

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA
NAZIV PROPISA	ZAKON O ŽELJEZNICI
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)? <p>Nacrtom Zakona o željeznici predložena su nova rješenja koja se odnose na status Uprave za željeznice, prava putnika, teretnih koridora i pograničnih sporazuma, dok su urađena poboljšanja u oblasti otvaranja tržišta, obaveze javnog prevoza, rada uslužnih objekata i naplati različitih vrsta naknada.</p> <p>Zvanično mjerilo EK za pregovaračko poglavlje 14 Transportna politika odnosi se na status regulatornog tijela za oblast željeznice, na način da treba da ima najveći stepen samostalnosti u radu, kao i da odluke ovog tijela budu predmet provjere i u sudskom postupku, bez uticaja Ministarstva kapitalnih investicija. Takođe, intencija EK posljednjih godina je na intenziviranju aktivnosti koje prava putnika dižu na državni nivo, a ne kao do sada što je bilo predmet rješavanja na nivou željezničkih firmi. Do sada nije postojala zakonska obaveza za potpisivanje graničnih sporazuma za ubrzanje prelaska vozova u graničnim zonama, kao ni obaveza kandidovanja za teretne koridore, koji promovišu prevoz robe na najvažnijim transportnim pravcima EU.</p> <p>Posljedice problema vezane su za ulazak novih prevoznika na željezničko tržište, predugo zadržavanje vozova u graničnim zonama, nekonkurentnost u prevozu roba naročito, kao i veća objektivnost i transparentnost izdvojenih sredstava države za željeznicu. Generalno, radi se o traženoj većoj usklađenosti propisima EU za prethodno apostrofirane probleme a koji se rješavaju primjenom IV paketa propisa za oblast željeznice.</p> <p>Direktan uticaj štete ogleda se generalno u slaboj konkurentnosti željezničkog saobraćaja u odnosu na druge vidove saobraćaja, koja se bazira na usluzi koja je slabija u odnosu na drumski prevoz i u putničkom i u teretnom saobraćaju. Duga vremena putovanja, spori prelasci državnih granica, nezainteresovanost privatnih firmi za rad u željezničkom sektoru, spora dinamika generalnih remonta, izostajanje prevoza većih prevoza robe na barskoj pruzi su glavni elementi koji sprječavaju poboljšanje funkcionisanja cijelog sistema.</p> <p>Bez promjene propisa ne može doći do poboljšanja koje donose EU propisi u oblasti otvaranja tržišta, prava putnika, implementacije graničnih sporazuma, daljeg otvaranja tržišta i kao rezultat svega ozbiljnijeg pomaka u procesu pristupanja EU i ispunjavanje završnog mjerila za pregovaračko poglavlje 14 Transportna politika.</p>	
<p>2. Ciljevi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. 	

Predloženim propisom se postiže potpuna usklađenost sa propisima EU koji se generalno mogu objasniti kao "kreiranje jedinstvenog željezničkog tržišta", sa svim pratećim traženim elementima (obaveza javnog prevoza, prava putnika, pristup infrastrukturi, nezavisnost regulatora, teretni koridori, granični sporazumi itd).

Zakonom o željeznici se postižu svi proklamovani ciljevi Vlade iz oblasti programa rada Vlade, Programa pristupanja Crne Gore EU, kao i svim objavljenim strategijama koje su relevantne za željeznički saobraćaj (Strategija razvoja željeznice 2017-2027, Strategija razvoja saobraćaja 2019-2035).

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Kao što je ranije navedeno, ovim propisom se postiže ključno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU u oblasti uključivanja Crne Gore u jedinstveno željezničko tržište Evrope, tako da je nepotrebno razmatranje "statusa quo" i nedonošenje ovog propisa.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Odredbe novog Zakona o željeznici će imati direktan uticaj na sve kompanije koje se bave željezničkim saobraćajem i prevozom putnika i robe, kao i na sve klijente željeznice, podjednako važno i korisnike putničkog i teretnog saobraćaja. Prava putnika se povećavaju na znatno veći nivo, gdje se primjedbe mogu rješavati i preko državnog organa. Za korisnike teretnog saobraćaja i zainteresovane ulagače potpuno otvoreno tržište omogućava brži prevoz i pristup privatnom kapitalu za osnivanje operatera na željezničkom tržištu. Ovaj Zakon ne donosi nove troškove, naprotiv, podstiče veću efikasnost i transparentnost u poslovanju privrednih subjekata na željeznici, dok putnicima omogućava veći stepen sigurnosti u postupcima naknade štete i prigovora na uslugu operatera. Višegodišnja primjena ovakvih propisa u EU pokazala je samo benefite i veliki prodor privatnog kapitala na željeznicu, najviše u dijelu prevoza roba i izgradnji robnih terminala koji će pospešiti masovne i kontejnerske prevoze željeznicom.

U dijelu administrativnih opterećenja, potrebna su nova zapošljavanja i obuke u Upravi za željeznice jer se u regulatornom dijelu rada ovog državnog organa traže zahtjevne vještine, u kontroli rada upravljača infrastrukturu i prevoznika. Uvode se sistemi učinka prevoznika, preuzimaju se pojedina ovlašćenja u prevozu putnika, traže se izvjesna znanja iz domena ekonomske revizije poslovanja operatera i upravljača infrastrukturu. Ovo su relativno nove vještine i na nivou EU, tako da se mora administrativno ojačati Uprava za željeznice jer i oblast bezbjednosti i interoperabilnosti je takođe zahtjevana i iziskuje stručnjake više inženjerskih profila, sa poželjnim iskustvom rada na željeznici. Ovo je veliki izazov za sve države sa malim brojem stanovnika i potrebni su posebni planovi obuke i zapošljavanja koji će stimulisati stručnjake da rade na ovim zahtjevnim poslovima.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Objasniti.**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Objasniti.**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- **Objasniti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Objasniti.**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? **Objasniti.**

Za implementaciju ovog Zakona je potrebno minimalno zapošljavanje dva službenika u Upravi za željeznice koji će se striktno baviti regulatornim poslovima u skladu sa ovim Zakonom i iskustvima EU. Zapošljavanje dva službenika je planirano i prethodnih godina ali nije realizovano i procjenjeni troškovi su oko 20.000 eura za zarade dva službenika godišnje za ovu namjenu i ova sredstva već postoje ali nije dozvoljeno zapošljavanje. Ovim zakonom ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Prihodi će biti veći u budžetu u dijelu administrativnih taksi, dok indirektno znači veći promet u prevozu roba a time i veći poreski priliv. Za zarade zaposlenih podaci su dati iz planiranog budžeta za 2022.godinu a za prilive od administrativnih taksi u skladu sa Zakonom koji uređuje ovu oblast. Zakon ide na javnu raspravu i tada će svi biti upoznati sa ovim Zakonom, uključujući i Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. U vezi ovog Ministarstva, ključni napredak se očekuje u dijelu višegodišnjeg budžetiranja upravljača infrastrukturom i PSO ugovora za prevoznika u putničkom saobraćaju.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Objasniti.**

Eksterna ekspertska pomoć je korišćena kod izrade nacrta Zakona, kroz projekat jačanja administrativnih kapaciteta, koji se finansira iz IPA fondova i sprovodi preko Uprave javnih radova. Angažovan je jedan konsultant sa višegodišnjim iskustvom i radi na provjeri usklađenosti zakona sa IV paketom propisa iz oblasti regulisanja tržišta, prava putnika, obaveze javnog prevoza, teretnih koridora i metodologije za naknade za naplatu trasa vozova. Prihvaćene su sugestije koje se odnose na bolju formulaciju značenja iz direktive EU br. 34/2012, sa dopunom iz 2016. godine, zatim regulative br. 1370/2007, 1371/2007, 919/2015 i 913/2010. Posebno apostrofiramo status regulatornog tijela u skladu sa organizacijom državne uprave Crne Gore.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Prepreke za implementaciju ovog propisa se ogledaju u nedostatku administrativnih kapaciteta regulatora – Uprave za željeznice da vrši sve poslove koji će proisteci u primjeni ovog Zakona. Takođe, veće obaveze postoje i za upravljača infrastrukturom i prevoznike ali ove firme imaju daleko više administrativnih kapaciteta da realizuju sve obaveze iz ovog Zakona.

U prvom koraku, sprovodiće se eksterne obuke zaposlenih u Ministarstvu, Upravi za željeznice i firmama na željeznici. Potrebno je animirati mlade ljude, i za ove nove poslove napraviti izvjesne korekcije zarada kako bi se dugoročno riješio problem nedostatka kadrova.

Indikatori koji će mjeriti ispunjenje ciljeva:

- Broj novih prevoznika;
- Broj primjedbi iz oblasti prava putnika koji su rješavani sa državnog nivoa;
- Broj riješenih regulatornih slučajeva;
- Primjena višegodišnjeg ugovora o održavanju inostrukture za period 2023-2028;
- Primjena višegodišnjeg ugovora o obavezi javnog prevoza, u minimalnom trajanju od 5 godina;
- Upotreba nove metodologije za naplatu naknada za trase vozova od 2023.godine

Za evaluaciju primjene Zakona biće zaduženo Ministarstvo kapitalnih investicija.

Datum i mjesto

18. novembar 2021. godine

Starješina
