

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Београду, 27. новембар 2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавним путевима садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (“Службени гласник РС“ бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавним путевима, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство за инфраструктуру под бројем 344-08-01046/2007-01 од 27.11.2007 године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство за инфраструктуру доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јавним путевима са образложењем које садржи прилог 1 под насловом: „Анализа ефеката Закона“.

Обрађивач прописа је одговорио на сва питања, у складу са чл. 39. и 40. Пословника Владе. Имајући у виду и то да је анализа ефеката предочена кроз посебан прилог образложењу, а не само као део, односно одељак образложења (Савету је први пут достављен документ у овој форми), што је у складу са Пословником Владе, истичемо да је са формалне стране анализа ефеката најбоље урађена од свих које су до сада достављене Савету.

Обрађивач прописа је:

- одредио проблем који решава предложеном изменом, а то је недостатак средстава намењених за финансирање радова на одржавању магистралних и регионалних путева у Србији;
- јасно дефинисао циљ који предложеним решењима треба да се постигне, а то је решење наведеног проблема, чиме се стварају услови за трајно, непрекидно и квалитетно одржавање магистралних и регионалних путева;

- навео да је законско регулисање у конкретном случају, једина алтернатива финансирању из Буџета;
- указао на кога ће предложена решења имати утицај, а то су:
 - сви учесници у саобраћају, за које се обезбеђује несметано и безбедно одвијање саобраћаја;
 - ЈП „Путеви Србије“, коме се обезбеђују средства за финансирање послова одржавања мреже магистралних и регионалних путева;
 - извођачи радова на одржавању магистралних и регионалних путева, јер се обезбеђују средства за плаћање њихових услуга;
- навео да се предложеним решењем не стварају додатни трошкови грађанима и привреди;
- навео да се извођењем радова на одржавању магистралних и регионалних путева подстиче стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција у делатности нискоградње;
- у погледу спровођења јавне расправе (могућности заинтересованих страна да се изјасне на предложено решење), навео да је ЈП „Путеви Србије“ имало прилику да се изјасни о предложеном решењу и да је подржало усвајање предложеног решења;
- навео да у поступку имплементације неће бити потребе за предузимањем посебних мера.

Иако Нацрт закона садржи анализу ефеката предложеног решења, Савет жели да укаже на могућност побољшања појединих битних елемената:

- Дефинисање проблема и циљ Закона

Образложење јасно дефинише проблем и циљеве које Закон треба да реши. Немогућност да се финансирају трошкови нормалног одржавања у дужем временском периоду услед повећаних трошкова експлоатације путева има за последицу значајне економске губитке, који поново падају на терет корисника путева, при чему један део корисника ове трошкове даље преваљује на потрошаче. Ако се томе додају трошкови обнове оштећених путева, који су по правилу три до пет пута већи од трошкова правовремене примене одговарајућих стандарда одржавања, свако смањење средстава намењених одржавању путева неминовно води вишеструком повећању укупних друштвених трошкова транспорта. Сходно томе очекивани нето економски ефекти су вероватно неколико пута већи од трошкова.

Обрађивач прописа је пропустио да представи основне податке о путној мрежи у Србији, који се односе на дужину и стање коловоза према квалитету, и то пре свега магистралних и регионалних путева, на које предложене измене имају највећи утицај. Такође, било је могуће навести и податке о броју и врсти возила, обиму саобраћаја и степену моторизације. Сви ови подаци указују на значај проблема који треба да се реши предложеним изменама.

Желимо да укажемо да је обрађивач прописа, да би потпуно приказао иначе правилно дефинисани проблем, требао да представи и поједине индикаторе структуре прихода и расхода ЈП „Путеви Србије“ и да прикаже однос

планираних и реализованих средстава из извора предвиђених законом и износ од укупних прихода од акциза који је утрошен на путеве.

- **Алтернативе предложеном решењу**

Иако предложено решење успоставља бољу корелацију између коришћења магистралних и регионалних путева и њиховог финансирања, у одељку II, у делу у ком се разматрају могућности решавања проблема, нису предочене алтернативе постојећем предлогу. Наведено је да је увећање накнаде са 10% на 20% од акцизе на деривате нафте, једина алтернатива недостајућим буџетским средствима. Предвиђено је да ово повећање ступи на снагу од 2009. године, а да у међувремену, током 2008. године, увећање накнаде буде у висини од 15%. Није анализирано да ли је повећање од 20% (15%) довољно како би се обезбедило нормално одржавање путева.

Такође, како закон предвиђа и друге алтернативе финансирања, а како се законом могу прописати и друге измене, није јасно предочено зашто оне нису разматране. На пример, како накнада од акцизе представља један од главних инструмената за прикупљање накнаде за коришћење путева, а како су тешка теретна возила у принципу у бољем положају у односу на путничке аутомобиле и друга возила, јер је величина накнаде коју плаћају знатно мања од штете коју причињавају путевима, поставља се питање да ли би се промена годишњих такси за регистрацију возила, које имају карактер једнократног плаћања, могла такође променити тако да компензује поменуте разлике. Алтернативе би дакле укључивале и друге могуће промене члана 16. Закона.

- **Процењени трошкови одржавања**

У одељку V (Разлози за доношење закона по хитном поступку) обрађивач прописа даје разлоге за доношење Закона по хитном поступку и наводи потребна финансијска средства по различитим основама. Поставља се питање упоредивости приказаних износа, јер је недовољно јасно колики је годишњи износ недостајућих средстава. У овом делу обрађивач прописа је могао да прикаже податке из расположивих анализа о минималним потребама за редовно одржавање магистралних и регионалних путева. Овај део образложења је веома битан, јер се на основу њега утврђује обим потребних и недостајућих средстава. Наравно, овај износ средстава је могуће дати и као вероватни опсег (у случају већег или мањег испољавања непредвиђених околности).

- **Процењено увећање прихода**

У анализи ефеката је предочено да се очекује дуплирање средстава и дата је једноставна рачуница којом се увећавање процента са 10% на 20% аутоматски одражава увећањем прихода за 100%. На овај начин нису укључени бројни фактори који утичу на коначни износ и то: повећање саобраћаја, промена структуре возног парка и потрошње горива, повећање или смањење апсолутног нивоа акциза, итд.

- **План финансирања и коришћење модела за пројектовање потребних извора финансирања**

На основу података о процењеним трошковима одржавања и процењеном увећању прихода, стичемо утисак да се приликом израде анализе обрађивач прописа није довољно користио расположивим подацима.

Како је уобичајено да се приликом детаљног планирања прихода и расхода, односно припреме Плана финансирања, користе већ развијени модели који се примењују од стране ЈП „Путеви Србије“ (ХДМ-4 Highway Design and Maintenance Model), обрађивач прописа је овај ресурс могао да искористи у презентацији вршене анализе ефеката предложеног решења. За прорачун трошкова одржавања и извора финансирања могуће је користити и друге расположиве моделе, који су релативно једноставни за употребу (нпр. The Roads User Charges Model (RUC) Светске банке који је доступан на интернету). Уколико се ови модели користе за те намене, и ако су ови подаци већ расположиви, онда је било пожељно да их обрађивач укључи у постојећу анализу ефеката. Детаљна анализа подразумева да се трошкови одржавања израчунавају за неколико алтернативних сценарија редовног и периодичног одржавања за различите посматране периоде.

Пожељно је да детаљна анализа ефеката прикаже (1) пројектоване очекиване годишње трошкове одржавања неопходне за нормално функционисање путне мреже, (2) изворе финансирања, (3) анализу алокације прихода и оптимизације извора финансирања и (4) екстерне ефекте и утицај на макроекономске показатеље.

Обзиром на изузетно кратак временски рок који је Секретаријат Савета за регуларну реформу имао приликом припреме коментара, као и немогућност вршења додатних консултација у тако кратком року, Секретаријат стоји на располагању за додатна појашњења.

Горе дати коментар не треба схватити као примедбе Савета на анализу ефеката коју је доставио обрађивач, већ као сугестије за даље унапређење израде тог дела, односно прилога образложења нацрта закона, који се достављају Савету на мишљење. Уосталом, обрађивач прописа је у овом мишљењу већ добио похвале за свој рад, па у том смислу Савет даје мишљење да образложење **Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавним путевима САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић