ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

Чланом 20. Закона о железници ("Сл. гласник РС", бр. 41/2018 и 62/2023) прописано је да висину цена приступа и цена приступа услужним објектима којима управља управљач инфраструктуре и, када је могуће, висину цена услуга из члана 15. овог закона које се пружају у тим услужним објектима, управљач инфраструктуре утврђује на неодређено време и доставља Дирекцији за железнице (у даљем тексту: Дирекција) на мишљење. Дирекција даје мишљење на висине цена из овог става у року од два месеца од дана пријема захтева управљача инфраструктуре за давање мишљења.

Истим чланом Закона о железници (у даљем тексту: Закона) прописано је да је управљач инфраструктуре дужан да обрачун и наплату цена врши према истим начелима за целу мрежу, изузев у случајевима из члана 24. овог закона, те да је управљач инфраструктуре обавезан да приликом утврђивања цена примени такав обрачун цена којим се различитим железничким превозницима, а који обављају исте врсте превоза, обезбеђују једнаке и недискриминаторске цене у складу са правилима утврђеним у Изјави о мрежи.

Ради давања мишљења на висине цена из члана 20. Закона, Дирекција спроводи контролу обрачуна цена приступа, односно контролише да ли је управљач инфраструктуре утврдио предметне цене у складу са Законом.

Поред контроле цена ради давања сагласности у смислу члана 20. Закона, Дирекција врши контролу предметних цена по захтеву странке за покретање поступка или по службеној дужности, у складу са чланом 121. Закона, који уређује надлежност Дирекције у области регулисања тржишта железничких услуга. Ставом 8. истог члана прописано је да се Дирекција стара о томе да цене које утврди управљач инфраструктуре буду у складу са овим законом и да су недискриминаторске.

Поступак контроле предметних цена није уређен прописима Европске уније, нити националним законодавством, а подразумева да Дирекција предузме све потребне радње како би се детаљно утврдила законитост обрачуна и наплате тих цена.

Поред чињенице да појединости у смислу начина спровођења ове контроле нису ни једним прписом уређене, указујемо и да Дирекција у наредном периоду очекује реализацију стручних обука са циљем јачања капацитета својих запослених и трансфера знања, између осталог, управо по питању процедура контроле предметних цена приступа, укључујући и релевантно искуство регулаторних тела из ЕУ. Ове обуке биће реализоване кроз актуелне пројекте које финансирају Светска банка и EBRD.

Поред тога, треба имати у виду и то да се одређивање цена приступа и цена услуга у Републици Србији тренутно врши на основу Методологије вредновања елемената за одређивање накнада за коришћење железничке инфраструктуре ("Службени гласник Републике Србије" бр. 122/14), донете на основу раније важећег Закона о железници, као и на основу Уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза ("Службени гласник РС", бр. 48/19, 149/20, 102/21, и 134/22) чије се ступање на снагу и даље очекује, и за чију примену је неопходно доношење Методологије на основу чл. 20. ст. 1. чија је израда и тестирање од стране управљача инфраструктуре у завршној фази.

Поједностављена контрола, која се уводи кроз члан 6а измена и допуна Уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза, представља завршни корак у процесу усклађивања са Имплементационом уредбом Европске комисије 2015/909 о модалитетима обрачуна трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза, а који због формулације

правног основа у претходно важећем тексту Закона о железници до сада није могао бити спроведен.

Иако то није стриктно нигде прописано, може се наслутити из преамбуле поменуте Имплементационе уредбе, да је смисао поједностављене контроле да због недостајућих капацитета регулаторних тела и временске захтевности процеса, смањи административни терет самим регулаторним телима и управљачу инфраструктуре, и то тако што се омогућава мањи степен детаљности приликом контроле директних трошкова, за трошкове који су на нивоу мањем од 2 евра по возном-километру за воз масе од 1000 тона (мреже које су тржишно слабије/мање атрактивне на нивоу ЕУ).

Још једном истичемо да процедуре и конкретан начин контроле цене приступа на основу чл. 121. Закона о железници нису ни једним актом прописане, ни код нас, ни у законодавству ЕУ.

Из саме формулације члана 7. Имплементационе уредбе, следи да је одређивање појединости поједностављене контроле препуштено регулаторним телима, што ће Дирекција и учинити по ступању на снагу измена и допуна Уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза, односно поменутог члана 6а, доношења нове методологије, и након претходно поменутих стручних обука, узевши у обзир најбољу европску праксу.

Циљ поједностављене контроле је донекле објашњен кроз одговор на претходно питање, али суштина би била та да се изврши провера да ли је управљач инфраструктуре у структури и обухвату трошкова које је користио за прорачун директних трошкова на нивоу целе мреже узео у обзир само трошкове који су пописима дозвољени, односно који се могу сматрати „директним“ - принцип да превозник плаћа само оне трошкове које директно узрокује управљачу инфраструктуре кретањем свог воза (члан 4. уредбе).

Дирекција не процењује да су обрачунати трошкови „потцењени или прецењени“ па зато врши контролу, већ члан 6а даје јасне критеријуме када се контрола на поједностављен начин може обављати, а када не.

Ти критеријуми кажу да се поједностављена контрола обавља онда када су укупни директни трошкови (трошкови настали као директан резулатат саобраћања воза) на нивоу целе мреже исти или мањи од 15% укупних трошкова одржавања и обнове железничке инфраструктуре или мањи од збира 10% трошкова одржавања и 20% трошкова обнове. Смисао ових критеријума је да поједностављени начин контроле ограничи само на случајеве када је ниво директних трошкова (цена приступа које се планирају наплаћивати) такав да у збиру не чини велики удео укупних трошкова које управљач инфраструктуре има, и чији се део (природни монопол) покрива из прихода од продаје капацитета железничке инфраструктуре.

Став 2. члана 6а говори о другој врсти поједностављене контроле, тј. оне чији су предмет просечни директни јединични трошкови (трошкови сведени на остварене колске, возне или брутотонске километре), прилагођени просечни директни јединични трошкова (у случају рачунања различитих нивоа трошкова за различите делове мреже услед значајних разлика у трошковима на истим), и начини обрачунавања из члана 6. уредбе (економетријско и инжењерско моделовање као изузетак), и за те случајеве просечни директни трошкови по возном километру воза од 1.000 t не смеју да износе више од 2 EUR (по ценама и девизним курсевима из 2005. године, употребом одговарајућег индекса цене), како би Дирекција могла да прихвати такав обрачун.

Иако се у оба случаја ради о „директним трошковима“, овде се ради о другој врсти поједностављене контроле, тј. други је предмет контроле – категорија трошкова, што се јасно види из формулације, и нарочито из става 3. тако да не видимо могућност забуне.

Влада то може учинити изменом саме Уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза. Имати у виду да се овде ради о формулацији из европског прописа који доноси Европска комисија и да је смисао те формулације била да се државама чланицама које примењују наведени пропис да могућност да наведене проценте (ниво покривености трошкова управљача приходом од продаје капацитета инфраструктуре) одреде другачије, и то тако што их могу повећати, али не више од двоструко веће вредности. Измену уредбе може предложити ресорно министарство.

Ако се питање односи на испуњеност услова за спровођење поједностављене контроле, они се рачунају на основу рачуноводствених података управљача инфраструктуре и структуре његових трошкова, из којих треба издвојити трошкове одржавања и трошкове обнове, и упоредити их у прописаном уделу са директним трошковима на нивоу целе мреже, односно, у случају моделовања из члана 6. уредбе, са тим трошковима помноженим укупним бројем возних км, колских км, или бруто-тонским км (претварање јединичних у укупне трошкове). Да би исход контроле био позитиван по контролисани субјект (управљача инфраструктуре), потребно је, пре свега, да буде испуњен услов да у обрачун нису ушли тзв. „недозвољени трошкови“, односно трошкови дефинисани у чл. 4. уредбе. Поред тога проверавају све правила и принципи прописани Законом о железници и поменутом уредбом.

Параметри на основу којих Дирекција одлучује да спроведе поједностављену контролу из ст. 2. директно су везани за ст. 1. Може се рећи да се у првом кораку проверава да ли укупни директни трошкови на нивоу мреже задовољавају критеријум за поједностављену контролу из ст. 1. па ако то јесте случај, онда се посматрају јединични трошкови, тј. укупни директни трошкови из ст. 1. подељини на процењени број возних км, колских км, или бруто-тонским км. Тако посматрани трошкови (предмет контроле из ст. 2. не смеју бити већи од 2 EUR (по ценама и девизним курсевима из 2005. године, употребом одговарајућег индекса цене) по возном километру воза од 1.000 t. Поједностављена контрола у овом случају уводи се из истих разлога као поједностављена контрола укупних директних трошкова из ст. да се омогући регулаторном телу на бржи и једноставнији начин обави предметну контролу за мреже које су мање тржишно атрактивне.

Потребно је имати у виду да тренутно важеће цене приступа за минимални пакет услуга које контролише Дирекција за железнице а које наплаћује управљач инфраструктуре у Републици Србији („Инфраструктура железнице Србије“ а.д) по возном километру износе значајно мање од прописаног нивоа за поједностављену контролу (од 6,71 до 93,50 дин, зависно од ранга пруге и врсте погонске енергије), међутим још увек није познато колико ће ове вредности тачно износити када се новом методологијом пређе на принцип директних трошкова.

Неопходан предуслов за почетак примене Уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза је доношење Уредбе о методологији за одређивање цена приступа јавној железничкој инфраструктури и пружање услуга. У циљу доношења Уредбе о методологији за одређивање цена приступа јавној железничкој инфраструктури и пружање услуга ангажован је консултант КПМГ који је сачинио и управљачу инфраструктуре доставио методологију за одређивање цене приступа јавној железничкој инфраструктури. Међутим, имајући у виду да је врло тешко проценити економске ефекте које ће примена предметне методологије произвести, управљач инфраструктуре мора да спроведе одређене симулације и анализира добијене резултате.

Значај ефеката које ће примена методологије произвести је велики и са аспекта управљача инфраструктуре и са аспекта железничких превозника у смислу процента повећања цена до којег ће примена методологије несумњиво довести. Симулације које врши управљач инфраструктуре дуго трају јер су комплексне и захтевне. Суштински, циљ је да се донесе методологија која је примењива и прихватљива и еконономски оправдана са становишта свих заинтересованих страна односно која неће прозвести нежељене економске ефекте.