

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Пре израде новог закона којим ће се уредити област железнице анализирани су ефекти важећег Закона о железници, који су се појављивали у пракси од почетка примене наведеног закона.

Основни проблеми које треба решити доношењем новог закона о железници и који су определили законодавца да приступи доношењу новог закона, је исправљање недостатака уочених приликом примене важећег закона, као и да се у што већој мери уграде решења из прописа Европске уније које уређују ову област (Директива 91/440/ЕЕЗ, Директива 95/18/ЕЗ, Директива 2001/14/ЕЗ, Директива 2012/34/ЕУ и Уредба 1370/2007/ЕЗ).

Такође, један од значајних проблема које овај закон треба да реши је затворено и недовољно регулисано тржиште железничких услуга, са непостојањем конкуренције, неефикасним системом, са све мањим бројем превезених путника и робе, повећани временом путовања и превоза, са високом зависношћу од буџетских субвенција.

У сврху ове анализе наводимо следеће чињенице:

Традиционална организациона структура за већину железница у свету после другог светског рата је представљала интегрисан, јавни монопол. С обзиром на високе фиксне трошкове у погледу обезбеђивања инфраструктуре и значај обезбеђивања саобраћаја који себи могу да приуште групе са ниским приходима, заснивање националног железничког превоза на јавном монополу чинило се очигледним решењем. Међутим, у протеклим годинама, све ове претпоставке су у значајној мери доведене у питање.

У многим државама је до потребе за реформама довела немогућност надметања са развојем који се одвијао у другим видовима саобраћаја (аутомобилски, камионски и авио саобраћај) што је бројним железничким компанијама створило финансијске потешкоће. Ови проблеми су многе државе навели да изврше реформу свог железничког сектора. Осим тога, у протеклом периоду Европска унија (у даљем тексту: ЕУ) је доношењем великог броја нових прописа којима се уређује железница у значајној мери реформисала тај вид саобраћаја.

У земљама Западне Европе је тржишни удео код већине железница почео да опада 50-их година ХХ века. Ово опадање је одразило прелаз привреде са традиционалне тешке индустрије – којој је железница одговарала – на индустрију услуга и малопродаје, што је процес који се дешавао у комбинацији са порастом у броју власника аутомобила и изградњи путева. Насупрот томе, у источној Европи је обим железничког саобраћаја имао изненаднији и оштрији пад, сконцентрисан око периода интензивних економских реформи почетком 90-их година, премда је у току последњих неколико година у одређеној мери дошло до стабилизације – и до данас је забележен већи удео железнице на тржишту робног саобраћаја него у земљама Западне Европе.

Садашња структура „Железнице Србије” ад није одржива у дугорочном периоду, реакције су споре, финансирање је неизвесно, ефикасност је ниска и др. што доводи до лоших стратешких одлука. Процењено је да је боља опција она која форсира интерне ефикасности, нарочито у превозу робе, који ће ускоро морати да се суочи са јаком конкуренцијом од железница које примају државну помоћ, и то у таквом обиму са којим се Република Србија не може мерити. Ово ће учинити да, иако ће железници у Републици

Србији сигурно бити потребна дугорочна финансијска помоћ од државе, ова помоћ буде минимизирана, а потребно је да наша национална железница обезбеди ефикасно пружање разумног нивоа услуга.

У оквиру решења која доносе нови прописи ЕУ, а са којима Република Србија има обавезу да се усклађује, што је и извршено кроз овај закон, резултати реструктурирања железнице да дају Републици Србији велику шансу да образује ефикасан и ефективан железнички сектор. Имајући у виду да су железнице витални део транспортног сектора државе, да ефикасност железничког система треба да се побољша да би се тај систем интегрисао у конкурентно тржиште превозних услуга, као и да железнички саобраћај треба да се учини ефикаснијим и конкурентнијим у односу на друге видове саобраћаја, неопходно је да држава железничким превозницима омогући статус самосталних оператора који ће пословати на комерцијалан начин - у складу са захтевима тржишта. Будући развој и ефикасно пословање железничког система може се унапредити ако се прави разлика између пружања транспортних услуга и управљања инфраструктуром и, с обзиром на ову концепцију, неопходно је да се одвојено управља овим два делатностима и да оне имају одвојене рачуне, што је и предвиђено овим законом.

На овај начин исправљају се грешке и недоречености важећег закона, уочене током периода његове примене.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Приликом израде Нацрта закона о изменама и допунама закона о железници основни циљеви који су се желели постићи били су побољшање ефикасности железничког система Републике Србије, његово интегрисање у тржиште транспортних услуга, као и интеграција српских железница у железнички систем ЕУ.

Нацртаом закона о изменама и допунама закона о железници значајно су осавремењени и прецизирани делови овог закона, у коме се уређује приступ и коришћење железничке инфраструктуре, на начин како је појашњено даље у тексту.

У циљу подстицања конкуренције у погледу пружања услуге корисницима у железничком саобраћају, у смислу побољшања комфора и услуга уопште, држава треба да задржи одговорност за развој одговарајуће железничке инфраструктуре, што је и дефинисано у овом закону.

Треба имати на уму да је железничка инфраструктура природни монопол. Због тога је неопходно пружити управљачима инфраструктуре подстицаје да смање трошкове и ефикасно управљају овом инфраструктуром. Такође, треба узети у обзир чињеницу да, дуги низ година, ниво улагања у инфраструктуру и технологију није омогућио стварање услова за било какав развој железничког транспорта, због чега је потребно да се спроведу одговарајућа побољшања. С обзиром на монополистичку позицију управљача инфраструктуре, пожељно је испитати ресположиве капацитете инфраструктуре, као и установити методе побољшања квалитета капацитета инфраструктуре, уколико поступак доделе капацитета инфраструктуре није усаглашен са захтевима корисника.

Кроз овај закон уведени су подстицаји за железничке превознике и управљаче инфраструктуре за смањење поремећаја и побољшање ефикасности мреже.

Узете су у обзир потребе корисника или потенцијалних корисника капацитета инфраструктуре да планирају своје пословање, те за потребе корисника и инвеститора у ту инфраструктуру, значајно је да управљач инфраструктуре обезбеди да се капацитет инфраструктуре додели тако да обезбеди редовно одржавање и побољшање нивоа поузданости услуга.

Наиме, према овом закону, регулисање тржишта железничких услуга подразумева, поред осталог, и праћење и анализирање услова конкуренције на тржишту железничких услуга, преиспитивање поступака и аката управљача инфраструктуре, контролисање независности управљача инфраструктуре, предузимање мера за спречавање нелојалне конкуренције и дискриминаторног понашања, праћење железничког тржишта како би се анализирао конкуренција између различитих видова саобраћаја, контролисање квалитета железничких услуга итд, коју врши регулаторно тело – Дирекција за железнице.

### **3. Друге могућности за решавање проблема**

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

- status quo - не мењање важећег Закона о железници;
- доношење закона којим би се изменио и допунио важећи Закон о железници у смислу корекције проблема уочених у реализацији важећег закона;
- доношење новог закона који би прецизније регулисао област железничког саобраћаја и увео нове механизме за Дирекцију за железнице, као регулаторног тела у области железничког саобраћаја.

Током анализе појединачних решења у овом закону, разматрана су у два корака:

- у првом, разматрана је потребе за изменама и допунама одредби важећег закона,
- у другом, ако су измене и допуне биле неопходне, разматране су релевантне опције и утврђивала се најпожељнија, са аспекта утврђених критеријума и циљева.

Разлог зашто се није определило на доношење новог закона је тај што се постојећи закон не мења суштински нити у већем обиму. Стога смо става да његова корекцију кроз доношење новог закона није неопходна.

### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

У току једногодишњег периода праћења и контроле примене важећег Закона о железници, у министарству надлежном за послове саобраћаја, као и анализе ефеката у примени тог закона од стране Дирекције за железнице, установљено је да је неопходно приступити доношењу Нацрта закона о изменама и допунама закона о железници, а све са циљем да се ефикасније обављају послови у области железничког саобраћаја.

Такође, прецизније су дефинисани послови у области регулисања тржишта железничких услуга и послови у области регулисања безбедности и интероперабилности у железничком саобраћају, који представљају специфичне послове које обавља Дирекција за железнице. Изменама и допунама постојећег закона решавају се питања поступака, права и рокова за приступ железничкој инфраструктури.

Као што је већ наведено, доношење Нацрта закона о изменама и допунама закона о железници је једина могућност за превазилажење свих наведених проблема и једини начин да се примена овог закона којим се уређује железнички саобраћај учини практичном и ефикасном.

Поред напред наведеног, потреба за потпунијим усаглашавањем са законодавством Европске уније решава већи део проблема који су се појавили у важећем закону.

## **5. На кога ће и како утицати предложена решења**

Решења у овом закону ће имати позитиван утицај на:

- све учеснике у процесу одвијања железничког саобраћаја, тј. железничког превозника, управљача инфраструктуре и привредна друштва, друга правна лица или предузетнике који врше превоз за сопствене потребе, из разлога што ће ефикаснијом применом овог закона и Нацрта закона о безбедности и интероперабилности железнице бити створени услови за бржи раст целокупног железничког система и безбедно и несметано одвијање железничког саобраћаја;

- Дирекцију за железнице, којој се овим законом даје овлашћење за регулисање тржишта железничких услуга, што између осталог подразумева и праћење и анализирање услова конкуренције на тржишту железничких услуга, преиспитивање поступака и аката управљача железничке инфраструктуре, контролисање независности управљача инфраструктуре, предузимање мера за спречавање нелојалне конкуренције и дискриминаторног понашања, доношење подзаконских аката на основу овог закона, као и овлашћење за доношење прописа од значаја за безбедност железничког саобраћаја који се доносе на основу Нацрта закона о безбедности и интероперабилности железнице;

- привредне субјекте који се баве организовањем и обављањем превоза у комбинованом транспорту код кога се већи део превозног пута обавља железницом, јер се овим законом дају основи за уређивање ове врсте транспорта;

- привреду Републике Србије у целини, због тога што ће побољшавањем и заокруживањем правног уређивања железничког саобраћаја у складу са прописима Европске Уније доћи до пораста интересовања за железнички саобраћај, како у Републици Србији тако и у оним европским земљама које имају интерес за одвијање железничког саобраћаја преко територије Републике Србије. Такође, унапређењем железничког система могу се привући стране инвестиције које би имале позитиван ефекат на привреду и грађане у целини.

## **6. Трошкове које ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)**

Примена овог закона не ствара трошкове грађанима и привреди. Доказано је да подстицање оптималног коришћења железничке инфраструктуре доводи до смањења трошкова превоза за привредне субјекте и друштво у целини.

Стратешки саветник Републике Србије за железницу проценио је да ће само процес реструктурирања донети:

- значајно смањење трошкова железничког превозника у превозу робе, могуће од 15 - 20% или више, нарочито уколико има контролу над вучом;
- никакве стварне промене у ценама превоза путника, али значајно побољшање нивоа услуге, што ће омогућити конкурентне цене на главним пругама;
- у зависности од контроле спроведене од старне регулаторног тела, прогресивно смањење у трошковима инфраструктуре (за, рецимо, 2-3% годишње) у комбинацији са побољшањем квалитета.

Овакви показатељи само потврђују чињеницу да смањење трошкова може утицати и на смањење државних субвенција у железнички сектор, што наравно зависи и од других фактора.

У складу са потребом анализе одредби које се односе на увођење накнада за коришћење инфраструктуре и цена услуга (које су припремљене у непосредној сарадњи са Министарством финансија и привреде, због усклађивања овог закона са Законом о буџетском систему) и надокнада за обавезу јавног превоза, које су дефинисане чл. 29, 35. и 90. овог закона, даје се следеће појашњење:

„Железнице Србије” ад у садашњем тренутку представља и управљача инфраструктуре и железничког превозника путника и робе и има монополски положај. То привредно друштво финансира се у највећој мери из буџетских средстава за субвенције у складу са законом којим се уређује буџет за текућу годину.

Овим законом предвиђено је увођење плаћања накнада за коришћење железничке инфраструктуре, које је и у складу са радном верзијом нацрта закона којим се уређују накнаде за коришћење јавних добара и плаћање цена одређених услуга које управљач инфраструктуре може да понуди железничком превознику, односно железничком превознику за сопствене потребе.

Такође, предвиђено је и закључивање уговора између управљача инфраструктуре и Владе, односно аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе којим се уређују међусобна права и обавезе у погледу финансирања трошкова управљања железничком инфраструктуром у делу који чини разлику између стварних трошкова управљања железничком инфраструктуром и остварених прихода од накнада за коришћење инфраструктуре и цена услуга. На тај начин, износ који би држава издвајала за управљање инфраструктуром у односу на садашњи износ субвенција „Железнице Србије” ад би био смањен. Трошкови управљања инфраструктуром дефинисаће се на основу учинка управљача инфраструктуре. Такође, овај уговор се заснива на следећим принципима:

- економичности начина управљања железничком инфраструктуром у Републици Србији;
- усклађеност са важећим политикама и прописима Европске уније;
- повећање конкурентности железничког саобраћаја у Републици Србији;
- максимизирање улагања средстава и предузимање напора у циљу отклањања значајног кашњења у одржавању, реконструкцији и модернизацији железничке инфраструктуре;
- омогућавање управљачу инфраструктуре сигурног ослонаца у пословном планирању инвестиција, у одређеном износу за одређено време;
- стварања основа за даљи развој железничке инфраструктуре у Републици Србији у будућности;

Постизање наведених циљева предвиђено је да буде контролисано мерењем резултата управљања инфраструктуром на основу овог уговора.

Такође, процењено је да надокнада за обавезу јавног превоза, коју би Влада, надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе у циљу обезбеђивања превоза од општег интереса исплаћивао железничком превознику, заједно са износом за трошкове управљања железничком инфраструктуром, не би прелазила субвенцију коју сада држава издваја за један привредни субјект - „Железнице Србије” ад.

Сматра се да би се увођењем уговорних односа за управљање железничком инфраструктуром и за обавезу јавног превоза, што је и дефинисано овим законом, омогућило контролисање утрошка средстава, на који начин се обезбеђује ефикасан, ефективан рад и подизање квалитета услуга управљача инфраструктуре и железничких превозника. Оваква подела трошкова, која се сада исплаћује путем субвенција једном привредном субјекту које је истовремено и управљач инфраструктуре и железнички превозник, биће последица процеса реструктурирања „Железнице Србије” ад.

#### **7. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција**

Побољшаним и прецизираним уређивањем система железничког саобраћаја значајно ће се подстаћи интересовање домаћих и страних правних и физичких лица за улагања у железничку инфраструктуру и превоз железницом.

У том смислу, очекује се појава привредних субјеката који ће обављати послове управљања железничком инфраструктуром и превоза у железничком саобраћају, чиме ће настати услови за појаву конкуренције на тржишту услуга у том виду саобраћаја.

У прилог овоме иде и чињеница да сада већ постоје заинтересовани домаћи превозници за приступ железничкој инфраструктури, али због непрецизних одредби важећег Закона о железници, није додељена ни једна траса воза.

Такође, почетним корацима у уређивању комбинованог транспорта, овим закон ће подстаћи интензивнији развој тог облика транспорта.

#### **8. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону**

Током израде Нацрта закона о изменама и допунама закона о железници, у различитим фазама, формирана је Радна група састављена од представника најзначајнијих интересних група везано за област железничког саобраћаја (Дирекције за железнице, „Железнице Србије” ад, Предузећа за изградњу железничког чвора Београд д.о.о, Саобраћајног факултета).

О Нацрту закона о изменама и допунама закона о железници о железници планирано је одржавање јавне расправе, тако да ће сви заинтересовани субјекти имати могућност да се изјасне и доставе сугестије и примедбе на овај закон. Нацрт закона о изменама и допунама закона о железници биће објављен и на сајту министарства надлежног за послове саобраћаја. Том приликом сугестије и коментаре могу доставити сви заинтересовани субјекти.

Нацрт закона о изменама и допунама закона о железници биће разматран и од стране надлежних органа Европске комисије, чији ће предлози и сугестије бити уважени, чиме ће се обезбедити позитивно мишљење Канцеларије за европске интеграције.

**9. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава**

Након доношења Нацрта закона о изменама и допунама закона о железници планирано је доношење подзаконских аката, од стране Министарства саобраћаја, Дирекције за железнице, од којих је већина већ припремљена, захваљујући помоћи ЕУ, односно експерата у оквиру пројеката које је финансирала ЕУ Twinning пројеката и Техничке помоћи „Железнице Србије” ад у реструктурирању појединих области. Такође, предвиђено је да „Железнице Србије” ад донесу, у што краћем року, своја акта како би овај закон могао да има пуну примену.