

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

Постојећи модел накнада за коришћење железничке инфраструктуре и калкулатор за израчунавање накнаде за коришћење инфраструктуре израђени су на основу Уредбе о методологији вредновања елемената за одређивање накнада за коришћење железничке инфраструктуре („Сл. гласник РС”, број 122/14). Наведеном методологијом је делом транспонована Директива 2001/14/ЕЗ за алокацију капацитета инфраструктуре и успостављање накнада за коришћење железничке инфраструктуре.

Управљач инфраструктуре је дужан да превознику пружи барем минимални пакет услуга. Поред овог пакета, превознику су доступне и услуге у услужним објектима и приступ до тих објеката, додатне и пратеће услуге. Чланом 7. Директиве 2001/14/ЕЗ је утврђено је да се накнаде за минимални приступни пакет и приступ инфраструктури која повезује услужне објекте одређују на основу трошкова директно насталих као резултат саобраћања воза.

У европском законодавству није дата дефиниција директних трошкова и њихов обухват. Овај пропуст дао је одређену слободу управљачима инфраструктуре у тумачењу појма директних трошкова. Ово је довело до тога да је у мају 2013. године Европска комисија поднела тужбу Европском суду против Пољских жељезница. Разлог за подношење тужбе је између осталог што се Пољска није придржавала одредаба дефинисаних у члану члан 7. Директиве 2001/14 /ЕЗ у вези са принципом одређивања трошкова.

Наиме, Пољске железнице су у оквиру директних трошкова такође укључивале трошкове амортизације, део индиректних трошкова и неке финансијске трошкове за развој и модернизацију инфраструктуре. У судском процесу Европска комисија је дала тумачење појма директних трошкова који настају кретањем воза и поистоветила их са маргиналним трошковима. У судској пресуди је као један од закључака истакнуто и то да европско законодавство не обухвата дефиницију директних трошкова.

Како би избегла сличне случајеве, Европска комисија је донела 2015. године Уредбу 2015/909 о модалитетима обрачуна трошкова насталих директно као резултат пружања услуге железничког превоза. Усвајањем ове уредбе смањила је слободу у дефинисању директних маргиналних трошкова и успоставила је оквир за поређење трошкова различитих управљача инфраструктуре. Сходно наведеном, ради транспонована ове уредбе Република Србија је израдила Предлог уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза (у даљем тексту: Предлог уредбе).

Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Имајући у виду да су накнаде базиране на трошковима, у европском законодавству је утврђено да ти трошкови морају бити директан резултат саобраћања воза. Али, нигде нису били прецизно дефинисани нити шта они обухватају.

У преамбули Уредбе 2015/909 наведено је да према добро установљеном економском начелу, накнаде за коришћење које се заснивају на маргиналним трошковима обезбеђују оптималну делотворну употребу расположивих капацитета транспортне

инфраструктуре. Стога, управљач инфраструктуре може одлучити да користи заменску вредност маргиналних трошкова за обрачун својих трошкова директно насталих као резултат пружања услуге железничког превоза.

Варијабилни оперативни трошкови који се у кратком року изједначавају са маргиналним трошковима обухватају:

- 1) оперативне трошкове,
- 2) трошкове одржавања,
- 3) трошкове обнове.

Уредбом 2015/909 дефинисани су који су то трошкови које управљач инфраструктуре, поред предходно наведених варијабилних трошкова, може да укључи у одређивање директних трошкова, али под условом да може да их објективно докаже и измери. Овом уредбом је Европска комисија дефинисала и трошкове који се сматрају неоправданим односно који се не сматрају директним и које управљач не сме да укључи у прорачун директних трошкова.

Рок за примену Предлога уредбе утврђен је на основу процене рока израде Методологију за одређивање цена приступа и имајући у виду рокове дате у Закону о железници, а који се односе на измене и допуне Изјаве о мрежи и процедуре одобрења цена приступа од стране Владе..

На основу Предлога уредбе неопходно је израдити Методологију за одређивање цена приступа. Рок за израду методологије је крај 2019. године.

На које циљне групе ће утицати предложена решења у Уредби?

Решења у Предлогу уредбе имаће утицај на управљача инфраструктуре и железничке превознике.

Наиме, реформом железничког сектора и отварањем тржишта железничких услуга успостављен је механизам за регулацију железничког тржишта у виду цена приступа јавној железничкој инфраструктури. Цена приступа јавној железничкој инфраструктури представља износ који оператор плаћа за захтевани временски капацитет – трасу. Управљач инфраструктуре је дужан да оператору пружи најмање минимални пакет услуга. Поред овог пакета, превознику су доступне и услуге у услужним објектима и приступ до тих објеката, додатне и пратеће услуге.

Важећу методологију, модел накнада за коришћење железничке инфраструктуре и калкулатор за израчунавање накнаде за коришћење инфраструктуре израдила је 2007. године консултантска кућа *Booz Allen Hamilton* у оквиру пројекта “Креирање режима за приступ и коришћење инфраструктуре и каталога података о мрежи за железнички сектор у Србији” који се финансирао средствима Светске банке. *A.T Kearney* је 2012. године извршио ажурирање улазних података за модел накнада за коришћење железничке инфраструктуре у оквиру пројекта који је финансиран средствима ИПА 2008.

Доношењем нових прописа Европске уније који регулишу област приступа јавној железничкој инфраструктури имплицирало је успостављање новог законодавног оквира у Републици Србији а самим тим неопходну измену методолошког приступа за израчунавање цена приступа јавној железничкој инфраструктури што ће свакако имати утицај на самог управљача инфраструктуре и железничке превознике.

Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава?

Доношење Предлога уредбе је представљало радикалну промену у односу на обрачун цена приступа јавној железничкој инфраструктури код управљача инфраструктуре широм Европе. Управљачи инфраструктуре држава чланица Европске уније су за постепену примену Имплементационе Уредбе (ЕУ) 2015/909 до потпуне примене имали рок од 2 године. То значи да је од 2017. године у свим државама чланицама морала бити у примени методологија и модели за одређивање цена приступа који су у складу са решењима из предметне уредбе. За сада, модели базирани на овој уредби се примењују у само Пољској и Италији, тако да не постоји идентификована најбоља пракса у примени уредбе и још увек представља неку врсту „пилот пројекта“.

Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? Шта се предметном променом жели постићи?

Предлогом уредбе о начину и модалитетима израчунавања трошкова који су настали као директан резултат саобраћања воза се успоставља нови методолошки приступ за одређивање цена за коришћење железничке инфраструктуре и прецизнији прорачун трошкова насталих као директан резултат саобраћања возова. Предлог уредбе служиће као основа за израду Методологије за одређивање цена приступа. Сама методологија ће утврдити параметре који ће фигурирати у моделу (формули) за прорачун цена приступа.

Применом Предлога уредбе и израдом методологије омогућиће се прецизнији прорачун трошкова који су настали директно као резултат саобраћања возова чиме ће железнички превозници плаћати оне трошкове које су произвели управљачу инфраструктуре што ће омогућити транспарентније и предвидљивије железничко тржиште.

Које трошкове и користи ће уредба проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Овим предлогом уредбе се утврђује нови методолошки приступ за одређивање цена за коришћење железничке инфраструктуре и прецизнији прорачун трошкова насталих као директан резултат саобраћања возова.

Доношење овог предлога уредбе може имати утицај на приход управљача инфраструктуре по основу приступа инфраструктури. Тренутно, због недостатака података о примени и утицају ове уредбе у Европи, као и недостатка саме Методологије за одређивање цена приступа, која би требало јасније да дефинише одређене параметре, није могуће проценити финансијски утицај примене предметне Уредбе. Након израде Методологије за одређивање цена приступа управљач инфраструктуре ће бити у могућности да процени укупан утицај на приход и утицај на свеукупан железнички сектор.

Да ли ће железнички превозници имати трошкове или користи од примене ове уредбе зависи од тога да ли ће цене приступа јавној железничкој инфраструктури бити веће или мање од постојеће цене. Уколико цене буду мање, железнички превозници ће остваривати веће профите што ће пружити могућност да смање цене својих услуга ка корисницима превоза и самим тим повећају конкурентску предност у оквиру железничког тржишта, а претпоставка је да се може утицати и на конкурентност саме железнице као вида

превоза. Уколико цена буде већа, може да дође до повећања цена услуга железничког превоза што има утицај на привреду која користи железницу као вид транспорта. Приликом израде методологије ће бити анализирани трошкови и користи које ће сносити железнички превозници, али и трошкови обрачунавања по новој методологији које ће имати управљач инфраструктуре.

Тренутно, једини директан трошак који овај Предлог уредбе ствара су средства неопходна за ангажовање консултаната за израду Методологије и модела за прорачун цена који је представљају трошкове привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката.

Да ли је финансијске ресурсе за спровођење уредбе потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење Предлога уредбе није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је са Министарством за европске интеграције преко Делегације ЕУ обезбедило бесповратна средстава за наставак техничке помоћи Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре и железничким предузећима у државном власништву у Србији - Свеобухватна реформа железнице. Водећа консултантска кућа на овом пројекту је KPMG. Један од затака консултаната је и израда предходно споменуте методологије.

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

Решењима из Предлога уредбе не уводе се организационе, управљачке или институционалне промене.

Да ли је уредба у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Предлог уредбе је у складу са Законом о железници, Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније и Планом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2015. до 2020. године (Закључак Владе Републике Србије 05 број: 34-7752/2015-01 од 23. јула 2015. године.)