

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

У области која је предмет Закона о метроу и градској железници, показатељи који се тренутно прате пре свега се односе на област јавног градског превоза путника као и показатељи оствареног транспортног рада у предметној области.

Имајући у виду да је област јавног превоза путника, делатност од општег интереса, у овом тренутку, на територијама јединица локалних самоуправа постоји обавеза и пракса праћења показатеља рада предузећа која пружају услуге превоза путника и то: број превезених путника по превозним средствима, број остварених километара, потрошња енергије и др.

У наставку дат приказ података о броју превезених путника на подручју Београда по годинама.

година	укупно	трамвај	тролејбус	аутобуси	у хиљадама	
					БГ воз	
2010	652542	97395	52340	502807	1988	
2017	828456	87876	49873	681364	9343	
2018	833090	87796	51471	686262	8561	
2019	838827	87659	50392	691426	9350	

Резултати истраживања спровођени у претходном периоду указују да за уже градско подручје Београда, јавни транспорт путника има доминантно учешће од 49,5%. али са значајним учешћем аутобуског подсистема са 44,8%, а затим следе трамвајски подсистем са 2,32% и тролејбуски подсистем са 1,53%. Учешће градске железнице је мање од 1%.

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Документи који у овом тренутку делимично регулишу ову област представљају Закон о железници и Закон о безбедности у железничком саобраћају. У исто време ово само делимично, посебно имајући у виду карактеристике транспортног тржишта које постојећи закони регулишу (отвореност тржишта, независност управљача инфраструктуре од оператера, елементи безбедности и интероперабилности и др) односно постоје многа питања која се односе на метро систем и систем градске железнице која нису ни на који начин „покривена“ постојећом легислативом.

Са друге стране посматрано, спроводи се читав низ политика које се односе на област Одрживе мобилности и одрживог урбаног развоја који својим мерама захтевају и подстичу већи удео еколошки погодних система у области транспорта у урбаним срединама.

Један од основних докумената који је повезан са предметним законом представља Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године („Сл. Гласник РС" бр. 47/2019). Стратегија одрживог урбаног развоја усвојена је у складу са потребама уређења градског простора, решавања проблема урбаног развоја, а самим тим и јавног саобраћаја путника, и потенцијалима које урбана насеља носе као генератори развојних активности.

Као последица донете Стратегије, многи градови на подручју Републике Србије приступили су изради докумената који се односе на Планове одрживе мобилности, који између осталог предвиђају већи удео еколошки повољнијих видова. У случају већих градова, а пре свега Београда сет мера за достизање одрживе мобилности директно је повезан са развојем и унапређењем висококапацитативних шинских система у оквиру јавног превоза путника – метроом и градском железницом.

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Закон о метроу и градској железници суштински покрива две области: безбедност система и техничку регулативу и делатности превоза путника. Прва област, с обзиром да метро технички припада железничким системима се уређује у складу са тим регулаторним оквиром односно може се рећи да је повезан са законима који регулишу ову област – Закон о железници, Закон о безбедности железничког саобраћаја.

Што се тиче области превоза путника, имајући у виду да се ради о превозу путника на територијама локалне самоуправе, односно о делатности од јавног интереса ова област регулисана је Законом о комуналним делатностима.

За област изградње, реконструкције, одржавања, важећи су прописи Закон о планирању и изградњи и Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију.

За ову област веома је важан и SMART план из 2017 године и Стратегија развоја Београда до 2021 године.

- 4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Основни проблем представља не постојање адекватног законског оквира који је неопходан за планирање, пројектовање, изградњу и експлоатацију метро система, као и система градске железнице.

Иако метро систем и систем градске железнице представљају елементе железничке система, обзиром да метро у техничко-безбедносном смислу представља комплексан и специфичан систем захтева посебан приступ при дефинисању свих нивоа безбедносних процедура као и осталих сегмената.

Све одредбе које се предлажу Законом о метроу и градској железници, у највећој могућој мери поштовала су решења и приступ примењен у законима који регулишу област железнице, али у исто време посебно водећи рачуна о специфичностима истих. На пример метро је потпуно функционално, просторно и организационо независан систем те није могуће применити решења која важе за отворено тржиште железничких услуга које функционише уз поштовање принципа интероперабилности.

Систем градске железнице, иако у директној вези са јавном железничком инфраструктуром, на којој такође може да функционише, потребно је јасније дефинисати посебно у смислу техничко технолошких захтева нове инфраструктуре која ће се користити само у сврху градске железнице, а не и осталог железничког превоза. Ово има директан утицај на трошкове пројектовања и изградње нове инфраструктуре за потребе система градске железнице, с обзиром да ће их бити могуће пројектовати и градити у складу са захтевима возних средстава за превоз путника у градским срединама, а не са захтевима за пруге за мешовити саобраћај, што је случај са постојећим законима који регулишу област железничког саобраћаја у Републици Србији.

- 5) Која промена се предлаже?

Доношење новог закона којим ће бити регулисана ова област.

- 6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Доношење предметног закона је неопходно. Предложеним текстом и обимом дефинише се оквир и основе система, као и безбедносни елементи, док ће детаљи бити обрађивани кроз подзаконска акта.

- 7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Поред основних функција транспорта (да повеже места становања са местом рада и школовања, обезбеди приступачност важним тачкама на територији града, као што су урбани центри, привредне зоне, објекти изузетне рекреативне и туристичке атракције и сл.), он треба да омогући грађанима лакоћу и безбедност комуницирања, инвеститорима ефикасније функционисање објеката, зона или комплекса у које желе да инвестирају, а

туристима и рекреативцима удобнију и лакшу доступност појединим одредиштима. Концепт београдског метроа би, дакле, требало да омогући активирање значајног територијалног капитала (грађевинског земљишта у центру и периферији) тј. да омогући да приоритетни потенцијали буду активирани и употребљени на оптималан начин.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Не, није могуће, а пре свега имајући у виду да је потребно јасно и једнозначно дефинисати све неопходне, пре свега регулаторне оквире, као и елементе безбедности система, а након тога и остале елементе од важности за функционисање метро система и система градске железнице.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Увођењем метро система, добија се јавни превоз великог капацитета са већом брзином путовања и могућношћу уласка у изграђена градска подручја који је, због саобраћајних гужви на уличној мрежи, бољи од приступа путничким аутомобилом. Метро систем води ка смањењу броја возила осталих видова јавног градског превоза и осталог саобраћаја на уличној мрежи. Такође, увођење метро система води до модалног преусмеравања путника са приватних аутомобила на јавни превоз, а у оквиру корисника јавног превоза, до промене путања и преласка путника на метро система као систем који нуди краће време путовања. Долази до уштеда времена за претходне кориснике јавног превоза, уштеда времена за нове кориснике јавног превоза као и уштеда пређене раздаљине за претходне кориснике приватних аутомобила. Такође, долази до смањење раздаљина које се прелазе возила осталих видова јавног превоза због реорганизације саобраћаја.

Јасно је да без високо капацитативног система какав је метро систем, ове користи изостају и долази до даље деградације квалитета путовања: дужа времена путовања јавним превозом, већи број приватних аутомобила на улицама, веће гужве, веће загађење ваздуха. У случају не реализовања метро система, на примеру Београда, прогнозирано је да ће број захтева за путовањем путничким аутомобилом значајно порасти између 2015. и 2033. године: у јутарњем вршном часу за око 43% и у поподневном за око 49%. Број возило-км на путној мрежи у главној градској зони током јутарњег вршног часа је прогнозирано да ће порасти за око 39%. Оваква ситуација води ка погоршавању животне средине превасходно у смислу загађења ваздуха.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Постоје различита искуства, која су у директној повезаности са културом појединих земаља као и начином уређивања области превоза, а у смислу основног права које поједине земље примењују. Тако су на пример у Великој Британији питања које регулише предметни закон обрађена кроз законе који уређују јавни железнички систем.

У исто време, због битних разлика у регулаторним захтевима - железнички систем подразумева раздвојеност делатности, велик број актера, потребу међународне интероперабилности, стално усклађивање са ЕУ законодавством док метро систем функционише као јединствен систем, са само једним актером на локалном нивоу, метро систем и градска железница уређују се посебним правним актима у многим европских земаља нпр. у Француској, Немачкој, Аустрији итд.

Кључна питања за утврђивање циљева

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Доношењем Закона о метроу и градској железници ствара се законодавни оквир и основ за ефикасно и безбедно функционисање ова два система.

Нацрт Закона о метроу и градској железници уређује питања техничких, регулаторних и других услова за безбедан и поуздан саобраћај, управљање инфраструктуром ових система и обављања делатности јавног превоза путника. Неопходно је што пре законски уредити ниво безбедности који ови системи морају да имају и низ других техничких карактеристика и институционални оквир који по својој суштини представљају улазне податке за пројектовање метроа. Свако кашњење у законском дефинисању ових услова у односу на пројектовање може касније изазвати бројне проблеме и потребу да се пројекти поново разматрају, врше нови прорачуни и измене

- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Нацртом Закона о метроу, по први пут у нашем законодавству ће се уредити питања техничких, регулаторних и других услова за безбедан и поуздан саобраћај метроом, управљање инфраструктуром метро система и обављања делатности јавног превоза путника метроом.

- 3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Да

- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

По ступању на снагу Закона, учинак ће бити прво видљив кроз израду и контролу техничке документације за изградњу метро система. Касније кроз фазу изградње прве фазе прве линије метроа...

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Нема алтернативних мера осим доношења Закона о метроу.

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Нема других опција за постизање жељених циљева.

- 3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

За сада нису предвиђене никакве рестриктивне мере.

- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Да, кроз систем управљања безбедношћу метро система, надзор над системом управљања безбедношћу, обавезе управљача метро система у случају несрећа и незгода као и кроз област бр. 4. управљање инфраструктуром метро система.

- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Спровођење информативно- едукативних мера није потребно да би се постигли општи и посебни циљеви.

- 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Проблем се може решити искључиво интервенцијом јавног сектора.

- 7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Да

- 8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Опција је доношење Закона о метроу како би се по први пут уредила питања техничких, регулаторних и других услова за безбедан и поуздан саобраћа метроомј, управљање инфраструктуром метро система и обављања делатности јавног превоза путника метроом.

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Метро систем је катализатор за урбани развој на градским локацијама. Применом концепта транзитног развоја на локацијама које су под утицајем развоја метроа укључујући и greenfield и brownfield локације остварује се корист од вредности земљишта чиме се добија повраћај инвестираног новца кроз јавне приходе од власника земљишта и користи коју таквим власницима доноси инфраструктура и уређење земљишта.

- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Претежно из других извора финансирања

- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Увођење промена неће изазвати додатне трошкове у наведеним областима

- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Додатни расходи нису предвиђени

- 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Нема расхода других институција

Кључна питања за анализу економских ефеката

- 1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

На примеру Београда, у оквиру Мастер плана саобраћајне инфраструктуре Београда - СмартПлан, 2017, прогнозиран је однос користи и трошкова (Benefit-Cost Ratio) за изградњу две линије метроа У Београду у распону од 1.3 до 2.8, што значи да за сваки потрошени динар/еуро (укључујући и капиталне и оперативне трошкове), између 1.3 до 2.8 динара/еура се акумулира и остварује се шира економска корист.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Не утиче

- 3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

НЕ

- 4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Развој метро система подразумева увођење нових технологија

- 5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изградња метроа утиче на повећање БДП. Метро систем побољшава стандард живљења, квалитет животне средине и равномернијем развоју урбаних средина

- 6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Подићиће се квалитет радне снаге, а права, обавезе и одговорности послодаваца ће се такође подићи на виши ниво.

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

- 1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Увођење метро система долази до уштеда времена путовања за претходне кориснике јавног превоза, уштеда времена путовања за нове кориснике јавног превоза као и уштеда пређене раздаљине за претходне кориснике приватних аутомобила. Такође, долази до смањења раздаљина које прелазе возила осталих видова јавног превоза због реорганизације саобраћаја.

Додатно долази до позитивних ефеката на стање животне средине кроз смањење емисија гасова путничких и теретних возила на мрежи саобраћајница, где би посебно дошло до смањења емисије гасова возила јавног превоза због видовне прерасподеле путника.

- 2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Неће штетно утицати

- 3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Изабрана опција ће имати позитиван утицај на све путнике, а нарочито на путнике са инвалидитетом и особама са смањеном покретљивошћу.

- 4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Нече знатно утицати

- 5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета,

старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Изабране опције омогућавају равноправан третман свих путника, нарочито оних са инвалидитетом и особама са смањеном покретљивошћу, сходно тачки 3.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Поред основних функција транспорта (да повеже места становања са местом рада и школовања, обезбеди приступачност важним тачкама на територији града, као што су урбани центри, привредне зоне, објекти изузетне рекреативне и туристичке атракције и сл.), он треба да омогући грађанима лакоћу и безбедност комуницирања, инвеститорима ефикасније функционисање објеката, зона или комплекса у које желе да инвестирају, а туристима и рекреативцима удобнију и лакшу доступност појединим одредиштима. Концепт метроа би, дакле, требало да омогући активирање значајног територијалног капитала (грађевинског земљишта у центру и периферији) тј. да омогући да приоритетни потенцијали буду активирани и употребљени на оптималан начин

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Да, кроз побољшање услуга јавног превоза.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Није релевантно

Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

- 1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Нацрт закона не проузрокује директан утицај на животну средину, осим у мери у којој повећањем квалитета метро превоза и превоза градском железницом, долази до преласка путника са других видова саобраћаја (превоз аутомобилима, аутобусима...), што доводи до позитивног утицаја на животну средину имајући у виду да је превоз метроом и градском железницом повољан вид превоза.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Нацрт закона не проузрокује никакав утицај на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као флору и фауну.

- 3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Нацрт Закона неће произвести никакав утицај на здравље људи.

- 4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Нацрт закона не представља ризик по животну средину и здравље људи.

- 5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Нацрт закона не утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област.

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Не

2) Да ли постојећа јавна управа има капацит за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Да

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести ?

Не

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Не

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Не

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

За доследно спровођење и одрживост закона, потребно је доношење одговарајућих подзаконских аката

Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Да

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

У току је обезбеђивање финансијских средстава за спровођење. Није предвиђено спровођење јавне набавке

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

За сада нису препознати значајнији ризици