

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1) Одређивање проблема које закон треба да реши:

Након упоредне анализе одредаба Закона о превозу терета у друмском саобраћају („Службени гласник РС”, број 68/15), у даљем тексту: Закон, у односу на одредбе Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15), анализе одредаба Закона у погледу којих је било највише питања странака, захтева за мишљење о примени прописа, иницијатива за одржавање састанака и одржаних састанака, анализе података о броју поднетих захтева за издавање сертификата о професионалној оспособљености лица одговорних за превоз и броју издатих сертификата о професионалној оспособљености лица одговорних за превоз, броју поднетих захтева за издавање лиценце за јавни превоз терета у друмском саобраћају и броју издатих лиценци за јавни превоз терета у домаћем друмском саобраћају и лиценци за јавни превоз терета у домаћем и међународном друмском саобраћају, анализе рада Комисије за спровођење испита о професионалној оспособљености лица одговорних за превоз, уочено је да је неопходно отклонити правне празнине и прецизирати поједине одредбе Закона путем измена и допуна Закона, и то:

- искључити сав превоз терета возилима чија највећа дозвољена маса не прелази 1500 kg (а не само превоз који обавља физичко лице ради задовољења личних потреба, како предвиђа важеће законско решење). Узимајући у обзир број регистрованих теретних возила у Републици Србији која имају укупну дозвољену масу до 1500 kg, доноси се закључак да физичка и правна лица која поседују оваква теретна возила немају својство превозника и тиме не нарушавају постојеће тржиште услуга превоза.;

- прецизирати одредбе којима се уређује превоз за сопствене потребе и увести одговарајућу потврду коју у случају међународног превоза терета за сопствене потребе издаје Министарство, односно јединица локалне самоуправе у случају домаћег превоза за сопствене потребе. Важећим Законом предвиђено је да се вођење евиденције домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника поверава општинској, односно градској управи, односно управи града Београда., С обзиром да лица која обављају међународни превоз за сопствене потребе могу да учествују у расподели страних дозвола за међународни јавни превоз ствари домаћим превозницима, на начин прописан уредбом донетом у децембру 2015. године, процењено је да је целисходније- практичније-сврсисходније да Министарство које додељује дозволе води и евиденцију тих лица;

- преиспитати превозе терета у друмском саобраћају за чије обављање није потребна лиценца за превоз (нпр. превоз који ради обављања комуналне делатности врши јавно предузеће које су основале јединице локалне самоуправе, као и услов да је претежена делатност превоз терета у случају обављања превоза теретним возилим до 3500 килограма. Иницијатива за измену одредбе о обављању превоза без лиценце потекла је од заинтересованих привредних субјеката који обављају комуналне делатности у циљу уједначених услова обављања ове делатности;

- прецизирати услов у погледу пословног угледа, као један од услова за издавање лиценце за превоз како би се онемогућио приступ делатности обављања јавног превоза терета привредним субјектима и лицима која су ангажована на пословима управљања превозом код тих привредних субјеката ако су кажњавана, односно осуђивана за привредне преступе, прекршаје и кривична дела у областима које су од утицаја на безбедно и сигурно обављање превоза и поједноставити начин образовања Комисије за спровођење испита о професионалној оспособљености лица одговорних за превоз,

- ускладити одредбе Закона са одредбама Закона о инспекцијском надзору.

2) Циљеви који се доношењем закона постижу

Основни циљ доношења новог закона јесте усклађивање са Законом о инспекцијском надзору, сузбијање „сиве економије”, сузбијање нелојалне конкуренције на саобраћајном тржишту. Поред тога, решењима Нацрта закона постиже се, заштита корисника превоза и обезбеђивање квалитетније услуге превоза, боља повезаност, координација и размена информација контролних органа и органа надлежног за послове саобраћаја коме се олакшава начин контроле потпуним искључивањем превоза возилима до 1500 kg, прецизнијим уређењем превоза за сопствене потребе.

Следећим решењима остварују се наведени циљеви и постижу следећи ефекти:

1. Нацртом закона прецизиране су поједине инспекцијске мере предвиђене важећим законом и додате су неке нове инспекцијске мере (нпр. искључење теретног возила лица које обавља превоз за сопствене потребе). Одредба о праву на жалбу против решења инспектора усклађена је са одредбама Закона о инспекцијском надзору у погледу рока за изјављивања жалбе и њеног правног дејства.
2. Нацртом закона се из области уређења Закона искључује се превоз теретним возилима до 1500 kg јер ова врста превоза нема значајног утицаја на јавни превоз терета.
3. Нацртом закона предвиђена је обавеза евидентирања домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника које обавља превоз терета за сопствене потребе у евиденцију који води општинска, односно градска управа, односно управа Града Београда. Овим решењем се субјекти који обављају превоз за сопствене потребе спречавају да под видом превоза за сопствене потребе обављају јавни превоз и сузбија се „сива економија” у обављању јавног превоза терета и нелојална конкуренција на тржишту међународног превоза. Овим решењима додат је услов да превоз нема комерцијални карактер, уводи се потврда о евиденцији и предвиђа да Министарство врши евиденцију теретних возила домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника који обавља међународног превоз терета превоз за сопствене потребе.
4. Нацртом закона предвиђа се да теретно возило или скуп возила при обављању јавног превоза терета у друмском саобраћају мора бити регистровано у складу са прописима којима се уређује безбедност саобраћаја на путевима, док је одредба о превозима терета у друмском саобраћају који се могу обављати без поседовања лиценце за превоз измењена тако да се односи и на све превозе теретним возилом или скупом возила чија највећа дозвољена маса не прелази 3.500 kg, а не само у ситуацији када је превоз терета претежна делатност. Такође, изједначен је положај свих привредних субјеката који обављају превоз у сврхе вршења комуналних делатности.
5. Нацртом закона прецизира се услов у погледу пословног угледа тако да се онемогућава приступ делатности обављања јавног превоза терета привредним субјектима и лицима која су ангажована на пословима управљања превозом код тих привредних субјеката ако су кажњавана, односно осуђивана у областима које су од утицаја на безбедно и сигурно обављање превоза терета.

3) Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема и зашто је доношење овог закона најбоље за решавање проблема

Овај закон не мења битно решења дата у постојећем Закону, већ је у конкретном случају реч о прецизирању одредаба тог закона ради њихове ефикасније примене. Дакле, с обзиром да је ова материја и раније била предмет законског регулисања само изменама и допунама закона могуће је решавање проблема, односно постизање ефикасније примене закона путем прецизирања одредаба.

4) На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења дата у Нацрту закона директно ће утицати на следеће субјекте:

- домаћег превозника;
- лице одговорно за превоз;

- Комисија за спровођење испита о професионалној оспособљености лица одговорних за превоз;
- домаће привредно друштво, друго правно лице, предузетник, пољопривредник као и домаћег превозника који обавља превоз за сопствене потребе;
- домаће привредно друштво, друго правно лице или предузетник који обављају превоз у склопу комуналних делатности;
- кандидата који је поднео захтев за полагање, односно ослобађање од испита о професионалној оспособљености;
- возач (држављанин Републике Србије);
- возач (страни држављанин).

Решења дата у Нацрту закона индиректно ће утицати на следеће субјекте:

- кориснике превоза
- министарство надлежно за послове саобраћаја
- министарства надлежно за послове саобраћаја других држава
- министарство унутрашњих послова
- орган аутономне покрајине надлежан за послове саобраћаја
- орган локалне самоуправе надлежан за послове саобраћаја
- лица овлашћена за инспекцијски надзор

Домаћи превозник моћи ће да обавља јавни превоз терета искључиво теретним возилом или скупом возила које је регистровано у складу са прописима којима се уређује безбедност саобраћаја на путевима, што ће омогућити да услуга превоза буде сигурнија и квалитетнија, а што ће имати позитивне ефекте и на кориснике превоза. Сигурнијој и квалитетнијој услузи превоза допринеће и прецизно уређивање пословног угледа, као једног од услова за издавање лиценце за превоз. Ова одредба имаће утицаја и на лице одговорно за превоз.

Ново законско решење којим се предвиђа да ће евиденцију теретних возила и лица која обављају превоз терета за сопствене потребе у међународном друмском саобраћају водити Министарство омогућиће да се спрече лица која обављају превоз терета за сопствене у међународном друмском саобраћају да под видом тог превоза обављају јавни превоз терета и на тај начин сузбити „сива економија“ у обављању јавног превоза и нелојална конкуренција на тржишту превозних услуга. Ова одредба имаће утицаја на лица која обављају превоз терета за сопствене потребе, домаће превознике, министарство надлежно за послове саобраћаја, лица овлашћена за инспекцијски надзор.

Решења Нацрта закона којима се прецизирају постојеће инспекцијске мере и предвиђају нове мере, а што укључује и сарадњу са Министарством унутрашњих послова у складу је са одредбом Закона о инспекцијском надзору којим је предвиђена сарадња надлежне инспекције са другим органима државне управе и та решења имаће утицаја на домаће превознике, лица која обављају превоз терета за сопствене потребе, министарство надлежно за послове саобраћаја, министарство унутрашњих послова, орган аутономне покрајине надлежан за послове саобраћаја, орган локалне самоуправе надлежан за послове саобраћаја и лица овлашћена за инспекцијски надзор.

Решења Нацрта закона којима су предвиђене административне мере које предузима Министарство на захтев надлежних органа других држава у случајевима када домаћи превозници незаконито обављају међународни превоз на територији тих држава обезбеђује спровођење билатералних споразума из области друмског превоза и та решења ће утицати на домаће превознике, министарство надлежно за послове саобраћаја и министарства надлежна за послове саобраћаја других држава.

Решења Нацрта закона којима се предвиђа олакшани начин образовања комисије као и надлежност комисије искључиво за полагање испита о професионалној оспособљености лица одговорног за превоз терета у друмском саобраћају, утицаће на рад

Комисије, Министарства и на кандидате који су поднели захтев за полагање, односно за ослобађање од полагања испита.

Решења у Нацрту закону имаће позитиван утицај на све привредне субјекте који обављају превоз терета у домаћем и међународном друмском саобраћају, на законит начин, у смислу повећања обима превозних услуга и оптималног коришћења превозних капацитета, што ће позитивно утицати и на пословање дела привреде која користи саобраћајне услуге превозника- кориснике превоза.

Такође, решења у закону ће створити услове за ефикасније спречавање нелегалног обављања превоза терета у домаћем и међународном друмском саобраћају како јавног тако и превоза за сопствене потребе.

Према подацима Републичког завода за статистику уочљив је пад количине превезеног терета у периоду од 2009. године до 2013. године, док је у 2015. години забележен раст и раст броја пређених брутогонских километара што је и приказано у следећим табелама:

Табела 1. Количина превезеног терета и остварени брутогонски километри у друмском саобраћају на годишњем нивоу, од 2001. до 2015. године

Година	превезена роба, t	тонски километри, мил.
2001	20458	4207
2002	21990	4683
2003	21700	4809
2004	23541	5603
2005	28269	6829
2006	28737	7787
2007	27040	8378
2008	30368	7876
2009	22697	5542
2010	25794	7092
2011	24706	7252
2012	22343	6752
2013	24348	7505
2014	24709	7612
2015	26554	8014

Напомињемо да су 12. августа 2015. године ступиле на снагу одређене одредбе Закона, којима су створени услови повећање обима превозних услуга.

Према подацима Републичког завода за статистику друмски превоз терета представља привредну грану која је у експанзији како у количини превезене робе тако и у обиму превоза (рада). У првих шест месеци 2016. године раст је забележен, осим у међународном превозу који има пад у количини превезене робе. Овај тренд раста настављен је и у 2017. години где је по подацима Републичког завода за статистику друмски саобраћај повећан за 7,6% што је између осталог и директан утицај пуне примене Закона о превозу терета у друмском саобраћају од 12. фебруара 2017. године.

Код превоза терета примећено је повећање количине превезене робе у друмском саобраћају, и то

Период/	I–VI 2015	I–VI 2016
Превезена роба, хиљ. t	3611	4440
Унутрашњи превоз	2089	2469
Извоз	646	896
Увоз	661	902
Превоз у иностранству	215	173
Од тога: Транзит	85	38
Обим рада, tkm, мил.	1427	2087
Унутрашњи превоз	247	287
Извоз	529	818
Увоз	532	854
Превоз у иностранству	119	128
Од тога: Транзит	28	14

Табела 2. Количина превезеног терета и остварени брутотонски километри у домаћем и међународном друмском саобраћају поређећи првих шест месеци 2015. и 2016. године

У првих шест месеци 2016. године, преко друмских граничних прелаза на територији Републике Србије обављено је 218265 превоза у извозу и 355867 превоза у увозу друмским теретним возилима. У односу на исти период претходне године, када је обављено 194830 превоза у извозу и 241674 превоза у увозу дошло је до повећања од 7,6% више друмских теретних возила,

Горе наведени подаци говоре да је учешће домаћих превозника у билатералној размени са страним државама веома значајно са очигледно постојећим додатним потенцијалима за даљи раст ове привредне гране. Очекује се да ће решења дата у Нацрту закона имати позитиван утицај на све привредне субјекте који на законит начин обављају јавни превоз терета, у смислу повећања обима превозних услуга и оптималног коришћења превозних капацитета.

Повећање броја обављених превоза позитивно ће утицати и на пословање дела привреде која је у вези са обављањем делатности јавног превоза терета, као и оног дела привреде која користи услуге превоза.

У наредној табели је приказан број регистрованих возила на територији Републике Србије из које се види величина утицаја теретних возила до 1500 килограма на транспортно тржиште.

На основу података Министарства унутрашњих послова у следећој табели приказана је анализа регистрованих теретних возила по укуној дозвољеној маси.

	Правна лица	Физичка лица
Теретно до 1500 кг	6490	6065
Теретно до 3500 кг	51794	70803
Укупно све масе теретних возила	197890	219100

Табела 3. Број регистрованих теретних возила на територији Републике Србије разврстане на правна и физичка лица

Када говоримо о тренду набавке нових возила по носивости, у следећој табели је дат приказ регистрованих возила у III кварталу 2015. године и III кварталу 2016. године

Регистровано нових возила Носивост (kg)/година	III квартал 2015	III квартал 2016
Укупно	3390	4615
До 999	18	11
1000–1499	50	110
1500–2999	1334	1884
3000–4999	871	1210
5000–6999	53	207
7000–9999	97	102
10000–14999	122	1090
Изнад 15000	845	1

Табела 4. Број ново регистрованих возила на територији Републике Србије поређећи III квартал 2015. године и III квартал 2016. године

Имајући у виду наведено, решења дата у Нацрту закона имаће позитиван утицај на све кориснике превоза на тај начин што ће услуга превоза бити сигурнија и квалитетнија.

Превоз за сопствене потребе као и јавни превоз може да се обавља искључиво теретним возилом или скупом возила регистрованим у складу са прописима којима се уређује безбедност саобраћаја на путевима. Евиденција података домаћих субјеката, односно теретних возила у вези са превозом терета за сопствене потребе који се обавља у домаћем друмском саобраћају поверава се општинској, односно градској управи, односно управи Града Београда.. С обзиром на чињеницу да се превоз за сопствене потребе у међународном превозу терета обавља, у највећем броју случајева, на основу појединачне дозволе, коју издаје министарство надлежно за послове саобраћаја, евиденцију о теретним возилима којима се обавља ова врста превоза неопходно је да води Министарство. Поред тога неопходно је извршити прецизирање евиденције теретних возила, издавањем одговарајуће потврде за свако пријављено теретно возило која омогућава да се поред превоза за сопствене потребе у међународном друмском саобраћају може обављати и превоз за сопствене потребе у домаћем друмском саобраћају.

Укупан број привредних субјеката који су евидентирани за обављање међународног превоза терета за сопствене потребе је 532, с тим што током 2016. године активно је обављало међународни превоз на основу појединачних дозвола њих 21. Изменама и допунама Закона очекује се повећан број ових привредних субјеката имајући у виду чињеницу да сви привредни субјекти, без обзира на потребу поседовања међународне дозволе морају да се региструју за сопствене потребе.

5) Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)

Овим Нацртом закона створиће се и трошкови за привредне субјекте који врше превоз за сопствене потребе у међународном превозу јер је предвиђено издавање потврде о упису у регистар теретних возила привредних друштава, других правних лица и предузетника који врше превоз међународни превоз за сопствене потребе за који ће бити прописана републичка административна такса. Међутим, решење у Нацрту закона да је са потврдом о евиденцији домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника за обављање превоза за сопствене потребе у међународном друмском саобраћају могуће обављати и превоз за сопствене потребе у домаћем друмском саобраћају, смањује трошкове овим субјектима с обзиром да је у питању само једна евиденција која захтева уплату одговарајуће административне таксе.

Потребно је имати у виду и чињеницу да је предвиђено да привредна друштва, друга правна лица и предузетници који обављају превоз за сопствене потребе до краја III квартала 2018. године имају рок да прилагоде своје пословање одредбама закона, тако да ће ови трошкови превозника бити одложени за тај период.

Корисницима превоза примена закона неће створити трошкове.

6) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Предвиђени трошкови за привредне субјекте су занемарљиви у односу на бенефите које ће проузроковати смањење утицаја сиве економије на легално пословање домаћих превозника и присуства нелегалне конкуренције на тржишту транспортних услуга.

Нацртом закона предвиђена је обавеза евидентирања домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника које обавља превоз терета за сопствене потребе у евиденцију који води општинска, односно градска управа, односно управа Града Београда. Овим решењем се субјекти који врше превоз за сопствене потребе спречавају да под видом превоза за сопствене потребе обављају јавни превоз и сузбија се „сива економија” у обављању јавног превоза терета и нелојална конкуренција на тржишту међународног превоза. Овим решењима додат је услов да превоз нема комерцијални карактер, уводи се потврда о евиденцији и предвиђа да Министарство врши евиденцију теретних возила домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника који обавља међународни превоз терета превоз за сопствене потребе

7) Да ли Закон подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Уређење саобраћајног тржишта применом решења из овог нацрта закона подстиче привредне субјекте да легално послују на саобраћајном тржишту домаћег и међународног друмског превоза терета, као и тржишну конкуренцију између превозника у овој грани саобраћаја.

Нацрт закона не односи се на превоз терета у друмском саобраћају теретним возилима до 1500 килограма, док се теретним возилима до 3500 килограма дозвољава обављање превоза терета без лиценце.

Важећим Законом предвиђено је да привредни субјекти који обављају обуку кандидата за возаче морају поседовати лиценцу за превоз, односно извод лиценце за превоз. Нова законска решења у погледу управљања теретим возилом приликом практичне обуке за возача коју обављају школе за возаче, којим је предвиђено да се тај превоз третира као превоз за сопствене потребе додатно поспешују развој ове делатности имајући у виду чињеницу да се приликом обуке кандидата суштински не обавља превоз терета у друмском саобраћају, већ је кретање теретног или скупа возила везано за обуку. **Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону**

У поступку припреме овог текста Нацрта закона није спровођена јавна расправа с обзиром да се решењима Нацрта закона суштински не мењају одредбе важећег Закона.

На иницијативу групе заинтересованих субјеката регистрованих за обављање комуналних делатности, организован је састанак на коме су размотрене одредбе закона које уређују обавезу поседовања лиценце за превоз терета и случајеве ослобађања од лиценце. Заједнички закључак састанка је био да се одребе Закона измене тако да све субјекте који обављају комуналну делатност тертирају на идентичан начин.

Такође, у измене су узете одредбе Закона у погледу којих је било највише питања странака, захтева за мишљење о примени прописа, иницијатива за одржавање састанака. Један од оваквих састанака је био са представницима Меркатора, Србија на коме су размотрене одредбе у вези са евиденцијом превоза за сопствене потребе у случају када

постоје огранци привредног субјекта регистровани у различитим локалним самоуправама.

За усклађивање Закона са одредбама Закона о инспекцијском надзору коришћени су предлози добијени од консултаната „УСАИД Пројекта за боље услове пословања (БЕП)“ и Балканског центра за регулаторну реформу, као уговарача УСАИД БЕП-а.

8) Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава

За примену овог закона донеће се прописи за његово спровођење

Министар надлежан за послове саобраћаја прописаће садржај и начин вођења евиденције домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника, односно пољопривредника које обавља превоз терета за сопствене потребе до краја трећег квартала 2018. године.

Интензивираће се инспекцијски надзор над применом одредаба Закона који врши републички инспектор за друмски саобраћај, овлашћено лице општинске, односно градске управе односно управе града Београда и овлашћено лице аутономне покрајине, као и успоставити ефикасна сарадња са другим надлежним државним органима, нарочито Трезором Народне банке, Министарством унутрашњих послова, Министарство финансија-Управа царине, Министарством државне управе и локалне самоуправе и Дирекцијом за електронску управу коришћењем најјефикаснијег вида размене електронских информација у складу са најбољим искуствима ових органа у примени Закона о општем управном поступку у делу размене података из службених евиденција државних органа.