozu (Open Access, objednávka státu, objednávka krajů). V následující tabulce č. 15 je viditelné, že v oblasti železniční Open Access bude zkrácena platba cca o 130 – 210 mil. Kč, kraje „přijdou“ o příspěvek v souhrnné výši cca 780 – 1 250 mil. Kč. Stejně jako u jiných variant poukazujeme na to, že tuto částku lze označit pouze jako výpadek financování, nikoliv jako dopad na dopravce či kraje, neboť slevy zároveň nebudou požadovány a uplatňovány a cestující tedy budou platit vyšší jízdné než snížené hodnoty v době státních slev ve velmi vysoké výši 75 %.

**Tab. 15: Odhadované dopady na jednotlivé oblasti podnikání pro variantu III doporučenou v tab. 13**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Odhadovaná bilance podle jednotlivých objednatelů** *(mil. Kč)* | **Model A (přepravně optimistický)** | | **Model B (přepravně pesimistický)** | |
| Model podle tabulky 7 | výdaj | úspora | výdaj | úspora |
| **Železniční doprava - úhrada v roce 2019** | **3 147,1** |  | **1 953,3** |  |
| **Přepočet na jednotlivé výhledové modely** | **2 124,1** | **1 023,0** | **1 317,6** | **635,7** |
| Open Access | 432,7 | 208,4 | 277,2 | 133,7 |
| Objednávka státu | 507,1 | 244,2 | 287,7 | 138,8 |
| Objednávka krajů | 1 184,4 | 570,4 | 752,7 | 363,2 |
| **Silniční doprava - úhrada v roce 2019** | **2 642,8** |  | **1 523,6** |  |
| **Přepočet na jednotlivé výhledové modely** | **1 783,7** | **859,0** | **1 027,8** | **495,9** |
| Open Access | 368,2 | 177,3 | 166,2 | 80,2 |
| Objednávka krajů | 1 415,6 | 681,7 | 861,6 | 415,7 |
| **Součet úspor oproti situaci bez provedení reformy slev** |  | **1 882,0** |  | **1 131,6** |

1. Konečně zbývá i u varianty III odpovědět na otázku, jaký bude předpokládaný střednědobý dopad na veřejné rozpočty z pohledu objednatelů. Obecně bude poměrně malý, protože snížení slevy 75 % na 50 % nevyvolá zásadní reakce ze strany cestující veřejnosti, očekáváme, že slevy budou i nadále atraktivní. Využijeme-li předpoklady uvedené v části 3 tohoto materiálu a vezmeme-li v úvahu, že podstatná většina slev je redukována málo, odhadujeme index úbytku výnosů, tj. část z výpadku kompenzací slev, kterou budou muset v konečném důsledku zaplatit objednatelé, na 10 %. V propočtech vychází, že předpokládaný střednědobý dopad do rozpočtu krajů bude v několika následujících letech asi 80 – 130 mil. Kč ročně a v případě rozpočtu MD (objednávka státu) odhadem 10 – 30 mil. Kč ročně. Uvedený odhad ale stejně jako u předchozích variant záleží na řadě faktorů: na elasticitě poptávky, na celkovém vývoji poptávky v post-covidovém období, na efektivitě tarifního plánování dopravců (optimalizace tarifu na trh) a v neposlední řadě i na politických požadavcích regionálních objednatelů, týkajících se cen v regionální dopravě.

**Závěrem lze uvést, že otázka redukce státem nařízených slev je věcně odůvodnitelná. Uspořit se dá prakticky jen na úpravách „nových“ slev zavedených v roce 2018 pro děti, studenty a seniory. Možností úprav je celá řada. Portfolio možností a jeho odhadované rozpočtové dopady ukazují tabulky č. 4 a 5. Rozhodnutí o kombinaci výsledných slev je rozhodnutí dopravně-politické.**

**Příklady, jak lze možnosti kombinovat, jsou uvedeny v části 5, přičemž věcně lze z pohledu Ministerstva dopravy doporučit variantu III, tedy rovné snížení slev na 50 % u všech „nových“ slev z roku 2018, a to k termínu 1. dubna 2022.**

**V případě přijetí uvedené varianty:**

* **nadále bude dotčeným skupinám nabízena velmi atraktivní nabídka slev;**
* **ve shodě s Programovým prohlášením vlády ČR dojde k vyjádření podpory pro cestování veřejnou dopravou;**
* **nastavení slevových režimů bude i nadále velmi jednouché a přehledné;**
* **ve spojení se sjednocením počtu dvou dětí do 6 let, které může dospělá osoba zdarma přepravovat ve vozidle, dojde k určitému zvýhodnění pro rodiny s více dětmi a zejména zpřehlednění a zjednodušení celého systému veřejné dopravy pro rodinné cestování;**
* **stát na kompenzacích ročně dlouhodobě uspoří cca třetinu stávajícího rozsahu finančních prostředků (jak je uvedeno v tabulce 14, v případě přepravně optimistického modelu cca 1,88 mld. Kč ročně, v případě přepravně pesimistického modelu cca 1,13 mld. Kč); nicméně je třeba upozornit na skutečnost, že pro rok 2022 nebyla ve státním rozpočtu vyhrazena dostatečná částka pro úhradu státem nařízených slev, takže nelze očekávat úsporu ve srovnání s návrhem státního rozpočtu pro rok 2022;**
* **dopady změn úprav kompenzací nebudou pro zúčastněné subjekty (dopravce a objednatele regionální dopravy) natolik zásadní jako u dalších variant řešení.**

Porovnání navrhovaných opatření se stávajícím stavem lze shrnout následovně.

**Tab. 16: Shrnutí výhod a nevýhod navržených úprav**

|  |  |
| --- | --- |
| **Výhody** | **Nevýhody** |
| 1. Od roku 2023 dojde k **významné úspoře finančních prostředků** státního rozpočtu vynakládaných na kompenzace slev ve srovnání s předchozím stavem. | 1. Dotčeným skupinám cestujících se určitým způsobem **zdraží cestování** ve veřejné dopravě |
| 1. Dotčeným skupinám bude i nadále nabízena velmi **atraktivní nabídka slev**, která je však úměrná tržní situaci ve veřejné dopravě. | 1. Dojde k **mírným změnám v počtu přepravených cestujících** veřejnou dopravou na základě nižších intervencí státu v oblasti slev. |
| 1. Systém slev s jednotnou 50 % slevou zůstává velmi **jednouchý a přehledný**. |  |
| 1. Ve srovnání se stávajícím stavem, kdy ¾ ceny jízdenky pro skupiny cestujících požívajících státní slevy platí stát, výrazným způsobem omezuje možnosti **obcházení systému ze strany dopravců.** |  |
| 1. Omezí se pořizování **vícenásobných slevových jízdních dokladů**, které cestující následně ani nevyužije, ale stát z veřejných prostředků uhradí jejich plnou cenu. |  |
| 1. Dojde ke **zvýhodnění rodin s více dětmi** a zjednodušení systému pro rodinné cestování. |  |
| 1. Systém slev se více zaměří na **potřebnost a vhodnost** slevových úlev namísto plošného zaměření slev. Nově bude posouzena i možnost zavedení slevy pro osoby s invaliditou III. stupně. |  |
| 1. Dopady změn na zúčastněné subjekty (dopravce a objednatele regionální dopravy) **budou zvládnutelné.** |  |
| 1. **Omezí se přeplňování spojů** ve špičkových hodinách, které bylo před vypuknutím pandemie COVID-19 běžné a infrastruktura provoz dalších dopravních služeb nepojmula. |  |

**V případě shody nad navrženým řešením doporučuje Ministerstvo dopravy rozhodnout o změnách výše slev ve veřejné dopravě s termínem účinnosti k 1. dubnu 2022 a v mezidobí přistoupit:**

1. **ke změně usnesení vlády ČR ze dne 27. března 2018 č. 206, o zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty;**
2. **k úpravě rozsahu finančních prostředků ve státním rozpočtu pro úhradu kompenzací slev (jak je uvedeno v tabulce 14);**
3. **ze strany Ministerstva financí ke změně výměru č. 01/2022, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami;**
4. **ze strany Ministerstva dopravy ke změně metodických pokynů k prokazování slev a úpravě smluv s dopravci o kompenzacích slev;**
5. **ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí k prověření způsobu prokazování slevy pro všechny osoby požívající invalidní důchod III. stupně; bude-li dávka poskytována všem takovým osobám, bude třeba stanovit jednotný vzor průkazu či jiného pověření pro kontrolu nároku na slevu, a to pro osoby ze všech členských států Evropské unie (pro osoby pobírající ekvivalentní dávku invaliditě III. stupně).**

1. Nařízení EP a Rady č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících a o zrušení nařízení (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-1)
2. Článek 3 odst. 2 předmětného nařízení č. 1370/2007. [↑](#footnote-ref-2)
3. Postup podle písm. b) je komplikovaný, neboť je velmi složité vyčíslit čisté finanční dopady, které zavedením slev vznikají ve srovnání s (po zavedení slev již reálně neexistující) tržní situací. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ust. § 36 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-4)
5. Usnesení vlády ze dne 27. března 2018 č. 206 o zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pro úplnost je možné doplnit, že vláda však neschválila požadované navýšení systemizace MD o 6 služebních míst pro zajištění administrace slev, tj. uzavírání smluv, proplácení faktur a kontrolu jejich uplatňování a vykazování. [↑](#footnote-ref-6)
7. Jednalo se zejména o případy, kdy MHD jezdí souběžně s linkami příměstské dopravy, což je zcela běžné, a jevilo se jako nelogické, aby na obou dopravních službách byly zcela jiné tarifní podmínky. V rámci cenového výměru byla poskytnuta jistá flexibilita orgánům samosprávy, aby tyto úseky mohyl tarifně sjednotit. [↑](#footnote-ref-7)
8. Šlo tehdy primárně o *„letecký tarif“* (jízdní doklady s výrazně progresivní cenou v čase), který nabízela společnost Leo Express s.r.o. [↑](#footnote-ref-8)
9. Dopravci fakturují ztrátu z poskytnutých slev po skončení kalendářního měsíce, jakmile mají stažená data z odbavovacích strojků a rezervačních systémů a vyhodnoceny výstupu v CIS JŘ. Značná část ztrát ze slev pochází z jízdenek prodaných v rámci integrovaných dopravních systémů, kdy dopravce jízdenku „nevlastní“, k faktuře přikládá sestavu vytvořenou organizátorem IDS na základě výsledků clearingu tržeb. Do něj musí organizátor zahrnout všechny jízdenky ze všech prodejních kanálů (např. i České pošty, která v některých IDS prodává časové kupony), a tak zpracování dat trvá déle. Proto jsou výsledky za IDS dostupné až později a fakturace probíhá standardně v průběhu celého následujícího měsíce (po měsíci, ve kterém byly slevy poskytnuty). Splatnost faktur je smluvně nastavena na 30 dní od doručení faktury. Proto je standardně hrazena ztráta např. ze září 2021 až v průběhu (celého) listopadu 2021. Úhrady kompenzací (čerpání prostředků státního rozpočtu) tak nekorespondují s obdobím, kdy ztráta vznikla. Ztráty za část listopadu jsou hrazeny až v lednu následujícího roku a z prosince až v únoru. [↑](#footnote-ref-9)
10. Značná část jízdních dokladů IDS (jednotlivých jízdenek i časových kuponů) je vydaná pouze na výši slevy, bez rozlišení, zda se jedná o dítě/žáka (6-18 let), studenta (18-26 let) nebo seniora (65+). [↑](#footnote-ref-10)
11. Údaje o rozdělení ztráty mezi jednotlivé kategorie slev nelze považovat za 100 % přesné. Výše uvedený propočet je dělaný proporcionálně, přičemž ale struktura slevových cestujících může být v rámci (dopočítávané) IDS jiná, než v dálkové dopravě. Současně i data z CIS JŘ nelze považovat za 100 % přesná, každý dopravce používá svůj číselník slev, přičemž mnozí si práci zjednodušují a např. místo dvou různých kódů pro bezplatnou přepravu dětí do 6 let a průvodců zdravotně postižených (ZTP/P) používají kód jediný. V menší míře se tak může dít i u dětí (6-18 let) a studentů (18-26 let). Toto zjednodušení často plyne z omezené „kapacity“ elektronických odbavovacích strojků, kam musí mít dopravce nahrán jak svůj vlastní tarif, tak ale obvykle též tarify jednoho nebo více integrovaných dopravních systémů, do kterých je zapojen. Na výpočet ztráty nemá toto zjednodušení žádný vliv, výše slevy (i ztráty) je stejná. Může to však ovlivnit rozpodílování jednotlivých kategorií s dopadem na případné reálné úspory při zásahu do výše (nebo podmínek přiznávání) slev pro jednotlivé kategorie cestujících. [↑](#footnote-ref-11)
12. Často je označována jako sleva pro důchodce (starobní), ale není tomu tak, není vázána na starobní důchod. [↑](#footnote-ref-12)
13. Je pravda, že slovenský národní železniční dopravce tento benefit cestujícím skutečně poskytuje, ale je otázkou, zda slovenský příklad je v daném případě účelné následovat. Technické řešení je v zásadě obdobné, které v České republice existovalo do roku 2011. Jen je k tomu přidán úřední překlad příslušné listiny. Definice nároku je však velmi vágní – nárok mají osoby pobírající důchod podle příslušného slovenského zákona nebo *„obdobný důchod vyplácený institucí členského státu EU“*. Ale nikde není řečeno, co tou příslušnou listinou / důchodem / institucí vlastně je a co jí není. Dále je potřeba vzít v úvahu, že počet zahraničních návštěvníků Česka (mimo Slováků) je násobně vyšší, než návštěvníků Slovenska (mimo Čechů). Problém s identifikací nároku na slevu a případným neuznáním příslušných dokumentů by byl v České republice podstatně častější, což by působilo konflikty. [↑](#footnote-ref-13)
14. Slevy z jízdného nemají charakter sociální dávky. Z toho důvodu se tuto otázku neřeší Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jedná se o to, že na slevu má nárok každý (v rámci dané skupiny cestujících), bez ohledu na příjem domácnosti. Slevu dostanou tedy i žáci a studenti z dobře situovaných rodin, stejně jako senioři, kteří kromě důchodu pracují a mají dva příjmy. [↑](#footnote-ref-14)
15. Pro komplexní pohled na věc je nutné se vrátit k samotné filozofii kompenzací slev, jak je ukládá nařízení EP a Rady 1370/2007. To říká, že stát musí u nařízených slev kompenzovat dopad na dopravce do té míry, aby neutrpěly jejich tržby – tedy aby jejich tržby dorovnal do tržního stavu, kdyby žádná regulace zavedena nebyla. To je však čistě hypotetická situace – nelze přesně stanovit, jaké by dopravce býval měl tržby, kdyby slevy stát nezavedl. Nicméně z tohoto požadavku je reálná jiná skutečnost – pro srovnání situací „bez“ a „se“ slevami je nutné započítat nejen úbytek tržeb (daný nižším jízdným placeným přímo cestujícím), ale též nárůst tržeb daný dodatečnou poptávkou, kterou nižší cena jízdného vyvolá. Opět se vracíme k tomu, že toto je pouze hypotetická možnost, nárůst poptávky čistě z titulu nižšího jízdného nelze fakticky kvantifikovat. [↑](#footnote-ref-15)