

Објављени текст садржи заштићене податке.
Заштићени подаци приказани су ознаком [поверљиво] или у распону који
Комисија сматра одговарајућим начином заштите

Истраживање тржишта превоза робе у железничком саобраћају у Републици Србији је спроводено у сарадњи са представницима Светске банке у оквиру Програма за унапређење пословног окружења за Србију. У склопу Програма, потписан је Споразум о сарадњи између Владе Републике Србије и Међународне финансијске корпорације којим је, између осталог, предвиђено да Светска банка пружи Комисији за заштиту конкуренције техничку подршку за унапређење конкуренције и регулацију тржишта у Републици Србији. Одабир и приоритизација сектора извршени су на основу Инструментаријума за процену тржишта и политике заштите конкуренције Светске банке (*MCPAT*). Студија је израђена од стране конзорцијума *Compass Lexecon* и *Karanović & Partners*, за потребе наведеног пројекта.

Tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Republici Srbiji

Izveštaj

10. jun 2020.

Predgovor

Studija je izrađena od strane konzorcijuma Compass Lexecon i Karanović & Partners u ime Svetske banke i Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije. Studije je deo projekta Svetske banke i Međunarodne finansijske korporacije (IFC) vezano za analizu investicione klime u Srbiji. Projekat investicione klime u Srbiji je implementiran od strane IFC-a u saradnji sa Fondom za dobru upravu Ujedinjenog Kraljevstva i ambasadam Ujedinjenog Kraljevstva u Beogradu.

Studiju su izradili Gregor Langus, Vilen Lipatov i Guido Paolini (Compass Lexecon), Bojan Vučković, Leonid Ristev, Srđan Dabetić, Igor Radovanović i Stefan Savić (Karanović & Partners). Maciej Drozd, Igor Nikolić Eugeniu Osmochescu i Olga Šipka (Svetska banka). Predstavnici Komisije za zaštitu konkurencije su slali upitnike koje su izradili eksperti angažovani od strane Svetske banke i pružali komentare koji se tiču predmetne analize. Predstavnici Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Direkcije za železnice su takođe pružili komentare na nacrt ove studije.

Zahvalnost

Želeli bismo da se zahvalimo na saradnji i podršci Vidi Jerković, Milošu Stanojeviću, Lazaru Radakoviću i Mišeli Nikolić iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Zorici Radović iz Direkcije za železnice; predstavnicima Srbija Karga i Infrastrukture železnice Srbije na dostavljenim iscrpnim podacima neophodnim za analizu tržišta kao i na razgovorima; predstavnicima Kombinovanog prevoza, Euroraila i Milšpeda za saradnju i razgovore; svim učesnicima na tržištu koji su odgovorili na upitnike koje je slala Komisija za zaštitu konkurencije i koji su učestvovali na diskusiji povodom predstavljanja nacrta studije; kao i Jeleni Bralić iz IFC-a na organizaciji i administraciji.

Sadržaj

Deo 1	Uvod i glavni zaključci	1
	Uvod	1
	Ciljevi Studije	1
	Glavni zaključci	1
	Pristup	1
	Rezultati	2
	Preporuke	2
	Organizacija ovog izveštaja	3
Deo 2	Kontekst tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji	4
	Uvod	4
	Veličina tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji	4
	Železnička mreža u Srbiji	7
	Osnovne karakteristike železničke mreže u Srbiji	7
	Uloga železničke mreže u intermodalnom prevozu	8
	Regionalna integrisanost železničke mreže Srbije	10
	Odabrani pružni pravci	13
Deo 3	Lanac vrednosti na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju	15
	Glavni akteri i interakcija između njih	15
	Delatnosti i akteri	15
	Interakcija između aktera u lancu vrednosti	20
	Tržište usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju	22
	Ponuda usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju	22
	Tražnja za uslugama prevoza robe u železničkom saobraćaju	24
	Zamenljivost na strani ponude i tražnje i zamenljivost drumskim prevozom	31
	Učešće države	32
	Nehorizontalna integracija	32
Deo 4	Regulatorno okruženje u sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji	33
	Regulatorno telo	34
	Uređenje pristupa/ulaska na tržište	34
	Pravila za dodelu trasa vozova	34
	Pristup i naknade	38
	Usklađenost sa pravnim tekovinama EU	41
Deo 5	Performanse tržišta	43
	Pokazatelji finansijskih performansi	43
	Kvalitet usluga	45
	Regulacija tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju	48

	Ulaganja u železničku infrastrukturu	49
	Kvalitet infrastrukture	52
Deo 6	Konkurencija na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji	57
	Sadašnje stanje na polju konkurencije	57
	Opšte informacije	57
	Troškovi promene prevoznika	63
	Konkurencija u intermodalnom prevozu	64
	Intenziviranje konkurencije u narednih pet godina	65
	Ulaganje u infrastrukturu kao podsticaj razvoju konkurencije	66
	Nizak kvalitet postojeće infrastrukture	66
	Potencijal kvalitetnije infrastrukture za pospešivanje intermodalne i intramodalne konkurencije	66
	Ulaganje u infrastrukturu kao neophodan korak u reformskim procesima država članica EU	68
	Državne intervencije koje mogu biti prepreke konkurenciji	70
	Ocena državnih intervencija	70
	Postupanje kojim se narušava konkurencija	75
	Otkriveno i sankcionisano postupanje kojim se narušava konkurencija	75
	Moguće postupanje kojim se narušava konkurencija	75
Deo 7	Preporuke	78
	Vodeća načela	78
	Pretvaranje implicitinih subvencija u eksplicitne	79
	Praćenje stanja na tržištu	80
	Unapređenje dodele trasa	82
	Softver za dodelu trasa	82
	Pravila kojima se utvrđuju prioriteti za dodelu trasa	83
	Inteligentne operative procedure	84
	Aдекватna ulaganja u infrastrukturu	85
	Liberalizacija cena	85
	Naknade za korišćenje infrastrukture	85
	Tarife u domaćem saobraćaju	85
	Moguće buduće reforme	86
	Mapa puta za sprovođenje preporuka	86
	Uticao	87
	Izvodljivost	87
Deo 8	Prilog A: Metodologija za empirijsku ocenu tražnje	88
	Izvodljivost	88
	Obuhvat analize	88
	Neophodni podaci	88
	Osnovni model slučajne korisnosti i simulacija	89
	Potencijalna primena rezultata za utvrđivanje „uskih grla“ na železničkoj infrastrukturi	90
Deo 9	Prilog B: Pravni okvir EU	91
	Otvoravanje tržišta i liberalizacija	91
	Nezavisnost upravljanja	91
	Razdvojenost računa	91
	Finansiranje	92
	Pristup infrastrukturi i uslugama	92
	Prekogranični sporazumi	92

Pristup centrima za osposobljavanje	92
Institucionalni okvir	93
Regulatorno telo	93
Telo nadležno za bezbednost i istražno telo	93
Telo nadležno za izdavanje dozvola	94
Telo za ocenjivanje saobraznosti i prijavljeno telo	94
Standardi i proceduralne smernice	94
Praćenje	94
Izjava o mreži	95
Naknade za korišćenje infrastrukture	95
Dodela kapaciteta	96
Bezbednost	97
Izdavanje dozvola železničkim prevoznicima	97
Izdavanje dozvola za mašinovođe	97
Odredbe prava EU o državnoj pomoći	98
Smernice Zajednice o državnoj pomoći za železničke prevoznike	99
Finansiranje železničkih prevoznika iz javnih sredstava posredstvom finansiranja železničke infrastrukture	99
Otpis dugova	99
Pomoć za restrukturisanje železničkih prevoznika: restrukturiranje sektora prevoza tereta	99
Pomoć za koordinaciju saobraćaja	99
Državne garancije za železničke prevoznike	99
Primena pravila konkurencije na železnički saobraćaj	99
Izuzetak za tehničke sporazume	100

Spisak ilustracija

Slika 1: Železnička mreža u Srbiji, 2018.	7
Slika 2: Glavne železničke, drumske i rečne veze u Srbiji i kroz nju	9
Slika 3: Panevropski koridori (jugoistočna Evropa)	11
Slika 4: Tokovi prevoza u železničkom saobraćaju (u hiljadama tona) na najvećim graničnim prelazima, 2017.	13
Slika 5: Ocene saobraćajne infrastrukture po zemljama, 2018.	46
Slika 6: Vrednost PMR po zemljama, 2018.	49
Slika 7: Ukupno ulaganje u železnicu u evrima po glavi stanovnika, 2017.	50
Slika 8: Ukupni troškovi održavanja kao procenat BDP-a, 2016.	50
Slika 9: Učešće prevoza robe u železničkom saobraćaju u ukupnom domaćem prevozu robe, 2016.	50
Slika 10: Učešće elektrificiranih železničkih pruga u ukupnoj pružnoj mreži, 2016.	51
Slika 11: Ulaganja u domaću saobraćajnu infrastrukturu, 2016.	52
Slika 12: Brzina teretnih vozova na koridorima IV I X	53
Slika 13: Aktivni železnički prevoznici na tržištu prevoza robe po zemljama	62
Slika 14: Konkurenti na tržištu prevoza robe – tržišno učešće, u %	63
Slika 15: Ulaganje u železničku infrastrukturu, u milionima evra	69

Spisak tabela

Tabela 1: Tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, ključni pokazatelji učinka, 2016-2018.	5
Tabela 2: Tržište prevoza robe u Srbiji, ključni pokazatelji, 2016-2018.	5
Tabela 3: Prevoz robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, 2016-2018.	6
Tabela 4: Pretovar robe u Srbiji	8
Tabela 5: Pružni pravci i pruge na Panevropskom koridoru i drugim osama u JIE	12
Tabela 6: Karakteristike glavnih pružnih pravaca, 2018.	14
Tabela 7: Delatnosti i akteri u lancu vrednosti prevoza robe u železničkom saobraćaju i logističkih usluga	15
Tabela 8: Lanac vrednosti – tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji	17
Tabela 9: Mogući poslovni ugovori u lancu vrednosti	21
Tabela 10: Železnički prevoznici, Srbija, 2018.	23
Tabela 11: Glavni korisnici usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju u 2018.	26
Tabela 12: KP: prihodi po korisniku i godini	27
Tabela 13: Eurorail: najveći korisnici	27
Tabela 14: Tehnički i kadrovski zahtevi – primer tendera	28
Tabela 15: Ključni činioci za odabir vida saobraćaja	29
Tabela 16: Vodne alternative pružnim pravcima	30
Tabela 17: Spisak zahteva (pritužbi) upućenih Direkciji za železnice od 2016. godine do danas	36
Tabela 18: Dodeljene trase (u 000 km), 2018.	37
Tabela 19: Kategorije naknada za korišćenje infrastrukture	38
Tabela 20: Naknade za korišćenje infrastrukture – poređenje Srbije i Mađarske	40
Tabela 21: Prihodi, ulaganja i dobit SK, u milionima evra	44
Tabela 22: SK – Osnovni srednjoročni pokazatelji uspeha	44
Tabela 23: KP – struktura troškova, 2017.	45
Tabela 24: Vrednost LPI i njegovih komponenti za Srbiju, 2007-2018.	46
Tabela 25: Domaći LPI – Kvalitet infrastrukture	47
Tabela 26: Domaći LPI – Stručnost i kvalitet usluga	47

Tabela 27: Kašnjenja teretnih vozova	47
Tabela 28: Odabrani investicioni projekti (Koridor X), 2017.	55
Tabela 29: Projects started, completed or in progress in 2017.	56
Tabela 30: Licencirani prevoznici – prevoz za sopstvene potrebe	59
Tabela 31: Licencirani prevoznici – Komercijalni železnički prevoznici	59
Tabela 32: Obim prevoza (u milionima tonskih kilometara) i tržišno učešće (po obimu), 2017-2018.	59
Tabela 33: Minimalni uslovi za obavljanje delatnosti	62
Tabela 34: Tipologija pravila iz okvira MCPAT koja mogu imati negativno dejstvo na konkurenciju	73
Tabela 35: Zarade u SK i subvencije za njih	75
Tabela 36: Rezime preporuka	79
Tabela 37: Upitnik za praćenje stanja na tržištu železničkog saobraćaja	81
Tabela 38: Preporuke po stepenu uticaja i izvodljivosti	86

Spisak skraćenica

ATM	Automatizacija, energetika i tehnika merenja
BDP	Bruto domaći proizvod
CL	Compass Lexecon
DB	Deutsche Bahn
DŽ	Direkcija za železnice
EPS	Elektroprivreda Srbije
EU	Evropska unija
FIAT	Fabbrica Italiana Automobili Torino
GBER	Uredba EU o opštem grupnom izuzimanju
HBIS	Hesteel Serbia Iron & Steel – Beograd
IŽS	Infrastruktura Železnica Srbije
KKDP	Komisija za kontrolu državne pomoći
KP	Kombinovani prevoz
KZK	Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije
LPI	Indeks logističkih performansi
MCPAT	Alat SB za ocenu tržišta i politike konkurencije
MGSI	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije
NCL	Neo Cargo Logistics
NIS	Naftna industrija Srbije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OEM	Proizvođač originalne opreme
PSO	Obaveza pružanja usluga od opšteg interesa
PCS	Sistem koordinacije trasa
PMR	Regulacija tržišta proizvoda
RNE	RailNetEurope
RSD	Srpski dinar
SB	Grupacija Svetske banke
SK	Srbija Kargo
TCL	Trans Cargo Logistic
TEA	Tarifa Evropa-Azija
TENT	Termoelektrana „Nikola Tesla“
TFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
UOEI	Usluge od opšteg ekonomskog interesa
ZDI	Zahtev za dostavljanje informacija
ZGOP	Privredno društvo za građenje, remont i održavanje pruga ZGOP a.d. Novi Sad

Uvod i glavni zaključci

Uvod

- 1.1 U ovom izveštaju predstavljena je ocena konkurencije na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju u Republici Srbiji (u daljem tekstu „Studija“) koju su izradili Compass Lexecon i Karanović & Partners.
- 1.2 Grupacija Svetske banke (u daljem tekstu „SB“) je pripremila program podrške Vladi Srbije u cilju unapređenja poslovnog okruženja u ovoj zemlji. Cilj projekta je smanjenje postojećeg administrativnog opterećenja sa kojim se suočavaju privredna društva i otvaranje tržišta putem otklanjanja ograničenja za konkurenciju u ključnim sektorima privrede. Projekat se sastoji od više komponenti koje zajedno doprinose ostvarivanju ukupnog cilja, među kojima je i podrška za unapređenje konkurencije na ključnim tržištima u Srbiji. Jedno od njih je i tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju koje predstavlja temu ove Studije.

Ciljevi Studije

- 1.3 Ciljevi Studije su:
 - razumevanje činilaca koji ograničavaju delotvornu konkurenciju na tržištima prevoza tereta u Srbiji i načina na koje državne intervencije i postupanje učesnika na tržištu utiču na podsticaje za tržišno nadmetanje i ulaganje;
 - davanje preporuka o tome kako osmisliti delotvornije politike koje mogu da unaprede tržišnu konkurenciju, uključujući i ukidanje ili izmenu državnih intervencija i/ili sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije;
 - utvrđivanje reformi koje treba postaviti kao prioritete.

Glavni zaključci

Pristup

- 1.4 Naš pristup sledi Smernice SB za ocenu tržišne dinamike i intervencija države iz perspektive politike konkurencije.¹ Kao osnovni okvir za analizu koristimo Alat SB za ocenu tržišta i

¹ WBG (2019), “Guidance for assessing market dynamics and government interventions that restrict competition: Focus on Cargo Transport and Logistics”.

politike konkurencije (*Markets and Competition Policy Assessment Tool*, u daljem tekstu „MCPAT“), pri čemu je Studija podeljena na sledeće tri faze.

- 1.5 U prvoj fazi, Studija pruža dubinski uvid u lanac vrednosti železničkog saobraćaja i utvrđuje ključna (povezana) tržišta za prevoz tereta. Opisuje strukturu tržišta, način međusobne interakcije između učesnika na tržištu, ulogu i učešće države i tržišnu dinamiku.
- 1.6 U drugoj fazi Studija istražuje način na koji osobine ponude i tražnje, državna intervencija i regulacija tržišta prevoza tereta u Srbiji (prvenstveno u železničkom saobraćaju, ali i u sektorima drumskog i vodenog saobraćaja) i državno vlasništvo pojedinih ključnih učesnika na tržištu utiču na konkurenciju u sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju. Usredsređujemo se na prepoznavanje prepreka za delotvorno učešće privatnog sektora.
- 1.7 U trećoj fazi Studija utvrđuje državne intervencije i pravila za koja postoji verovatnoća da štete delotvornoj konkurenciji i koja se mogu zameniti alternativnim rešenjima kako bi se ostvarili nacionalni razvojni ciljevi, a istovremeno podstakla konkurencija u sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju. Nakon što su prepoznate intervencije i pravila, Studija utvrđuje dinamiku i prioritete sprovođenja reformi, i to na osnovu njihovog verovatnog uticaja i izvodljivosti.

Rezultati

- 1.8 U sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji nismo otkrili značajne elemente koji bi upućivali na povrede konkurencije. Propisi ne predstavljaju ograničenje konkurencije, a MGSI, DŽ i KZK delotvorno rešavaju izazove liberalizacije ovog tržišta.
- 1.9 Umesto toga, glavni razlozi za nedovoljnu razvijenost tržišta utvrđeni Studijom su:
 - *kvalitet infrastrukture*: većina učesnika na tržištu navodi nizak kvalitet železničke infrastrukture, zastarelu proceduru za dodelu trasa i odsustvo intermodalnih terminala kao najveći nedostatak, te se čini da je to značajna prepreka ulasku na tržište i razvoju poslovanja;
 - *nedavno otvaranje tržišta*: tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji i dalje je u ranom stadijumu razvoja, pošto je otvoreno za konkurenciju tek 2016. godine (ovo predstavlja samo okolnost a ne razlog za zabrinutost);
 - *regulacija cena na domaćem tržištu*: fiksne tarife za unutrašnji prevoz koje naplaćuje Srbija Kargo a propisuje Vlada Srbije onemogućavaju cenovnu konkurenciju.

Preporuke

- 1.10 Naše preporuke su zasnovane na dobijenim rezultatima:
 - *ulaganja u infrastrukturu*: unapređenje železničke infrastrukture predstavlja neophodan preduslov za razvoj delotvorne konkurencije na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju, te uz neadekvatan kvalitet infrastrukture, konkurencija će uvek biti ograničena na manje konkurente u tržišnim nišama;

- *dodela trasa*: postojeći sistem dodele trasa mogao bi biti modernizovan uz primenu softvera za dodelu trasa koji pruža veću fleksibilnost železničkim prevoznicima;
- *inteligentne operativne procedure*: nove operativne procedure unapredile bi planiranje saobraćaja i omogućile značajne uštede vremena;
- *cenovna liberalizacija i reforma naknada za korišćenje železničke infrastrukture*: postepena cenovna liberalizacija mogla bi da poveća konkurenciju na domaćim trasama; naplata pristupne naknade na nivou stvarno ostvarenih troškova poboljšala bi alokacionu efikasnost;
- *praćenje tržišta*: kako bi se što brže utvrdila postojeća i potencijalna buduća pitanja vezana za konkurenciju, neophodno je da Komisija za zaštitu konkurencije i Direkcija za železnice sprovedu redovne aktivnosti praćenja tržišta.

Organizacija ovog izveštaja

Ovaj izveštaj je organizovan na sledeći način.

- 1.11 U Delu 2 opisujemo kontekst tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji u smislu glavnih statističkih pokazatelja, opisa železničke mreže, njene integracije u širi evropski sistem i odabranih (glavnih) pružnih pravaca.
- 1.12 U Delu 3 opisuju se lanac vrednosti u koji je tržište integrisano, uloge različitih elemenata tog lanca vrednosti i osobine tržišta u pogledu kako ponude, tako i tražnje.
- 1.13 Deo 4 posvećen je regulatornom okruženju u Srbiji.
- 1.14 U Delu 5 predstavljena je analiza više pokazatelja efikasnosti tržišta, od finansijskih podataka do kvaliteta železničke infrastrukture. Gde god je to moguće, dajemo poređenja između većeg broja zemalja.
- 1.15 U Delu 6 istražuje se struktura konkurencije na tržištu, i to putem naše analize informacija dobijenih od aktera na tržištu i kroz rezultate našeg sopstvenog istraživanja. Naročito se usredsređujemo na elemente koji mogu negativno da utiču na konkurenciju.
- 1.16 U Delu 7 na osnovu nalaza glavnih problema prisutnih na tržištu predstavljamo skup preporuka koje bi trebalo da zajedno sprovedu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, IŽS, DŽ i KZK.
- 1.17 U Prilogu A predlažemo metodologiju za empirijsku ocenu tražnje koju bi KZK mogla da koristi nakon što se prikupi dovoljno podataka.
- 1.18 U Prilogu B se sumira pravni okvir EU i razmatra usklađenost srpskih propisa.

Kontekst tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Republici Srbiji

Uvod

- 2.1 Konkurentno okruženje karakterišu: a) broj (efikasnih) privrednih subjekata na tržištu; b) stepen diferencijacije proizvoda odnosno usluga; c) broj kupaca i način njihove interakcije sa prodavcima radi vršenja uticaja na cene i količine; d) odnosi (priroda interakcija) između privrednih subjekata u lancu vrednosti; e) barijere za ulazak i/ili izlazak sa tržišta. Na sve ove činioce utiče f) regulatorni okvir.
- 2.2 U ovom delu pružamo detaljan opis karakteristika tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji tako što prikupljamo i analiziramo relevantne kvalitativne i kvantitativne informacije od različitih učesnika na tržištu. Na osnovu prikupljenih informacija:
- pružamo opšti pregled celokupnog tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji;
 - identifikujemo učesnike na tržištu duž čitavog lanca vrednosti i interakciju između njih;
 - opisujemo osobine ponude i tražnje veleprodajnog tržišta usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji;
 - opisujemo regulatorni okvir u prevozu robe u železničkom saobraćaju i utvrđujemo moguća obrazloženja politika kojima se vrše regulatorne intervencije;
 - opisujemo konkurentno okruženje (i ishode) na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju i prepoznavamo moguće prepreke po delotvornu konkurenciju koje će se detaljnije analizirati u drugim delovima Studije.

Veličina tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji

- 2.3 U 2018. godini, železničkom mrežom Srbije prevezeno je 12,3 miliona tona robe, što zajedno čini preko 3,19 milijardi tonskih kilometara. Međunarodni prevoz činio je oko 80% te količine. U tom smislu, u Tabeli 1 prikazane su količine robe prevezene između 2016. i 2018. godine po vrsti prevoza (unutrašnji odnosno međunarodni).

Tabela 1: Tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, ključni pokazatelji učinka, 2016-2018.

Ukupan prevoz robe	2016		2017		2018	
	Vrednost	Učešće	Vrednost	Učešće	Vrednost	Učešće
Tone, hilj.	11.896		12.352		12.317	
Unutrašnji prevoz	3.635	31%	3.202	26%	3.707	30%
Međunarodni prevoz	8.261	69%	9.151	74%	8.610	70%
-Izvoz	2.429	20%	2.625	21%	2.796	23%
-Uvoz	2.918	25%	3.468	28%	2.848	23%
-Tranzit	2.914	24%	3.057	25%	2.966	24%
Tonski kilometri, mil.	3.087		3.288		3.197	
Unutrašnji prevoz	640	21%	532	16%	628	20%
Međunarodni prevoz	2.447	79%	2.756	84%	2.569	80%
-Izvoz	506	16%	567	17%	546	17%
-Uvoz	528	17%	690	21%	561	18%
-Tranzit	1.413	46%	1.499	46%	1.462	45%

Izvor: Republika Srbija, Republički zavod za Statistiku, [Statistika saobraćaja i telekomunikacija](#), broj 169 • godina LXVIII, 28.06.2019. i broj 179 • godina LXVIII, 29.06.2018.

2.4 U Tabeli 2 u daljem tekstu predstavljeno je poređenje količina prevezene robe u drumskom i železničkom saobraćaju i saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima za period od 2016. do 2018. godine. Železnički i drumski saobraćaj činili su veliku većinu (preko 85%) ukupnog prevoza, a cevovodni saobraćaj i saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima bili su manje značajni. Prevoz u železničkom saobraćaju opao je neznatno u 2018. godini u poređenju sa 2017, dok je drumski saobraćaj zabeležio značajan rast. Prevoz u saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima beležio je pad u kontinuitetu tokom perioda do 2016. do 2018.

Tabela 2: Tržište prevoza robe u Srbiji, ključni pokazatelji, 2016-2018.

Ukupan prevoz robe	2016		2017		2018	
	Vrednost	Učešće	Vrednost	Učešće	Vrednost	Učešće
Tone, hilj.	29.434		30.010		33.232	
Železnički saobraćaj	11.896	40%	12.352	41%	12.317	37%
Drumski saobraćaj	9.897	34%	10.120	34%	13.056	39%
Cevovodni saobraćaj	5.622	19%	6.083	20%	6.293	19%
Saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima	2.014	7%	1.448	5%	1.559	5%
Vazdušni saobraćaj	5	0%	7	0%	7	0%
Tonski kilometri, mil.	9.277		10.064		11.295	
Železnički saobraćaj	3.087	33%	3.289	33%	3.196	28%
Drumski saobraćaj	4.299	46%	4.980	49%	6.443	57%
Cevovodni saobraćaj	954	10%	1.049	10%	1.056	9%
Saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima	927	10%	725	7%	580	5%
Vazdušni saobraćaj	10	0%	21	0%	20	0%

Izvor: Republika Srbija, Republički zavod za Statistiku, [Statistika saobraćaja i telekomunikacija](#), broj 169 • godina LXVIII, 28.06.2019. i broj 179 • godina LXVIII, 29.06.2018.

U 2018. godini, železnički saobraćaj činio je 28% ukupnog prevoza u tonskim kilometrima, nasuprot 57% koliko je bio udeo drumskog saobraćaja. Istovremeno, železnicom je prevezeno 37% ukupnog obima prevezene robe u tonama, dok je drumskim putem prevezeno 39%.

2.5 U Srbiji je tokom tri posmatrane godine zabeležen pad učešća prevoza robe u železničkom saobraćaju u poređenju sa drugim vidovima prevoza robe.² Uprkos tome, procenat robe prevezene železnicom u unutrašnjem saobraćaju i dalje je veliki u odnosu na većinu država članica EU (videti Sliku 9).

2.6 U Tabeli 3 prikazan je ukupan prevoz robe od 2016. do 2018. godine po vrsti robe.

Tabela 3: Prevoz robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, 2016-2018.

Međunarodni prevoz	2016		2017		2018		2019*	
	U 000 tona	%	U 000 tona	%	U 000 tona	%	U 000 tona	%
Kontejneri	1.122	8,9	1.090	8,8	1.374	11,5	1.115	13,9
Prazna železnička kola	1.338	18,6	2.174	17,6	2.073	17,3	1.300	16,2
Žitarice, mlinarski proizvodi, zrnasti proizvodi, seme i voće	345	2,7	394	3,2	344	2,9	356	4,4
Nafta	1.270	10,1	1.004	8,1	799	6,7	435	5,4
Motorna vozila	244	1,9	181	1,5	124	1	70	0,9
Metali	1.469	11,7	1.713	13,9	2.010	16,8	1.389	17,3
Rasuti teret, rude i minerali	3.349	26,6	3.142	25,4	2.864	23,9	2.077	25,9
Hemikalije	1.520	12,1	1.710	13,8	1.489	12,4	797	9,9
Šećer, nusproizvodi i otpad prehrambene industrije, itd.	369	2,9	383	3,1	375	3,1	143	1,8
Drvo, celuloza, papir	331	2,6	265 265	2,1	284	2,4	185	2,3
Građevinski materijal	97	0,8	82	0,7	99	0,8	35	0,4
Ostalo	149	1,2	223	1,8	128	1,1	130	1,6
Ukupno	12.602	100	12.361	100	11.963	100	8.032	100

Napomene: Ukupni iznosi su manji od cifara iz podataka Republičkog zavoda za statistiku (Tabela 1). Nismo sigurni šta je uzrok nepodudaranja. SK nije odgovorio na naš zahtev da se ovo pitanje reši. Pretpostavljamo da je reč o robi koju privredni subjekti prevoze za sopstvenu upotrebu.

** Od januara do septembra 2019. godine*

Izvor: „Vrste roba – po vrstama saobraćaja, 16,17 i 1-9 19.xlsx”, CL primio od MGSI 13. januara 2020. godine. Brojke su zasnovane na podacima SK.

2.7 Najveći deo prevezene robe godine 2018. činili su rasuti teret, rude i minerali (23,9%), a zatim i proizvodi od metala (16,8%).

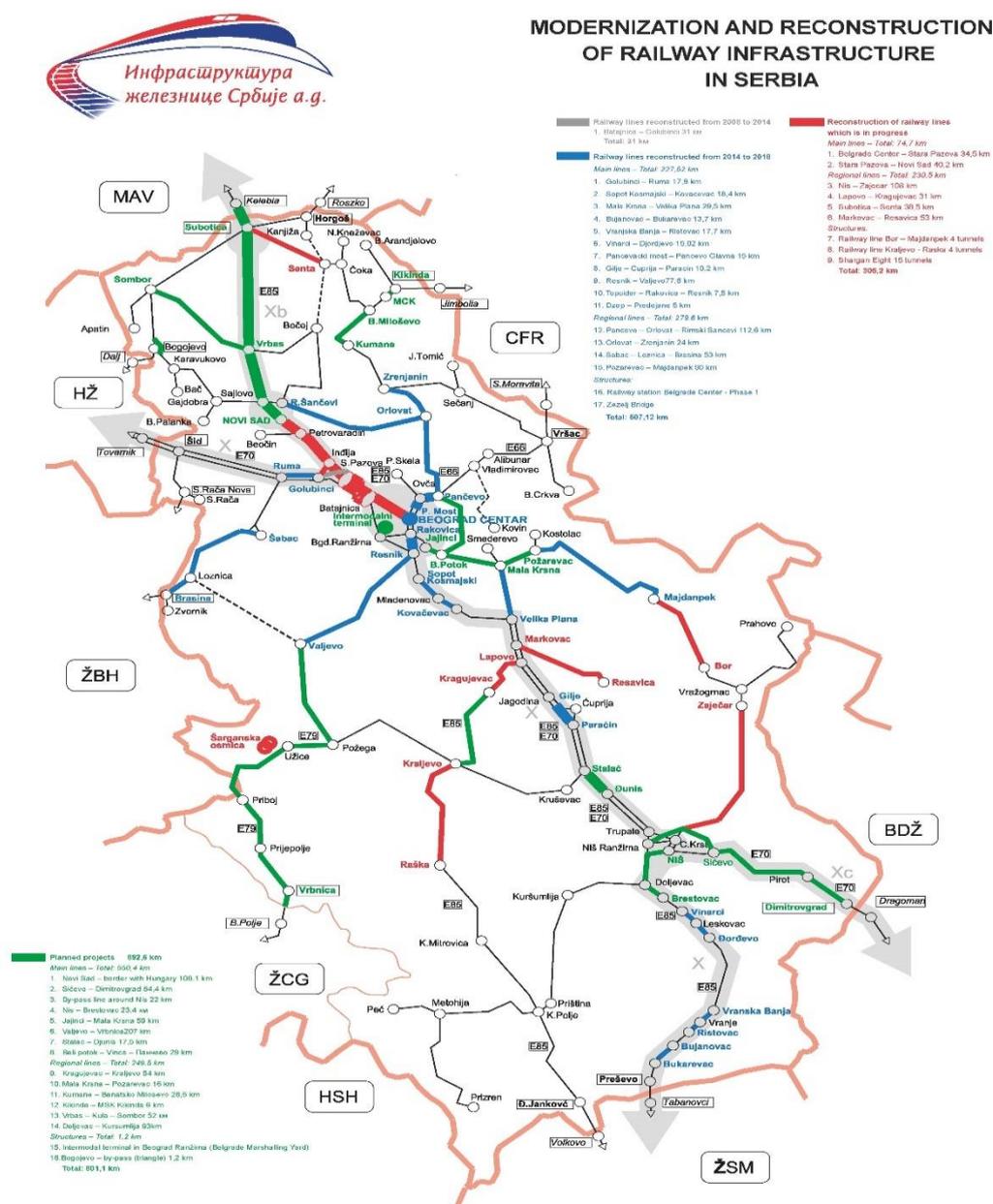
² To može biti posledica značajnih infrastrukturnih radova preduzetih u ovom periodu.

Železnička mreža u Srbiji

Osnovne karakteristike železničke mreže u Srbiji

2.8 Prema podacima MGSI, 2020. godine železnički sistem u Srbiji čine pruge u ukupnoj dužini od 3.724,46 km, od čega su 288,67 km dvokolosečne (7,75% mreže). Ukupno 1.272,69 km pruge (34,17% mreže) je elektrificirano. Železnička mreža u Srbiji prikazana je na Slici 1 u daljem tekstu.

Slika 1: Železnička mreža u Srbiji, 2018.



Izvor: MGSI, primio CL 6. avgusta 2019. godine.

- 2.9 U skladu sa Zakonom o železnici, železničke pruge se kategorišu kao: a) magistralne pruge – od značaja za međunarodni i nacionalni saobraćaj, b) regionalne pruge – od značaja za regionalni i lokalni saobraćaj, c) lokalne pruge – od značaja za lokalni saobraćaj, d) manipulativne pruge – od značaja za privredne subjekte; đ) pruge turističko-muzejske železnice. Spisak ovih pruga može se naći u Izjavi o mreži Infrastrukture Železnica.

Uloga železničke mreže u intermodalnom prevozu

- 2.10 Železnička mreža u Srbiji igra značajnu ulogu u intermodalnom prevozu tereta. Iako nisu dostupni statistički podaci o učešću robe prevezene intermodalnim putem, možemo da iskoristimo najmanje dva pokazatelja koja posredno ukazuju na značaj intermodalnosti. Kao prvo, iz Tabele 3 se vidi da je učešće kontejnerizovanog prevoza u ukupnom međunarodnom prevozu bilo 8,9% u 2016. godini i da je poraslo na 13,9% u 2019. godini. Kao drugo, u Tabeli 4 predstavljene su informacije o pretovaru robe u pristaništima, na stanicama i u drugim objektima. I ovde opažamo sličan trend, pri čemu obim pretovara u 2018. godini raste kako u apsolutnim brojkama tako i u relativnom pogledu u odnosu na prethodne godine, što ukazuje na sve veći značaj intermodalnog prevoza.

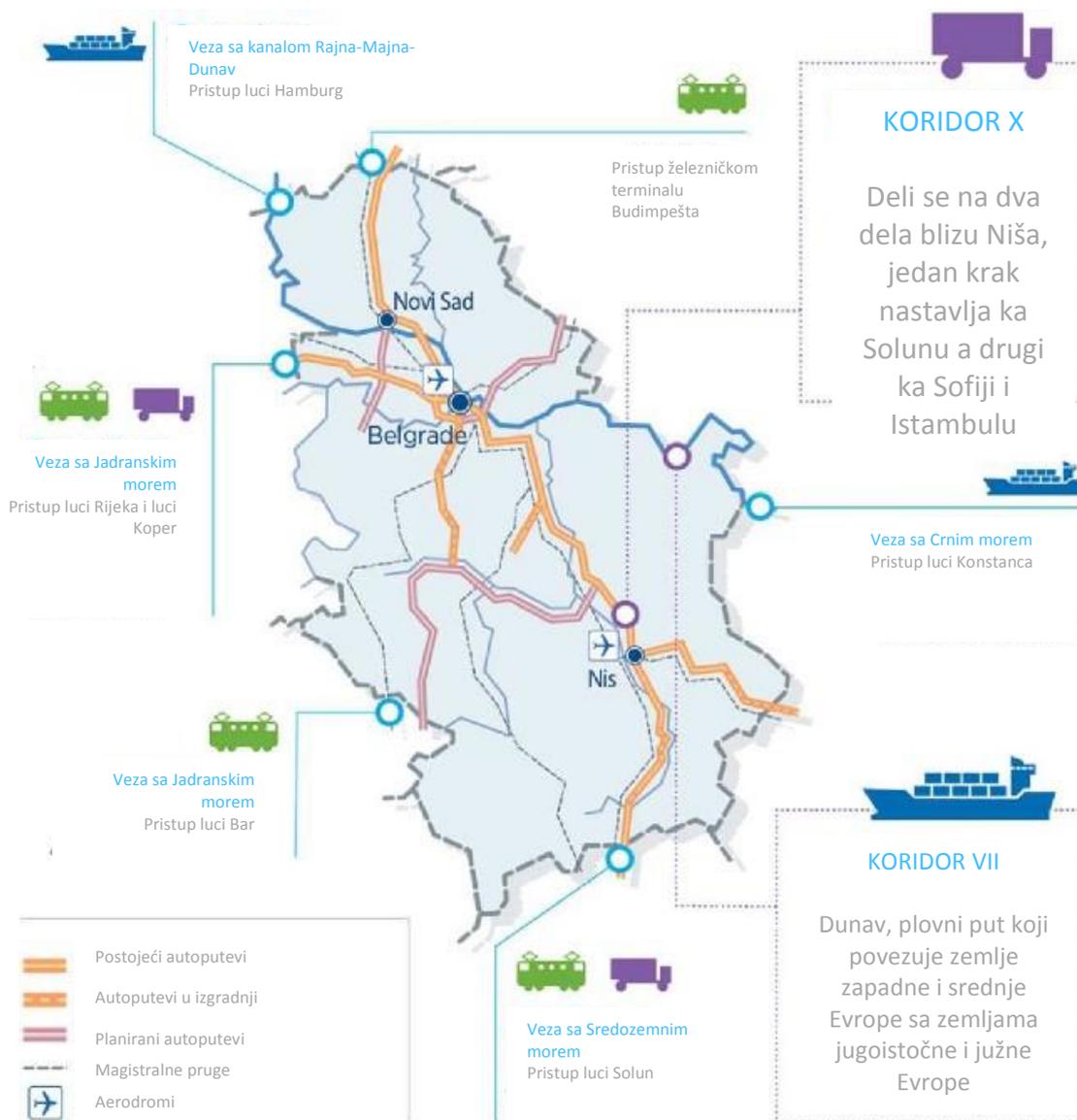
Tabela 4: Pretovar robe u Srbiji

	2016	2017	2018
Pretovar robe, hilj. t.	3.309	3.264	4.003
Pretovar u odnosu na ukupan prevoz (osim tranzita) u železničkom saobraćaju	36,8%	35,1%	42,8%

Izvor: Republika Srbija, Republički zavod za Statistiku, [Statistika saobraćaja i telekomunikacija](#), broj 169 • godina LXVIII, 28.06.2019. i broj 179 • godina LXVIII, 29.06.2018.

- 2.11 Na Slici 2 u daljem tekstu predstavljen je šematski prikaz međusobne povezanosti železničke i drumske mreže i unutrašnjih plovnih puteva u Srbiji i njihove integrisanosti u širu evropsku mrežu.

Slika 2: Glavne železničke, drumske i rečne veze u Srbiji i kroz nju



Napomena: Veza sa Sredozemnim morem takođe omogućava pristup luci Pirej. Takođe postoji mogućnost pristupa turskim lukama ali se ova veza trenutno ne koristi zbog zagušenosti infrastrukture turskih železnica.³

Izvor: Compass Lexecon, na osnovu serbia-investment.com/optimal_geographic_location, pristupljeno 9. oktobra 2019.

Vredi napomenuti da su za uvoz iz Istočne Azije i Severne Amerike za većinu špeditera iz Srbije najčešći izbor luke severnog Jadrana (Rijeka, Koper, Trst). Izbor luka na severnom Jadrana umesto Soluna za robu iz istočne Azije odnosno Roterdama za uvoz iz Severne Amerike može se tumačiti većim značajem koji špediteri pridaju uštedi novca nego brzini. Pošiljke bi iz istočne Azije mogle stići u Beograd više od jednog dana ranije ako bi se

³

Videti J.M. Pepe (2016), Beyond Energy: Trade and Transport in a Reconnecting Eurasia, Springer, str. 384.

usmerile preko Soluna. Prevoz robe iz Severne Amerike do Beograda preko Roterdama uštedeo bi tri dana puta.⁴

Luka Pirej u prethodnom periodu beleži rast i trenutno predstavlja realnu alternativu luci Solun. Luka Istanbul i druge turske luke mogu biti zamena za grčke luke, ali se trenutno ne koriste kao takve zbog zagušenosti železničke infrastrukture u Turskoj (videti fusnotu 3 u gornjem tekstu).

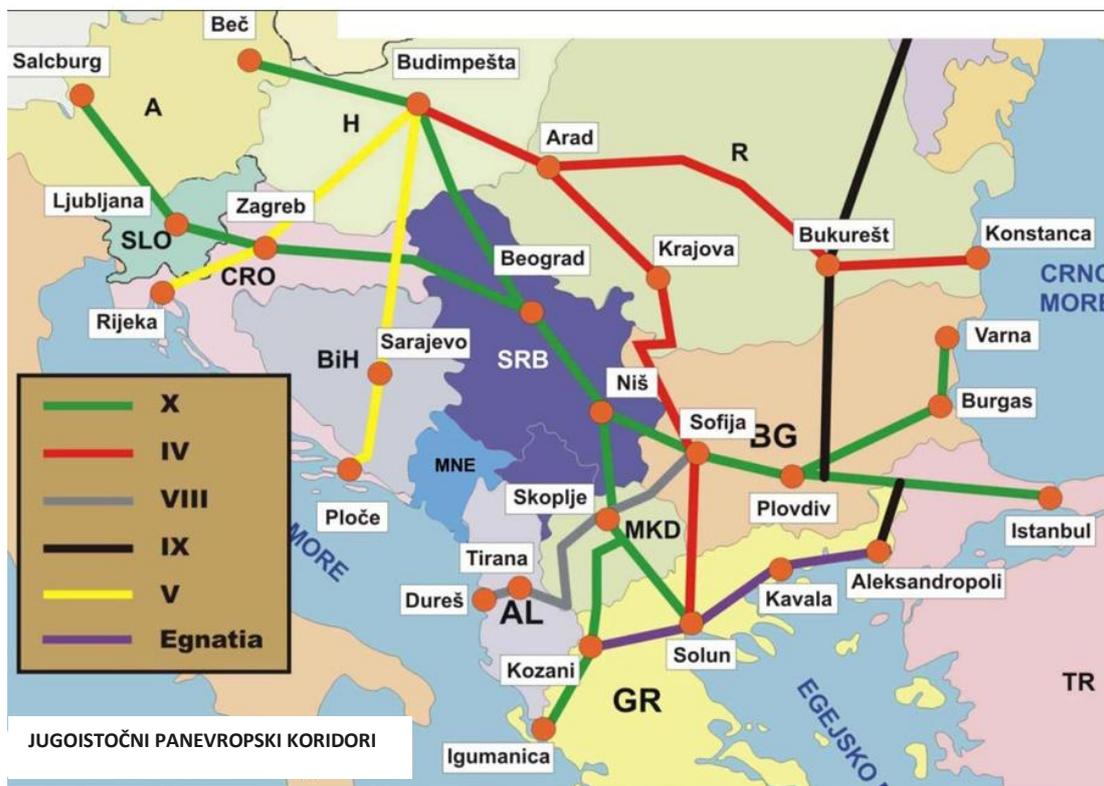
Regionalna integrisanost železničke mreže Srbije

- 2.12 Sistem prevoza robe u Srbiji integrisan je u regionalni sistem putem međudržavnih sporazuma, ali i kroz RailNetEurope (RNE), udruženje upravljača infrastrukture. Asocijacija RNE priprema međunarodnu dokumentaciju i upravlja sistemom naplate naknada, koordinacije trasa i informacija o vozovima.⁵ Srbija učestvuje i u novouspostavljenom železničkom teretnom koridoru (ŽTK) Alpi – zapadni Balkan, u skladu sa Uredbom 913/2010. U okviru Ugovora o transportnoj zajednici sprovode se i aktivnosti sa ciljem regionalne integracije.
- 2.13 Panevropski Koridor X, koji se proteže od Salzburga u Austriji do Soluna u Grčkoj, prolazi kroz teritoriju Srbije. Koridor X obuhvata sledeće železničke pruge od Niša do Preševa (koje su deo i ŽTK Alpi – zapadni Balkan):
- Beograd – Šid – državna granica,
 - Beograd – Mladenovac – Niš,
 - (Beograd) – Rakovica – Jajinci – Mala Krsna – Velika Plana,
 - Niš – Preševo – državna granica.
- 2.14 Sledeće grane se povezuju sa osnovnim pravcem Koridora X:
- Xb, (Budimpešta) – Novi Sad – Beograd (pruga (Beograd) – Stara Pazova – Subotica) i
 - Xc, Niš – Dimitrovgrad – (Sofija – Istanbul) (pruga Niš – Dimitrovgrad – državna granica).

⁴ Videti WBG (2015), "Understanding the Operations of Freight Forwarders Evidence from Serbia", dostupno na adresi documents.worldbank.org/curated/en/352591468000616916/pdf/WPS7311.pdf.

⁵ IŽS (2020), „Izjava o mreži 2020“, str. 17; dostupno na adresi infrazs.rs/lzjavaMreza/lzjava%20o%20mrezi%202020.pdf.

Slika 3: Panevropski koridori (jugoistočna Evropa)



Izvor: promovere.hr/marketingarticles/world-bank-lends-serbia-35-mil-euro-for-corridor-x, pristupljeno 9. oktobra 2019.

- 2.15 ŽTK Alpi – zapadni Balkan proteže se od Austrije do Turske (okvirno trasom zelene linije od Salzburga do Istanbula na Slic 3), i ima dve grane u Austriji, jednu sa početkom u Salzburgu a drugu koja polazi od Linca, koje se spajaju kod slovenačke stanice Zidani most. Dok Slika 3 u gornjem tekstu pomaže da se stekne uvid u mesto i značaj koridora koji prolaze kroz Srbiju, u sledećoj tabeli predstavljeno je više detalja o najznačajnijim železničkim prugama kroz Srbiju:

Tabela 5: Pružni pravci i pruge na Panevropskom koridoru i drugim osama u JIE

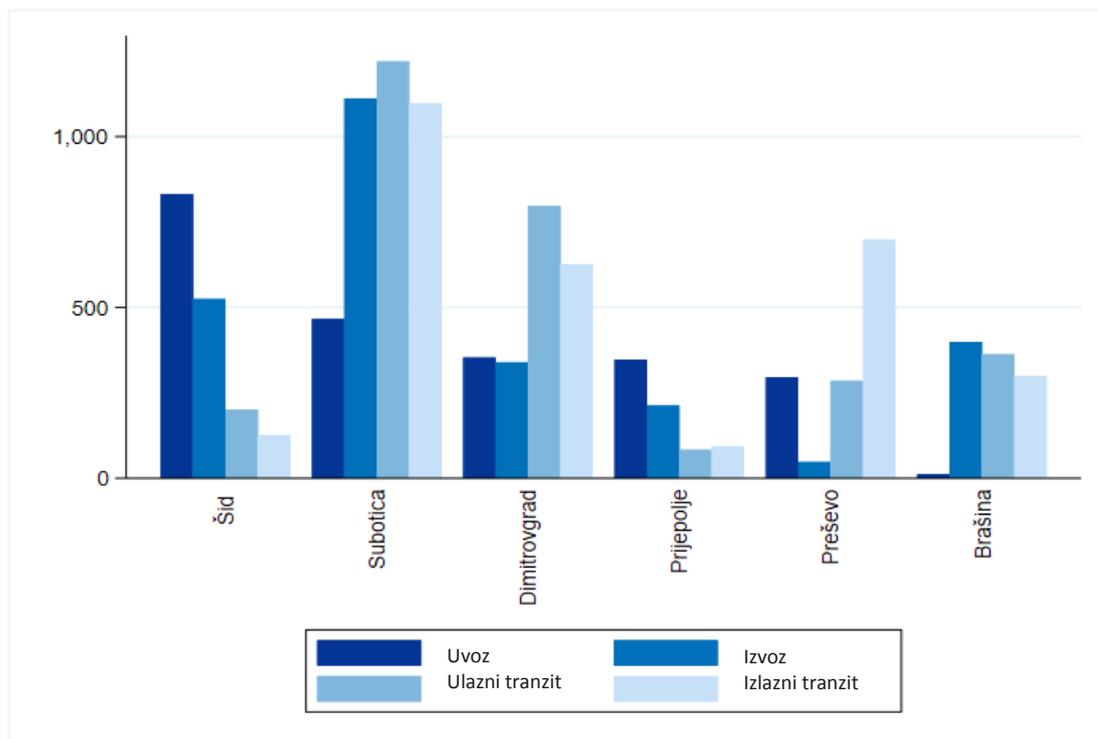
Trasa	Dužina (km)	Panevropski koridor
1. Pruge na Koridoru X	805	
1.1 Beograd – Novi Sad – Subotica – granica Mađarske	183	Xb
1.2 Beograd – Šid – granica Hrvatske	120	X
1.3 Beograd – Niš	241	X
1.4 Niš – Dimitrovgrad – granica Bugarske	104	Xc
1.5 Niš – Preševo – granica Makedonije	157	X
2. Železnički čvor Beograd	/	X
3. Pruge na pravcu Jadran-Rumunija	401	
3.1 Beograd Centar – Pančevo – Vršac – granica Rumunije	102	
3.2 Beograd Centar – Vrbnica – granica Crne Gore	299	
4. Valjevo – Loznica – državna granica	82	
4.1 Valjevo – Lipnica (Loznica)*	68	
4.2 Lipnica (Loznica) – Donja Borina – državna granica	24	
5. Pruge centralne Srbije	565	
5.1 Stalac – Kraljevo – Požega	136	
5.2 Lapovo – Kraljevo – Raška – Rudnica – Donje Jarinje – (General Janković – granica sa Makedonijom)	277	
5.3 Niš – Doljevac – Priština – Kosovo Polje	152	
6. Ruma – Šabac – Loznica – Mali Zvornik – državna granica	109	
7. Subotica – Palić – Horgoš – granica Mađarske	27	

Napomena: * - još nije izgrađena

Izvor: Tabela 1 u Odluci o Nacionalnom programu javne železničke infrastrukture za period od 2017. do 2021. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 73/53, maj 2017, dostupno na adresi pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPorta/eli/rep/sgrs/skupstina/odluka/2017/53/1/reg, pristupljeno 31. avgusta 2019.

- 2.16 Kako bi se bolje razumeo međunarodni značaj železnice u Srbiji, na Slici 4 prikazan je ukupan obim prevoza prema pređenoj državnoj granici u 2017. godini. Tri najveća granična prelaza (Subotica [Mađarska], Šid [Hrvatska] i Dimitrovgrad [Bugarska]) zajedno čine skoro 70% ukupnog obima međunarodnog prevoza.

Slika 4: Tokovi prevoza u železničkom saobraćaju (u hiljadama tona) na najvećim graničnim prelazima, 2017.



Izvor: Compass Lexecon, na osnovu „Relacije - IZV UVZ TRZ 15,16,17 i 1-9 18.xlsx“, primljeno od SB 9. jula 2019. SB je prethodno primila ove podatke od MGSI; brojke su zasnovane na podacima SK.

Odabrani pružni pravci

- 2.17 Nakon konsultacija sa MGSI, DŽ i KZK, odabrali smo sledeće pružne pravce za detaljnije razmatranje:
- Subotica – Dimitrovgrad;
 - Subotica – Preševo;
 - Šid – Beograd;
 - Subotica – Prijepolje.
- 2.18 Prve dve pruge su glavni međunarodni tranzitni pravci kroz Srbiju, treća predstavlja vezu između luka Rijeka odnosno Koper i Beograda, a četvrta vezu sa crnogorskom lukom Bar. Na Slici 4 se takođe vidi da su Subotica, Dimitrovgrad i Šid tri najznačajnija granična prelaza za prevoz robe u železničkom saobraćaju u Srbiji.
- 2.19 U Tabeli 6 u daljem tekstu predstavljene su osnovne karakteristike ovih pružnih pravaca.

Tabela 6: Karakteristike glavnih pružnih pravaca, 2018.

Pravac	Karakteristike			Pokazatelji učinka (SK)		Alternativa
	Dužina (km)	Vreme tranzita (u satima)	Brzina (km/č)	Roba (u 000 tona)	Prevoz (mil. neto tonskih km)	
Subotica – Dimitrovgrad	548	24	23	643*	352,4*	Koridor IV (dru mski)
Dimitrovgrad – Subotica				680*	372,6*	
Subotica – Preševo	603	30/32	19	520	313,6	Koridor IV (drum ski)
Preševo – Subotica				295	177,9	
Šid – Beograd	120	16	7.5	132,3	15,9	Drums ki
Beograd – Šid		15	8	97,9	11,7	
Subotica – Prijepolje	503	42	12	26,8	13,5	Drums ki
Prijepolje - Subotica				23,7	11,9	

Izvor: Odgovori Srbija Karga na ZDI; podaci o graničnim prelazima dobijeni od MGSI.

- 2.20 Nažalost, odgovori učesnika na tržištu na ZDI ne sadrže detaljnije informacije o ovim pravcima, te smo morali da pristupimo analizi na nivou železničke mreže u celini.

Lanac vrednosti na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju

- 3.1 U daljem tekstu dajemo pregled strukture tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji. U tom smislu, prvo identifikujemo relevantne subjekte u lancu vrednosti prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, a potom opisujemo i odnose između njih.

Glavni akteri i interakcija između njih

Delatnosti i akteri

- 3.2 Lanac vrednosti se sastoji od više funkcija koje mogu da predstavljaju odvojena – ali istovremeno i povezana – tržišta. Izrada mape lanca vrednosti iz koje se vide njegove sastavne funkcije predstavlja ključni korak, pošto se dinamika tržišta, pravila i državne intervencije mogu razlikovati od jedne do druge funkcije.
- 3.3 Tabela 7 Tabeli 7 su opisane glavne delatnosti i akteri prisutni na različitim nivoima na većini tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju, dok je u Tabeli 8 dat opšti pregled lanca vrednosti prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji.

Tabela 7: Delatnosti i akteri u lancu vrednosti prevoza robe u železničkom saobraćaju i logističkih usluga

Funkcije		Izvor inputa	Veleprodaja	Maloprodaja
Delatnosti	Unimodalne	Železnička infrastruktura (Prateće) usluge	Prevoz: proizvod, vrsta pošiljke, daljina, brzina isporuke, itd.	
	Multimodalne	Luke, aerodromi, drumska infrastruktura Intermodalne (prateće) usluge	Logističke usluge: skladištenje, stovarišta, sortiranje, pakovanje, prerada	Špedicija

Akteri	Unimodalni	Upravljač infrastrukture Pružaoi (pratećih) usluga	Železnički i drugi prevoznici	Špediteri / krajnji korisnici
	Multimodalni	Luke, aerodromi, upravljači drumske infrastrukture Pružaoi intermodalnih (pratećih) usluga	Pružaoi logističkih usluga	

Izvor: Compass Lexecon na osnovu WBG (2019), "Guidance for assessing market dynamics and government interventions that restrict competition: Focus on Cargo Transport and Logistics".

Tabela 8: Lanac vrednosti – tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji

Uloga	Opis	Aktivni akteri
Upravljač železničke infrastrukture	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje javnom železničkom infrastrukturom i njeno održavanje • Organizovanje i regulisanje železničkog saobraćaja • Obezbeđenje pristupa i korišćenja javne železničke infrastrukture svim zainteresovanim železničkim prevoznicima • Zaštita javne železničke infrastrukture 	IŽS
Pružaoци osnovnih usluga	<ul style="list-style-type: none"> • Manevrisanje • Skladištenje • Snabdevanje električnom energijom • Snabdevanje gorivom • Ostale usluge 	<ul style="list-style-type: none"> • Teretni terminali • Šinvoz, Želvoz, Intermehanika (radionice za održavanje železničkih vozila) • SK i Srbija Voz (objekti za određene radionice) • IŽS (manevrisanje u 5 najvećih stanica)
Dobavljači lokomotiva / vagona	Iznajmljivanje ili prodaja lokomotiva/ vagona	Inostrani dobavljači
Železnički prevoznici	Pružanje usluga prevoza robe	<ul style="list-style-type: none"> • Srbija Kargo • Kombinovani Prevoz • Neo Cargo Logistic • Despotija • Eurorail • Pannon Rail
Pružaoци logističkih usluga	Pružanje logističke infrastrukture i usluga	<ul style="list-style-type: none"> • Nelt • Milšped • Standard Logistic • Panšped
Špediteri	Omogućavanje kretanja robe duž logističkog lanca	<ul style="list-style-type: none"> • Trans Cargo Logistic • Milšped • Transfera • StarAgent Plus • EuroLog • DB Schenker • Cosco Shipping

Izvor: Compass Lexecon

3.4 Lanac vrednosti prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji čine sledeći akteri:

- Upravljač železničke infrastrukture (izvor inputa u skladu sa

- Tabela 7). U Srbiji, upravljanje železničkom infrastrukturom smatra se delatnošću od opšteg (javnog) interesa. Infrastrukturom upravlja IŽS, u državnom vlasništvu, kao jedini upravljač železničkom mrežom u Republici Srbiji.⁶ Delatnosti IŽS obuhvataju upravljanje javnom železničkom infrastrukturom i njeno održavanje, organizovanje i regulisanje železničkog saobraćaja, obezbeđenje pristupa i korišćenja javne železničke infrastrukture svim zainteresovanim železničkim prevoznicima i zaštitu javne železničke infrastrukture. Infrastruktura Železnica Srbije pruža i dopunske i prateće usluge prevoznicima robe, kao što je navedeno u stavovima od 4.25. do 4.32.
- Pružaoци osnovnih usluga (izvori inputa). Osnovne usluge u železničkom saobraćaju podrazumevaju manevrisanje, skladištenje, snabdevanje električnom energijom, snabdevanje gorivom, merenje robe, održavanje i popravke, angažovanje vučnog voza u slučaju nezgode, i tako dalje. Ove usluge pružaju teretni terminali,⁷ od kojih su deset intermodalni („terminali za kombinovani transport“).⁸ Privatni subjekti kao što su Šinvoz, Želvoz i Intermehanika pružaju sporedne usluge uglavnom u radionicama za održavanje vozila. SK i Srbija Voz takođe imaju objekte koji se mogu koristiti kao radionice za određene lokomotive i vagone. Usluge manevrisanja pružaju železnički prevoznici, osim u 5 najvećih stanica, gde ih pruža IŽS.⁹
- Preduzeća koja iznajmljuju lokomotive i/ili vagone drugim subjektima (izvori inputa). Nismo bili u stanju da identifikujemo nijedno ovakvo preduzeće sa sedištem u Srbiji, ali moguće je zakupiti ili kupiti železnička vozila u inostranstvu, kako neposredno od proizvođača tako i na sekundarnom tržištu.

⁶ U skladu sa Izjavom o mreži IŽS (videti u gornjem tekstu, str. 10), železnička infrastruktura obuhvata donji gornji stroj pruge, tunele, mostove i ostale objekte na pruži, stanične koloseke, bezbednosne, signalne i telekomunikacione instalacije, postrojenja za stvaranje, transformisanje i distribuciju električne energije i zgrade za takve instalacije ili postrojenja, pružnu opremu, zgrade železničkih službenih mesta i ostale objekte u pružnom pojasu koji su u funkciji regulisanja železničkog saobraćaja i održavanje železničke infrastrukture, terminale, pružni pojas i vazdušni prostor iznad pruge u visini od 12 m odnosno 14 m kod dalekovoda napona preko 220 kV, mereno iznad gornje ivice šine.

⁷ U Izjavi o mreži (videti fusnotu 5 u gornjem tekstu) „robni/teretni terminali“ na železničkoj mreži kojom upravlja IŽS definišu se kao sva službena mesta otvorena za robni rad gde se obavlja utovar/istovar i pretovar robe. U Izjavi o mreži se pravi razlika između stanica, terminala za kombinovani (intermodalni) prevoz robe i lučkih terminala. Videti i spisak terminala sa kapacitetima za prihvatanje kontejnera na adresi srbcargo.rs/sr/kombinovani-prevoz/.

⁸ Videti Uredbu o odvijanju kombinovanog transporta do i od terminala za kombinovani transport („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 26/2018).

Pored toga, Milšped planira da izgradi sopstveni intermodalni terminal jer očekuje da će obim prevoza železnicom porasti pošto se završi obnova železničke infrastrukture. Milšped namerava da izgradi javni intermodalni terminal kome će zainteresovani moći da pristupe uz naknadu i da u tom terminalu pruža sve sporedne usluge. – Intervju sa predstavnicima Milšpeda, 16. avgust 2019.

⁹ Intervju sa predstavnicima ISR, 2. avgust 2019, pitanje dostupnosti usluga Srbija Voz postavljeno je tokom intervju sa predstavnicima KP u februaru 2020. godine.

- Železnički prevoznici (pružaoci usluga u veleprodaji, korisnici inputa). Železnički prevoznici su privredni subjekti ili druga pravna lica čija je osnovna delatnost pružanje usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju i koji imaju važeću licencu. U Srbiji posluje 9 železničkih prevoznika (robe) sa važećom licencom i bezbednosnim sertifikatom, a samo njih 5 bilo je aktivno na tržištu 2018. godine: Srbija Kargo (SK), Kombinovani prevoz (KP), Neo Cargo Logistic (NCL), Despotija i Eurorail.¹⁰ Svi ovi subjekti su tek nedavno ušli na tržište, a prvi od njih je dobio svoje prve trase u junu 2016.¹¹ Pojedini železnički prevoznici stekli su ili su u postupku sticanja dozvola isključivo za prevoz robe za sopstvene potrebe. Na tržištu je 2019. počeo da posluje i Pannon Rail, šesti prevoznik robe u železničkom saobraćaju. Železnički prevoznici su detaljnije obrađeni u nastavku ovog dela, kao i u Delu 4.
- Pružaoци logističkih usluga (pružaoci usluga u veleprodaji). Pružaoci usluga špedicije i prevoza oslanjaju se na logističku infrastrukturu i usluge za svoje delatnosti. Magacini i privremeni depoi koriste se za skladištenje i kao platforme za doradu ili obavljanje usluga sa dodatnom vrednošću na robi (poput prepakivanja i obeležavanja), a služe i kao centri za distribuciju. Logističke firme koje posluju u Srbiji, poput Nelta i Milšpeda (za intermodalne usluge) pružaju široku lepezu usluga,¹² među kojima su usluge carinjenja, skladištenja i organizacije (intermodalnog) prevoza. Nelt, kao upravljač intermodalnog terminala, pruža i usluge kontejnerskog terminala koje obuhvataju obradu punih i praznih kontejnera, a Milšped pruža i usluge železničkog prevoza posredstvom SK i KP. Standard Logistic je specijalizovan za logistiku nafte i naftnih derivata i hemijskih proizvoda u jugoistočnoj Evropi. Panšped pruža čitavu lepezu logističkih usluga, a u Srbiji koristi SK kao svog jedinog železničkog prevoznika.
- Špediteri (pružaoci usluga u maloprodaji, korisnici usluga u veleprodaji). Špediteri organizuju prevoz, prate postupak carinjenja za račun svojih klijenata i rešavaju probleme koji se javljaju u prevozu robe. Njihova uloga je da pojednostave kretanje robe duž logističkog lanca i postaraju se da su transportne veze pouzdane, prilagođene proizvodu i ažurne. To podrazumeva zakup prostora, dispečerske usluge i dostavu robe krajnjem korisniku, popunjavanje sve relevantne dokumentacije, posredovanje u naplati usluga prevoza i druge poslove vezane za usluge koje je potrebno pružiti duž logističkog lanca. U Srbiji postoji preko 150 špeditera koji igraju značajnu ulogu na tržištima prevoza robe u železničkom saobraćaju. Najveći broj međunarodnih špeditera u Srbiji pruža sopstvene usluge prevoza, ali ne i u železničkom saobraćaju. Većina špeditera koristi multimodalni transport za manje od 25% svojih pošiljaka, a blizu jedne četvrtine ne koristi multimodalni transport ni za jednu pošiljku.¹³ Među najvećim špediterima u Srbiji su

¹⁰ Direkcija za železnice (2018), „Izveštaj o regulisanju tržišta železničkih usluga“, dostupno na adresi raildir.gov.rs/izvestaji.php.

¹¹ U toku intervjua održanog 2. avgusta 2019, predstavnici KP navode da su prve usluge prevoza robe u železničkom saobraćaju pružili u aprilu 2017. godine.

¹² Odgovori preduzeća Nelt i Milšped na ZDI, novembar 2019.

¹³ Videti fusnotu 4 u gornjem tekstu.

Trans Cargo Logistic (TCL), Milšped, Transfera (sarađuje sa kineskim korisnicima), StarAgent Plus (generalni agent firme Maersk u Srbiji), EuroLog, PanŠped, Schenker, Cosco Shipping, Rail Cargo Hungaria, Mars Logistics, Turk Rail, Amber Rail i Železnički integralni transport Beograd.

- Konačno, drugi tržišni inputi poput vagona, osiguranja i licenciranih mašinovođa omogućavaju pružanje usluga prevoza i logistike. Obuku mašinovođa organizuje SK (u centrima za osposobljavanje),¹⁴ ali bilo koji prevoznik ima pravo da organizuje ovaj vid obuke. SK je u proteklih nekoliko godina osposobio približno 200 novih mašinovođa. SK osposobljava samo mašinovođe koje zapošljava SK, ali oni nisu dužni da ostanu na radu u SK nakon završetka obuke.

Interakcija između aktera u lancu vrednosti

- 3.5 Kao što je napred već navedeno, IŽS omogućava železničkim prevoznicima pristup železničkoj infrastrukturi. Sporedne usluge im pored IŽS mogu pružati i drugi pružaoci usluga. Opremu (npr. lokomotive, vozila itd) kupuju ili zakupljuju od samih proizvođača ili od preduzeća koja se bave iznajmljivanjem. Osim SK, železnički prevoznici u Srbiji uglavnom nisu vlasnici vagona niti ih imaju u zakupu, već upravljaju vozovima sastavljenim od kola u vlasništvu korisnika (koji je najčešće špediter).
- 3.6 Železnički prevoznici nude usluge prevoza robe u železničkom saobraćaju na veleprodajnom i maloprodajnom tržištu. Železnički prevoznici i pružaoci logističkih usluga mogu zaključivati ugovore neposredno sa korisnicima (što je slučaj uglavnom kod velikih industrijskih korisnika kao što su Serbia Zijin Bor Copper, HBIS i FIAT Kragujevac) ili posredno putem špeditera (za većinu ostalih korisnika). U Tabeli 9 prikazane su različite vrste poslovnih ugovora koji postoje u lancu vrednosti i navodi se koji od njih mogu potencijalno biti u nadležnosti špeditera u svakom od ovih slučajeva.

14

Prosečno vreme potrebno za obuku mašinovođe je 2,5 godine.

Tabela 9: Mogući poslovni ugovori u lancu vrednosti

Koje usluge su potrebne za prevoz robe?	Železnički saobraćaj	Logističke usluge (prepakivanje, skladištenje, carinjenje)	Drugi vidovi saobraćaja (vodni, drumski, vazdušni)
Korisnik ugovara svaku uslugu posebno	Železnički prevoznik	Pružalac usluga – treće lice	Drugi prevoznik
Korisnik zasebno angažuje železničkog prevoznika i špeditera	Železnički prevoznik	Špediter	
Korisnik angažuje samo špeditera, a špediter angažuje železničkog prevoznika	(Železnički prevoznik)		Špediter
Korisnik angažuje samo špeditera, koji pruža sve usluge koristeći sopstvena sredstva	Špediter		

Napomena: Moguće su brojne druge opcije i kombinacije usluga i ugovaranja, ali ove su relevantne za konkurenciju u segmentu železničkog saobraćaja.

Izvor: Compass Lexecon, zasnovano na WBG (2019), "Guidance for assessing market dynamics and government interventions that restrict competition: Focus on Cargo Transport and Logistics".

- 3.7 Kako navode anketirani učesnici, na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji najčešći je ugovorni odnos kod koga korisnik angažuje samo špeditera a špediter angažuje železničkog prevoznika (označen podebljanim slovima u tabeli u gornjem tekstu).¹⁵ Veliki privredni subjekti ponekad angažuju železničke prevoznike nezavisno od špeditera, kao što je navedeno u stavu 3.6.
- 3.8 Krajnji korisnici najčešće ne potpisuju dugoročne ugovore sa špediterima.¹⁶
- 3.9 Javni subjekti uglavnom potpisuju ugovore nakon sprovedenog tenderskog postupka, i tako dodeljeni ugovori se najčešće izvršavaju u toku jedne godine (ili, krajnje izuzetno, tokom dve ili tri godine). [poverljivo].¹⁷
- 3.10 Privatni subjekti uglavnom potpisuju jednokratne ugovore u skladu sa svojim potrebama, a ne raspisuju javne nabavke niti koriste mehanizam okvirnih sporazuma.¹⁸

¹⁵ Odgovori železničkih prevoznika i logističkih preduzeća na ZDI, novembar 2019.

¹⁶ Intervju sa predstavnicima Milšpeda, 16. avgust 2019.

¹⁷ Isto.

Tržište usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju

- 3.11 U ovom odeljku detaljnije ispitujemo ključne osobine tržišta usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji. Potom razmatramo učešće države i nehorizontalnu integraciju u meri u kojoj mogu da naruše konkurenciju na ovom tržištu.

Ponuda usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju

- 3.12 Da bi mogli da pružaju usluge prevoza na železničkoj infrastrukturi IŽS, železnički prevoznici dužni su da zaključe ugovor o korišćenju železničke infrastrukture sa IŽS i imaju važeću licencu za prevoz u železničkom saobraćaju i važeći sertifikat o bezbednosti za prevoz, a obe ove isprave izdaje DŽ.
- 3.13 Na dan 14.01.2019. godine u Srbiji je poslovalo 20 železničkih prevoznika sa licencom, uključujući i društva za prevoz putnika, od kojih je 11 imalo važeći sertifikat o bezbednosti.¹⁹ Prema navodima MGSI, mali broj pribavljenih bezbednosnih sertifikata posledica je tekućih i planiranih radova na infrastrukturi. Ovo ministarstvo očekuje da će novi železnički prevoznici ući na tržište nakon završetka radova.²⁰ Direkcija za železnice saopštila je da nijedno društvo koje je podnelo zahtev za izdavanje sertifikata o bezbednosti nije odbijeno.²¹
- 3.14 Od 11 železničkih prevoznika koji imaju važeći sertifikat o bezbednosti, samo 6 (navedenih u stavu 3.4) bilo je aktivno na polju prevoza robe u 2019. Svi prevoznici robe u železničkom saobraćaju u načelu prevoze sve vrste robe i pokrivaju sve trase u Srbiji (odnosno rezervišu ih).
- 3.15 Železnički prevoznici takođe moraju imati pristup železničkoj infrastrukturi i uslužnim objektima u kojima se pružaju osnovne usluge vezane za železnički saobraćaj. Njih čini dostupnim IŽS na nediskriminatornoj osnovi. I lokomotive su ključni input za poslovanje na tržištu. Privatni prevoznici mogu da zakupe deo svojih vozni sredstava. SK ima daleko najveći vozni park u Srbiji, a vlasnik je i vagona koje ne iznajmljuje drugim prevoznicima.²²
- 3.16 U Tabeli 10 u daljem tekstu predstavljene su ključne karakteristike železničkih prevoznika aktivnih u Srbiji.

¹⁸ Isto.

¹⁹ Videti fusnotu 10 u gornjem tekstu, str. 9-10.

²⁰ Intervju sa predstavnicima MGSI, 29. januar 2020.

²¹ Intervju sa predstavnicima DŽ, 29. januar 2020.

²² Intervju sa predstavnicima SK, 1. avgust 2019.

Tabela 10: Železnički prevoznici, Srbija, 2018.

Železnički prevoznik	Vlasništvo	Vreme ulaska na tržište	Trase na kojima posluje	Vrste robe koje prevozi	Oprema
Srbija Kargo	100% državno	Pređašnji monopolista	Sve	[poverljivo]	Sopstvene lokomotive, sopstveni i zakupljeni vagoni
Kombinovani Prevoz	Privatno	Jun 2016.	Sve osim ka Crnoj Gori	[poverljivo]	Sopstvene i zakupljene lokomotive
NCL	Privatno	Septembar 2018.	Dimitrovgrad (granica) – Šabac i Brasina, Dimitrovgrad – Subotica	[poverljivo] ²³	Zakupljene lokomotive i vagoni
Despotija	Privatno	Septembar 2017.	Despotovac – Vojvodina	[poverljivo]	Sopstvene lokomotive i vagoni
Eurorail	Privatno	2018.	Vršac – Novi Sad i Vršac – Surčin	[poverljivo]	Zakupljene lokomotive (zakup unutar grupacije)
Pannon Rail	Privatno	Jun 2019.	Subotica – Zrenjanin, Subotica – Pančevo i druge	[poverljivo]	Zakupljene lokomotive

Napomena: Eurorail trenutno nije aktivan.

Izvor: Compass Lexecon na osnovu razgovora sa učesnicima na tržištu i odgovora na ZDI; intervju sa prof. Bojovićem iz jula 2019.

- 3.17 U Delu 6 ukratko opisujemo karakteristike glavnih konkurenata na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju. Treba naglasiti da velike firme kojima su u Srbiji potrebne usluge prevoza robe mogu sami da postanu prevoznici (da ostvare tzv. uzvodnu vertikalnu integraciju, poput NIS-a). Nekoliko privrednih subjekata počelo je poslednjih godina da obavlja delatnost prevoza robe u železničkom saobraćaju za sopstvene potrebe: to su ZGOP a.d. Novi Sad, JP EPS Beograd – ogranak TENT, ATM BG Beograd, Elixir group Šabac i NIS a.d. Novi Sad (poslednja dva su pribavila neophodne dozvole ali ne pružaju usluge železničkog prevoza robe na javnoj železničkoj infrastrukturi).

Tražnja za uslugama prevoza robe u železničkom saobraćaju

Krajnji korisnici prevoza robe/špediteri

- 3.18 Među najvećim korisnicima usluga prevoza robe su Serbia Zijin Copper Bor, HBIS Group Iron & Steel d.o.o. Beograd, FIAT Kragujevac, poljoprivredna preduzeća Delta, Vital i Rubin, TENT Obrenovac, Termoelektrana Morava Svilajnac i Naftna Industrija Pančevo. Većina ovih kompanija je među najvećim korisnicima usluga SK.²⁴ Strateški sporazumi ne podrazumevaju i dugoročne obaveze, jer ugovori mogu da se revidiraju na godišnjem nivou.²⁵ [poverljivo].²⁶
- 3.19 U pojedinim slučajevima, špediteri posluju kao posrednici između prevoznika robe i krajnjih korisnika, kada oni odlučuju koji će se proizvodi i količine prevoziti železnicom. TCL, Euro Look, AM-PA Sped, DB Schenker, Rail Cargo Logistics (Austrija) i Transagent su među najvećim špediterima. SK takođe radi kao špediter u unutrašnjem saobraćaju, ali ne i u međunarodnom (ovu uslugu su nudili 2018. godine ali to više ne čine usled unutrašnjeg restrukturiranja).²⁷
- 3.20 Nažalost, korisnici usluga saobraćaja uglavnom nisu odgovorili na naše ZDI. Cosco Shipping (Dragon Maritime) smatra železnički prevoz kontejnerskih pošiljaka značajnim činiocem u razvoju multimodalnog prevoza na srpskom tržištu i dopunom daljem razvoju pomorskog saobraćaja. Usporavanje ukupnog vremena tranzita u intermodalnom prevozu kontejnera usled radova na rekonstrukciji železničke infrastrukture navedeno je kao ograničenje.²⁸
- 3.21 Elixir Group navodi da koristi samo usluge SK za železnički prevoz iako je i sama pribavila dozvolu za prevoz robe za sopstvene potrebe. Ovo može posredno da ukazuje na to da je kvalitet usluga SK dovoljno visok, te da Elixir ne mora da obavlja sopstveni prevoz, ali može da bude znak i da su tarife SK u domaćem saobraćaju niske.²⁹
- 3.22 Predstavnici Panšpeda tvrde da drumski saobraćaj predstavlja značajnu konkurenciju železnici, kako u pogledu cene tako i operativno. Priznaju, međutim, da je ta konkurencija ograničena u smislu vrste tereta, vrednosti i isporuke. Pored toga, smatraju da je nedovoljan broj intermodalnih terminala glavna prepreka razvoju kombinovanog prevoza.³⁰

²⁴ Videti fusnotu 22 u gornjem tekstu. Međutim, treba napomenuti da, prema MGSI, SK ne posluje kao špediter.

²⁵ Odgovori železničkih prevoznika i logističkih preduzeća na ZDI, novembar 2019.

²⁶ Videti fusnotu 11 u gornjem tekstu.

²⁷ Videti fusnotu 22 u gornjem tekstu.

²⁸ Odgovor Dragon Maritime SEE na ZDI, novembar 2019.

²⁹ Odgovor Elixir Group na ZDI, novembar 2019.

³⁰ Odgovor Panšpeda na ZDI, novembar 2019.

- 3.23 Schenker, sa druge strane, naglašava komplementarnost drumskog i železničkog saobraćaja i ukazuje na potencijal koji njihovo kombinovanje ima za skraćanje vremena tranzita. Takođe navodi da njegovi klijenti često ne obraćaju dovoljno pažnje na kvalitet i pouzdanost pružalaca usluga prevoza.³¹
- 3.24 TCL navodi da su glavni činioci koji utiču na korisnika pri izboru pružaoca usluga prevoza: 1) cena; 2) kvalitet; 3) pouzdanost; 4) dostupnost odgovarajućih kapaciteta; i 5) kontinuitet pružanja usluge.³²
- 3.25 U Tabeli 11 u daljem tekstu predstavljene su glavne karakteristike najvećih korisnika usluga prevoza robe i špeditera.

³¹ Odgovor Schenkera na ZDI, novembar 2019.

³² Odgovor TCL-a na ZDI, novembar 2019.

Tabela 11: Glavni korisnici usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju u 2018.

Krajnji korisnik	Vlasništvo	Železnički prevoznik	Vrsta robe	Količina robe u tonama, 2018.	Vrsta saobraćaja
Naftna Industrija Srbije	29,87% državno	SK	Nafta i naftni derivati	[poverljivo]	Unutrašnji saobraćaj, uvoz i izvoz
HIP-Petrohemija	> 70% državno	SK	Naftni gas, benzin	[poverljivo]	Unutrašnji saobraćaj
HBIS Group Serbia Iron & Steel	Privatno	SK	Koks, ruda gvožđa, proizvodi i poluproizvodi od gvožđa i čelika	[poverljivo]	Unutrašnji saobraćaj, uvoz i izvoz
FCA Serbia d.o.o.	33% državno	SK	Automobili	[poverljivo]	Uvoz i izvoz
Elixir Group	privatno	SK	Poljoprivredni proizvodi	[poverljivo]	Unutrašnji saobraćaj, uvoz i izvoz
Elektroprivreda Srbije	Državno	SK*, sopstvena sredstva	Ugalj	[poverljivo]*	Unutrašnji saobraćaj
SERBIA ZIJIN BOR COPPER	37% državno	SK	Ruda bakra i koncentрати	[poverljivo]	Uvoz i unutrašnji saobraćaj
Špediteri					
DB Schenker	Država Nemačka	SK	Razno	[poverljivo]	Međunarodni saobraćaj
RC Austria	Država Austrija	SK	Razno	[poverljivo]	Međunarodni saobraćaj
SI Cargo Logistics	Država Slovenija	SK	Kvarcni pesak, razno	[poverljivo]	Međunarodni saobraćaj
Milšped	Privatno	SK, KP, Adria Rail	Hemijski proizvodi, šećer, aluminijum	[poverljivo]	Međunarodni saobraćaj
Eurologsystem DOO Beograd	Privatno	SK	Žitarice, uljarice, životinjska hrana i glina	[poverljivo]	Iz Srbije za Italiju

*Napomena: * - Podaci za TENT Obrenovac i TENT Piskanja. Podaci o količini robe predstavljaju poslovnu tajnu. FIAT, Delta, Vital i Rubin nisu navedeni u tabeli jer je vrednost njihovih ugovora sa SK manja nego za navedene korisnike.*

Izvor: Agencija za privredne registre i odgovori železničkih prevoznika i logističkih preduzeća na ZDI, novembar 2019.

Manji učesnici na tržištu

- 3.26 U ovom delu predstavljamo kvantitativne informacije o korisnicima usluga pojedinih manjih učesnika na tržištu. Podaci nisu prikazani u jedinstvenom formatu jer su učesnici na tržištu dostavljali informacije u različitim formatima.
- 3.27 U Tabeli 12 u daljem tekstu prikazan je prihod KP iz poslovanja sa najvećim korisnicima u 2017. i 2018. godini.

Tabela 12: KP: prihodi po korisniku i godini

Korisnik	Vlasništvo	Godina	Prihodi (EUR)
[poverljivo]	Strano	2018	[poverljivo]
[poverljivo]	Privatno	2017	[poverljivo]
		2018	[poverljivo]
[poverljivo]	Strano	2018	[poverljivo]
[poverljivo]	Strano	2018	[poverljivo]
[poverljivo]	Strano	2018	[poverljivo]

Napomena: Podaci predstavljaju poslovnu tajnu.
Izvor: Odgovori Kombinovanog prevoza na ZDI, novembar 2019.

3.28 U Tabeli 13 navodimo glavne korisnike usluga Eurorail-a u 2018. godini.

Tabela 13: Eurorail: najveći korisnici

Korisnik/ špediter	Vlasništvo	Vrsta robe	Količina robe u tonama, 2018.
[poverljivo]	[poverljivo]	[poverljivo]	[poverljivo]
[poverljivo]	[poverljivo]	[poverljivo]	[poverljivo]
[poverljivo]	[poverljivo]	[poverljivo]	[poverljivo]

Napomena: Podaci predstavljaju poslovnu tajnu.
Izvor: Odgovori Eurorail-a na ZDI, novembar 2019.

Postupak javnih nabavki

3.29 Društva koja su (delom) u državnom vlasništvu (kao što su TE „Nikola Tesla“, TE „Morava“ i druge elektrane) raspisuju tendere za izbor železničkih prevoznika u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.³³ Isto važi i za većinu špeditera u privatnom vlasništvu. Iako na tenderima mogu da učestvuju i SK i privatni prevoznici, SK je obično jedini učesnik na tržištu u stanju da zadovolji potrebe velikih kompanija (uključujući i javna preduzeća).

3.30 U Tabeli 14 u daljem tekstu ilustruju se zahtevani tehnički i kadrovski kapaciteti iz tendera koji je raspisala EPS – TENT za pružanje usluga prevoza železnicom. Ako se oni uporede sa informacijama o kapacitetima glavnih tržišnih igrača iz dela 4, vidi se da je SK jedino društvo koje može da zadovolji tražene uslove.

³³ Pravno lice osnovano u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovinski karakter, dužno je da sprovodi postupke javnih nabavki ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova: (i) da se više od 50 % finansira iz državnog budžeta; (2) da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši država; (3) da više od polovine članova organa nadzora ili organa upravljanja tog pravnog lica imenuje država. (Član 2 Zakona o javnim nabavkama, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.)

Tabela 14: Tehnički i kadrovski zahtevi – primer tendera

Zahtevani kapaciteti
Najmanje 5 električnih lokomotiva 25 kV, 50Hz (u vlasništvu ili zakupu)
Najmanje 3 dizel lokomotive (u vlasništvu ili zakupu)
Najmanje 200 kola serije EAS ili EANOS (u vlasništvu ili zakupu)
Najmanje 40 zaposlenih lica sa položenim stručnim ispitom za zanimanje mašinovođa

Napomena: Tender se odnosi na prevoz uglja železnicom.

Izvor: EPS – TENT, Otvoreni postupak za javnu nabavku usluga br. JN/3000/0829/2019 (3106/2019), 11. decembar 2019, preuzeto sa adrese eps.rs/lat/Stranice/nabavke.aspx (pristupljeno 18.12.2019. godine u 10.44)

- 3.31 Pored tehničkih i organizacionih kapaciteta za prevoz robe, kada biraju železničkog prevoznika, korisnici u obzir uzimaju cenu, vremensko trajanje i učestalost prevoza, bezbednost, dostupnost i pouzdanost.
- 3.32 SK objavljuje svoje cene na svojoj internet stranici, što predstavlja javnu ponudu usluga (cenovnik je poslednji put izmenjen 2015. godine).³⁴ U većini slučajeva, o cenama se pregovara od slučaja do slučaja, što znači da korisnici/špediteri ne potpisuju okvirne sporazume niti ugovore sa fiksnim trajanjem. Međutim, postoje i značajni izuzeci, kao što su strateški sporazumi.
- 3.33 U skladu sa Zakonom o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 38/2015), prevoznici su dužni da objavljuju svoje tarife. Međutim, pojedini prevoznici ne poštuju ovu obavezu i time stiču konkurentsku prednost.

Pokretači tražnje

- 3.34 Uopšteno govoreći, tražnju za uslugama prevoza robe u železničkom saobraćaju pokreću makroekonomska situacija, privredna aktivnost i razvoj međunarodne robne razmene.
- 3.35 Tražnja za uslugama prevoza u železničkom saobraćaju zavisi od relativne privlačnosti železnice u odnosu na druge vidove saobraćaja. Ključni činioci koji se uzimaju u obzir kada se odlučuje o najadekvatnijim vidovima saobraćaja su jedinična **vrednost** i **brzina** isporuke. Primera radi, u slučajevima u kojima je brzina isporuke od posebnog značaja, obično se izbegavaju železničke trase jer je za prevoz robe železnicom od granice do granice potrebno između 36 i 48 časova, i to u slučaju da ne dođe do kašnjenja. Pored cene, dužine trase i

³⁴

Dostupno na adresi srbcargo.rs/wp-content/uploads/2019/06/Tarifa-Deo-6-sa-izmenom-8-od-05.06.2019.god..pdf, pristupljeno 4. septembra 2019.

vremena prevoza, na izbor prevoznika utiču i **količina** tereta, dostupnost **voznih sredstava** i zahtevana **dinamika** prevoza.³⁵

3.36 U Tabeli 15 u daljem tekstu ilustruju se ključni činioci koje korisnici prevoza uzimaju u obzir pri izboru vida saobraćaja.

Tabela 15: Ključni činioci za odabir vida saobraćaja

Proizvod	Vrsta tereta	Razdaljina i geografski činioci	Veličina tržišta	Jedinična vrednost	Brzina
<ul style="list-style-type: none"> Standardni: elektronika, obuća Rashlađeni: poljoprivredni proizvodi 	Kontejneri: <ul style="list-style-type: none"> Standardni Frigo 	Multimodalni (drumski + železnički / vazdušni / pomorski)	Brojni akteri (integrisane usluge / špedicija)	Vazdušni	Ekspresna logistika / isporuka malih paketa Vazdušni
Minerali Kukuruz	Rasuti teret				
Cement	Polurasuti teret				
Nafta Hemijski proizvodi	Tečnosti (tankeri, cevovodi)	Unimodalni (drumski) / lokalno preuzimanje i isporuka	Malobrojni akteri (neposredno angažovanje, prevoz za sopstvene potrebe)	Drumski	Drumski
Automobili Kamioni	Ro-Ro brod			Železnički	Železnički
				Pomorski	Pomorski

Izvor: WBG (2019), "Guidance for assessing market dynamics and government interventions that restrict competition: Focus on Cargo Transport and Logistics".

3.37 Kao što se može videti iz ove tabele, za kontejnerizovanu robu, a naročito za proizvode sa visokom jediničnom vrednošću, brzina često postaje značajan činilac. Za vangabaritne proizvode, velike količine i robu niske jedinične vrednosti, cena postaje dominantni činilac.

3.38 Glavna alternativa železničkom saobraćaju je drumski. Drumski koridor X je značajna zamena za železnički koridor X, a, kada bude završen, autoput E763 (Beograd – južni

³⁵ Odgovor SK na prošireni ZDI, pitanje 9, primili 16. septembra KP i CL. Naglasak (podebljana slova) dodao CL.

Jadran) može postati značajna zamena za pružni pravac Resnik (Beograd) – Valjevo – granica Crne Gore. Međutim, pojedine vrste robe prosto nisu prikladne za drumski prevoz, što je slučaj primera radi sa teškim teretima ili velikim količinama, kako navode DB Schenker i Despotija.³⁶ Pored toga, drumski prevoz može biti komplementaran železničkom na mestima gde železnica nije dostupna.

- 3.39 Vodni prevoz može biti komplementaran železničkom ili čak predstavljati zamenu za njega. Panevropski koridor VII, koji obuhvata reku Dunav, bitna je dopuna železničkom saobraćaju. Primer ovakve komplementarnosti je prevoz rude i koksa za smederevsku železaru. Ruda se doprema iz Ukrajine (Crnim Morem i Dunavom ili Tisom i Dunavom), dok se koks dovozi iz Poljske i Češke direktno železnicom, ili prvo železnicom do Bratislave pa dalje Dunavom. Tako vodni putevi za dostavu rude dopunjuju železničke trase za dopremanje koksa; plovni put od Bratislave do Smedereva komplementaran je železničkoj trasi od Poljske do Bratislave.³⁷
- 3.40 IŽS ne smatra vodne puteve zamenom već dopunom. Međutim, kada je vodostaj Dunava nizak, ili kada je ova reka delimično zamrznuta, železnički saobraćaj biće intenzivniji, i, obratno, ako se pružni pravac zatvori zbog održavanja, korisnici će verovatno koristiti rečni prevoz, ukoliko je dostupan (primera radi, trasa Šabac – Golubac na Savi i Dunavu).³⁸ Ovo ukazuje na određeni stepen zamenljivosti na strani tražnje između ova dva vida saobraćaja. Pored toga, prevoz brodom adekvatan je samo za pojedine vrste tereta (žito, uglj, nafta, pesak i šljunak).³⁹

Tabela 16: Vodne alternative pružnim pravcima

Pružni pravac	Alternativna vodna trasa			Cena
	Trasa	Dužina, km	Brzina, km/č	
Beograd – Novi Sad	Dunav	84	Uzvodno: 5-7 Nizvodno: 10-12	1,8-3,2 evro centi po tkm (šljunak i pesak)

Napomena: Cena železničkog prevoza je 2,8-5,5 evro centi po tkm.
Izvor: Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni Fakultet, združena katedra za železnički saobraćaj, prof Dr. Nebojša Bojović

³⁶ Odgovori DB Schenkera i Despotije na ZDI, novembar 2019.

³⁷ Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni Fakultet, združena katedra za železnički saobraćaj, prof Dr. Nebojša Bojović.

³⁸ Videti fusnotu 9 u gornjem tekstu.

³⁹ Videti fusnotu 37 u gornjem tekstu.

Zamenljivost na strani ponude i tražnje i zamenljivost drumskim prevozom

Zamenljivost na strani ponude

- 3.41 Zamenljivost na strani ponude ograničena je na situacije u kojima su preduzeća koja pružaju usluge prevoza robe aktivna na tržištu kako železničkog tako i drumskog saobraćaja. Takva preduzeća, najčešće špediteri ili logističke firme, nisu ograničena samo na jedan vid saobraćaja i biraju između drumskog, železničkog, vazdušnog i saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima na osnovu konkretnih potreba svojih klijenata.
- 3.42 Među preduzećima aktivnim na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju koja istovremeno pružaju usluge prevoza drugim vidovima saobraćaja su Despotija, Milšped, Transfera, Schenker i Panšped.⁴⁰

Zamenljivost na strani tražnje

- 3.43 Sudeći po tržišnim kretanjima i odgovorima različitih učesnika na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju, postoji značajna zamenljivost prevoza robe u drumskom saobraćaju sa prevozom u železničkom saobraćaju.
- 3.44 Kao što se može videti iz Tabele 2, prevoz robe u drumskom saobraćaju beleži značajan rast u odnosu na prevoz robe u železničkom saobraćaju, kako u pogledu ukupne prevezene tonaže tako i u pogledu tonskih kilometara. Tržište se postepeno okreće sa železničkog ka drumskom saobraćaju.
- 3.45 Ovaj trend potvrđuju i odgovori koje smo dobili od više aktera na tržištu. Predstavnici Despotije navode da je tržišno učešće prevoza robe u drumskom saobraćaju značajno poraslo tokom poslednje decenije usled konkurentne slabosti železničkog saobraćaja (pretpostavlja se da je reč o njegovoj brzini).⁴¹ Neadekvatno održavanje voznog parka i železničke infrastrukture, zajedno sa opštim padom kvaliteta usluge, dovelo je do povećanja broja drumskih prevoznika na tržištu.
- 3.46 Iste teškoće navode i predstavnici preduzeća SI Cargo Logistics, koji smatraju drumske prevoznike najvećom konkurencijom železničkom saobraćaju.⁴² Oni navode da se roba koja je tradicionalno prevožena železnicom sada sve češće prevozi u drumskom saobraćaju. Razlog tome su značajni problemi u železničkom saobraćaju, uključujući i veliki broj zatvorenih deonica pružne mreže i nisku komercijalnu i tehničku brzinu železnice.

⁴⁰ Odgovori Despotije, Milšpeda, Transfere, Schenkera and Panšpeda na ZDI, novembar 2019.

⁴¹ Odgovori Despotije na ZDI, novembar 2019.

⁴² Odgovori firme SI Cargo Logistics na ZDI, novembar 2019.

- 3.47 Predstavnicima Milšpeda navode da su trenutni uslovi na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju takvi da se ovaj vid saobraćaja ne može smatrati adekvatnom zamenom za drumski saobraćaj, prvenstveno zbog značajne razlike u nivou kvaliteta usluge.⁴³
- 3.48 Uprkos ovim problemima, KP očekuje da će se u budućnosti kvalitet usluga prevoza u železničkom saobraćaju povećati dovoljno da železnica postane delotvorna konkurencija drugim vidovima saobraćaja, pošto se unapredi kapacitet železničkog saobraćaja.⁴⁴
- 3.49 Uopšteno govoreći, prednosti drumskog saobraćaja su njegova fleksibilnost i mogućnost da brzo odgovori na potrebe za prevozom manjih pošiljki, iz kog razloga ga železnički saobraćaj ne može lako zameniti kada je reč o dostavi krajnjim korisnicima.^{45,46} Glavne mane su viša cena prevoza u drumskom saobraćaju i neefikasnost koja se javlja kod prevoza velikih količina robe na većim rastojanjima. Više jedinične cene drumskog saobraćaja čine ga manje adekvatnim za prevoz velikih količina robe male vrednosti poput brojnih vrsta poljoprivrednih proizvoda.

Učešće države

- 3.50 Država učestvuje u lancu vrednosti na različitim nivoima. IŽS, jedini upravljač infrastrukture i pružalac sporednih usluga i SK, najveći železnički prevoznik, u vlasništvu su države. Maloprodajni cenovnik SK odobrava Vlada Srbije. Pored toga, u državnom vlasništvu su i pojedini veliki korisnici usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju.

Nehorizontalna integracija

- 3.51 Vertikalna integracija može imati potencijal da negativno utiče na konkurenciju ako za posledicu ima (delimično) ograničenje broja konkurenata, bilo u uzvodnom ili u nizvodnom delu lanca vrednosti. Stoga je značajno opisati vertikalne odnose duž lanca vrednosti, uključujući i vrstu odnosa (integracija ili ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji) i značaj tog odnosa u pogledu pokrivenosti tržišta. Vertikalna povezanost javnih preduzeća takođe može da predstavlja razlog za zabrinutost, ali u manjoj meri pošto državno vlasništvo ne podrazumeva automatski maksimizaciju zajedničke dobiti.
- 3.52 Železnice Srbije su imale zakonski monopol na sve usluge prevoza u železničkom saobraćaju do restrukturiranja 2015. godine. Tri pravna lica su formirana prilikom restrukturiranja, i to Srbija Voz, Srbija Kargo i IŽS.⁴⁷

⁴³ Odgovori Milšpeda na ZDI, novembar 2019.

⁴⁴ Odgovori Kombinovanog prevoza na ZDI, novembar 2019.

⁴⁵ Odgovori Despotije na ZDI, novembar 2019.

⁴⁶ Odgovori NELT-a na ZDI, novembar 2019.

⁴⁷ European Commission (2019), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", dostupno na adresi ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.

Regulatorno okruženje u sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju u Republici Srbiji

- 4.1 Načela uređenja prevoza robe u železničkom saobraćaju (uglavnom) su navedena u Zakonu o železnici iz maja 2018. godine,⁴⁸ i podrazumevaju:
- uređenje pristupa/ulaska na tržište;
 - uređenje dodele trasa vozova;
 - uređenje pristupa uslugama i objektima;
 - uređenje naknada za korišćenje železničke infrastrukture.
- 4.2 Pored Zakona o železnici, dodatna pravila o prevozu robe u železničkom saobraćaju propisana su i Zakonom o bezbednosti u železničkom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 41/2018) i Zakonom o interoperabilnosti železničkog sistema („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 41/2018), dok se i većim brojem podzakonskih akata⁴⁹ detaljnije razrađuju odredbe zakona. Odgovarajući komercijalni (odnosno ugovorni) odnosi uređeni su Zakonom o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 38/2015).
- 4.3 Nakon što opišemo ulogu Direkcije za železnice kao regulatornog tela, objasnićemo uređenje svake od napred navedenih oblasti. Potom razmatramo usklađenost ukupnog regulatornog okvira u Srbiji sa evropskim direktivama.

⁴⁸ European Commission (2019), “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, dostupno na adresi ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.

⁴⁹ Pravilnik o licencama za prevoz u železničkom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 53/2019), Pravilnik o obrascima sertifikata o bezbednosti za upravljanje železničkom infrastrukturom („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/19) i drugi.

Regulatorno telo

- 4.4 U Srbiji, Direkcija za železnice ima nadležnosti regulatornog tela, tela nadležnog za bezbednost i tela nadležnog za izdavanje dozvola, u skladu sa članovima 120-125 Zakona o železnici („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 41/2018).

Uređenje pristupa/ulaska na tržište

- 4.5 Železnički prevoznik može da pruža usluge prevoza na železničkoj infrastrukturi IŽS na osnovu: a) važeće licence za prevoz u železničkom saobraćaju koju izdaje Direkcija za železnice,⁵⁰ b) važećeg sertifikata o bezbednosti za prevoz,⁵¹ koji izdaje Direkcija za železnice, c) dodeljenog kapaciteta (o čemu prevoznik zaključuje ugovor sa IŽS).
- 4.6 U praksi, postupak sticanja licence i sertifikata o bezbednosti za prevoz ne traje dugo, ali se može odužiti sa povećanjem broja mašinovođa, lokomotiva i kola koja moraju da se registruju (zbog povećanog obima administracije vezane za veći broj registracija). Učesnici na tržištu navode da su ti zahtevi opravdani i predstavljaju uobičajene troškove poslovanja.⁵²

Pravila za dodelu trasa vozova

- 4.7 Procedure i rokovi za dodelu kapaciteta usklađeni su sa odredbama Direktive 2012/34/EU i njenih priloga.⁵³ U skladu sa postojećim zakonima i propisima, IŽS je dužna da (jednom godišnje) dodeljuje kapacitete železničke infrastrukture železničkim prevoznicima na transparentan i nediskriminatoran način.
- 4.8 IŽS za dodelu kapaciteta primenjuje sledeće kriterijume: a) obim usluge, odnosno godišnji obim prevoza koji prevoznik ostvari na svim trasama; b) iskorišćenost železničke infrastrukture; c) obim dodatnih usluga koje upravljač infrastrukture pruža u vezi sa obavljanjem prevoza na trasi; d) poslovni ugled odnosno istoriju redovnog plaćanja i

⁵⁰ U skladu sa Izjavom o mreži, glavni uslovi za sticanje licence su dobar ugled, finansijska sposobnost, stručnost i pokriće za građansku odgovornost.

⁵¹ Isto. „Zakonodavstvo o bezbednosti železničkog saobraćaja je na snazi, ali su dalja poboljšanja kapaciteta za obuku, metoda ispitivanja i procedura za izdavanje dozvola u toku. Neke tehničke specifikacije o interoperabilnosti su objavljene, ali je potrebno objaviti i ostale kako bi se omogućilo potpuno sprovođenje postojećeg zakonodavstva.“ Sertifikat o bezbednosti za prevoz izdaje se, između ostalog, ako su železnička vozna sredstva tehnički usklađena sa propisima i standardima kojima se uređuje bezbednost železničkog saobraćaja u Republici Srbiji; ako su zaposleni koji upravljaju železničkim voznim parkom i koriste ga, obučeni i zdravstveno sposobni; i ako prevoznik poseduje organizovane kancelarije za nadzor nad železničkim saobraćajem.

⁵² Intervju sa predstavnicima SK od 1. avgusta i predstavnicima Kombinovnog prevoza od 2. avgusta 2019.

⁵³ Evropska komisija (2012), Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, dostupno na adresi eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:0077:en:PDF.

poštovanja bezbednosti saobraćaja; e) delatnost od opšteg interesa; f) kvalitet obavljene prevozne usluge u prethodnom periodu.⁵⁴

4.9 Ukoliko broj zahteva za dodelu istog infrastrukturnog kapaciteta prelazi dozvoljeni kapacitet određene pruge, IŽS će primeniti pravila prioriteta za dodelu trase voza. Pravila prioriteta primenjuju se sledećim redosledom:⁵⁵

- BG:VOZ (Beogradski voz);⁵⁶
- vozovi za prevoz putnika u međunarodnom saobraćaju;
- vozovi za prevoz putnika u domaćem saobraćaju;
- međunarodni teretni vozovi;
- ostali teretni vozovi.

4.10 Unutar svake kategorije prioriteta primenjuju se dodatna pravila:⁵⁷

- zahtevi za trase redovnih vozova imaju prednost u odnosu na zahteve za trase posebnih vozova i vozova koji u svom sastavu prevoze naročite pošiljke;
- zahtevi za trase vozova prema okvirnim ugovorima imaju prednost u odnosu na nove zahteve;
- zahtevi za trase vozova koji obuhvataju duži vremenski period saobraćaja imaju prednost u odnosu na zahteve za kraći vremenski period;
- zahtevi za trase vozova za dužu relaciju imaju prednost u odnosu na trase vozova za kraću relaciju.

4.11 Kriterijumi navedeni u stavovima od 4.8 do 4.10 uvedeni su pre četiri godine i zasnivaju se na sličnim kriterijumima iz Izjave o mreži koja važi u Hrvatskoj.⁵⁸ Međutim, oni nikada do sada nisu primenjeni u praksi pošto IŽS nikada nije imala zagušenje na svojoj mreži. Stoga nije sasvim jasno kako bi ti kriterijumi bili primenjeni u praksi.

4.12 Podnosilac zahteva za dodelu trase voza može podneti zahtev (pritužbu) Direkciji za železnice protiv odluke upravljača infrastrukture da odbije zahtev za dodelu trase ili protiv

⁵⁴ Videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, str. 48 dokumenta dostupnog na linku.

⁵⁵ Videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, strane 52-53 dokumenta dostupnog na linku.

⁵⁶ BG:VOZ je sistem gradske železnice koja saobraća u Beogradu kao deo sistema javnog prevoza kojim upravlja Gradsko saobraćajno preduzeće „Beograd“.

⁵⁷ Videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, str. 53 dokumenta dostupnog na linku.

⁵⁸ Intervju sa predstavnicima IŽS, januar 2020.

definisanih uslova pod kojima se pruža infrastrukturni kapacitet, odnosno kada nije zadovoljan postupkom dodele trase voza i njegovim ishodom.

- 4.13 U Tabeli 17 u daljem tekstu dat je pregled svih zahteva (pritužbi) podnetih Direkciji za železnice od 2016. godine. Sasvim je jasno da do sada nije bilo značajnijih problema sa pristupom železničkoj mreži.

Tabela 17: Spisak zahteva (pritužbi) upućenih Direkciji za železnice od 2016. godine do danas

Železnički prevoznik	Datum	Zahtev (Pritužba)	Rešenje
SK	18.03.2016.	IŽS je objavila nepotpunu Izjavu o mreži za 2016. i nije objavila Izjavu za 2017.	IŽS je izmenila Izjavu za 2016. i objavila Izjavu za 2017.
Po službenoj dužnosti	23.03.2017.	IŽS je objavila nepotpunu Izjavu o mreži za 2017. i nije objavila Izjavu za 2018.	IŽS je izmenila Izjavu za 2017. i objavila Izjavu za 2018.
SK	09.05.2017.	Povlašćen tretman KP od strane IŽS u pogledu naročite pošiljke	Nije bilo nepravičnog postupanja, pritužba odbačena
SK	14.09.2017.	Povlašćen tretman Despotije od strane IŽS	Nije bilo nepravičnog postupanja, pritužba odbačena
Despotija	08.12.2017.	Trasa dodeljena Despotiji razlikovala se od tražene trase	Nije bilo nepravičnog postupanja, pritužba odbačena
KP	03.09.2018.	ISR je odbacila zahtev za dodelu trase zbog nejasnoća u odredbama propisa	IŽS je naloženo da pojasni odredbe propisa, KP odustao od pritužbe
KP	04.06.2019.	IŽS je izmenila naknadu za pristup suprotno zakonu	IŽS ukinula izmene
SK	18.10.2019.	SK se žalila u vezi sa obračunom određenih naknada za korišćenje infrastrukture	IŽS nije bila odgovorna, pritužba odbačena
KP	10.12.2019.	KP se žalio u vezi sa obračunom određenih naknada za korišćenje infrastrukture	Rešen nesporazum između IŽS i KP

Izvor: Direkcija za železnice

- 4.14 U praksi, dodela trasa vrši se ručno i postoji mogućnost ljudske greške. Istovremeno, odobrenje za pristup najčešće se izdaje u roku od 24 do 48 časova (zakonski rok je 5 dana). Do sada se nijednom nije javila potreba za rešavanjem više zahteva za dodelu istog kapaciteta.⁵⁹

⁵⁹

Izvor: intervjui sa predstavnicima IŽS od 2. avgusta 2019. i SK od 1. avgusta 2019.

4.15 U Tabeli 18 su predstavljene trase dodeljene svakom prevozniku u 2018. godini.

Tabela 18: Dodeljene trase (u 000 km), 2018.

Železnički prevoznik	Dodeljene trase	Korišćene trase	% korišćenih u odnosu na dodeljene trase
Srbija Kargo	100.831	67.576	67,0
Kombinovani prevoz	7.694	3.209	41,7
Despotija	1.953	1.065	54,5
Eurorail	375	33	8,8
NCL	327	195	59,6
UKUPNO	111.180	72.042	64,8

Izvor: Izveštaj o regulisanju tržišta železničkih usluga za 2018. godinu, Direkcija za železnice Republike Srbije, jun 2019, dostupno na adresi raildir.gov.rs/izvestaji.php.

4.16 Kao što se može videti iz ove tabele, u 2018. godini oko 35 odsto dodeljenih kapaciteta zapravo nije iskorišćeno. Ovaj procenat se razlikuje između prevoznika, pri čemu SK koristi najveći deo svojih dodeljenih kapaciteta (67 odsto) dok KP koristi samo 42 odsto, a Eurorail manje od 10 odsto dodeljenih kapaciteta (pretpostavlja se da je razlog tome privremeno oduzimanje sertifikata o bezbednosti nakon kontrole DŽ).

4.17 U skladu sa Izjavom o mreži,⁶⁰ ukoliko železnički prevoznik ne koristi trasu voza u traženom obimu i kako je predviđeno redom vožnje, IŽS može da naplati rezervaciju trase ili otkáže dodeljenu trasu. IŽS izračunava stepen iskorišćenja na mesečnom nivou i ima pravo da otkáže dodeljenu trasu ako je stepen iskorišćenja manji od 25 odsto (odnosno manje od 50 odsto kada je u pitanju zagušena infrastruktura).

4.18 Kada je stepen iskorišćenja trase teretnog voza manji od 40 odsto, IŽS ima pravo da naplati naknadu za nekorišćenje dodeljenih kapaciteta. Ova naknada se obračunava tako što se 20 odsto naknade za pristup množi sa razlikom između 40 odsto dodeljenih kapaciteta i stepenom iskorišćenja kapaciteta.⁶¹ Međutim, IŽS do sada nijednom nije naplatila naknadu za nekorišćenje kapaciteta.⁶² MGSI objašnjava da je razlog tome činjenica da je naknada za nekorišćenje kapaciteta zapravo preventivna mera koja se primenjuje samo kada postoji značajan potencijal za zagušenje.

4.19 Učesnici na tržištu naglašavaju da dodela trase ne garantuje pravovremeni pristup mreži, jer prevoz putnika uvek ima prioritet. SK naglašava da su korisnici usluga obično i vlasnici kola. SK može svoja kola da iznajmi korisnicima ako mu trenutno nisu potrebna.

⁶⁰ Videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, str. 53 dokumenta dostupnog na linku.

⁶¹ Videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, str. 54 dokumenta dostupnog na linku.

⁶² Intervju sa predstavnicima IŽS i KP od 2. avgusta 2019.

Pristup i naknade

*Pravila za pristup uslugama i objektima*⁶³

4.20 Kategorije usluga koje se pružaju železničkim prevoznicima navedene su u Tabeli 19:

Tabela 19: Kategorije naknada za korišćenje infrastrukture

Kategorija naknade	Opis
I	Minimalni paket usluga
IIa	Pristup prugom i korišćenje službenih objekata
IIb	Osnovne usluge u servisnim postrojenjima
III	Dodatne usluge
IV	Prateće usluge

Izvor: Izjava o mreži za 2020. godinu

4.21 Minimalni paket usluga obuhvata:

- postupanje po zahtevima za dodelu kapaciteta;
- pravo da se koristi dodeljeni kapacitet;
- korišćenje infrastrukture na glavnom prolaznom koloseku (skretnica, koloseka, čvorova i pruga);
- upravljanje saobraćajem vozova uključujući sistem signalizacije, regulisanje hoda vozova, prijem i otpremu vozova i sporazumevanje vezano za saobraćaj vozova i pružanje informacija o kretanju vozova;
- korišćenje opreme za napajanje električnom energijom;
- obezbeđivanje svih ostalih informacija neophodnih da se primeni ili upravlja saobraćajem za koji je kapacitet dodeljen.

4.22 Među uslužnim objektima za pružanje osnovnih usluga su teretni terminali, ranžirne stanice, koloseci za gariranje, objekti za održavanje, objekti za snabdevanje vodom i čišćenje, objekti luka na unutrašnjim vodama, objekti za pružanje pomoći i objekti za skladištenje i snabdevanje gorivom. IŽS pruža pristup ovim objektima prugom i pruža mnoge usluge u tim objektima.

4.23 Usluge u teretnim terminalima pružaju upravljači teretnim terminalima (među kojima su najveći ŽIT Beograd i Nelt Co). Usluge u objektima luka na unutrašnjim vodama pružaju upravljači luka. Usluge manevrisanja u ranžirnim stanicama pruža IŽS ali u skladu sa posebnim ugovorom; cena goriva iskazuje se odvojeno.

⁶³

Ovaj odeljak je zasnovan na informacijama sa strana 51-57 dokumenta iz fusnote 5 u gornjem tekstu.

- 4.24 Dodatne usluge (za koje se mora potpisati poseban ugovor sa IŽS) uključuju:
- snabdevanje strujom za vuču voza;
 - prilagođene ugovore za usluge kontrole prevoza opasne robe i pomoć u saobraćanju specijalnih vozova.

4.25 Među pratećim uslugama su:

- pristup telekomunikacionoj mreži;
- pružanje dodatnih informacija (materijali za obuku, materijali reda vožnje);
- tehnički pregled voznih sredstava.

IŽS može da odbije pružanje bilo koje prateće usluga, ali takva odluka važi za sve železničke prevoznike.

Određivanje naknada za korišćenje železničke infrastrukture

- 4.26 U toku je usvajanje novog pravilnika o metodologiji za određivanje naknada za korišćenje železničke infrastrukture. IŽS očekuje da će se primenom nove metodologije povećati deo troškova infrastrukture pokrivenih naknadama za korišćenje infrastrukture, ali će ta metodologija verovatno biti složenija.⁶⁴ U ovom trenutku, samo između 22 i 28 odsto troškova IŽS pokriveno je njenim prihodima,⁶⁵ tako da razliku mora da nadoknadi država.
- 4.27 Naknade za korišćenje železničke infrastrukture se trenutno određuju u skladu sa principom da prevoznici snose samo opravdane troškove poslovanja upravljača i troškove nastale efikasnim obezbeđivanjem usluga koje korisnici zahtevaju.⁶⁶ Metodologija se zasniva na ekonomskom principu „marginalni troškovi plus“, odnosno marginalnim troškovima uvećanim za dodatak. Marginalni troškovi se procenjuju na osnovu habanja pruge, regulisanja saobraćaja vozova i signalizacije, potrošnje energenata i režijskih troškova.
- 4.28 Naknade za kategorije I i II utvrđuju se na osnovu troškova regulisanja saobraćaja vozova i održavanja infrastrukture. Direktni jedinični troškovi se obračunavaju prema kategorijama pruga (magistralne, regionalne ili lokalne), kategorijama vozova (putnički ili teretni) i tipu

⁶⁴ Videti fusnotu 9 u gornjem tekstu.

⁶⁵ Intervju sa predstavnicima IŽS od 23. jula 2019.

⁶⁶ Uredba o metodologiji vrednovanja elemenata za određivanje naknada za korišćenje železničke infrastrukture, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 122/14.

Uredba o načinu i modalitetima izračunavanja troškova koji su nastali kao direktan rezultat saobraćanja voza, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 48/19.

Evropska komisija (2015), Sprovedena uredba Komisije (EU) br. 2015/909 od 12. juna 2015. o modalitetima izračunavanja troškova koji su nastali kao direktan rezultat saobraćanja voza, dostupno na adresi publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89c95159-1186-11e5-8817-01aa75ed71a1/language-en.

vuče (elektro ili dizel). Jedinичni troškovi za kategoriju II zavise i od železničkog čvora (službenog objekta).

- 4.29 Za kategoriju I, jedinice za obračun naknade su broj vozova (deo naknade koji se pripisuje korišćenju infrastrukture) i brutotonski kilometar (deo naknade koji se pripisuje habanju pruge); za kategoriju IIa, jedinice su broj vozova (deo naknade koji se pripisuje korišćenju kapaciteta čvora) i brutotonski kilometar (deo naknade koji se pripisuje habanju pruge u okviru čvora); za kategoriju IIb, jedinica za obračun naknade je servisirani voz.
- 4.30 U Tabeli 20 u daljem tekstu poredimo osnovne naknade u Srbiji sa Mađarskom, uporedivom zemljom članicom EU. Naknade iz Mađarske pretvorene su u RSD i prilagođene nivou prihoda uz korišćenje podataka o BDP-u po glavi stanovnika. Naknade nisu sasvim uporedive jer se kategorije za naplatu u ove dve zemlje razlikuju. Pa ipak, u odnosu na BDP, naknade su u Srbiji naizgled nešto više nego u Mađarskoj.

Tabela 20: Naknade za korišćenje infrastrukture – poređenje Srbije i Mađarske

Jedinica mere	Opis naknade – Srbija	Iznos naknade – Srbija	Opis naknade – Mađarska	Iznos naknade (prilagođen nivou prihoda) - Mađarska	Iznos naknade (nominalni) – Mađarska
RSD po voznom kilometru	Voz sa elektro-vučom – magistralna pruga	93,50 (0,79 EUR)	Standardni teretni voz – I kategorija deonica	73,36 (0,62 EUR)	161,64 (1,37 EUR)
	Voz sa dizel-vučom – magistralna pruga	79,04 (0,67 EUR)			
RSD po brutotonskom kilometru	Voz sa elektro- ili dizel-vučom magistralna pruga	0,0858 (0,00073 EUR)	Standardni teretni voz	0,0454 (0,00038 EUR)	0,1001 (0,00085 EUR)

Napomena: Vrednosti za Mađarsku odnose se na deo mreže kojim upravlja MÁV.

** - Ovo se izračunava množenjem nominalne zarade sa odnosom srpskog i mađarskog BDP-a po glavi stanovnika*

Izvor: Compass Lexecon iz različitih izvora: naknade u Srbiji iz Izjave o mreži za Srbiju, naknade u Mađarskoj iz izjave o mreži za Mađarsku, podaci o BDP-u po glavi stanovnika za 2018. (u tekućim USD) i kurs u 2018. (jedinica lokalne valute u odnosu na USD, prosek za ceo period) iz podataka Svetske banke

- 4.31 Naknade za kategorije III i IV određuju se na osnovu stvarnih troškova pružene usluge. Ove naknade su jedinstvene za celu srpsku železničku mrežu. Tačni iznosi naknada za sve kategorije i formule za njihovo izračunavanje dati su u Izjavi o mreži (videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, str. 70-81).
- 4.32 IŽS ne daje popuste na količinu. Troškovi postupka za dodelu ad hoc trase voza iznose 12.213 dinara po trasi (oko 104 EUR po kursu na dan 2. oktobra 2019), dok troškovi postupka za dodelu trase voza po vanrednom zahtevu za izmene i dopune godišnjeg reda vožnje iznose 17.137 dinara po trasi voza (oko 147 EUR po istom kursu).

Uređenje podsticaja

- 4.33 Propisima se takođe uređuje pružanje podsticaja za efikasan rad na mreži, ulaganje i kvalitet usluge. Primera radi, u skladu sa Izjavom o mreži za 2020. godinu, naknada za primarna

kašnjenja vozova (kašnjenja koja nisu posledica već postojećeg ranijeg kašnjenja i koja nisu izuzeta) izračunava se na osnovu broja minuta kašnjenja voza i „naplaćuje između IŽS i železničkog prevoznika ukoliko je Ugovorom o korišćenju železničke infrastrukture tako ugovoreno“.⁶⁷

- 4.34 U praksi, IŽS prevoznicima plaća naknadu štete za kašnjenja u saobraćaju izazvana nedostacima železničke infrastrukture. IŽS nadoknađuje iznos stvarno nastale štete koji se može dokazati, poput troškova nastalih usled nemogućnosti kretanja voza, itd. Međutim, IŽS napominje da ne kažnjava prevoznike za kašnjenja nastala njihovom krivicom – da to čini, SK bi snosio najveće posledice.⁶⁸ Sa druge strane, SK navodi da nikada nije dobio naknadu štete za kašnjenje nastalo krivicom IŽS.⁶⁹

Usklađenost sa pravnim tekovinama EU

- 4.35 Evropska komisija navodi da je Srbija usvojila nov Zakon o železnici, Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju i Zakon o interoperabilnosti železničkog sistema, čime je postignut visok nivo usklađenosti sa zakonodavstvom EU o uspostavljanju jedinstvenog evropskog železničkog prostora.⁷⁰ Komisija naglašava i da su još u toku dalja poboljšanja u pogledu kapaciteta za obuke, metoda ispitivanja i procedura za izdavanje dozvola.
- 4.36 U prethodnom periodu, EU je svoje napore u sektoru železnice usredsredila na liberalizaciju i unapređenje konkurencije. Njeni glavni ciljevi su: 1) otvaranje nacionalnih tržišta i liberalizacija železničkih usluga, 2) stvaranje zajedničkog tržišta saobraćaja putem razvoja tehničke interoperabilnost i harmonizacije i 3) razdvajanje delatnosti upravljanja infrastrukturom i pružanja usluga.⁷¹
- 4.37 U daljem tekstu ukratko predstavljamo reforme EU u sektoru železnica, dok je detaljniji opis regulative EU dat u Prilogu B.

Otvaranje i liberalizacija

- Proširenje prava pristupa infrastrukturi svim prevoznicima tereta železnicom i unapređenje transparentnosti uslova za ulazak na železničko tržište
- Postepeno otvaranje tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju
- Formiranje nacionalnih regulatornih tela i jačanje njihove nezavisnosti

⁶⁷ Videti fusnotu 5 u gornjem tekstu, str. 72 dokumenta dostupnog na linku.

⁶⁸ Intervju sa predstavnicima IŽS od 2. avgusta 2019.

⁶⁹ Odgovor SK na prošireni ZDI, pitanje 23, primili 16. septembra 2019. KP i CL.

⁷⁰ Evropska komisija, Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, dostupno na adresi eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:0077:en:PDF.

⁷¹ UNECE, “Railway reform in the ECE region – Final report”, 2017.

Interoperabilnost i usklađivanje

- Zajednički kriterijumi za izdavanje dozvola
- Unapređenje tehničkih preduslova za interoperabilnost
- Formiranje Evropske železničke agencije zadužene za tehničke aspekte bezbednosti i interoperabilnosti
- Zajedničke procedure za istraživanje nesreća
- Formiranje tela zaduženih za bezbednost u svakoj državi članici EU

Razdvajanje

- Pojašnjavanje pravila za finansiranje i upravljanje infrastrukturom
- Vertikalno razdvajanje delatnosti upravljanja infrastrukturom i pružanja usluga
- Snižavanje troškova i administrativnih opterećenja železničkih prevoznika u cilju unapređenja konkurentnosti sektora

- 4.38 Srbija je uopšteno govoreći na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti saobraćaja kada je reč o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.⁷² Evropska komisija u svom izveštaju o Srbiji koji prati Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu preporučuje više mera politike, od kojih su neke primenljive na tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju.
- 4.39 Evropska komisija poziva Srbiju da se fokusira na sprovođenje reforme železnice, uključujući otvaranje tržišta, izjavu o mreži, upravljanje infrastrukturom i praćenje tržišta, kao i da ojača kapacitete regulatornog tela za železnice.
- 4.40 Evropska komisija navodi da bi Srbija trebalo da revidira sveobuhvatnu strategiju transportnog sektora u skladu sa smernicama EU za razvoj transevropskih mreža, budući da je samo umereno pripremljena za ovo pregovaračko poglavlje.
- 4.41 Uopšteno govoreći, nismo utvrdili značajna odstupanja između propisa Srbije i EU, budući da su najskorije izmene domaćeg zakonodavstva u sektoru železnica bile motivisane usklađivanjem sa pravilima EU (u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i država članica EU). Konkretno, novi propisi usvojeni 2018. godine predstavljaju manje-više doslovnu transpoziciju odgovarajućih direktive EU, ili pak sadrže odredbe sročene na veoma sličan način kao pravila EU kojima se uvode rešenja ista kao u propisima EU.

⁷²

European Commission, "2019 Communication on EU Enlargement Policy – Serbia 2019 Report", 2019, dostupno na adresi ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.

Performanse tržišta

- 5.1 Odnos između karakteristika tržišta i intervencija države utiče na ponašanje učesnika na tržištu i, konačno, i na tržišne ishode. Cene, kvalitet usluga, ulaganja i produktivnost, među brojnim drugim faktorima, posledica su ne samo toga kako se privredna društva ponašaju pojedinačno i nezavisno, već najčešće kako se ponašaju strateški na tržištu imajući u vidu osnovne karakteristike tog tržišta i pravila koja utvrđuje država (ili odsustva takvih pravila).
- 5.2 Usled nedostatka sveobuhvatnih podataka,⁷³ u nastavku analiziramo samo finansijske pokazatelje i ukupan kvalitet usluge prevoza robe i zaključujemo da je kvalitet relativno nizak. Potom razmatramo dva moguća razloga za tako niske performanse: a) prekomernu regulaciju od strane države, b) nizak kvalitet infrastrukture. Naš konačni zaključak u ovom delu izveštaja je da je uzrok niskih performansi tržišta najverovatnije nizak kvalitet infrastrukture.

Pokazatelji finansijskih performansi

- 5.3 Pošto SK pruža najveći deo usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju (njegovo tržišno učešće premašivalo je 94 odsto u 2018, a iznosilo oko 85 odsto u 2019), njegovi pokazatelji performansi suštinski odražavaju i stanje čitavog sektora. Iz Tabele 21 vidimo da je u 2018. SK ostvario nešto niže prihode nego u dve prethodne godine; njegova neto dobit drastično je opala, ali su ulaganja bitno porasla i u 2018. godini premašila čitav iznos prihoda od domaćeg saobraćaja.

⁷³

Uprkos našim (u pojedinim slučajevima, brojnim) zahtevima, nijedan učesnik u lancu vrednosti nije nam dostavio nikakve pokazatelje kvaliteta usluge. Kvalitet prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji se ne kvantifikuje.

Tabela 21: Prihodi, ulaganja i dobit SK, u milionima evra

	2016	2017	2018
Prihodi od prevoza robe	76,70	81,00	73,03
- Unutrašnji saobraćaj	21,39	16,12	14,72
- Međunarodni saobraćaj	55,31	64,88	58,31
Izvoz	14,20	18,40	16,63
Uvoz	14,44	20,15	16,37
Tranzit	26,67	26,33	25,32
Ulaganja	1,68	2,58	23,11
Ukupni prihodi iz svih izvora	91,3	99,3	88,5
Neto dobit	3,26	3,91	0,05

Izvor: Srbija Kargo

- 5.4 Uopšteno govoreći, finansijski pokazatelji SK izgledaju stabilno, uprkos tome što je tražnja naizgled opala u 2018, suprotno očekivanjima rukovodstva SK iz 2016. Iz Tabele 22 vidimo da je u to vreme SK očekivao stabilan, mada ne i veoma snažan, rast u toku naredne 4 godine. Istovremeno, SK je planirao značajna smanjenja troškova, kako u pogledu mase zarada tako i u vezi sa naknadama za korišćenje infrastrukture.

Tabela 22: SK – Osnovni srednjoročni pokazatelji uspeha

Opis	Pokazatelj	Godina				
		2016	2017	2018	2019	2020
Obim rada	Prevezene tone (u 000 tona)	11.758	11.975	12.191	12.385	12.596
	U mil. netotonskih km	3.064	3.107	3.160	3.207	3.258
Produktivnost	Prosečan broj zaposlenih u toku godine	3.892	3.245	2.769	2.530	2.385
	U 000 netotonskih km po zaposlenom	787	957	1.141	1.267	1.366
	Prihodi od prevoza robe, u mil. RSD (mil. EUR)	9.059 (€76,70)	9.611 (€81,26)	9.783 (€82,72)	9.941 (€84,05)	10.110 (€85,48)
	- Unutrašnji saobraćaj	2.439 (€20,62)	2.591 (€21,91)	2.637 (€22,30)	2.680 (€22,66)	2.725 (€23,04)
	- Međunarodni saobraćaj	6.620 (€55,97)	7.020 (€59,36)	7.145 (€60,41)	7.261 (€61,39)	7.385 (€62,44)
Finansijski parametri	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca u mil. RSD (mil. EUR)	2.941 (€24,87)	2.708 (€22,90)	2.341 (€19,79)	2.157 (€18,24)	2.059 (€17,41)
	Naknada za pristup železničkoj infrastrukturoj mreži					
	RS, u mil. RSD (mil. EUR €)	1.297 (€10,97)	1.507 (€12,74)	1.444 (€12,21)	1.466 (€12,40)	1.490 (€12,60)

Napomene: Za 2016: stvarne vrednosti, za 2017. i kasnije godine: projekcije

Izvor: Srbija Kargo, „Dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja“

5.5 U daljem tekstu ilustrujemo strukturu troškova KP za 2017. godinu. Naknade za korišćenje infrastrukture predstavljaju najveći trošak KP, a slede ih troškovi angažovanja izvršilaca i troškovi energije.

Tabela 23: KP – struktura troškova, 2017.

	Vrsta troška	Iznos	% ukupnog iznosa
1	Naknade za pristup infrastrukturi	[poverljivo]	[poverljivo]
2	Izvršioc	[poverljivo]	[poverljivo]
3	Energija	[poverljivo]	[poverljivo]
4	Održavanje	[poverljivo]	[poverljivo]
5	Amortizacija	[poverljivo]	[poverljivo]
6	Administrativno i drugo osoblje	[poverljivo]	[poverljivo]
7	Fiksni troškovi zakupa poslovnog prostora i drugih objekata	[poverljivo]	[poverljivo]
8	Osiguranje itd.	[poverljivo]	[poverljivo]
	<i>Ukupno</i>	[poverljivo]	100

*Napomena: Informacije predstavljaju poslovnu tajnu.
Izvor: Odgovori KP na ZDI, novembar 2019.*

Kvalitet usluga

5.6 Pokazatelj performansi (usluga) koji se dosledno meri na međunarodnom nivou jeste Indeks logističkih performansi (*Logistics Performance Index, LPI*) Svetske banke. Njime se pojedinačne zemlje ocenjuju u odnosu na šest aspekata:

- efikasnost carinskih i graničnih procedura („carina“);
- kvalitet trgovinske i saobraćajne infrastrukture („infrastruktura“);
- jednostavnost ugovaranja pošiljki po konkurentnim cenama („pošiljke“);
- stručnost i kvalitet pružalaca logističkih usluga – drumski prevoz, špedicija i carinsko posredovanje („logistika“);
- mogućnost praćenja pošiljki („praćenje“);
- učestalost sa kojom pošiljke stižu do primalaca u zakazanim ili očekivanim rokovima isporuke („ažurnost“).

5.7 Podaci koji se koriste za izradu ovog indeksa potiču od ankete profesionalaca u sektoru logistike kojima se postavljaju pitanja o stranim zemljama u kojima rade. Priznajemo da je obuhvat ovog indeksa daleko širi od performansi samo prevoza robe u železničkom saobraćaju. Pa ipak, u odsustvu užeg pokazatelja, LPI predstavlja koristan alat koji nam omogućava da ostvarimo uvid u položaj prevoza robe u Srbiji u međunarodnim okvirima i kretanje njegovih performansi u toku protekle decenije.

5.8 Iz sumarne tabele u daljem tekstu vidimo da su performanse prevoza robe u Srbiji generalno sledile uzlazni trend. Međutim, od 2014. do 2016. došlo je do pada vrednosti LPI koji nije u potpunosti nadoknađen blagim unapređenjem do 2018. godine. Vrednost indeksa infrastrukture sledila je sličnu putanju.

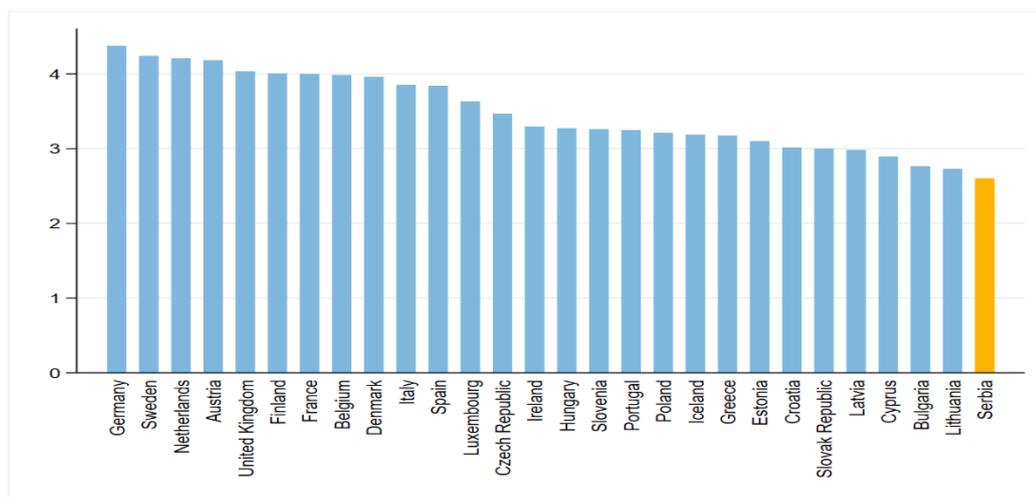
Tabela 24: Vrednost LPI i njegovih komponenti za Srbiju, 2007-2018.

God.	Rang	Ocena	Carina	Infrastruktura	Pošiljke	Logistika	Praćenje	Ažurnost
2007	115	2,28	2,33	2,18	2,25	2,29	2,07	2,54
2010	83	2,69	2,19	2,3	3,41	2,55	2,67	2,8
2012	75	2,8	2,39	2,62	2,76	2,8	3,07	3,14
2014	63	2,96	2,37	2,73	3,12	3,02	2,94	3,55
2016	76	2,76	2,5	2,49	2,63	2,79	2,92	3,23
2018	65	2,84	2,6	2,6	2,97	2,7	2,79	3,33

Izvor: lpi.worldbank.org/international

5.9 Istovremeno, opažamo da su kvaliteti prevoza robe u celini, a naročito saobraćajne infrastrukture, bili niski u poređenju sa evropskim i međunarodnim standardima (gde je Srbija zauzela 65. mesto na globalnom nivou). Ovo zapažanje ilustruje Slika 5, iz koje se vidi relativni odnos ocene infrastrukture za prevoz robe u Srbiji i ocena drugih evropskih zemalja.

Slika 5: Ocene saobraćajne infrastrukture po zemljama, 2018.



Izvor: lpi.worldbank.org/international

5.10 Svetska banka je izračunala vrednosti domaćeg LPI predstavljene u Tabeli 25 i Tabeli 26 putem ankete profesionalaca u sektoru logistike radi analize okruženja logistike u Srbiji. Iz Tabele 25 jasno se vidi da su skoro svi ispitanici ocenili kvalitet železničke infrastrukture u Srbiji kao „nizak“ ili „veoma nizak“. Ovaj nalaz je još indikativniji kada se ima na umu da je 0 odsto ispitanika navelo značajne probleme sa infrastrukturom aerodroma i puteva.

Tabela 25: Domaći LPI – Kvalitet infrastrukture

Vrsta infrastrukture	Procenat ispitanika koji su kvalitet ocenili kao „nizak“ ili „veoma nizak“
Luke	67%
Aerodromi	0%
Putevi	0%
Železnica	100%
Postrojenja za skladištenje/pretovar	0%
Telekomunikacije i IT	0%

Napomena: Relevantno pitanje u anketi glasilo je: „Ocenite kvalitet infrastrukture vezane za trgovinu i saobraćaj (npr. luke, putevi, aerodromi, informacione tehnologije) u zemlji u kojoj radite.“

Izvor: World Bank, “Domestic LPI, Environment and Institutions: Serbia 2018”, dostupno na adresi lpi.worldbank.org/domestic/environment_institutions/2018/C/SRB#chartarea (pristupljeno 19.12.2019. u 11.43)

- 5.11 U Tabeli 26 može se naći još dokaza za nizak kvalitet usluga koji karakteriše železnički sektor u Srbiji. Dok 75 odsto ispitanika smatra da su usluge prevoza u drumskom saobraćaju „visokog“ ili „veoma visokog“ kvaliteta, nijedan ispitanik nije to isto naveo za usluge prevoza u železničkom saobraćaju.

Tabela 26: Domaći LPI – Stručnost i kvalitet usluga

Vrsta usluge	Procenat ispitanika koji su kvalitet ocenili kao „visok“ ili „veoma visok“
Drumski saobraćaj	75%
Železnički saobraćaj	0%
Vazdušni saobraćaj	33%
Vodni saobraćaj	33%

Napomena: Relevantno pitanje u anketi glasilo je: „Ocenite stručnost i kvalitet usluge koju pružaju sledeći subjekti u zemlji u kojoj radite.“

Izvor: World Bank, “Domestic LPI, Environment and Institutions: Serbia 2018”, dostupno na adresi lpi.worldbank.org/domestic/environment_institutions/2018/C/SRB#chartarea (pristupljeno 19.12.2019. u 11.43)

- 5.12 Primera radi, pouzdanost prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji ocenjuje se samo kroz kašnjenja teretnih vozova na regionalnom nivou ili za čitavu mrežu. U Tabeli 27 u daljem tekstu prikazane su te informacije u hiljadama minuta za čitavu železničku mrežu na nivou cele godine.

Tabela 27: Kašnjenja teretnih vozova

	2016	2017	2018
Kašnjenja (u 000 minuta)	2.086	2.558	2.771

Izvor: Compass Lexecon na osnovu intervjua sa predstavnicima SK od 1. avgusta 2019.

- 5.13 I podaci o prosečnim brzinama mogu biti dobar pokazatelj kvaliteta železničkih usluga, kao i kvaliteta železničke infrastrukture. Zvanični podaci o brzinama ukazuju na to da je prosečna komercijalna brzina na nivou cele mreže u 2018. bila 19,9 km/č, a u 2019. 23,3 km/č

(zaključno sa 20.11.2019).⁷⁴ Taj nalaz su uopšteno potvrdili i predstavnici Despotije u odgovorima na ZDI.⁷⁵ Pa ipak, Despotija takođe navodi da su tekući radovi na infrastrukturi na pojedinim deonicama pruge doveli do smanjenja prosečne brzine na oko 10 km/č.

- 5.14 Poređenja radi, istraživanjem koje je 2016. godine organizovao Evropski revizorski sud utvrđeno je da je prosečna brzina u državama članicama EU iz centralne i istočne Evrope bila između 20 i 30 km/č, prema poslednjim podacima dostupnim u vreme sprovođenja ove studije.⁷⁶ Konkretnije, utvrđeno je da je u Poljskoj prosečna komercijalna brzina teretnih vozova 2014. godine bila 22,7 km/č.

Regulacija tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju

- 5.15 U našem poređenju tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u evropskim zemljama, kao jedno od ključnih merila koristili smo pokazatelj regulacije tržišta proizvoda (*Product Market Regulation*, PMR). Cilj tog pokazatelja je merenje „regulatornih prepreka za [...] ulaz na tržište i tržišnu konkurenciju na nivou pojedinačnih sektora“⁷⁷ a objavljuje ga OECD za skup država.
- 5.16 Vrednost PMR za sektor prevoza u železničkom saobraćaju izračunava se kao prosek ocena od 0 do 6, pri čemu viša ocena podrazumeva veći stepen regulatornog opterećenja. Ocene se zasnivaju na odgovorima na standardni upitnik osmišljen tako da se utvrdi stepen regulacije ulaska na tržište, državne svojine i vertikalne razdvojenosti.
- 5.17 Na Slici 6 u daljem tekstu prikazane su vrednosti pokazatelja PMR OECD-a za sektor prevoza u železničkom saobraćaju za više zemalja. Budući da podaci za Srbiju nisu javno dostupni u bazi PMR OECD-a, ocenu za Srbiju izračunao je Compass Lexecon koristeći metodologiju ocenjivanja identične onoj koju primenjuje OECD. Srbija tako ostvaruje vrednost sektorskog PMR od 3,86.

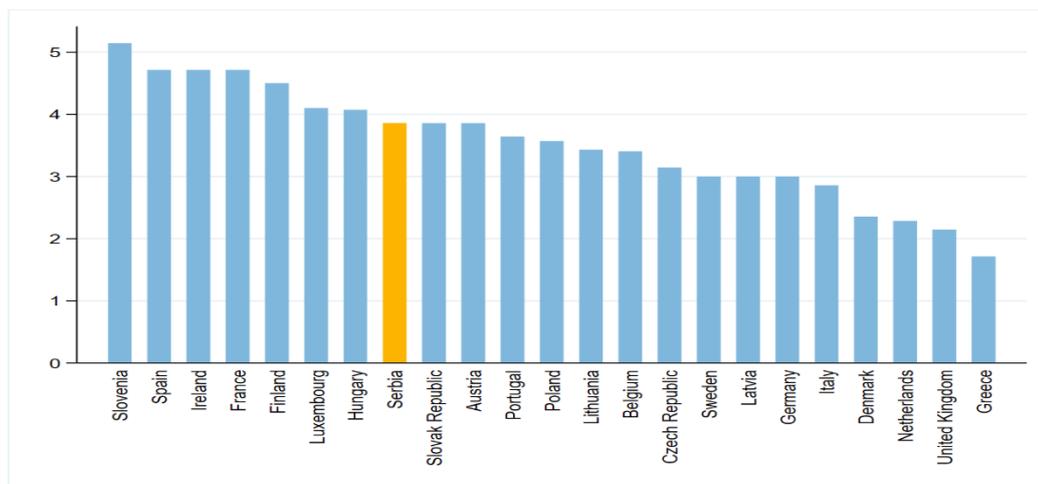
⁷⁴ Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni Fakultet, združena katedra za železnički saobraćaj, prof Dr. Nebojša Bojović, decembar 2019.

⁷⁵ Odgovor Despotije na ZDI, novembar 2019.

⁷⁶ European Court of Auditors, “Rail freight transport in the EU: still not on the right track”, 2016.

⁷⁷ oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation, pristupljeno 11. oktobra 2019.

Slika 6: Vrednost PMR po zemljama, 2018.



Napomena: Države članice OECD, na osnovu dostupnih podataka.

Izvor: stats.oecd.org/pmr

- 5.18 Primećujemo da železnički saobraćaj u Srbiji naizgled nije prekomerno regulisan, jer ovaj sektor, sudeći prema vrednosti tog pokazatelja, ima performanse iste kao u Austriji i Slovačkoj i bolje od Francuske i Španije. Ovo je jedan od posrednih dokaza koji ukazuju na to da problemi u sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji ne vode poreklo od regulacije.

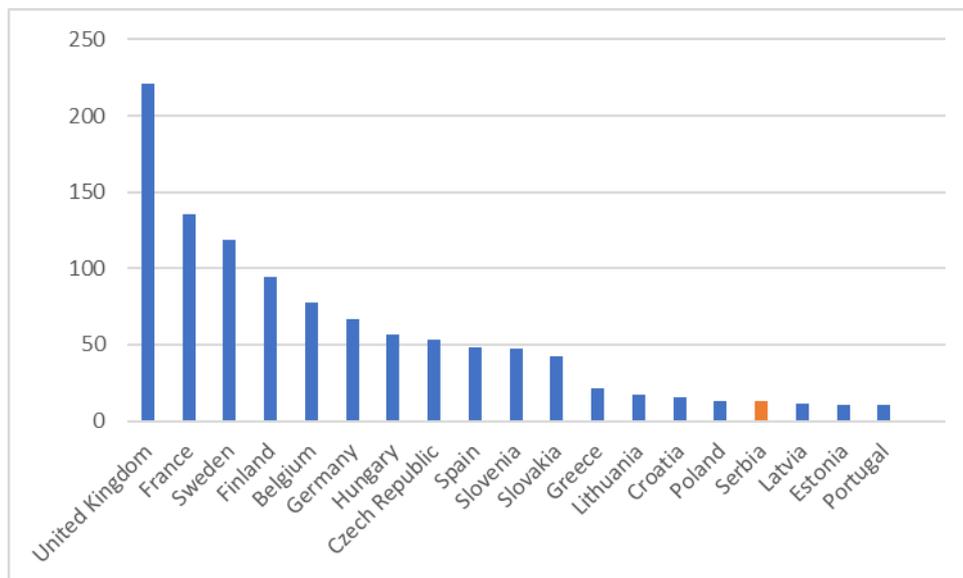
Ulaganja u železničku infrastrukturu

- 5.19 Jedan mogući razlog za nedostatak konkurentnosti železnice može biti nizak kvalitet infrastrukture, izazvan nedovoljnim ulaganjima u ovaj sektor. Na Slici 7 i Slici 8 prikazana su ukupna ulaganja po glavi stanovnika i troškovi održavanja kao procenat BDP-a u sektoru železnice u više evropskih zemalja. Izdvajanja za ulaganje u železnicu i njeno održavanje u Srbiji bila su u periodu 2016-2017. izuzetno niska u poređenju sa većinom država članica EU.
- 5.20 U 2017. godini, troškovi održavanja železničke infrastrukture u Srbiji iznosili su oko 40,3 miliona evra; u 2018. su porasli na preko 50,2 miliona evra; a u 2019. ponovo pali na nekih 36,5 miliona evra. Učešće ukupnih troškova održavanja u BDP-u bilo je oko 0,001 u 2017, 0,00117 u 2018, a 0,000796 u 2019, te je tako u svakoj od ove tri godine premašilo iznos iz 2016.⁷⁸

⁷⁸

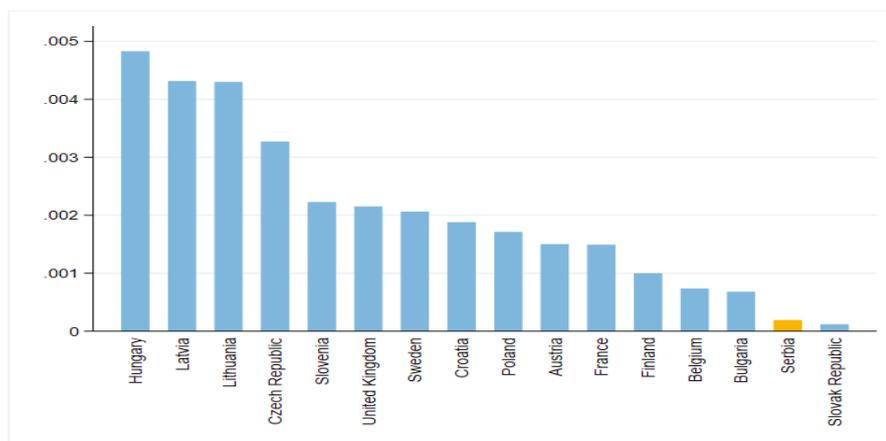
Apsolutne iznose je dostavio MGSI, a relativni su dobijeni korišćenjem podataka o BDP-u iz „Statističkog godišnjaka Republike Srbije“ za 2020. godinu.

Slika 7: Ukupno ulaganje u železnicu u evrima po glavi stanovnika, 2017.



Izvor: Proračun CL na osnovu podataka OECD-a o ulaganjima i broju stanovnika. Podaci o broju stanovnika u Srbiji preuzeti su od Svetske banke.

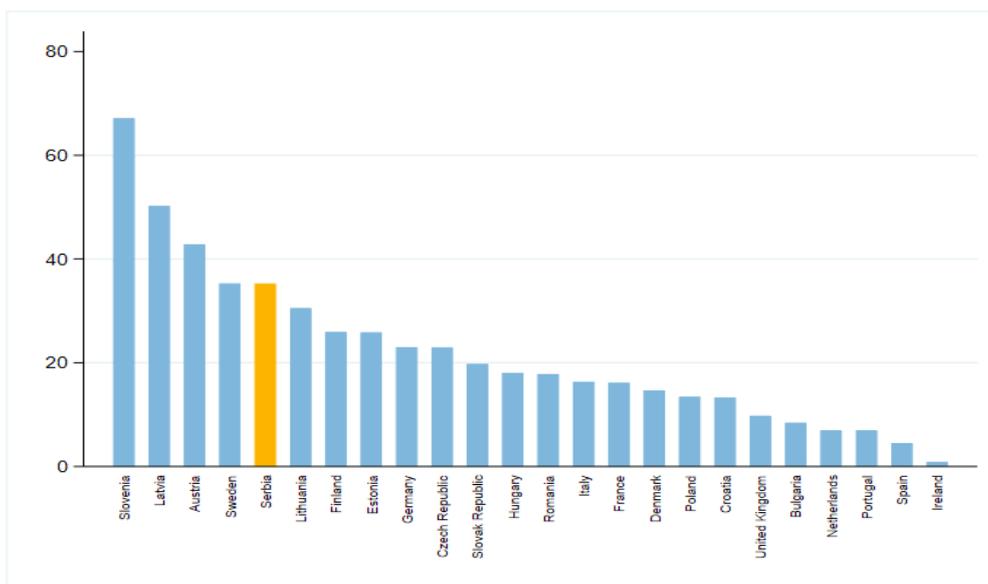
Slika 8: Ukupni troškovi održavanja kao procenat BDP-a, 2016.



Izvor: stats.oecd.org

5.21 Navedeno stanje je takvo uprkos činjenici da je železnički prevoz relativno značajan za Srbiju, kao što se može videti na Slici 9:

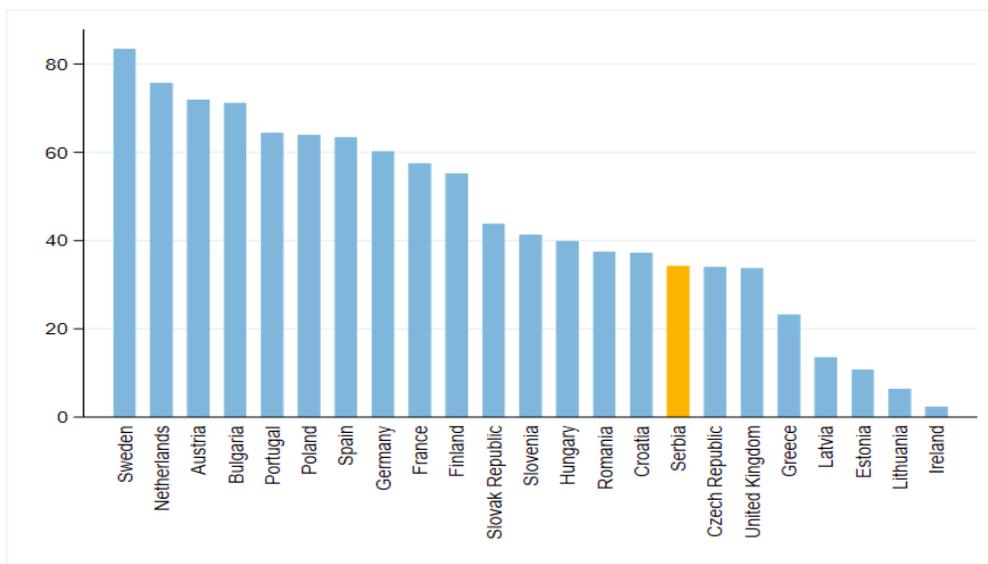
Slika 9: Učešće prevoza robe u železničkom saobraćaju u ukupnom domaćem prevozu robe, 2016.



Izvor: stats.oecd.org

- 5.22 Železnička infrastruktura u Srbiji zaostaje i u pogledu stope elektrifikacije pružne mreže. Samo oko trećinu železničke mreže u Srbiji čine elektrificirane linije, po čemu je Srbija ispod proseka EU.

Slika 10: Učešće elektrificiranih železničkih pruga u ukupnoj pružnoj mreži, 2016.

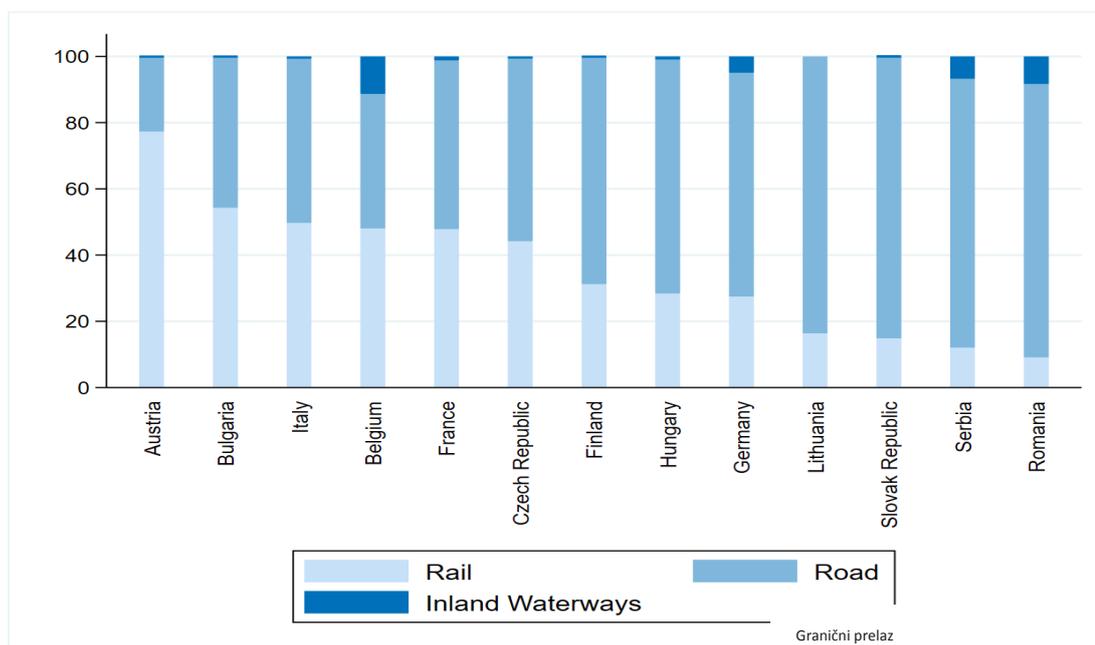


Napomena: Države članice EU i druge odabrane zemlje, na osnovu dostupnih podataka

Izvor: stats.oecd.org

- 5.23 Kao što se može videti na Slici 11, Srbija opredeljuje značajno manja sredstva za ulaganja u železničku infrastrukturu u poređenju sa ulaganjima u druge vidove domaćeg saobraćaja.

Slika 11: Ulaganja u domaću saobraćajnu infrastrukturu, 2016.



Napomena: Države članice EU i druge odabrane zemlje, na osnovu dostupnih podataka
Izvor: stats.oecd.org

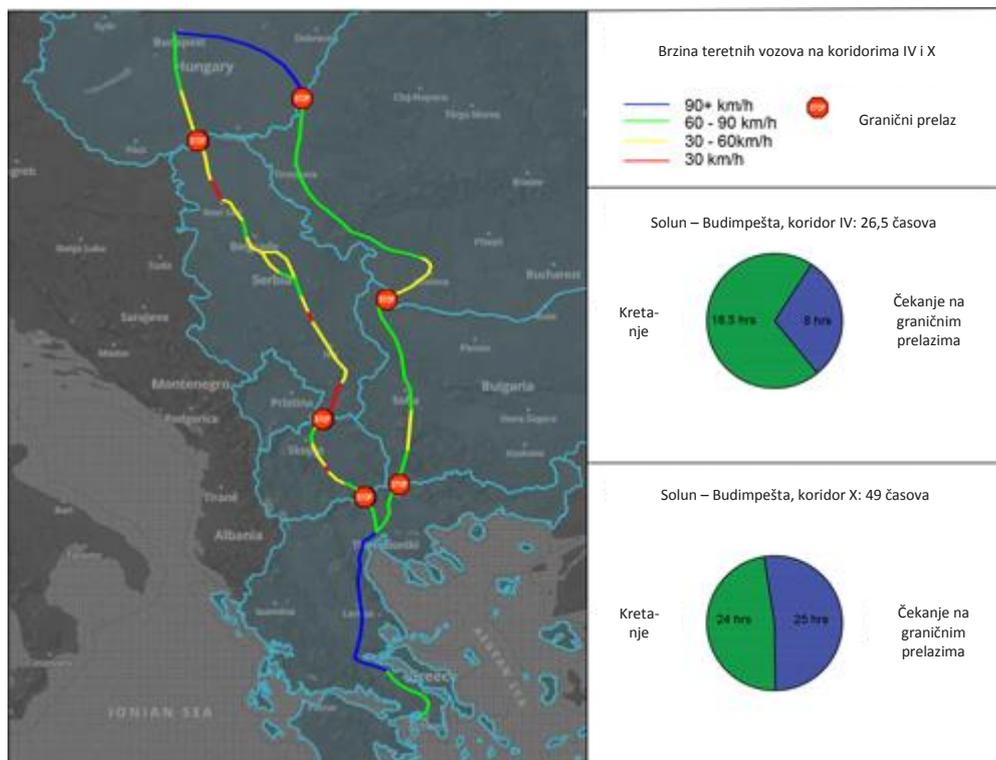
Kvalitet infrastrukture

- 5.24 Zastareli su kako železnička mreža tako i organizacija usluga koje pruža IŽS. Nizak kvalitet infrastrukture u praksi predstavlja prepreku za ulazak na tržište, kao što je detaljnije opisano u narednom Delu.
- 5.25 Prema Bauranovu (2016),⁷⁹ Koridor X, koji velikim delom prolazi kroz Srbiju (videti Sliku 3 i Tabelu 5), ne predstavlja adekvatnu opciju za prevoz iz severne Evrope do grčkih luka Solun i Pirej, i to zbog veoma niskih brzina na ovoj trasi u poređenju sa Koridorom IV. Prosečna komercijalna brzina je 2012. godine iznosila 22 km/č a prosečna tehnička brzina 35 km/č, pri čemu je oko polovine ukupnog vremena tranzita od 49 časova odlazilo na čekanje na graničnim prelazima. Neki detalji su dati na Slici 12 u daljem tekstu.

⁷⁹

A. Bauranov (2016), The Port of Piraeus – Opportunity for Railways in South East Europe? Dostupno na adresi globalrailwayreview.com/article/29672/port-piraeus-railways-south-east-europe/#comments, pristupljeno 20. decembra 2019.

Slika 12. Brzina teretnih vozova na koridorima IV i X



Izvor: Videti fusnotu 79 u gornjem tekstu.

- 5.26 IŽS navodi da se u železničku infrastrukturu nije dovoljno ulagalo. Budući da infrastruktura mora da se obnavlja u proseku svakih 25 godina, trebalo bi u narednom periodu rehabilitovati najmanje 185 kilometara pruge godišnje. Ključni problem za IŽS je obnavljanje pruga uz istovremeno obezbeđivanje nesmetanog odvijanja železničkog saobraćaja. Zato se deonice na kojima se izvode radovi zatvaraju za saobraćaj samo povremeno a ne u potpunosti, što, opet, izaziva kašnjenja u održavanju, a taj problem je naročito izražen na deonicama do Preševa i Dimitrograda koje su jednokolosečne pa dva voza ne mogu istovremeno da saobraćaju u suprotnim smerovima.⁸⁰
- 5.27 Iako učesnici na tržištu pozitivno ocenjuju trenutne radove na infrastrukturi zbog budućih poslovnih prilika koje donosi unapređena železnička mreža, ti radovi predstavljaju izazov za većinu prevoznika.⁸¹ Nekoliko železničkih prevoznika navodi da će im zatvaranje pojedinih trasa otežati poslovanje čak i na postojećem nivou, a proširenje obima posla će postati nerealan cilj u najskorijoj budućnosti. Prema navodima jednog učesnika na tržištu, smetnje koje će izazvati infrastrukturni radovi mogle bi u najgorem slučaju da dovedu i do stečaja ovog društva, pošto će zatvaranje pružnih pravaca dovesti do manje efikasnosti prevoza i većih troškova.

⁸⁰ Intervju sa predstavnicima IŽS od 2. avgusta 2019.

⁸¹ Odgovori železničkih prevoznika i logističkih preduzeća na ZDI, novembar 2019.

- 5.28 Projekat brze pruge (Beograd-Budimpešta) podrazumeva obimne radove na trasi od Novog Sada do Subotice, jednom od ključnih pravaca u Srbiji. Radovi će početi 2020. godine i trajaće 33 meseca,⁸² pri čemu će ovaj pravac u suštini biti zatvoren tokom najvećeg dela ovog perioda. SK očekuje da će se usled toga povećati troškovi i trajanje prevoza. Saobraćaj će biti preusmeren na pravce preko Bogojeva i Banatskog Miloševa.⁸³ IŽS je počeo sa radovima na alternativnim pravcima kroz Srbiju istočno (Zrenjanin) i zapadno (Bogojevo) od postojeće trase i namerava da ih završi u prvoj polovini 2020. U Tabeli 28 prikazani su glavni nedavni/tekući kapitalni infrastrukturni projekti.
- 5.29 SK navodi da je IŽS preskočila 2,5 ciklusa održavanja, tako da kapacitet protoka železničke mreže ne može da se poveća bez modernizacije. Savremeni softver bi pomogao da se unapredi efikasnost i optimizuje poslovanje, čime bi se smanjili troškovi IŽS, ali sam po sebi ne bi bio dovoljan da se poveća kapacitet mreže.⁸⁴
- 5.30 Drugo moguće pitanje vezano za kvalitet infrastrukture tiče se nedostatka kvalifikacija pojedinih zaposlenih u IŽS. Predstavnici KP navode da IŽS ima teškoća da angažuje kvalifikovane radnike i stoga uglavnom zapošljava mlade i neiskusne tek završene studente.⁸⁵
- 5.31 Uprkos očiglednim teškoćama sa privlačenjem odgovarajućih sredstava, Vlada Srbije i MGSI veoma aktivno podstiču ulaganja u železničku infrastrukturu, kao što se vidi iz sledećih tabela. U Tabeli 28 prikazani su odabrani investicioni projekti na Koridoru X realizovani u 2017, a Tabel 29 predstavlja pregled investicionih projekata koji su 2017. godine bili u toku.

⁸² Prema najnovijim informacijama, sredstva namenjena za izgradnju ove trase preraspodeljena su za potrebe zdravstvene i socijalne zaštite usled pandemije bolesti kovid-19 (videti Rešenje o upotrebi sredstava tekuće budžetske rezerve, „Službeni glasnik Republike Srbije“ od 31.3.2020). Samim tim bi realizacija projekta mogla da traje duže nego što je planirano.

⁸³ Odgovori Srbija Karga na ZDI od 27. avgusta, pitanje 42.

⁸⁴ Videti fusnotu 24 u gornjem tekstu, pitanje 44.

⁸⁵ Videti fusnotu 11 u gornjem tekstu.

Tabela 28: Odabrani investicioni projekti (Koridor X), 2017.

Projekat	Opis	Vrednost ulaganja
Rekonstrukcija pruge II	Batajnica – Golubinci i Gilje – Čuprija – Paraćin	80 miliona EUR
Sanacija pruge	Rasputnica G-Rakovica – Resnik, Jajinci-Mala Krsna, (rekonstrukcija u dužini od 66 km), rekonstrukcija železničke stanice Mala Krsna, nabavka mehanizacije za održavanje građevinske i elektroenergetske infrastrukture, obnova železničke elektroenergetske infrastrukture za pruge u dužini od 646 km, program rekonstrukcije i modernizacije za potrebe BG:Voza	91,5 miliona EUR
Nabavka novih sredstava	Sanacija gornjeg stroja pruge duž Koridora X i nabavka novih vozničkih sredstava	100 miliona EUR
Modernizacija i rekonstrukcija	Modernizacija pruge u dužini od 244,9 km i nabavka 27 dizel-motornih vozova	941 miliona USD (797,03 mil. EUR)
Deonica pruge Beograd Centar – Stara Pazova (34,5 km)	Rekonstrukcija i modernizacija pruge: radovi na dvokolosečnoj deonici pruge za velike brzine (do 200 km/č)	350,1 milion USD (797,03 mil. EUR)
Deonica pruge Stara Pazova – Novi Sad (40,4 km)		585,5 miliona USD (495,92 mil. EUR)
Deonica pruge Novi Sad – Subotica (108,2 km)		1.021,1 mil. EUR
Pruga Jajinci – Mala Krsna i stanica Mala Krsna (60,4 km)	Rekonstrukcija i modernizacija pruge: radovi na jednokolosečnoj deonici pruge za brzine do 120 km/č	39,2 mil. EUR
Pruga Niš - Dimitrovgrad (60,4 km)	Rekonstrukcija i modernizacija pruge: radovi na jednokolosečnoj deonici pruge za brzine do 120 km/č*	268,28 mil. EUR
Deonica pruge Niš – Brestovac (23 km)		59,9 mil. EUR

Napomena: Početak radova planiran za drugu polovinu 2020. godine.

Izvor: MGS

Tabela 29: Projekti započeti, završeni ili u toku u 2017.

Projekat	Trajanje	Dužina (km)	Investicija (mil. EUR)
Rekonstrukcija i modernizacija dvokolosečne deonice Gilje-Ćuprija-Paraćin na pruzi Beograd-Niš	10.02.2011 – 31.01.2017. (sa prekidom od 9.09.2011 do 23.04.2014.)	10,5	45,92
Rekonstrukcija i modernizacija deonice Rasputnica G-Rakovica-Resnik	30.03.2017 – 30.08.2019.	7,5	24,57
Rekonstrukcija i izgradnja drugog koloseka na deonici Pančevački most – Pančevo Main	12.03.2014 – 25.07.2017.	14,9	78,97
Rekonstrukcija 6 deonica na Koridoru X (3 južne deonice)	18.04.2016 – 23.04.2017.	46,5	32,6
Rekonstrukcija regionalne pruge Orlovat – Zrenjanin	Decembar 2017 - 25.10.2018.	26	4,75
Rekonstrukcija deonice Resnik – Valjevo	06.07.2016 - 14.11.2017.	77,6	63,35
Obnova regionalne pruge Rimski Šančevi – Orlovat – Pancevo	Oktobar 2017 - 31.01.2019.	112	52,31
Izgradnja vijadukta i tunela „Čortanovci“ na deonici Stara Pazova – Novi Sad	19.09.2017 – kraj 2021. (planirano)	4,2	296,42
Izgradnja Žeželjevog mosta	20.04.2012 - 23.05.2018.	0	60,6

Izvor: MGSJ

Intermodalni prevoz

- 5.32 Intermodalni prevoz je u Srbiji i dalje u povoju.⁸⁶ Očekuje se da će razvoj intermodalnog prevoza dovesti do promena na tržištu i povećanja prevoza robe u železničkom saobraćaju. Uz adekvatnu infrastrukturu i normalizaciju saobraćaja, intermodalni prevoz ima potencijal da ostvari eksponencijalni rast i na srpsko tržište privuče kompanije koje su manje ili više specijalizovane za intermodalni prevoz.
- 5.33 Terminal igra ključnu ulogu, prvenstveno svojom lokacijom, kapacitetom i brzinom. U Srbiji ne postoji dovoljno intermodalnih terminala, a taj nedostatak je posebno izražen na severu i jugu zemlje. Pored toga, kvalitet i kapacitet postojećih terminala u Beogradu nisu dovoljni.

⁸⁶

Videti fusnotu 81 u gornjem tekstu.

Konkurencija na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju u Republici Srbiji

Sadašnje stanje na polju konkurencije

Opšte informacije

Učesnici na tržištu

- 6.1 Nakon liberalizacije tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, do koga je došlo 2016. godine, KP je 2016. godine postao prvi privatni prevoznik. Tržište je i dalje veoma koncentrisano: SK je 2018. godine imao tržišno učešće od preko 90 odsto,⁸⁷ a u 2019. njegovo učešće je bilo približno 85 odsto.⁸⁸
- 6.2 Na početku ćemo ukratko opisati glavne učesnike na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju:
- SK opslužuje sve trase. Ovo preduzeće je trenutno vlasnik oko 7.000 kola (nekih 2.500 su u potpunosti tehnički ispravna, a 2.500 su zastarela i biće isključena iz upotrebe), a na raspolaganju ima i još 300 zakupljenih kola. SK prevozi sve vrste robe.⁸⁹ Godine 2017, SK je imao 77 elektro-lokomotiva svih serija, od kojih je 70 bilo u upotrebi, kao i 74 dizel-lokomotive od kojih je u upotrebi bilo samo 45. Prosečna starost lokomotiva je bila oko 40 godina.⁹⁰
 - KP je u stanju da opsluži sve trase osim onih ka Crnoj Gori, i to usled lošeg stanja tih pravaca i velikog nagiba, što zahteva više od jedne lokomotive po vozu ili lokomotive veće snage. Ovo društvo je počelo sa radom u junu 2016. i sada ima 15 sopstvenih

⁸⁷ Direkcija za železnice (2019), „Izveštaj o regulisanju tržišta zajedničkih usluga“, dostupno na adresi raildir.gov.rs/izvestaji.php.

⁸⁸ Izvor: MGSi.

⁸⁹ Intervju sa predstavnicima SK od 1. avgusta 2019.

⁹⁰ MGSi (2017), „Projects“, dostupno na adresi mgsi.gov.rs/sites/default/files/The%20book%20of%20projects%20MGSi%202017.pdf, pristupljeno 11. oktobra 2019.

lokomotiva (14 dizel i jednu elektro) i jednu zakupljenu elektro-lokomotivu. Ova firma nema nijedna kola ni u svojini ni u zakupu, već samo pruža usluge „vuče“ tereta.

- Despotija je počela da obavlja delatnost prevoza tereta u septembru 2017, a sada ima tri lokomotive i 62 kola i planira da do marta 2020. proširi kapacitete.⁹¹
- NCL je počeo sa radom u septembru 2018. i trenutno koristi zakupljena vozna sredstva, mada u budućnosti ima nameru da proširi poslovanje.⁹²
- Eurorail je počeo da pruža usluge u 2018. Ova firma je deo Grupacije Grampet, jedne od najvećih privatnih železničkih grupacija u jugoistočnoj Evropi.⁹³
- Pannon Rail je počeo sa radom u junu 2019. Ovo preduzeće ima dve zakupljene lokomotive.⁹⁴

6.3 Postoje i akteri koji ili još uvek nisu počeli da posluju na tržištu ili vrše prevoz za sopstvene potrebe:

- Preduzeća kao što su AB Prevoz i Transagent još uvek nisu počela sa radom ali planiraju da u skoroj budućnosti uđu na tržište.⁹⁵ AB Prevoz pribavlja preostale licence a već je dobio neke od neophodnih sertifikata. Transagent, zavisno društvo većeg hrvatskog špeditera i železničkog prevoznika, već je pribavio relevantne licence ali još uvek ne nudi usluge prevoza robe.
- Društva kao što su Elixir Group, EPS – TENT, ATM i NIS su aktivna u sektorima koji nisu vezani za komercijalni prevoz i zainteresovana su za sticanje licence za železnički prevoz da bi obavljali ovu delatnost samo za sopstvene potrebe.⁹⁶ Elixir Group, EPS – TENT i ATM su već pribavili neophodne dozvole, ali Elixir Group i dalje koristi SK za sve svoje potrebe za prevoz robe železnicom jer ne smatra da je ekonomski opravdano da sam obavlja železnički prevoz. [poverljivo].⁹⁷

6.4 U Tabeli 30 i Tabeli 31 su navedena sva društva koja su dobila licence za obavljanje delatnosti prevoza robe u železničkom saobraćaju, bilo samo za sopstvene potrebe bilo kao komercijalni prevoznici.

⁹¹ Odgovori Despotije na ZDI, novembar 2019.

⁹² Odgovori NCL-a na ZDI, novembar 2019.

⁹³ Odgovori Eurorail-a na ZDI, novembar 2019.

⁹⁴ Odgovori firme Pannon Rail na ZDI, novembar 2019.

⁹⁵ Odgovori AB Prevoza i Transagenta na ZDI, november 2019.

⁹⁶ Odgovori firmi Elixir Group, EPS – TENT, ATM i NIS na ZDI, novembar 2019.

⁹⁷ Ove informacije predstavljaju poslovnu tajnu.

Tabela 30: Licencirani prevoznici – prevoz za sopstvene potrebe

Društvo	Godina izdavanja
ZGOP	2015
Elixir Group	2015
NIS	2018
EPS – TENT	2018
ATM	2019

Izvor: Videti fusnotu 10 u gornjem tekstu.

Tabela 31: Licencirani prevoznici – Komercijalni železnički prevoznici

Društvo	Godina izdavanja
Standard Logistic	2014
Srbija kargo	2015
SI – Cargo Logistics	2015
AB Prevoz	2016
Rail Transport Logistc	2016
Kombinovani prevoz	2017
Trans Cargo Logistic	2017
Eurorail	2017
Despotija	2017
Pannon Rail	2017
Neo Cargo Logistic	2018
OBL Logistic	2018
Lokotrans	2018
Transagent	2019

Izvor: Videti fusnotu 10 u gornjem tekstu.

6.5 U Tabeli 32 u daljem tekstu prikazana su tržišna učešća glavnih železničkih prevoznika.

Tabela 32: Obim prevoza (u milionima tonskih kilometara) i tržišno učešće (po obimu), 2017-2018.

Železnički prevoznik	2017		2018	
	Obim prevoza	Učešće, u %	Obim prevoza	Učešće, u %
Srbija kargo	3.288	99,9	3.055	91,6*-94,1
Kombinovani prevoz	3	0,1	194	2,67-5,8*
Despotija	0	0	50	1,5*-2,11
NCL	/	/	34**	1,06
Eurorail Logistic	0	0	1**	0,04

Napomena: * - Tržišno učešće izračunato na osnovu informacija iz odgovora na ZDI.

** - Obim prevoza izveden iz tržišnog učešća u skladu sa fusnotom 86 u daljem tekstu.

Izvor: Obim prevoza: odgovori železničkih preduzeća i logističkih preduzeća na ZDI; učešće u 2018: videti fusnotu 86 u daljem tekstu.

- 6.6 SK ne vidi Despotiju i Eurorail kao konkurente zbog njihovih malih kapaciteta i/ili zato što oni prevoze samo sopstvenu robu (vertikalna integracija prevoza).⁹⁸ Istovremeno, KP ne vidi SK kao konkurenta zbog njegovog nesporno dominantnog položaja na tržištu.⁹⁹ U skladu sa tim mišljenjem, jedan učesnik na tržištu vidi SK kao jedinog prevoznika robe u Srbiji jer ostali nemaju kola na raspolaganju i mogu se u najboljem slučaju smatrati, operaterima vozova.^{100,101}
- 6.7 Međutim, treba napomenuti da je u poslednjih nekoliko godina na tržište u relativno kratkom roku ušlo više konkurenata, kao i da je Evropska komisija u tom smislu navela da „Srbija nastavlja da ostvaruje dobar napredak u pogledu otvaranja železničkog tržišta – početkom 2019. na tržištu je poslovalo pet privatnih preduzeća za prevoz robe“.¹⁰²
- 6.8 Pored toga, IŽS smatra da postoji potencijal za ulazak na srpsko tržište novih igrača kao što su Grupacija Grampet Group i RailCargo Austria.¹⁰³
- 6.9 Maloprodajne cene SK u unutrašnjem saobraćaju odobrava Vlada Srbije. One su propisane oko 2007. ili 2008. godine i od tada nisu menjane.¹⁰⁴ SK je pre dve ili tri godine zatražio povećanje tarifa, ali taj zahtev još uvek nije prihvaćen.
- 6.10 Učesnici na tržištu smatraju da naplaćivanje cena ispod nivoa onih koje naplaćuje SK ne bi bilo profitabilno, i to zato što SK samo pokriva neposredne troškove vezane za pružanje usluga, odnosno gorivo, korišćenje infrastrukture i zarade zaposlenih.¹⁰⁵
- 6.11 SK stoga faktički ne trpi nikakav konkurentski pritisak privatnih prevoznika na srpskom tržištu unutrašnjeg saobraćaja. Međutim, postoji određeni konkurentski pritisak privatnih prevoznika na međunarodnim trasama prevoza robe.¹⁰⁶ U tom segmentu tarife nisu administrativno regulisane i SK objavljuje samo maksimalne (tzv. TEA) tarife. Stvarna cena se utvrđuje u bilateralnim pregovorima.¹⁰⁷

⁹⁸ Videti fusnotu 89 u gornjem tekstu, pitanje 33.

⁹⁹ Intervju sa predstavnicima KP od 2 avgusta 2019.

¹⁰⁰ Intervju sa predstavnicima učesnika na tržištu.

¹⁰¹ [poverljivo]

¹⁰² European Commission (2019), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", dostupno na adresi ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf

¹⁰³ Videti fusnotu 9 u gornjem tekstu.

¹⁰⁴ Intervjui sa predstavnicima DŽ i MGSI, januar 2020.

¹⁰⁵ Videti fusnotu 89 u gornjem tekstu, pitanje 31.

¹⁰⁶ Videti fusnotu 89 u gornjem tekstu.

¹⁰⁷ Videti fusnotu 89 u gornjem tekstu, pitanje 30.

- 6.12 SK navodi da je u 2018. izgubio 20 odsto dobiti jer su privatni prevoznici preuzeli pojedine dotadašnje korisnike njegovih usluga. SK objašnjava da je do toga došlo jer su njegove cene javno dostupne i da je konkurentima zato lako da ponude povoljnije uslove.
- 6.13 SK odobrava popuste kako za međunarodni tako i za domaći saobraćaj.¹⁰⁸ Ovo na prvi pogled deluje kontradiktorno sa navodima da konkurenti nude niže cene, ali nije nužno nedosledno. Ako SK odobrava popuste samo za velike količine, gde SK nema pravu konkurenciju, javno dostupne tarife zaista mogu pomoći konkurenciji da nižom cenom preuzme manje korisnike usluga. Istovremeno, popusti na količinu dosledni su sa strategijom utvrđivanja cena koje pokrivaju samo troškove usled efekata mreže koji omogućavaju smanjivanje prosečnih troškova sa porastom obima poslovanja.

Uslovi za ulazak na tržište

- 6.14 Prema navodima više učesnika na tržištu, postupak izdavanja licenci uglavnom ide glatko i svi prevoznici imaju pravičan tretman.¹⁰⁹ Pa ipak, jedan učesnik na tržištu navodi da bi bilo korisno razjasniti kada se konkretni uslovi za sticanje licence smatraju ispunjenim, kako bi se izbegli nesporazumi i selektivno tumačenje relevantnih odredbi.¹¹⁰
- 6.15 KP naglašava da je tržište deregulisano utoliko što svako preduzeće koje pribavi sredstva za vuču može da obavlja delatnost prevoza tako što će ispuniti minimum zakonskih uslova uz malo napora.¹¹¹ Uprkos labavom regulatornom okviru, nadzor nad radom železničkih prevoznika doveo je do privremenog oduzimanja sertifikata o bezbednosti jednom od njih.
- 6.16 U Tabeli 33 u daljem tekstu opisuju se minimalni zahtevi koje železnički prevoznik robe mora da ispuni da bi mu bilo dozvoljeno da posluje na tržištu. Jedan učesnik na tržištu je naveo da je iznos od tri miliona evra nerealno visok za minimalnu osiguranu sumu za odgovornost u prevozu.¹¹²

¹⁰⁸ Videti fusnotu 89 u gornjem tekstu, pitanje 14.

¹⁰⁹ Videti fusnotu 81 u gornjem tekstu.

¹¹⁰ Odgovori RFI na ZDI, novembar 2019.

¹¹¹ Odgovori RFI na ZDI, novembar 2019.

¹¹² Videti fusnotu 110 u gornjem tekstu.

Tabela 33: Minimalni uslovi za obavljanje delatnosti

Potrebni resursi	Broj izvršilaca, broj ili iznos sredstava itd.	Procenjeni minimalni trošak
Stručnjaci za organizaciju, nadzor i kontrolu saobraćaja; izvršioci	Kondukter, putujući nadzornik vuče, dispečer, pomoćnik mašinovođe, mašinovođa, pregledač kola	600,000 RSD (5.107 EUR) mesečno za zarade
Lokomotive	1 dizel-lokomotiva	500,000 EUR ili 600 EUR dnevno za zakup
Održavanje	Ovlašćena radionica ili pružalac mašinskih usluga	150,000 RSD (1.277 EUR) mesečno po lokomotivi
Osiguranje	Minimalna osigurana suma 3 mil. EUR	1,7 mil. RSD (14.469 EUR) godišnje
Obrtni kapital		3 mil. RSD (25.533 EUR)

Napomena: Konverziju valute izvršio Compass Lexecon po kursu na dan 10.12.2019.

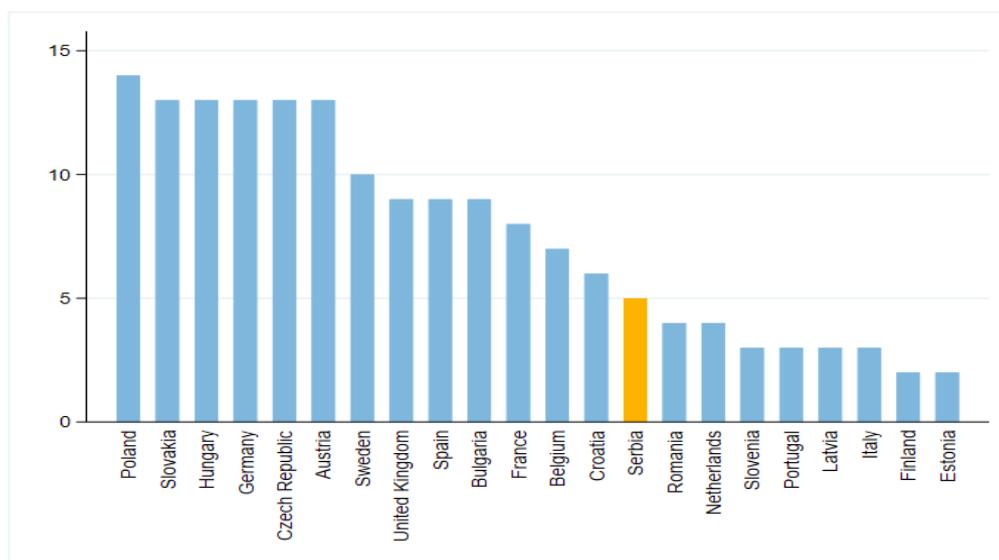
Izvor: Odgovor KP na ZDI primljen 26. novembra 2019.

- 6.17 U celini, minimalni uslovi ne deluju kao nepremostiva prepreka. Ukupan iznos od 50,000 EUR za fiksne troškove, uključujući zarade zaposlenih i servisiranje lokomotiva za jedan mesec, izgleda kao trošak malog preduzeća i ne može se smatrati ozbiljnom preprekom za ulazak veće firme na tržište. Iz toga zaključujemo da uzroci nedostatka aktivne konkurencije moraju biti nedostatak tražnje ili postojanje drugih, skrivenih (nenovčanih) prepreka za ulazak na tržište.

Međunarodno poređenje

- 6.18 Na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji posluje mali broj prevoznika u poređenju sa većinom država članica EU (videti Sliku 13). Međutim, postoji potencijal za ulazak većeg broja aktera na tržište u skorju budućnosti, jer je nekoliko mogućih železničkih prevoznika steklo licence otkako je tržište liberalizovano.

Slika 13: Aktivni železnički prevoznici na tržištu prevoza robe po zemljama

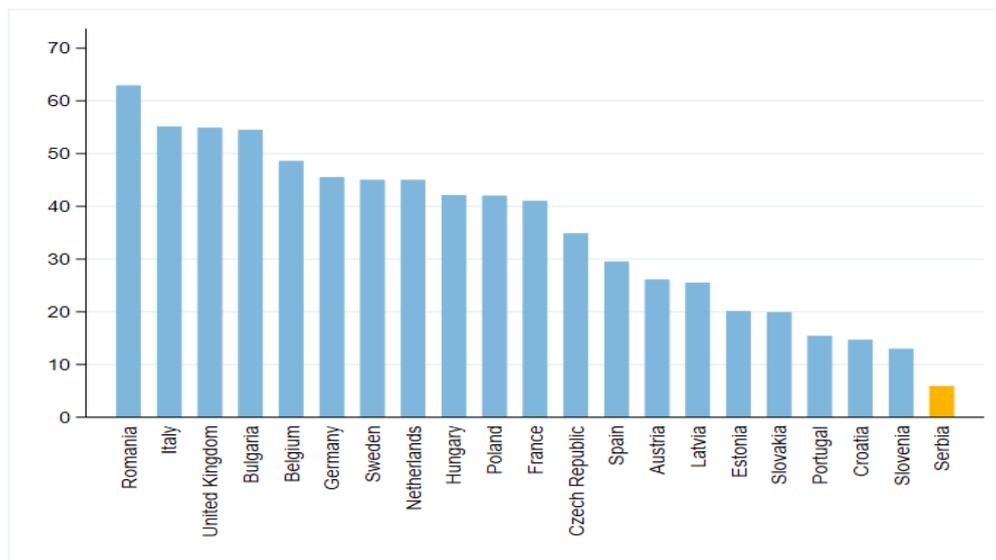


Napomena: Podaci za EU su iz 2016, a za Srbiju iz 2019.

Izvor: Compass Lexecon na osnovu podataka RMMS za 2018.¹¹³

- 6.19 Kao što se vidi iz Slici 14, Srbija jasno zaostaje za državama članicama EU po tržišnom učešću novih železničkih prevoznika osnovanih nakon liberalizacije. U 2018. godini, sva preduzeća osim SK držala su tek 5,9 odsto tržišta.¹¹⁴ Razlog tome je delimično činjenica da je srpsko tržište otvoreno za konkurenciju mnogo kasnije od tržišta država članica EU, tako da se u ovoj fazi ne može ni očekivati isti stepen razvoja.

Slika 14: Konkurenti na tržištu prevoza robe – tržišno učešće, u %



Napomena: Podaci za EU su iz 2016, a za Srbiju iz 2018.

Izvor: Compass Lexecon na osnovu podataka RMMS za 2018.

Troškovi promene prevoznika

- 6.20 U posmatranom periodu, direktni troškovi promene prevoznika u ovom sektoru nisu značajni. Ugovori su najčešće godišnji, tako da ne postoje ugovorne prepreke da se svake godine promeni prevoznik. Postoje pojedini ugovori koje SK opisuje kao strateške, ali ni njihovo trajanje ne prelazi godinu dana.¹¹⁵
- 6.21 Ugovori o prevozu se najčešće potpisuju nakon sprovedenog tenderskog postupka. Javna preduzeća po zakonu moraju da raspisuju tendere. Međutim, na takvim tenderima SK je često jedini ponuđač, jer ostali prevoznici prosto nemaju dovoljne kapacitete da pruže usluge u zahtevanom obimu. Pretpostavka je da učestvujući u tenderima privatni prevoznici nastoje

¹¹³ European Commission, "Data and figures – 6th Report on monitoring development of the rail market", February 2019

¹¹⁴ Videti fusnotu 10 u gornjem tekstu.

¹¹⁵ Videti fusnotu 89 u gornjem tekstu, pitanje 26.

da dobiju dodatne poslove manjeg obima usklađene sa svojim kapacitetima, a ne nadmeću se za velike poslove na koje se ti tenderi odnose.¹¹⁶

- 6.22 SK tvrdi da ima veliki broj lokomotiva, kola i zaposlenih te da stoga može da zadovolji sve potrebe za prevozom robe u železničkom saobraćaju u Srbiji, ma kako velike one bile. Istovremeno, SK nagađa da, ako privatni prevoznici žele da zadovolje potrebe većih korisnika, imaju mogućnost da zakupe lokomotive i vagone.¹¹⁷ Pristup železničkoj infrastrukturi ne predstavlja problem.
- 6.23 Pa ipak, u praksi, može se ispostaviti da je zakup lokomotiva i vagona prilično skup ili čak neizvodljiv bez adekvatnog pristupa kreditnom tržištu ili ukoliko je kreditno tržište nedovoljno razvijeno . Prema navodu KP, nije realno da novoosnovana društva poseduju lokomotive u svom vlasništvu jer poslovne banke ne pružaju podršku za nabavku lokomotiva.¹¹⁸ Jedini tržišni igrači koji bi potencijalno mogli da konkurišu SK-u za veće poslove su srpska zavisna društva velikih evropskih železničkih preduzeća, kao što je Eurorail.¹¹⁹
- 6.24 Poslovni ugled takođe može igrati ulogu pri donošenju odluke o izboru železničkog prevoznika, jer postoji značajna neizvesnost u pogledu pouzdanosti i kvaliteta usluga – a SK je očigledno etabrirana marka na tržištu. Takve vrste indirektnih troškova promene prevoznika čine malo verovatnim značajniji rast promene prevoznika.
- 6.25 Uspešno preduzeće koje tek ulazi na tržište, posebno u domaćem saobraćaju kod koga cena pokriva samo stvarne troškove pružanja usluge, moralo bi da bude primetno efikasnije od SK-a. Ne vidimo na čemu bi se zasnivalo takvo povećanje efikasnosti.
- 6.26 SK daje samo jedan konkretan primer promene prevoznika: [*poverljivo*]¹²⁰

Konkurencija u intermodalnom prevozu

- 6.27 SK tvrdi da je suočen sa značajnim pritiskom konkurencije iz sektora drumskog saobraćaja. To se u domaćem saobraćaju ne odražava na cene, koje su fiksne, već se ogleda u prelasku korisnika sa železničkog na drumski saobraćaj u poslednjih nekoliko godina.¹²¹ Primećujemo, međutim, da je 2017. godine došlo samo do privremenog pada u obimu domaćeg saobraćaja, čemu je usledio skoro potpuni oporavak saobraćaja u 2018. (videti Tabeli 1). To se verovatno može objasniti prilagođavanjem cena u drumskom saobraćaju, ili, alternativno, sveukupnom povećanju tražnje za prevozom robe.

¹¹⁶ Videti fusnotu 26 u gornjem tekstu.

¹¹⁷ Videti fusnotu 69 u gornjem tekstu, pitanje 27.

¹¹⁸ Videti fusnotu 99 u gornjem tekstu.

¹¹⁹ Videti fusnotu 22 u gornjem tekstu.

¹²⁰ Videti fusnotu 69 u gornjem tekstu, pitanje 28.

¹²¹ Videti fusnotu 24 u gornjem tekstu.

- 6.28 Više učesnika na tržištu je potvrdilo da prevoz u železničkom saobraćaju trenutno nije u potpunosti konkurentan drumskom prevozu usled značajnog jaza u kvalitetu infrastrukture između ova dva vida saobraćaja.¹²² Kada unapređenje železničke infrastrukture bude završeno a intermodalni prevoz se dodatno razvije, i železnički saobraćaj će biti u stanju da se efikasnije nadmeće na širem tržištu prevoza robe.
- 6.29 Kada je reč o vodnom saobraćaju, SK navodi da su mu za teret HBIS-a konkurencija unutrašnji plovni putevi. Kratka trasa između luke Smederevo i HBIS-a je, ipak, komplementarna sa vodnim saobraćajem.¹²³ Vodni saobraćaj je u konkurenciji sa železnicom ograničen na određene vrste robe. Pored toga, postoje i ograničenja koja se odnose na trase i godišnja doba koja vodni prevoz čine privlačnim samo u pojedinim situacijama.

Intenziviranje konkurencije u narednih pet godina

- 6.30 Postoji potencijal da se konkurencija na srpskom tržištu usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju intenzivira u narednih pet godina iz sledećih razloga:
- U 2019, SK je predviđao da bi mogao da se suoči sa značajnim pritiskom Eurorail-a u slučaju da ovo preduzeće ponovno uđe na tržište. Eurorail je članica Grupacije Grampet, koja poseduje veliki broj lokomotiva i kola koje može da stavi na raspolaganje svojoj firmi-ćerki.¹²⁴ Eurorail je ponovo aktivan na tržištu u 2020. godini;¹²⁵
 - SK očekuje da bi KP, koga trenutno smatraju svojim najvećim konkurentom, mogao da preuzme između 10 i 15 odsto tržišta u srednjem roku.
 - Očekuje se da će novi prevoznici ući na tržište nakon rekonstrukcije i obnove infrastrukture.
 - IŽS navodi da budućnost tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju leži u izgradnji kapaciteta za kontejnerski prevoz (Batajnica je jedna od željenih lokacija). IŽS takođe navodi da pojedina društva (kao što je NELT) već imaju sopstvene intermodalne terminale u Rumi, Sremskoj Mitrovici, Nišu i drugim mestima. Time će se premostiti jaz između drumskog i železničkog saobraćaja i veliki deo prevoza robe vratiti na železnicu. Ta nova tražnja će, potom, biti pod većim konkurentskim pritiskom drugih vidova saobraćaja.
- 6.31 Uprkos mogućnosti da konkurenti u budućnosti uđu na tržište i ostvare rast, SK ne očekuje da će njegovo tržišno učešće opasti na ispod 80 odsto.

¹²² Videti fusnotu 11 u gornjem tekstu.

¹²³ Videti fusnotu 24 u gornjem tekstu.

¹²⁴ Videti fusnotu 69 u gornjem tekstu, pitanje 34.

¹²⁵ Izvor: MGSI.

Ulaganje u infrastrukturu kao podsticaj razvoju konkurencije

Nizak kvalitet postojeće infrastrukture

- 6.32 Kao što je više puta naglašeno u prethodnim delovima, nizak kvalitet železničke infrastrukture u Srbiji, kao posledica dugogodišnjeg odsustva odgovarajućih ulaganja, predstavlja glavni izvor ograničene konkurencije na tržištu. Investiciona situacija se sada postepeno popravlja, pa je tako u narednom periodu planirano više projekata unapređenja infrastrukture koji se finansiraju kako iz domaćih izvora tako i posredstvom investitora iz EU, Rusije i Kine.
- 6.33 Većina železničkih prevoznika navodi probleme vezane za infrastrukturu kao glavne prepreke za ulazak na tržište i/ili rast poslovanja.¹²⁶ Nekvalitetna infrastruktura sužava mogućnosti za nove učesnike na tržištu tako što stvara tehnička i ograničenja kapaciteta, kao i zbog niske tražnje za prevozom robe malim brzinama.
- 6.34 Nedostatak odgovarajuće infrastrukture često ima negativan uticaj na strukturu konkurencije na tržištu. On može da utiče na konkurenciju kako na intermodalnom tako i na intramodalnom planu, čineći železnički saobraćaj manje konkurentnim u poređenju sa drugim vidovima saobraćaja, a nove manje učesnike na tržištu manje konkurentnim u poređenju sa pređašnjim monopolistom. U daljem tekstu ukratko razmatramo nalaze ekonomske literature o uticaju ulaganja u infrastrukturu na konkurenciju.

Potencijal kvalitetnije infrastrukture za pospešivanje intermodalne i intramodalne konkurencije

- 6.35 U narednim stavovima opisujemo uticaj kvaliteta infrastrukture na razvoj tržišta analizirajući teoretsku i empirijsku literaturu na ovu temu.

Intermodalna konkurencija

- 6.36 Tržišta različitih vidova prevoza su međusobno povezana i, uopšteno govoreći, postoji određeni stepen zamenljivosti tražnje između njih, kao što je opisano u prethodnom delu. Usled toga, prevoznici u drumskom i železničkom i, katkad, saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima nadmeću se za iste klijente.
- 6.37 Vudbern (Woodburn, 2016) predstavlja studiju slučaja o uticaju novog koridora otvorenog sa ciljem razdvajanja prevoza putnika i prevoza robe,¹²⁷ analizirajući uticaj novog infrastrukturnog projekta na tri pokazatelja (trase vozova, trajanje putovanja u skladu sa voznim redom i tačnost vozova) tokom perioda od 10 nedelja. Rezultati pokazuju da je novi koridor ostvario očigledan pozitivan uticaj na sva tri merila, čime je učinio železnički saobraćaj konkurentnijim drumskom u sektoru prevoza robe.

¹²⁶ Odgovori železničkih prevoznika i logističkih preduzeća na ZDI, novembar 2019.

¹²⁷ A. Woodburn, "The impacts on freight train operational performance of new rail infrastructure to segregate passenger and freight traffic", *Journal of Transport Geography*, 2016.

- 6.38 Vudbern (2013) ispituje i jedan projekat unapređenja infrastrukture i njegov uticaj na intermodalnu konkurenciju.¹²⁸ Konkretnije, on ovde razmatra uticaj povećanja tovarnog profila na učešće železničkog saobraćaja u ukupnom prevozu kontejnera. Nalazi ovog rada ukazuju na pozitivan uticaj infrastrukturnog projekta na intermodalnu konkurentnost prevoza robe u železničkom saobraćaju.
- 6.39 Jedna studija Evropskog parlamenta iz 2015. godine¹²⁹ pokazuje da je kvalitetna železnička infrastruktura od presudnog značaja za delotvornu intermodalnu konkurenciju. Rešavanje problema sa kvalitetom infrastrukture koji izazivaju „uska grla“ i umanjuju kapacitet i pouzdanost neophodno je radi omogućavanja adekvatne konkurencije drumskom saobraćaju.
- 6.40 Očigledno je da nas ne zanima samo apstraktna konkurentnost železnice u odnosu na drumski saobraćaj, već mera u kojoj ona može doneti korist ili štetu korisnicima usluga. Nesrazmerno veći kvalitet infrastrukture za drumski saobraćaj može, međutim, dovesti do situacije u kojoj se sve što se razumno može prevesti putevima i prevozi putevima. Železnici ostaju nafta, rude, poljoprivredni proizvodi, vozila i slično – roba koju je ili veoma teško prevoziti u drumskom saobraćaju ili čijim korisnicima zapravo ne smeta dugotrajno čekanje na isporuku. I, zaista, godine 2018, rasuti teret, rude, mineralne sirovine, nafta i naftni derivati, metali i hemijski proizvodi činili su preko 90 odsto ukupnog prevoza robe u domaćem saobraćaju osim praznih kola, a kontejneri tek 7,3 odsto.¹³⁰ Pošto je reč uglavnom o robi koja omogućava najveće ekonomije obima, ne ostaje mnogo mesta za konkurenciju na železničkoj mreži.
- 6.41 To samo po sebi još uvek nije dovoljno da bi nizak kvalitet železničke infrastrukture i naškodilo korisnicima. Međutim, čak i kod robe čiji prevoz stvara skromne ekonomije obima, te ekonomije obima su verovatno veće za železnički nego za drumski saobraćaj. Korišćenje drumskog prevoza u tim slučajevima, naročito kada postoji dovoljno velika količina robe koju je potrebno prevoziti na dovoljno velikim udaljenostima, najverovatnije će dovesti do suboptimalnog korišćenja resursa u poređenju sa upotrebom železnice. Pored toga, železnica može biti bolji izbor sa socijalnog stanovišta jer je (barem kada je reč o elektrificiranim deonicama) ekološki prihvatljivija od drumskog saobraćaja (iako to zavisi od načina proizvodnje električne energije, što za Srbiju nismo ocenjivali). Konačno, prema nalazima studija razmatranih u gornjem tekstu, železnička infrastruktura je bolja za dobrobit (korisnika usluga) od drumske infrastrukture, što je dokazano prostim putem otkrivenih preferenci: korisnici biraju železnicu umesto drumskog saobraćaja jer im to povećava stepen blagostanja.
- 6.42 Prirodno je da moguće prednosti za korisnike usluga, u smislu višeg kvaliteta usluge i veće konkurencije, koje donosi unapređenje infrastrukture, moraju biti upoređene sa troškovima

¹²⁸ A. Woodburn, "Effects of rail network enhancement on port hinterland container activity: a United Kingdom case study", *Journal of Transport Geography*, 2013.

¹²⁹ European Parliament, "Freight on road: why EU shippers prefer truck to train", 2015.

¹³⁰ Proračun CL na osnovu podataka SK dostavljenih u januaru 2020.

ulaganja. Stoga preporučujemo sprovođenje kvantitativne analize troškova i koristi pre bilo kakvih investicija u infrastrukturu.

Intramodalna konkurencija

- 6.43 Postojanje „uskih grla“ na mreži povećava troškove koje snose železnički prevoznici, kao što je navedeno u stavu, kao što je navedeno u stavu 6.28. Na tržišnim segmentima sa minimalnim konkurentskim pritiskom drumskog saobraćaja, odnosno u prevozu velikih količina robe niske vrednosti, neadekvatne investicije zapravo dovode do toga da se tržište prevoza robe u železničkom prevozu približava strukturi prirodnog monopola, gde je ekonomski isplativo pružanje usluga samo veoma velikog obima. Kada se ovo stanje uporedi sa često veoma aktivnom konkurencijom na tržištima železničkog prevoza robe u EU, vidi se da postoji potencijal za konkurenciju kada je kvalitet železničke mreže dovoljno visok da podrži širenje tržišta.
- 6.44 U svojim Alatima za razvoj digitalne ekonomije u regionu Latinske Amerike i Kariba (2016), OECD opisuje kako liberalizovana konkurentna tržišta mogu da se razviju samo kada u konkretnoj zemlji postoje dobri uslovi u pogledu infrastrukture.¹³¹ Osnovna intuitivna pretpostavka je ista kao i u prethodnom stavu.
- 6.45 Studija koju je 2009. godine sproveo PWC pruža konkretne dokaze o mogućem negativnom uticaju niskog kvaliteta infrastrukture na konkurenciju na železničkom tržištu.¹³² U toj studiji, akteri iz svih zemalja EU (osim Kipra i Malte, koji nemaju železničke mreže) izrazili su svoja mišljenja i ocenili više pitanja, primera radi, prepreke koje ometaju punu liberalizaciju železničkih tržišta, propise EU koji se mogu unaprediti, delotvornost predloženih mreža itd.
- 6.46 Nizak kvalitet infrastrukture jedno je od najaktuelnijih pitanja prepoznatih u ovom istraživanju. Kvalitet infrastrukture se ne smatra značajnom preprekom za otvaranje tržišta, ali jeste bitna teškoća za razvoj železničkog tržišta pošto negativno utiče na brzine na železnici. Drugo pitanje koje su učesnici prepoznali, jasno povezano sa prethodnim, jeste nedostatak ulaganja u železničku infrastrukturu.
- 6.47 Da rezimiramo, viši kvalitet infrastrukture podstiče razvoj konkurencije tako što povećava tražnju, naročito u tržišnim segmentima gde ekonomije obima nisu značajno izražene i gde postoji zamenljivost sa drumskim saobraćajem.

Ulaganje u infrastrukturu kao neophodan korak u reformskim procesima država članica EU

- 6.48 Sve države članice EU liberalizovale su svoja tržišta prevoza robe i putnika u železničkom saobraćaju u skladu sa načelima „železničkih paketa“ (kratak pregled dat je u stavovima 4.36-4.37, a detaljan opis u Prilogu B). Mnogi problemi sa kojima se suočavaju evropski i

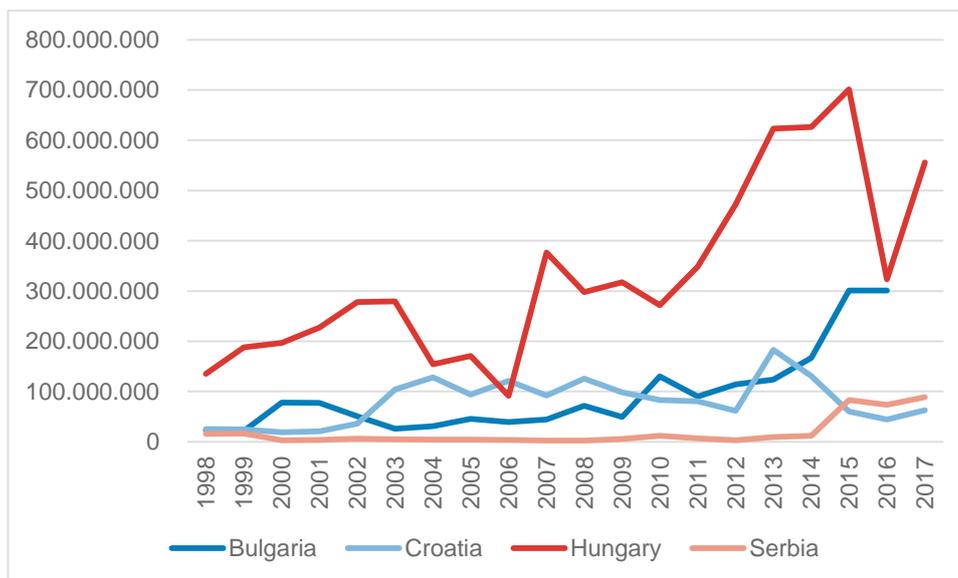
¹³¹ OECD, “Competition and infrastructure bottlenecks”, from “Broadband policies for Latin America and the Caribbean: a digital economy toolkit”, 2016.

¹³² PWC for the European Commission, “Amendments to the rail access legislation in the framework of the recast of the 1st Railway Package”, 2009.

nacionalni regulatorni organi prisutni su i u Srbiji, usled čega rešenja primenljiva na tržište železnice u Srbiji kreiramo na osnovu iskustava država članica EU.

- 6.49 Mađarska je zanimljiva zemlja za poređenje zbog sličnosti njenog železničkog tržišta sa srpskim, kao i zbog sličnosti osobina dveju zemalja u celini.¹³³ Ove dve države dele slične geografske i demografske karakteristike: obe nemaju izlaz na more i slične su po površini, gustini naseljenosti i broju stanovnika po kilometru, a povrh svega su i susedi.
- 6.50 Konkurencija na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju u Mađarskoj daleko je intenzivnija nego u Srbiji. Godine 2016. na mađarskom tržištu poslovalo je 13 aktivnih železničkih prevoznika, što ovu zemlju stavlja na drugo mesto u EU, odmah iza Poljske.¹³⁴ Što je još bitnije, tržišno učešće železničkih prevoznika osim pređašnjeg monopoliste iznosilo je 42 odsto, što je predstavljalo povećanje u odnosu na 26 odsto zabeleženih 2011. godine.
- 6.51 Unapređenje konkurentne strukture mađarskog tržišta najverovatnije je posledica primene dve javne politike: pune primene propisa EU o sektoru prevoza robe u železničkom saobraćaju i konstantno visokih ulaganja u železničku infrastrukturu. Iako su propisi o železnici u Srbiji u velikoj meri usklađeni sa evropskim pravilima, kao što smo opisali u delu 4, između Mađarske i Srbije postoji primetna razlika u pogledu investicija u železničku infrastrukturu. Mađarska je tokom perioda za koji postoje podaci konstantno izdvajala više sredstava za ova ulaganja u odnosu na Srbiju, kao što se može videti na Slici 15. Konkretno, ulaganja u Mađarskoj još od 2007. ne prelaze manje od 250 miliona evra godišnje, dok u Srbiji počinju da prelaze 15 miliona evra godišnje tek od 2015. godine.

Slika 15: Ulaganje u železničku infrastrukturu, u milionima evra



¹³³ Steer Davies Gleave for the European Commission, "Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004", 2012.

¹³⁴ European Commission, "Sixth report on monitoring development of the rail market", 2019

Izvor: OECD.

- 6.52 Poređenja radi, prikazujemo i podatke iz Bugarske i Hrvatske, dve zemlje članice EU koje su susedi Srbije a ostvarile su umeren uspeh u modernizaciji svojih železničkih infrastruktura.

Državne intervencije koje mogu biti prepreke konkurenciji

Ocena državnih intervencija

Utvrđivanje ključnih državnih intervencija u cilju otklanjanja nefunkcionalnosti tržišta

- 6.53 Ključne državne intervencije i obrazloženja za njih su:
- Upravljač infrastrukture je u državnom vlasništvu a pristup infrastrukturi je regulisan – to je u potpunosti opravdano eksternalijama mreže, prinosom na obim i problemima „slobodnih igrača“ (tzv. *free-riding*).
 - Politika naplate naknade za pristup infrastrukturi (trebalo bi da pokriva promenljive troškove) i ulaganja u infrastrukturu (kojom bi trebalo da se optimizuje dugoročno socijalno blagostanje).
 - Dominantni železnički prevoznik je u državnom vlasništvu – to može biti opravdano istorijskim i drugim neekonomskim (društvenim, političkim) činionicima.

Ocena mogućeg uticaja državnih intervencija na ograničenje konkurencije

- 6.54 Koristimo okvir MCPAT da ocenimo u kojoj meri državne intervencije mogu da ograničavaju konkurenciju. Ovaj okvir se nadovezuje na utvrđivanje pravila i propisa koji mogu imati negativan uticaj na konkurenciju, i to na osnovu sledeće tipologije:
- pravila kojima se podstiče dominacija ili ograničava ulazak na tržište;
 - pravila koja pogoduju dosluhu između učesnika na tržištu ili za posledicu imaju povećanje troškova tržišne utakmice;
 - pravila kojima se vrši diskriminacija i štite postojeći interesi.
- 6.55 U najkraćem, učesnici na tržištu nisu izrazili bojazan u pogledu regulacije pristupa infrastrukturi i pratećim uslugama. Umesto toga, kao prepreke su prepoznali: (a) loše stanje železničke infrastrukture – što može da ograniči ulazak na tržište i razvoj poslovanja; (b) niske cene SK (koje odobrava Vlada) na tržištu prevoza robe železnicom u domaćem saobraćaju; i (d) nemogućnost privatnih prevoznika da ispune zahteve velikih špeditera.

Tabela 34: Tipologija pravila iz okvira MCPAT koja mogu imati negativno dejstvo na konkurenciju

Izvor: Compass Lexecon na osnovu Market and Competition Policy Assessment Toolkit Grupacije Svetske banke

Opšta tipologija na osnovu efekata	Specifična tipologija	Tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji
Pravila kojima se podstiče dominacija ili ograničava ulazak na tržište	Monopolska prava i apsolutna zabrana ulaska na tržište	Samo upravljač infrastrukture
	Relativna zabrana ulaska na tržište i razvoja poslovanja	<ul style="list-style-type: none"> Nizak kvalitet infrastrukture Pitanja vezana za dodelu trasa
	Učešće postojećeg monopoliste u donošenju odluka o ulasku na tržište	<i>Nema bojazni</i>
	Zahtevi za registraciju (licence i dozvole)	<ul style="list-style-type: none"> Žalbe na uslove o izdavanju licenci Obuka mašinovođa
	Pravila kojima se povećavaju troškovi korisnika kod promene prevoznika/izaziva zavisnost od prevoznika	<i>Nema bojazni</i>
Pravila koja pogoduju dosluhu između učesnika na tržištu ili za posledicu imaju povećanje troškova tržišne utakmice	Prava kojima se ograničava mogućnost firmi da biraju svoje strateške varijable	Administrativno regulisane tarife u domaćem saobraćaju
	Ograničenja vrsta proizvoda i usluga i lokacija	Neadekvatnost intermodalnih terminala
	Kontrola cena	Administrativno regulisane tarife u domaćem saobraćaju
Pravila kojima se vrši diskriminacija i štite postojeći interesi	Diskriminatorska primena pravila ili standarda	<i>Nema bojazni</i>
	Diskreciona primena pravila	Žalbe na postupak izdavanja licenci
	Nedostatak konkurentske neutralnosti u odnosu na državne subjekte	Potencijalna pristrasnost kod dodele trasa
	Državna pomoć/podsticaji kojima se narušava jednakost uslova za poslovanje	<i>Nema bojazni</i>

6.56 U Tabeli 34. u gornjem tekstu sumirani su naši nalazi u pogledu primenljivosti okvira MCPAT na tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji.

Pravila kojima se podstiče dominacija ili ograničava ulazak na tržište

Monopolska prava i apsolutna zabrana ulaska na tržište

6.57 Pružalac usluga infrastrukture uživa zakonski monopol. Ovakva struktura tržišta opravdana je prirodom ekonomija (obima i veličine) mreže.

Relativna zabrana ulaska na tržište i razvoja poslovanja

- 6.58 Poređenjem pravila o dodeli trasa vozova koja se primenjuju širom Evrope sa pravilima koja primenjuje IŽS (videti i stav 7.19) utvrdili smo samo jedan kriterijum koji može predstavljati razlog za zabrinutost. Kao što je navedeno u stavu 4.11, u slučaju zagušenja IŽS bi kao prioritetni kriterijum koristila godišnji obim prevoza i promet železničkog prevoznika. Time bi SK potencijalno mogao da stekne nezasluženu prednost u postupku dodele trasa kao daleko najveći učesnik na ovom tržištu.

Učešće pređašnjeg monopoliste u donošenju odluka o ulasku na tržište

- 6.59 Pređašnji monopolista ni na koji način ne učestvuje u donošenju odluke o ulasku potencijalnih konkurenata na tržište niti utiče na njeno donošenje, osim svojim konkretnim konkurentskim ponašanjem na tržištu.

Zahtevi za registraciju (licence i dozvole)

- 6.60 Prema navodima nekoliko učesnika na tržištu, postupak izdavanja licenci se uglavnom odvija neometano i svi prevoznici uživaju pravičan tretman.¹³⁵ Pa ipak, Eurorail napominje da je minimalna osigurana suma od 3 miliona evra za osiguranje od građanske odgovornosti u saobraćaju nerealno visoka.¹³⁶

Pravila kojima se povećavaju troškovi korisnika kod promene prevoznika/izaziva zavisnost od prevoznika

- 6.61 SK je jedini učesnik na tržištu koji je u stanju da zadovolji tehničke zahteve velikih klijenata u prevozu robe, i to prosto zbog njihove veličine. Međutim, iako taj činilac otežava promenu prevoznika, na njega ne utiču nikakva državna pravila već nedostatak kapaciteta manjih železničkih prevoznika.¹³⁷

Pravila koja pogoduju dosluhu učesnika na tržištu ili za posledicu imaju povećanje troškova tržišne utakmice

Prava kojima se ograničava mogućnost firmi da biraju svoje strateške varijable

- 6.62 SK mora da dobije odobrenje države za svoju cenovnu politiku u unutrašnjem saobraćaju. To u praksi konkurenciju u nacionalnom saobraćaju čini skoro nemogućom. Tržište prevoza u međunarodnom saobraćaju je otvorenije za konkurenciju jer tarife nisu regulisane a cene se utvrđuju u pregovorima sa korisnicima usluga.

Ograničenja vrste proizvoda i usluga i lokacija

- 6.63 Skup lokacija od i do kojih roba može da se prevozi je razumljivo ograničen železničkom mrežom. Širenje mreže može ublažiti ova ograničenja.

¹³⁵ Odgovori železničkih prevoznika i logističkih preduzeća na ZDI, novembar 2019.

¹³⁶ Odgovori Eurorail-a na ZDI, novembar 2019.

¹³⁷ Videti fusnotu 11 u gornjem tekstu.

- 6.64 Konkurenciju u intermodalnom saobraćaju otežava nedostatak kapaciteta za kontejnerski prevoz. Ni na severu niti na jugu Srbije nema intermodalnih terminala, a postojeći terminali u Beogradu nemaju kapacitet niti pružaju kvalitet objekata za delotvorno obavljanje delatnosti intermodalnog prevoza.¹³⁸

Pravila kojima se vrši diskriminacija i štite postojeći interesi

Diskriminatorna primena pravila ili standarda

- 6.65 Nismo uočili nikakve naznake nepravilnog sprovođenja postupka dodele trasa. U svakom slučaju, DŽ bi mogla imati saznanja o tome.

Diskreciona primena pravila

- 6.66 Prema nekadašnjoj praksi izdavanja sertifikata o bezbednosti za prevoz u železničkom saobraćaju, prvo je izdavan deo A sertifikata, i to na osnovu uvida u dostavljenu dokumentaciju radi utvrđivanja ispunjenosti zahteva za izdavanje sertifikata iz Pravilnika o zajedničkim bezbednosnim metodama za ocenu usaglašenosti sa zahtevima za dobijanje sertifikata o bezbednosti i o elementima sistema za upravljanje bezbednošću („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 71/15), bez obavljanja razgovora sa odgovornim licima o stvarnom sprovođenju bezbednosnih procedura.
- 6.67 Sadašnja praksa je da nakon izdavanja sertifikata o bezbednosti, DŽ najmanje jednom godišnje vrši nadzor nad radom sistema za upravljanje bezbednošću železničkog prevoznika, pri čemu ocenjuje primenu sistema za upravljanje bezbednošću železničkog prevoznika i, prema potrebi, nalaže sprovođenje odgovarajućih mera. U tom smislu DŽ za praćenje bezbednosti nakon izdavanja sertifikata o bezbednosti za prevoz u železničkom saobraćaju primenjuje zajedničke bezbednosne metode. To podrazumeva i razgovore sa odgovornim licima kako bi se DŽ uverila da su ta lica upoznata sa propisanim procedurama i da ih sprovode.
- 6.68 Inspeksijski nadzor nije u nadležnosti DŽ. Šest zaposlenih učestvuje u postupku izdavanja sertifikata o bezbednosti za prevoz u železničkom saobraćaju i kasnijem vršenju nadzora, ali ti isti zaposleni imaju i druga zaduženja. Usled nedostatka kapaciteta, DŽ proverava ispunjenost 4 do 5 bezbednosnih kriterijuma godišnje, tako da se ispunjenost svih 19 kriterijuma proveri u toku roka važenja sertifikata (pet godina).¹³⁹
- 6.69 Drugim rečima, DŽ vrši i prethodnu i naknadnu kontrolu ispunjenosti bezbednosnih standarda, ali joj nedostaju resursi potrebni za sprovođenje odgovarajuće kontrole.^{140,141}

¹³⁸ Videti fusnotu 11 u gornjem tekstu.

¹³⁹ Ovaj i prethodna dva stava zasnovana su na dodatnim pismenim odgovorima DŽ iz januara 2020.

¹⁴⁰ Videti fusnotu 104 u gornjem tekstu.

¹⁴¹ Videti fusnotu 139 u gornjem tekstu.

Uopšteno govoreći, glavni problem je nedostatak kako ljudskih tako i finansijskih sredstava kod MGSI i DŽ.¹⁴²

- 6.70 Neizvesnost u pogledu ispunjenosti bezbednosnih uslova može u načelu da obeshrabri preduzeća i spreči ih da uđu na tržište, ali se njen uticaj više nego nadoknađuje suviše labavim sistemom nadzora koji je posledica nedostatka zaposlenih u državnim organima. Postoji verovatnoća da će neto efekat delovati u korist konkurencije.

Nedostatak konkurentske neutralnosti u odnosu na državne subjekte

- 6.71 Kao što je već pomenuto u stavu 4.19, vozovi SK ne uživaju pravo prvenstva.¹⁴³ I IŽS i KP smatraju da je ovde možda reč o pristrasnosti zasnovanoj na percepciji, jer sama veličina SK čini verovatnijim da drugi prevoznici misle da se vozovima SK dozvoljava da prolaze pre njihovih.¹⁴⁴

Državna pomoć/podsticaji kojima se narušava jednakost uslova za poslovanje

- 6.72 SK je vlasnik kola, za razliku od većine privatnih prevoznika. To može predstavljati konkurentsku prednost za SK. Zapravo, kao što je navedeno u stavu 6.6, Milšped upravo iz tog razloga čak odbija da uzme u razmatranje prevoznike osim SK.
- 6.73 Prema navodima KP, SK dobija finansijsku podršku od države putem državnih garancija za kredite za nabavku i popravku vučnih sredstava, itd.¹⁴⁵ Primera radi, u novembru 2016. godine uz posredovanje Vlade Srbije potpisan je (izmenjeni) ugovor o zajmu za modernizaciju 31 elektro-lokomotive (vrednost ulaganja od 32 miliona evra) i nabavku 8 novih višesistemskih lokomotiva (vrednost ulaganja od još 32 miliona evra).¹⁴⁶
- 6.74 MGSI navodi da SK nije primio nikakvu državnu pomoć od Vlade Srbije, osim državne garancije za kredit EBRD-a za modernizaciju voznog parka nasleđenog od Železnica Srbije.¹⁴⁷ Na osnovu javnog poziva raspisanog u skladu sa Uredbom o stimulativnim merama u cilju unapređenja kombinovanog transporta za 2019. godinu, SK je dobio i 10,15 miliona RSD (84.552 EUR). Međutim, i privatnim prevoznicima odobreno je oko 100 miliona RSD (845.520 EUR) za istu namenu.
- 6.75 SK takođe redovno dobija sredstva od države u skladu sa planom reformi iz 2016. godine kao nadoknadu za to što nije u stanju da smanji troškove zaposlenih. Ovo društvo ne može lako da otpusti zaposlene ili promeni strukturu zarada zbog propisa o zapošljavanju u

¹⁴² Videti fusnotu 104 u gornjem tekstu.

¹⁴³ Videti fusnotu 58 u gornjem tekstu.

¹⁴⁴ Videti fusnotu 68 gornjem tekstu.

¹⁴⁵ Videti fusnotu 9 u gornjem tekstu.

¹⁴⁶ Videti fusnotu 90 u gornjem tekstu.

¹⁴⁷ Videti fusnotu 104 u gornjem tekstu.

javnom sektoru. Posledica toga su dodatni troškovi koje privatna preduzeća ne moraju da snose.

- 6.76 U Tabeli 35 navode se podaci o masi zarada i sa tim povezanih subvencija za poslednje dostupne godine.

Tabela 34: Zarade u SK i subvencije za njih

	2016	2017	2018
Zarade (u 000)	4.100.980 RSD (34.675 EUR)	3.624.978 RSD (30.650 EUR)	3.891.361 RSD (32.902 EUR)
Subvencije (u 000)	824.490 RSD (6.971 EUR)	511.007 RSD (4.321 EUR)	730.161 RSD (6.174 EUR)

Izvor: Bilans uspeha SK

Mogućnost zamene postojećeg propisa/intervencije manje restriktivnim i potrebe za novim propisima

- 6.77 Na osnovu analiziranih podataka i informacija, možemo da zaključimo da regulacija nije restriktivna.

Postupanje kojim se narušava konkurencija

Otkriveno i sankcionisano postupanje kojim se narušava konkurencija

- 6.78 Vođenjem postupka protiv Železnica Srbije, koji je prekinut pošto su ispunjene sve utvrđene obaveze, KZK je doprinela liberalizaciji tržišta i njegovom otvaranju za konkurenciju. Postupak je prekinut 22. septembra 2017. godine, a analiza sektora je započeta u martu 2019. i trenutno je u završnoj fazi. U kratkom periodu nakon liberalizacije nijedan postupak nije pokrenut u ovom sektoru, ali KZK pomno prati stanje konkurencije i reagovaće u slučaju radnji kojima se može narušiti, ograničiti ili sprečiti tržišna utakmica.

Moguće postupanje kojim se narušava konkurencija

Dostupnost neophodnih inputa (isključivanje konkurencije usled nedostupnosti sredstava)

Lokomotive

- 6.79 Kako je navedeno u stavu 6.23 u gornjem tekstu, zakup lokomotiva isplati se samo ukoliko su iskorišćene u dovoljnoj meri. Uzevši u obzir postojeći kvalitet infrastrukture, postoje veoma ograničene mogućnosti za profitabilno poslovanje na određenim trasama, što onemogućava rast privatnih prevoznika. Čak i da je ulaganje u kupovinu lokomotiva moguće (a sada jeste samo za preduzeća sa odgovarajućom finansijskom snagom ili potencijalom), to iz istog razloga ne bi bilo ekonomski opravdano.
- 6.80 Istovremeno, kada je reč o lokomotivama, ne dolazi do isključivanja konkurencije usled nedostupnosti sredstava, jer problem potiče od tražnje (koju ograničava kvalitet infrastrukture i, posledično, mala brzina saobraćaja).

Vagoni

- 6.81 IŽS i SK su saglasni da su vagoni među ključnim inputima za pružanje usluga prevoza robe u železničkom saobraćaju. Privatni prevoznici najčešće nisu vlasnici vagona. SK daje u zakup wagone koje inače ne koristi u svom radu. Međutim, SK tvrdi da su njegovi korisnici, a ne drugi prevoznici zainteresovani za zakup tih vagona.¹⁴⁸
- 6.82 Vlasništvo nad vagonima omogućava SK-u da zadrži prednost nad konkurencijom na tržištu prevoza robe u železničkom saobraćaju. Kao što smo objasnili u prethodnim delovima ovog izveštaja, SK je najčešće jedina firma koja poseduje odgovarajuće resurse za nadmetanje na velikim tenderima.
- 6.83 Baš kao i sa lokomotivama, kod vozni sredstava u celini ne javlja se isključivanje konkurencije usled nedostupnosti sredstava – rast malih igrača ili ulazak većeg broja učesnika na tržište otežava nedostatak tražnje usled niskog kvaliteta infrastrukture.

Mašinovođe

- 6.84 U okviru obrazovnog sistema u Srbiji nudi se četvorogodišnje srednjoškolsko obrazovanje za tehničara vuče (mašinovođu) u železničkom saobraćaju.¹⁴⁹ Lica koja steknu ovu diplomu ne moraju da polažu ispit iz opštih stručnih znanja koji je inače neophodan za sticanje dozvole za upravljanje vučnim vozilom (dozvole za mašinovođe).
- 6.85 Da bi se ova dozvola stekla potrebno je položiti ispit iz opštih teoretskih i praktičnih znanja o vozilima i infrastrukturi. Pripremu za ovaj ispit nakon završene stručne prakse i obuke organizuje poslodavac lica koje namerava da stekne dozvolu.
- 6.86 Svi prevoznici imaju pravo da organizuju sopstvenu obuku, ali njeni visoki troškovi je čine neprofitabilnom za većinu železničkih prevoznika.¹⁵⁰ Obuka traje najmanje dve godine, tokom kojih organizator obuke mora da isplaćuje zarade ne samo polaznicima već i iskusnim mašinovođama koje ih obučavaju. KP planira da počne da obučava sopstvene mašinovođe koje će zapošljavati odmah po završetku srednje škole. Oni navode da je to možda skuplje nego zapošljavanje mašinovođa iz SK, ali će dugoročno biti korisno za firmu.
- 6.87 Železnički prevoznici koji ne obučavaju sopstvene mašinovođe mogu da ih zaposle na dva glavna načina:¹⁵¹
- mogu da privuku mašinovođe koje je obučio SK, primera radi nudeći im veće zarade;
 - mogu da angažuju mašinovođe koji su stekli uslov za starosnu penziju ako dobiju potvrdu o zdravstvenoj sposobnosti.

¹⁴⁸ Videti fusnotu 35 u gornjem tekstu, pitanje 36.

¹⁴⁹ Ovaj i naredni stav zasnivaju se na dodatnim pismenim odgovorima MGSI iz januara 2020.

¹⁵⁰ Ovaj i naredni stavovi zasnivaju se na intervjuu sa predstavnicima KP iz januara 2020.

¹⁵¹ Videti fusnotu 22 gornjem tekstu.

- 6.88 U celini, nijedan učesnik na tržištu u odgovoru na ZDI nije izrazio nikakvu bojazan u pogledu dostupnosti mašinovođa.¹⁵² KP navodi da trenutno ima dovoljno mašinovođa za zadovoljenje potreba tržišta Srbije.
- 6.89 Kada je reč o eksternim činiocima koji mogu da imaju uticaj na tržište, navodimo tri aspekta:
- Prema propisima Srbije, ne postoji obavezna starosna granica za odlazak mašinovođa u penziju. Ipak, oni mogu da se penzionišu prevremeno (u 55. godini starosti) ako ostvare beneficirani staž, odnosno 3 do 4 meseca staža više za svaku godinu rada;
 - U domaćim propisima ne postoje odredbe po kojima mašinovođe moraju da rade za društvo koje im je organizovalo i platilo obuku. Ugovori između poslodavca i samih mašinovođa, međutim, mogu da sadrže takve odredbe;
 - Konkurentni pritisak poslodavaca izvan Srbije predstavlja značajan problem na tržištu mašinovođa. Pošto završe obuku u Srbiji, mnoge mašinovođe koje tek steknu dozvole nalaze posao u EU ili drugim zemljama gde su zarade veće nego u Srbiji. To je naročito primetno kod obuka koje se organizuju u Vojvodini, nakon kojih većina polaznika nalazi radna mesta u Mađarskoj. Pored toga, i sama Železnička tehnička škola ima posebno odeljenje radi pripreme đaka za odlazak u Nemačku. MGSI trenutno pokušava da pronađe zakonsko rešenje ovog problema kako bi mašinovođe sa dozvolom ostale u Srbiji.¹⁵³ Međutim, Vlada Srbije smatra ovaj problem značajnim i u širim okvirima.
- 6.90 Iz navedenog možemo da zaključimo da nedostupnost mašinovođa ne predstavlja faktor isključivanja konkurencije.

¹⁵² Osim krajnje spekulativnih bojazni Eurorail-a o mogućem budućem problemu koje su iznete tokom intervjua od 13. februara 2020.

¹⁵³ Videti fusnotu 20 u gornjem tekstu.

Preporuke

Vodeća načela

- 7.1 U preporukama prepoznamo činjenicu da bi delotvorni okvir politike konkurencije trebalo da bude zasnovan na tri međusobno komplementarna stuba: podsticanje izrade propisa i državnih intervencija kojima se pospešuje konkurencija, garantovanje konkurentne neutralnosti na tržištu i adekvatno sprovođenje propisa o konkurenciji na čitavom tržištu.
- 7.2 Shodno tome, primenjujemo sledeća načela:¹⁵⁴
- najadekvatnije rešenje je ona alternativa kojom se istovremeno postiže osnovni cilj javne politike i na najmanju moguću meru svode ograničenja po konkurenciju;
 - uopšteno govoreći, pristupi koji su tržišno orijentisani i zasnovani na podsticajnim merama bolji su izbor nego neposredne kontrole;
 - uopšteno govoreći, standardi/regulacija kojima se utiče na performanse ili ishode bolji su izbor od onih kojima se ciljaju polazni okvir ili inputi;
 - kada su nesavršenosti tržišta posledice manjka informacija ili informacione asimetrije, najefikasnije mere za otklanjanje neefikasnosti su one kojima se povećava količina informacija dostupnih učesnicima na tržištu; i
 - efikasnije je rešavati nesavršenosti tržišta u okviru aktivnosti u kojoj dolazi do njih nego uvoditi dodatna ograničenja u drugom podsektoru tržišta.
- 7.3 Ovom analizom smo došli do šest skupova preporuka koje detaljno razmatramo u narednim odeljcima. Preporuke su rezimirane u Tabeli 36 u daljem tekstu.

¹⁵⁴

Market and Competition Policy Assessment Toolkit Grupacije Svetske banke.

Tabela 35: Rezime preporuka

Preporuka	Nosilac	Rok
Formalizovati implicitne subvencije preduzećima u državnom vlasništvu koje koriste usluge SK i pratiti njihovu primenu	Vlada Srbije	Dugi rok (preko dve godine)
Pratiti tržište prevoza robe i prikupljati informacije o skupu pokazatelja prihvaćenih u EU	KZK i DŽ	Kratak rok (manje od godinu dana)
Uskladiti domaće zakonodavstvo sa pravnim okvirom EU o železnicama i unaprediti sprovođenje propisa	DŽ i MGSI	Kratak rok (manje od godinu dana)
Modernizovati procedure za dodelu trasa radi poboljšanja efikasnosti	IŽS	Srednji rok (1-3 godine)
Uvesti inteligentne operativne procedure radi skraćenja vremena u putu	IŽS	Srednji rok (1-3 godine)
Nastaviti značajna ulaganja u železničku infrastrukturu radi unapređenja kvaliteta mreže	MGSI	Dugi rok (više od 3 godine)
Ukinuti administrativnu regulaciju tarifa koje naplaćuje SK	MGSI	Dugi rok (više od 3 godine)

Izvor: *Compass Lexecon*

Pretvaranje implicitnih subvencija u eksplicitne

- 7.4 Kao što je navedeno u prethodnim delovima ovog izveštaja, značajan deo aktivnosti SK u domaćem saobraćaju je neprofitabilan i održava se u životu samo unakrsnim subvencionisanjem iz prihoda ostvarenih pružanjem profitabilnijih usluga.¹⁵⁵ U teoriji, SK bi mogao da odbije da pruža neprofitabilne usluge jer ne postoji formalno pravna obaveza njihovog obavljanja.¹⁵⁶ Međutim, i MGSI i SK priznaju da bi bilo nezamislivo da SK odbije zahteve za pružanje usluga prevoza jer su neprofitabilne usluge uglavnom vezane za velike državne investicione projekte a SK je dužan da radi u interesu države.

¹⁵⁵ Videti fusnotu 22 u gornjem tekstu.

¹⁵⁶ Odgovori predstavnika SK i MGSI u toku intervjua iz januara 2020.

- 7.5 SK navodi da bi takve obaveze pružanja usluga najbolje bilo urediti zakonom, jer postojeća situacija predstavlja značajan izvor neizvesnosti kako za SK tako i za druge učesnike na tržištu.¹⁵⁷ MGSI napominje da radi na iznalaženju uravnoteženog rešenja za ovo pitanje, ali i da do sada nisu niti predložene niti usvojene nikakve izmene zakona.¹⁵⁸
- 7.6 Ovo je deo šireg problema, odnosno implicitnog subvencionisanja. Taj problem nastaje kada god učesnik na tržištu plaća cenu za robu ili usluge koja ne odražava tržišnu realnost (gde god da postoje tržišta) ili trošak nastao pružanjem tog proizvoda ili usluge. Ovakvo stanje stvari najčešće dovodi do pogrešne alokacije resursa u ekonomiji i smanjenja blagostanja.
- 7.7 Neefikasnosti koje nastaju kao posledica toga nije lako pronaći niti analizirati zbog nedostatka transparentnosti u pogledu implicitnih subvencija. Prvi korak prema unapređenju alokacije resursa bi, stoga, bilo pretvaranje ovih subvencija u implicitne, odnosno da one budu formalno definisane. Primera radi, u slučaju prevoza robe u železničkom saobraćaju, to bi značilo naplatu barem dugoročnih inkrementalnih troškova kojima bi se pokrili troškovi pružanja usluge prevoza, a istovremeno i davanje subvencija državnim preduzećima koja moraju da plate takve usluge.

Praćenje stanja na tržištu

- 7.8 Prvi korak u podsticanju razvoja konkurencije na tržištu na kome je prisutno dominantno preduzeće jeste praćenje stanja na tom tržištu. To je neophodno radi utvrđivanja potencijalnih problema u pogledu kako institucionalnih jazova tako i nesavršenosti tržišta/države. U ovom odeljku predstavljamo pokazatelje performansi tržišta za koje smatramo da su relevantni za tržište prevoza robe u železničkom saobraćaju u Srbiji.

Kvantitativna procena

- 7.9 Parametri opisani u Upitniku Evropske komisije za praćenje stanja železničkog tržišta predstavljaju sveobuhvatan skup pokazatelja za praćenje koje relevantni organi Srbije jednostavno mogu da usvoje.¹⁵⁹
- 7.10 KZK i/ili DŽ bi mogli da prikupljaju podatke iz ovog upitnika jednom godišnje od preduzeća aktivnih na tržištu, ali samo u slučajevima propisanim zakonom. To bi im omogućilo da adekvatnije prate stanje tržišta i utvrđuju probleme koji mogu nastati u budućnosti.
- 7.11 Kao što je navedeno u Sprovedbenoj uredbi (EU) 2015/1100, relevantni organi mogu da prikupljaju neophodne podatke iz više izvora, kao što su:

- obavezne ankete;

¹⁵⁷ Videti fusnotu 22 u gornjem tekstu.

¹⁵⁸ Odgovori predstavnika MGSI u toku intervjua iz januara 2020.

¹⁵⁹ Evropska komisija, Sprovedbena uredba Komisije (EU) 2015/1100 o obavezama izveštavanja država članica u okviru praćenja železničkog tržišta, 7. jul 2015.

- administrativne podatke, uključujući i podatke koje prikupljaju zavodi za statistiku i drugi organi;
- statističke procene;
- podatke koje dostavljaju relevantne strukovne organizacije ili drugi akteri;
- ad hoc studije.

7.12 Vrste podataka koji se mogu prikupljati detaljno su opisane u prilogu uz Sprovedbenu uredbu (EU) 2015/1100. Različite grupe pokazatelja sumiramo u Tabeli 36 u daljem tekstu.

Tabela 36: Upitnik za praćenje stanja na tržištu železničkog saobraćaja

Kategorija pokazatelja	Opis
Napлата takse za korišćenje infrastrukture	Prosečna naknada za pristup pružnoj infrastrukturi po voznom kilometru za različite kategorije vozova
	Prihod upravljača infrastrukture od naknada za korišćenje infrastrukture, stanica i terminala*
	Glavne karakteristike ugovora zaključenih između države i upravljača infrastrukture*
Dodela kapaciteta	Zagušene deonice infrastrukture
	Usluge sa pravom prvenstva*
	Uspešne i odbijene dodele trasa za različite usluge
Rashodi za infrastrukturu	Pregled rashoda za železničku infrastrukturu*
	Izvori finansiranja za rashode za različite komponente infrastrukture*
Prihodi od saobraćaja i njegov ovim	Prihodi od teretnog saobraćaja i njegov obim, po trasi*
Kvalitet železničkih usluga	Tačnost i broj otkazanih polazaka teretnih vozova, po trasi*
	Prosečna brzina teretnih vozova iz voznog reda, po trasi*
Obaveze pružanja usluga od opšteg interesa	Obim usluga i nadoknada plaćena za pružene obavezne usluge od opšteg interesa na različitim segmentima tržišta*
	Pristup voznim sredstvima u kontekstu obaveza pružanja usluga od opšteg interesa*
Stepen otvaranja tržišta	Učešće na tržištu prevoza robe (za prevoznike sa tržišnim učešćem od najmanje 1%)
Licenciranje	Broj licenci izdatih železničkim prevoznicima
	Iznos naknada i vreme potrebno za dobijanje licence
Zapošljavanje i socijalni uslovi	Broj zaposlenih u sektoru železnice, po polu i starosnoj strukturi*
	Broj zaposlenih po vrsti ugovora*
Uslužni objekti	Vlasništvo i upravljanje glavnim uslužnim objektima

Kategorija pokazatelja	Opis
	Broj žalbi koje se odnose na uslužne objekte*
	Opis žalbi*

Napomena: * - pokazatelji koji se odnose na informacije koje prema našim saznanjima trenutno ne prate KZK ili DŽ.
Izvor: Upitnik za praćenje stanja na tržištu iz Sprovedbene uredbe Komisije (EU) 2015/1100 o obavezama izveštavanja država članica u okviru praćenja železničkog tržišta, prilagodio Compass Lexecon

Kvalitativna procena

- 7.13 Pored prikupljanja podataka sa tržišta, KZK bi takođe mogla da izradi i kvalitativnu procenu stanja na tržištu radi boljeg tumačenja kvantitativnih informacija. Mogla bi se uspostaviti tačka za kontakt koja bi primala pritužbe i predloge različitih aktera. To će omogućiti Komisiji da prati probleme koji se možda ne mogu prepoznati na prvi pogled putem prikupljanja i analize podataka.

Unapređenje dodele trasa

Softver za dodelu trasa

- 7.14 Upravljači infrastrukture širom EU koriste specijalizovane IKT alate (npr. „Book“ u Belgiji, „Liike“ u Finskoj, „TPN“ u Nemačkoj, itd) za upravljanje zahtevima za dodelu trasa u domaćem saobraćaju, a svi oni se koriste uz „PCS“ koji je razvio RNE za dodelu trasa u međunarodnom saobraćaju i koji se međutim ne koristi za dodelu domaćih trasa.^{160,161}
- 7.15 IŽS navodi da se trase vozova u Srbiji i dalje dodeljuju ručno bez upotrebe specijalizovanog softvera.¹⁶² KP je nedostatak sistema za svakodnevnu dodelu trasa prepoznao kao prepreku za ulazak na tržište, jer bi fleksibilan sistem za dodelu omogućio stvaranje tražnje za uslugama prevoza koju postojeći sistem ne može da zadovolji.¹⁶³ Ovde je reč o neizvesnoj tražnji i tražnji koja ne može da se najbolje predvidi pre trenutka u kome zaista i nastaje.
- 7.16 IŽS je razvila sistem za praćenje vozova pod nazivom „ŽIS“ koji joj omogućava da prati kretanja vozova u realnom vremenu.¹⁶⁴ Pa ipak, ovaj sistem još uvek nije spreman za zvaničnu upotrebu jer svi „bagovi“ u njemu nisu uklonjeni. Pored toga, informacije ručno unose zaposleni u IŽS, što dovodi do grešaka. IŽS trenutno nastoji da podigne kredit za nabavku softvera za praćenje vozova, ali nije jasno u kojoj meri je ostvaren napredak u tom pogledu.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Izjave o mreži upravljača infrastrukture iz Austrije, Belgije, Bugarske, Hrvatske, Češke, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Nemačke, Grčke i Mađarske.

¹⁶¹ Videti fusnotu 58 u gornjem tekstu.

¹⁶² Videti fusnotu 9 u gornjem tekstu.

¹⁶³ Intervju sa predstavnicima KP iz januara 2020.

¹⁶⁴ Videti fusnotu 58 u gornjem tekstu.

¹⁶⁵ Videti fusnotu 58 u gornjem tekstu.

- 7.17 Korišćenje namenskog stabilnog softvera koji omogućava fleksibilnost u dodeli trasa elektronskim putem podstaklo bi razvoj tražnje i samim tim otvorilo mogućnosti za konkurenciju u ovom sektoru. Preporučujemo da se ubrza postupak javne nabavke tog softvera.

Pravila kojima se utvrđuju prioriteti za dodelu trasa

- 7.18 Analizirali smo kriterijume prioriteta opisane u izjavama o mreži upravljača infrastrukture iz država članica EU.¹⁶⁶ Ti kriterijumi se značajno razlikuju od jedne zemlje do druge i kao da ne slede zajednički obrazac (npr. Nemačka primenjuje sistem ponuda kao opciju poslednje instance u slučaju nerešenih preklapanja; u Finskoj se kriterijumi zaštite životne sredine smatraju prioritetnim, itd). Svi kriterijumi koji se primenjuju širom EU zasnivaju se na objektivnim parametrima koji se jednostavno mogu kvantifikovati i koje akteri mogu verifikovati prema potrebi.
- 7.19 Prioritetni kriterijumi koje primenjuje IŽS u celini su u skladu sa različitim kriterijumima koji važe u pojedinačnim državama članicama EU. Kao što je napomenuto u prethodnom delu, prepoznali smo samo jedan kriterijum koji potencijalno može da predstavlja bojazan za konkurenciju. Konkretno, reč je o davanju prvenstva na osnovu godišnjeg obima prevoza i prometa prevoznika.
- 7.20 Mada smo svesni da takav kriterijum može biti opravdan sa stanovišta efikasnosti na osnovu ekonomija obima (tako da se usluga pruži prevozniku koji ima potencijal da je upotrebljava na način kojim se ostvaruje najveća korist za potrošače), ipak savetujemo IŽS-u da privremeno (na rok od 2 do 4 godine) obustavi njegovu primenu. Razlog tome je što ovaj kriterijum potencijalno može pogodovati SK-u u postupku dodele trasa, kao što je navedeno u stavu 6.58, a bitno je sprečiti takvu pristrasnost u vreme kada je konkurencija u ovom sektoru tek u povoju i treba podržati njen razvoj.
- 7.21 Uopšteno govoreći, kriterijumi za dodelu trasa u državama članicama EU odražavaju karakteristike konkretnog zahteva za dodelu kapaciteta a ne prevoznika koji taj zahtev podnosi. U tom smislu, kriterijum godišnjeg obima prevoza takođe nije dosledan sa kriterijumima koji se primenjuju na uporedivim tržištima EU.¹⁶⁷
- 7.22 Takođe bi bilo korisno objaviti podatke o dodeli trasa vozova i imati spisak prioriteta u elektronskom obliku i u realnom vremenu kako bi se izbegla neizvesnost i unapredila percepcija pravičnosti kod svih učesnika na tržištu. To se može postići primenom alata IKT opisanih u prethodnom odeljku.

¹⁶⁶ Spisak analiziranih država dat je u fusnoti 160 u gornjem tekstu.

¹⁶⁷ Videti, primera radi, VPE – Rail Capacity Allocation Office, “Network Statement 2019/2020 (Modification 5)”, 2019, dostupno na adresi vpe.hu/eng/network-statement/network-statement-2019-2020, pristupljeno 17.12.2019. u 15.47.

Inteligentne operativne procedure

- 7.23 Prema Bauranovu (2016),¹⁶⁸ samo ulaganje u infrastrukturu nije dovoljno za konkurentnost, barem kada je reč o Koridoru X, na kome je vreme tranzita 14 sati duže nego na Koridoru IV. Najveće uštede vremena mogu se ostvariti primenom inteligentnih operativnih procedura:
- a. Uvođenje „jednošalterskog sistema“. Sve granične procedure ponavljane su 2016. godine dva puta. Sprovođenje Okvira za granične procedure koji je predložila Svetska banka, ili sličnog mehanizma, moglo bi da skрати vreme čekanja za polovinu. MCT napominje da se ovo trenutno sprovodi u koordinaciji sa TCT.
 - b. Fleksibilno planiranje vremena. Kao što je pokazalo iskustvo sa vozovima COSCO-a, praćenje lokomotiva putem GPS-a i korišćenje odgovarajućeg softvera za planiranje redova vožnje moglo bi značajno da skрати vreme tranzita, jer bi se time omogućilo unošenje promena bez čekanja i prioritizovanje dolaznog teretnog saobraćaja. Instalacija uređaja za GPS, nabavka softvera i obuka zaposlenih koštala bi oko 2,5 miliona evra. Svjesni smo da bi ovo imalo još veći uticaj da je mreža zagušena, ali čak i u postojećim uslovima ova procedura može dovesti do otvaranja dela tražnje za male prevoznike, kao što je objašnjeno u stavu u stavu 7.16.
 - c. Veća dostupnost mašinovođa i lokomotiva. U proseku, vreme čekanja na mašinovođu ili lokomotivu dostiglo je 2016. godine 2 sata po granici. Bolje rukovođenje moglo bi značajno da skрати ovo vreme.
 - d. Obavljanje carinskih formalnosti na polaznim i dolaznim stanicama.
- 7.24 Iako se IŽS slaže da bi praćenje putem GPS-a unapredilo planiranje saobraćaja, nema moć da obaveže železničke prevoznike da instaliraju GPS opremu u svoje lokomotive.¹⁶⁹ Ako bi samo jedan prevoznik odbio da instalira GPS opremu, čitav sistem bi bio besmislen. Stoga preporučujemo da MGSi preuzme inicijativu na ovom polju i sprovede studiju izvodljivosti opremanja svih vozova sistemom GPS za praćenje, i to sa ciljem izmene Izjave o mreži da se propiše obaveza Izjavom o mreži svih železničkih prevoznika da instaliraju GPS opremu u svoje vozove.
- 7.25 Podrazumeva se da će gore navedene mere dovesti do unapređenja kvaliteta usluge ne samo na trasama duž Koridora X, već širom Srbije, čime će se povećati tražnja i otvoriti vrata intenzivnijoj konkurenciji.

¹⁶⁸ Videti fusnotu 79 u gornjem tekstu.

¹⁶⁹ Videti fusnotu 58 u gornjem tekstu.

Adekvatna ulaganja u infrastrukturu

- 7.26 Kao što je više puta naglašeno u prethodnim delovima, veći kvalitet infrastrukture podstiče razvoj konkurencije jer stvara veću tražnju za uslugama prevoza robe i zato što se ta dodatna tražnja odnosi na usluge kod kojih ekonomije obima nisu toliko naglašene. Takve manje ekonomije obima stvaraju okruženje koje u većoj meri podstiče konkurenciju. Kvalitetnija infrastruktura takođe omogućava efikasnije upravljanje pružanjem usluga, primera radi bolju iskorišćenost voznog parka, čime se snižavaju prepreke za ulazak na tržište (jer postaje ekonomski logično uzimati takva vozna sredstva u zakup).
- 7.27 Shodno tome, preporučujemo da se nastavi dosadašnja uspešna praksa značajnog ulaganja u modernizaciju železničke infrastrukture.

Liberalizacija cena

Naknade za korišćenje infrastrukture

- 7.28 Kao što smo već naveli u stavu 4.26, naknade za korišćenje infrastrukture pokrivaju tek između 22 i 28 odsto troškova IŽS. Naknade za korišćenje infrastrukture mogle bi se postepeno približiti rashodima IŽS, barem kako bi se pokrili njeni neposredni troškovi. To bi trebalo za posledicu da ima stabilizaciju ulaganja u železničku infrastrukturu sa protokom vremena.
- 7.29 Kao što se objašnjava u Alatima Grupacije SB za unapređenje performansi sektora železnice, „većina troškova železničke infrastrukture su fiksni u odnosu na pojedinačno kretanje saobraćaja tokom perioda trajanja ugovora o prevozu robe u železničkom saobraćaju, tako da je bilo kakvo pripisivanje troškova infrastrukture pojedinačnom korisniku u najvećoj meri arbitrarno.“¹⁷⁰
- 7.30 Što je još bitnije, „Iznos utvrđene naknade *trebalo bi da bude najveći koji tržište može da podnese*, osim u posebnim okolnostima kao što je potreba da se podstakne razvoj nove usluge. Ova naknada bi trebalo u najmanju ruku da pokriva najniži iznos dugoročnih promenljivih troškova omogućavanja konkretnog saobraćaja tokom predviđenog perioda.“¹⁷¹

Tarife u domaćem saobraćaju

- 7.31 Kao što smo opisali u Delu 5, tarife SK u domaćem saobraćaju reguliše (odobrava) država. Konkurenti se žale na ovaj sistem, jer niske tarife ograničavaju adekvatnu konkurenciju na tržištu.
- 7.32 Regulacija cena bi mogla da bude postepeno ukidana a SK-u bi se moglo dozvoliti da ponudi tržišne cene na trasama na kojima postoji održiva konkurencija, ako takvih trasa uopšte ima, u prvom stadijumu procesa liberalizacije. To bi zahtevalo analizu svake pojedinačne trase uz

¹⁷⁰ WBG, „Railway Reform: Toolkit for Improving Rail Sector Performance“, second edition, September 2017.

¹⁷¹ Isto, dodat naglasak.

korišćenje kvantitativnih podataka koje mi nismo bili u stanju da dobijemo od učesnika na tržištu. U svakom slučaju, za izračunavanje tarifa predlažemo korišćenje metodologije LRAIC zasnovane na dugoročnim prosečnim inkrementalnim troškovima. Time bi se omogućilo SK-u da izbegne gubitke a istovremeno bi se nadoknadili investicioni troškovi koji se mogu pripisati konkretnoj usluzi.

- 7.33 U drugoj fazi, utvrđivanje iznosa tarifa moglo bi se prepustiti tržišnoj konkurenciji. Liberalizacija cena će povećati konkurenciju na domaćim trasama jer bi usluge u domaćem saobraćaju bile profitabilnije za veći broj preduzeća, naročito ako se unapredi kvalitet infrastrukture.
- 7.34 Mogućnost ugovaranja tarifa za svakog korisnika pojedinačno i ukidanje neprofitabilnih usluga omogućili bi SK-u da poboljša svoje finansijske kapacitete i unapredi usluge. Ako bi SK mogao svoje finansije da održava na stabilnom nivou, mogao bi i da privuče veći saobraćaj i time ostvari korist za čitavo društvo. Unapređena infrastruktura čini i intermodalnu i intramodalnu konkurenciju održivom i sprečava SK da naplaćuje monopolsku rentu.

Moguće buduće reforme

- 7.35 Nakon razdvajanja u železničkom sektoru potrebno je sagledati ulogu SK u privredi i saobraćajnoj politici Srbije u novom svetlu. Uopšteno govoreći, ako se ciljevi saobraćajne politike mogu ostvariti putem regulacije ili mera javne politike, država ne mora da zadrži vlasništvo nad SK-om. Privatni sektor će možda biti u stanju da efikasnije pruža usluge. Odluci o privatizaciji SK trebalo bi da prethodi analiza različitih pristupa privatizaciji i njenih posledica.

Mapa puta za sprovođenje preporuka

- 7.36 U ovom odeljku razmatramo verovatni uticaj i izvodljivost predloženih preporuka. Naši nalazi rezimirani su u Tabeli 37 u daljem tekstu.

Tabela 37: Preporuke po stepenu uticaja i izvodljivosti

	Visok uticaj	Nizak uticaj
Visoka izvodljivost	<ul style="list-style-type: none"> • Unapređenje dodele trasa • Inteligentne operativne procedure • Nastavak radova na infrastrukturi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretvaranje implicitnih subvencija u eksplicitne
Niska izvodljivost	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma tarifa u domaćem saobraćaju • Odgovarajuća ulaganja u infrastrukturu 	<ul style="list-style-type: none"> • Praćenje stanja na tržištu

Izvor: Compass Lexecon

Uticaj

Visok uticaj

- 7.37 Tekući radovi na infrastrukturi i povećanje kvaliteta železničke mreže koje će oni doneti verovatno će poboljšati strukturu konkurencije na tržištu. Kako svi učesnici na tržištu navode da je nizak kvalitet infrastrukture značajna smetnja, možemo očekivati povoljnije uslove za razvoj poslovanja subjekata koji su nedavno ušli na tržište. Pa ipak, malo je verovatno da je postojeći obim ulaganja dovoljan da stvori dodatnu tražnju koja bi mogla da ugrozi dominantan položaj SK na tržištu.
- 7.38 Može se očekivati da će unapređenje operativnih procedura IŽS, između ostalog u pogledu dodele trasa, imati efekte slične onima koje donosi unapređenje kvaliteta infrastrukture, pošto će se time skratiti vreme u putu a železnički prevoznici će moći da počnu da zadovoljavaju potrebe za uslugama prevoza robe sa tačno određenim rokom isporuke.
- 7.39 Deregulacija tarifa u domaćem saobraćaju koje naplaćuje SK otvorilo bi domaće tržište za konkurenciju, čime bi se povećale prilike za ulazak na tržište i razvoj malih aktera. Više tarife u domaćem saobraćaju mogle bi i da poboljšaju finansijski položaj SK i omoguće mu da ulaže i poveća kvalitet svojih usluga.

Nizak uticaj

- 7.40 Praćenje stanja na tržištu prevoza robe verovatno bi imalo samo umereni uticaj na kratak rok, jer je malo verovatno da će u bliskoj budućnosti nastati značajni problemi sa konkurencijom.
- 7.41 Pretvaranje implicitnih subvencija za korisnike usluga SK iz državnog sektora u eksplicitne doprinelo bi poboljšanju finansijskog položaja SK-a, ali je malo verovatno da će ostvariti presudan uticaj na tržište.

Izvodljivost

Visoka izvodljivost

- 7.42 Na železničkoj mreži se već izvode obimni radovi u cilju unapređenja i postoje jasni izgledi za poboljšanje procedura IŽS, budući da upravljač infrastrukture očekuje dobijanje kredita za uvođenje namenskog softvera. Ove preporuke se realno mogu sprovesti u očekivanom roku.

Niska izvodljivost

- 7.43 Deregulacija tarifa za usluge u domaćem saobraćaju može predstavljati veći izazov. Ova mera zahteva izmene na nivou zakona.
- 7.44 Nije jednostavno unaprediti procese praćenja stanja na tržištu jer su akteri zaduženi za to praćenje suočeni sa strukturnim nedostatkom novca i sredstava za povećanje obima svojih aktivnosti.

Prilog A: Metodologija za empirijsku ocenu tražnje

Izvodljivost

- 8.1 Podatke potrebne za ovaj projekat nije bilo moguće pribaviti od učesnika na tržištu iz dva osnovna razloga: (i) učesnici na tržištu trenutno, u načelu, ne prikupljaju pojedine podatke (karakteristike alternativnih vidova prevoza, uključujući drumski i vodeni prevoz i prevoz posredstvom inostranih železnica, primera radi njihova pouzdanost); (ii) učesnici na tržištu odbili su da pruže određene podatke (stvarne cene [nakon diskontovanja] koje naplaćuje SK za međunarodni prevoz, obim saobraćaja za svaku deonicu po vrsti tereta, prosečnoj brzini za svaku trasu, itd).

Obuhvat analize

- 8.2 Budući da stanje intramodalne konkurencije na tržištu železničkog prevoza tereta u Srbiji ne omogućava slobodu izbora pružaoca usluga prevoza tereta (veći korisnici su vezani za SK pošto samo SK može da obezbedi željeni obim prevoza), predlažemo da se analiza usmeri na intramodalne aspekte tražnje.
- 8.3 Analiza bi trebalo da se usredsredi na podskup deonica za železnički prevoz tereta (primera radi, 8 deonica utvrđenih u ovom izveštaju) i njihove železničke/drumske/vodene alternative. Za svaku odabranu trasu i vrstu tereta trebalo bi ispitati fluktuacije obima prevoza tereta sa protokom vremena i za različite korisnike.

Neophodni podaci

- 8.4 Pretpostavljamo da je u svakom slučaju posmatrana optimalna trasa unutar srpske železničke mreže. Prvi korak analize jeste utvrditi alternativne trase:
- Železničke trase izvan Srbije (primera radi, Koridor IV kao alternativa ruti Subotica-Preševo i obratno), ako su dostupne;
 - Drumske trase unutar ili izvan Srbije (primera radi, Koridor X kao alternativa ruti Subotica-Preševo i obratno), ako su dostupne;
 - Trase vodenog saobraćaja (primera radi, veza između Beograda i Novog Sada Dunavom kao alternativa istoj vezi železničkim putem) ako su dostupne.
- 8.5 Drugi korak je prikupljanje sledećih pokazatelja za svaku trasu ($\mathbf{X} = (p \ l \ v \ r \ m)$), i to za svaku alternativu, uključujući i trasu o kojoj je reč koju održava IŽS:

- a. Stvarna cena po jedinici tereta (\mathbf{p});
- b. Dužina trase (\mathbf{l});
- c. Prosečna brzina isporuke (\mathbf{v});
- d. Pouzdanost isporuke, za šta se kao posredni pokazatelj može uzeti prosečno kašnjenje. Ako podaci o kašnjenju nisu dostupni, kao posredni pokazatelj za kašnjenje može se koristiti prosečno odstupanje brzine od najveće brzine (\mathbf{r});
- e. Drugi relevantni činioci koji se mogu kvantifikovati, npr. administrativni troškovi vezani za prelazak granice (\mathbf{m}).

8.6 Pored toga, može biti korisno prikupljati pokazatelje na nivou svakog korisnika, poput veličine i profitabilnosti, kao kontrolne podatke, ali u načelu fiksni efekti na nivou korisnika mogu poslužiti u tu svrhu.

8.7 Treći korak je prikupljanje podataka o obimu tereta koji svaki korisnik prevozi u toku svakog perioda korišćenjem svake od alternativnih trasa. Na osnovu ovih podataka se može izračunati učešće svake pojedinačne trase u ukupnom obimu prevezenog tereta koje se potom može koristiti za estimaciju.

Osnovni model slučajne korisnosti i simulacija

8.8 Pretpostavljamo da je korisnost alternativne trase j u situaciji izbora t od strane korisnika n

$$U_{njt} = \beta_n x_{njt} + \varepsilon_{njt}$$

Gde je ε_{njt} ekstremna vrednost iid sa protokom vremena i pojedinačne korisnike i alternativne trase.

8.9 Uzmimo u obzir niz alternativa (trasa), po jednu za svaki vremenski period, $t = \{i_1, \dots, i_T\}$. U zavisnosti od vrednosti β , verovatnoća da će korisnik načiniti ovaj niz izbora je proizvod logit formula:

$$L_{ni}(\beta) = \prod_{t=1}^T \frac{e^{\beta_n^t x_{ni_t t}}}{\sum_j e^{\beta_n^t x_{njt}}}$$

Pošto su ε_{njt} nezavisne od protoka vremena. Bezuslovna verovatnoća je integralna vrednost ovog proizvoda za sve vrednosti β ,

$$P_{ni} = \int L_{ni} f(\beta) d\beta$$

8.10 Verovatnoća se simulira na sledeći način. Vršiti se izvlačenje β iz njegove distribucije (predlažemo da se uzme normalna distribucija sa izračunatom srednjom vrednošću i varijansom). Logit formula se izračunava za svaki vremenski period i beleži se proizvod tih logita. Ovaj proces se ponavlja onoliko izvlačenja koliko je potrebno da se dođe do prosečnih rezultata.

- 8.11 Za nas bi od naročitog značaja bili obrasci zamene; primera radi, procentualna promena verovatnoće izbora trase i ukoliko dođe do promene određene osobine (primera radi, v) trase j je

$$E_{nix_{nj}^v} = - \int \beta^{vj} L_{nj}(\beta) \frac{L_{ni}(\beta)}{P_{ni}} f(\beta) d\beta.$$

- 8.12 Pored toga, naročito nas zanima procenjeni koeficijent β^{vj} , pošto se njime opisuje u kojoj meri je vredan kvalitet infrastrukture koji se odražava u brzini isporuke korišćenjem trase j .

Potencijalna primena rezultata za utvrđivanje „uskih grla“ na železničkoj infrastrukturi

- 8.13 Rezultati estimacije za svaku vrstu tereta dovešće do veoma detaljne slike obrazaca zamene kada je reč o alternativnim vidovima prevoza. To će omogućiti predviđanje tražnje za uslugama prevoza za svaku vrstu tereta, u zavisnosti od promena razmatranih promenljivih (osobina trase).
- 8.14 U cilju predviđanja vrednosti promene određenog atributa trase za izbor dostupan korisnicima, podatke o obimu prevezenog tereta trebalo bi zameniti podacima o vrednosti (prihodima železničkih prevoznika ili cenom koju korisnik plaća za uslugu prevoza). To će omogućiti objedinjavanje računica za različite vrste robe u jednu estimaciju. Dobijena vrednost koeficijenta β^{vj} bi u tom slučaju predstavljala prosek povećanja brzine isporuke za vrednosti svih vrsta tereta.
- 8.15 Primenom dobijenih koeficijenata mogu se izračunati i marginalni efekti promena karakteristika trasa na izbor dostupan korisnicima. Oni se potom mogu porediti za sve trase uzete u obzir u analizi i, ako se skaliraju na odgovarajući način (primera radi po prihodima koji se ostvaruju od svake trase), mogu ukazati na to koja bi trasa mogla predstavljati prioritet za ulaganja.

Prilog B: Pravni okvir EU

- 9.1 Kao što je navedeno u delu o Usklađenost sa pravnim tekovinama EU, Evropska unija je u prethodnom periodu sprovela niz reformi sa ciljem liberalizacije domaćih tržišta železničkog saobraćaja i izradu usklađenih standarda i smernica o pitanjima koja se kreću od bezbednosti do izdavanja uverenja za rad mašinovođa. U narednim stavovima predstavljamo rezime ovog pravnog okvira.

Otvaranje tržišta i liberalizacija

Nezavisnost upravljanja

- 9.2 Kada je reč o rukovođenju, upravljanju i unutrašnjoj kontroli nad administrativnim, ekonomskim i računovodstvenim pitanjima, države članice preduzimaju potrebne mere kako bi osigurale da železnički prevoznici koji su u neposrednom ili posrednom vlasništvu države članice imaju nezavisan status tako da su naročito njihova imovina, budžeti i poslovne knjige odvojeni od državnih.¹⁷²
- 9.3 Upravljač infrastrukture odgovoran je za sopstveno upravljanje, rukovodstvo i unutrašnju kontrolu. Države članice bi trebalo da železničkim preduzećima omoguće da prilagode svoju delatnost tržištu i upravljaju tom delatnošću u interesu obavljanja efikasnih i odgovarajućih usluga po najnižoj mogućoj ceni za zahtevani kvalitet usluge. Železničkim prevoznicima bi trebalo da se upravlja u skladu s načelima koja se primenjuju na privredne subjekte, bez obzira na njihovu svojinu.

Razdvojenost računa

- 9.4 Železnički prevoznici bi trebalo da vode i objavljuju odvojene bilanse uspeha i bilanse stanja, sa jedne strane za delatnost pružanja usluga prevoza i, sa druge, za delatnost upravljanja železničkom infrastrukturom.¹⁷³ Javna sredstva uplaćena za jednu od ovih delatnosti ne prenose se na drugu. Isto načelo bi trebalo da važi i za razdvojenost usluga prevoza putnika i prevoza tereta.

¹⁷² Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 40-41.

¹⁷³ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 41-41.

Finansiranje

- 9.5 Država može upravljачu infrastrukture da obezbedi sredstva, posebno radi pokrivanja novih ulaganja, uzimajući u obzir odredbe o državnoj pomoći.¹⁷⁴ U okolnostima redovnog poslovanja, bilans uspeha upravljачa infrastrukture odražava u najmanju ruku ravnotežu između prihoda od naknada za korišćenje infrastrukture, viškova od drugih poslovnih aktivnosti, nepovratnih sredstava iz privatnih izvora i državnih sredstava, s jedne strane, i rashoda za infrastrukturu, sa druge.
- 9.6 Trebalo bi utvrditi odgovarajuće mehanizme koji će pomoći u smanjivanju zaduženosti železničkih prevoznika u državnom vlasništvu ili pod kontrolom države na nivo koji ne ugrožava zdravo finansijsko upravljanje

Pristup infrastrukturi i uslugama

- 9.7 Železnički prevoznici bi trebalo da dobijaju, pod jednakim, nediskriminatornim i transparentnim uslovima, pravo pristupa železničkoj infrastrukturi u svim državama članicama u svrhu pružanja svih vrsta usluga železničkog prevoza tereta.¹⁷⁵ To pravo uključuje pristup infrastrukturi koja povezuje pomorske i luke na unutrašnjim plovnim putevima i drugim uslužnim objektima, kao i infrastrukturi koja opslužuje ili bi mogla da opslužuje više od jednog krajnjeg korisnika.
- 9.8 Upravljач infrastrukture bi trebalo svim železničkim prevoznicima da na nediskriminatoran način obezbedi pristup minimalnom paketu iz tačke 1 priloga II uz Direktivu 2012/34/EU.¹⁷⁶

Prekogranični sporazumi

- 9.9 Odredbama prekograničnih sporazuma ne bi trebalo vršiti diskriminaciju između železničkih prevoznika niti ograničavati njihovu slobodu da pružaju prekogranične usluge.¹⁷⁷

Pristup centrima za osposobljavanje

- 9.10 Železnički prevoznici i upravljачi infrastrukture i njihovo osoblje koje obavlja poslove od značaja za bezbednost bi trebalo da imaju pravedan i nediskriminatorni pristup centrima za

¹⁷⁴ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 42.

¹⁷⁵ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 43-45.

¹⁷⁶ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 64; Zakon o železnici, član 14.

¹⁷⁷ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 45.

osposobljavanje mašino vođa i pratećeg osoblja u vozovima u slučaju kada je takvo osposobljavanje potrebno za pružanje usluga na njihovoj mreži.¹⁷⁸

Institucionalni okvir

Regulatorno telo

- 9.11 Država bi trebalo da uspostavi jedno nacionalno regulatorno telo za železnički sektor.¹⁷⁹ To bi trebalo da bude samostalno telo koje je u pravnom smislu odvojeno i nezavisno od bilo kog drugog javnog ili privatnog subjekta. Ono bi trebalo da bude nezavisno i od svakog upravljača infrastrukture, tela za naplatu naknada, tela za dodelu kapaciteta ili podnosioca zahteva.
- 9.12 Zaposleni u regulatornom telu bi trebalo da postupaju nezavisno od bilo kakvog tržišnog interesa u železničkom sektoru i stoga ne bi trebalo da imaju ni interes u bilo kom regulisanom preduzeću ili telu niti poslovni odnos sa njima.
- 9.13 Što se tiče funkcija, regulatorno telo bi trebalo da rešava po zahtevima (pritužbama) podnosioca zahteva koji smatraju da se prema njima postupalo na nepravedan način, da su bili diskriminirani ili da su pretrpeli štetu na bilo koji drugi način, naročito u kontekstu odluka koje donosi upravljač infrastrukture ili železnički prevoznik ili operater uslužnog objekta. Ovo telo bi takođe trebalo da ima nadležnost za praćenje stanja konkurencije na tržištima železničkih usluga po sopstvenoj inicijativi radi sprečavanja diskriminacije protiv podnosioca zahteva. Ono bi trebalo naročito da proverava da li izjava o mreži sadrži diskriminatorne odredbe ili se njome upravljaču infrastrukture daju diskreciona ovlašćenja koja se mogu koristiti u cilju diskriminacije protiv podnosioca zahteva.

Telo nadležno za bezbednost i istražno telo

- 9.14 Telo nadležno za bezbednost trebalo bi da u organizacionom smislu i po svojoj pravnoj formi i mehanizmu donošenja odluka bude nezavisno od bilo kog železničkog prevoznika, upravljača infrastrukture, podnosioca zahteva i tela za javne nabavke.¹⁸⁰ Ono može biti organizovano kao sektor nacionalnog ministarstva za poslove saobraćaja.
- 9.15 Među poslovima tela nadležnog za bezbednost trebalo bi da budu izdavanje, obnavljanje, izmena i oduzimanje odobrenja za korišćenje vozila, jedinstvenih potvrda o bezbednosti (zajedno sa ERA) i uverenja o bezbednosti, praćenje železničkog bezbednosnog okvira i vršenje nadzora nad radom železničkih prevoznika i upravljača infrastrukture.

¹⁷⁸ Direktiva 2016/798 Evropskog parlamenta i Saveta o bezbednosti železnica, 2016, „Službeni list“ L138, str. 122; Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju, član 61.

¹⁷⁹ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 57-59.

¹⁸⁰ Direktiva 2016/798 Evropskog parlamenta i Saveta o bezbednosti železnica, 2016, „Službeni list“ L138, str. 125-128.

- 9.16 Istražno telo bi trebalo da vrši istrage ozbiljnih nesreća na železničkom sistemu sa ciljem unapređenja bezbednosti železnice i sprečavanja daljih nesreća.¹⁸¹ Direktivom 2016/798 propisan je postupak koji se sprovodi tokom vršenja istrage.
- 9.17 Istražno telo trebalo bi da u organizacionom smislu i po svojoj pravnoj formi i mehanizmu donošenja odluka bude nezavisno od bilo kog upravljača infrastrukture, železničkog prevoznika i bilo kog drugog lica čiji interesi bi mogli doći u konflikt sa obavljanjem poslova poverenih tom telu. Ono bi takođe trebalo da bude u funkcionalnom smislu nezavisno od tela nadležnog za bezbednost i od bilo kog regulatornog tela za železnicu.

Telo nadležno za izdavanje dozvola

- 9.18 Svaka država članica imenuje telo koje će biti nadležno za izdavanje dozvola i ispunjavanje obveza iz Direktive 2012/34/EU.¹⁸² Telo nadležno za izdavanje dozvola ne bi trebalo samo da pruža železničke usluge i trebalo bi da bude nezavisno od preduzeća i subjekata koji to čine.

Telo za ocenjivanje saobraznosti i prijavljeno telo

- 9.19 Telo za ocenjivanje saobraznosti je telo koje je prijavljeno ili imenovano kao telo odgovorno za poslove ocenjivanja saobraznosti, uključujući kalibraciju, ispitivanje, potvrđivanje i pregled.¹⁸³
- 9.20 Trebalo bi da budu imenovana prijavljena tela koja su odgovorna za uspostavljanje i sprovođenje neophodnih procedura za ocenu, prijavljivanje i praćenje rada tela za ocenjivanje saobraznosti.¹⁸⁴

Standardi i proceduralne smernice

Praćenje

- 9.21 Komisija prati korišćenje mreža i razvoj okvirnih uslova u železničkom sektoru, a naročito naknade za korišćenje infrastrukture, dodelu kapaciteta, ulaganja u železničku infrastrukturu i kvalitet usluga železničkog prevoza, železničke usluge koje su obuhvaćene ugovorom o

¹⁸¹ Direktiva 2016/798 Evropskog parlamenta i Saveta o bezbednosti železnica, 2016, „Službeni list“ L138, str. 128-132.

¹⁸² Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 46.

¹⁸³ Direktiva 2016/797 Evropskog parlamenta i Saveta o interoperabilnosti železničkog sistema u Evropskoj uniji, 2016, „Službeni list“ L138, str. 74.

¹⁸⁴ Direktiva 2016/797 Evropskog parlamenta i Saveta o interoperabilnosti železničkog sistema u Evropskoj uniji, 2016, „Službeni list“ L138.

javnim uslugama, dozvole i stepen otvorenosti tržišta i usklađenosti između država članica, razvoj zapošljavanja i sa njima povezane socijalne uslove u železničkom sektoru.¹⁸⁵

Izjava o mreži

- 9.22 Upravljač infrastrukture dužan je, nakon savetovanja sa zainteresovanim stranama, da izradi i objavi izjavu o mreži koja je dostupna uz naknadu koja ne bi trebalo da bude veća od troškova objavljivanja te izjave.¹⁸⁶
- 9.23 Izjava o mreži bi trebalo da sadrži opis infrastrukture koja je dostupna železničkim prevoznicima kao i podatke o uslovima za pristup predmetnoj železničkoj infrastrukturi. Izjava o mreži sadrži i podatke o uslovima pristupa uslužnim objektima koji su povezani s mrežom upravljača infrastrukture i uslovima pružanja usluga u tim objektima ili se u njoj navodi internet stranica na kojoj su takvi podaci dostupni besplatno u elektronskom obliku.

Naknade za korišćenje infrastrukture

- 9.24 Trebalo bi da bude uspostavljen okvir za naplatu naknada kojim se poštuje nezavisnost upravljača infrastrukture u pogledu njegovog rukovodstva;¹⁸⁷ odgovornost za izradu konkretnih pravila o naplati naknada može se prepustiti upravljaču infrastrukture. Izjava o mreži bi trebalo da sadrži okvir za obračunavanje naknada i pravila za njihovu naplatu ili u njoj treba da se navede internet stranica na kojoj su ti dokumenti objavljeni.
- 9.25 Uz adekvatno vođenje računa o bezbednosti i održavanju i unapređenju kvaliteta infrastrukturne usluge, upravljačima infrastrukture bi trebalo dati podsticaje da smanje troškove pružanja pristupa infrastrukturi i iznos naknada za korišćenje železničke infrastrukture.
- 9.26 Naknade za korišćenje železničke infrastrukture i uslužnih objekata trebalo bi da se plaćaju upravljaču infrastrukture odnosno operateru uslužnog objekta i trebalo bi da se koriste za finansiranje njihovog poslovanja.
- 9.27 Naknade za minimalni pristupni paket i pristup infrastrukturi koja povezuje uslužne objekte trebalo bi da se određuju na nivou stvarno nastalih troškova pružanja železničkih usluge. One mogu da obuhvataju naknade koje odražavaju manjak kapaciteta na pojedinačno odredivom delu infrastrukture tokom perioda zagušenja i troškove uticaja pružanja železničkih usluga na životnu sredinu.
- 9.28 U cilju povraćaja svih troškova koje ostvari upravljač infrastrukture, država članica može, ako je tržište u stanju to da podnese, da uveća naknade u skladu sa načelima efikasnosti,

¹⁸⁵ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 45-46.

¹⁸⁶ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 48.

¹⁸⁷ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 49-52.

transparentnosti i nediskriminacije, dok istovremeno garantuje i optimalnu konkurentnost segmenata železničkog tržišta. Sistem za naplatu naknada bi trebalo da odražava povećanje produktivnosti koje ostvare železnički prevoznici.

- 9.29 Iznos naknada, međutim, ne bi trebalo da isključuje korišćenje infrastrukture od strane segmenata tržišta koji mogu da snose u najmanju ruku trošak koji nastaje neposredno kao rezultat pružanja železničke usluge uvećan za stopu povraćaja koju tržište može da podnese.
- 9.30 Može se uvesti vremenski ograničeni program kompenzacije za korišćenje infrastrukture za očigledno nenaplaćene troškove uticaja na životnu sredinu, nesreća i infrastrukture konkurentnih vidova saobraćaja ako iznos tih troškova prelazi ekvivalentni iznos u železničkom saobraćaju.
- 9.31 Programi naplate naknada za korišćenje infrastrukture trebalo bi da predstavljaju podsticaj za železničke prevoznike i upravljača infrastrukture da smanje smetnje i poboljšaju učinak železničke mreže. Takvi podsticaji mogu uključivati kazne za radnje koje uzrokuju smetnje na mreži, kompenzaciju za prevoznike koji pretrpe štetu u slučaju smetnje kao i nagrade za učinak bolji od planiranog.
- 9.32 Upravljači infrastrukture mogu odrediti odgovarajuće naknade za kapacitet koji je dodeljen ali se ne koristi. Ta naknada za nekorišćenje trebalo bi da predstavlja podsticaj za efikasno korišćenje kapaciteta. Naplata te naknade od podnosilaca zahteva kojima je dodeljena određena trasa voza obavezna je ako oni redovno ne koriste celu dodeljenu trasu ili njene delove.

Dodela kapaciteta

- 9.33 Infrastrukturni kapacitet bi trebalo da dodeljuje upravljač infrastrukture.¹⁸⁸ Kada je kapacitet dodeljen podnosiocu zahteva, on ga ne sme prenositi na drugog prevoznika ili uslugu.
- 9.34 Može se propisati okvir za dodelu infrastrukturnog kapaciteta uz poštovanje uslova upravljačke nezavisnosti upravljača infrastrukture. Trebalo bi da se propišu posebna pravila za dodelu kapaciteta. Upravljač infrastrukture trebalo bi da sprovedi postupak dodele kapaciteta.
- 9.35 Ako nakon usaglašavanja traženih trasa vozova i savetovanja sa podnosiocima zahteva nije moguće zadovoljiti zahteve za dodelom infrastrukturnog kapaciteta, upravljač infrastrukture odmah proglašava deo infrastrukture na kojem se to dogodilo zagušenim. To bi trebalo učiniti i u slučaju infrastrukture za koju se očekuje da u skoroj budućnosti neće imati dovoljno kapaciteta.
- 9.36 Kada je infrastruktura proglašena zagušenom, upravljač infrastrukture trebalo bi da sprovede analizu kapaciteta osim ako se već ne sprovodi plan povećanja kapaciteta. Ako naknade

¹⁸⁸ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 52-57.

nisu naplaćene ili nisu ostvarile zadovoljavajući rezultat i infrastruktura je proglašena zagušenom, upravljač infrastrukture može dodatno primeniti kriterijum davanja prednosti za dodelu infrastrukturnog kapaciteta. Kriterijumima davanja prednosti bi trebalo da se uzme u obzir važnost usluge za društvo u odnosu na bilo koju drugu uslugu koja će zbog toga biti isključena.

Bezbednost

- 9.37 Trebalo bi propisati minimalne nivoe bezbednosti koje treba da ostvare različiti delovi železničkog sistema i sistem u celini, izraženi u kriterijumima prihvatljivosti rizika.¹⁸⁹ Oni bi trebalo da budu redovno preispitivani kako bi se u obzir uzeo razvoj tržišta u smislu bezbednosti železnice.
- 9.38 U cilju praćenja statusa bezbednosti železničkog tržišta, države članice bi trebalo na godišnjem nivou da prikupljaju podatke o skupu zajedničkih bezbednosnih pokazatelja navedenih u Prilogu I uz Direktivu 2016/798.¹⁹⁰ Ovi pokazatelji sadrže informacije o nesrećama i nezgodama, opasnom teretu, uzrocima nesreća i nezgoda, tehničkoj bezbednosti infrastrukture i njenog izvođenja i ekonomskom uticaju nesreća i nezgoda. Upravljači infrastrukture i železnički prevoznici trebalo bi da uspostave sopstvene sisteme za upravljanje bezbednošću kako bi se osiguralo da železnički sistem može da zadovolji minimalne nivoe bezbednosti.
- 9.39 Pristup železničkoj infrastrukturi trebalo bi da se odobrava samo železničkim prevoznicima koji imaju jedinstvenu potvrdu o bezbednosti koju izdaje Agencija. Svrha jedinstvene potvrde o bezbednosti jeste dokazivanje da je predmetni železnički prevoznik uspostavio sistem upravljanja bezbednošću i da je u stanju da bezbedno obavlja delatnost na planiranom području poslovanja. Da bi mu se dozvolilo da upravlja železničkom infrastrukturuom i upotrebljava je, upravljač infrastrukture bi trebalo da dobije uverenje o bezbednosti od nacionalnog tela nadležnog za bezbednost.

Izdavanje dozvola železničkim prevoznicima

- 9.40 Uslovi za izdavanje dozvola navedeni su u glavi III, odeljak 2 Direktive 2012/34/EU, i među njima su uslovi vezani za dobar ugled, bonitet, stručnost i materijalnu odgovornost.¹⁹¹

Izdavanje dozvola za mašinovođe

- 9.41 Postupak izdavanja dozvola za mašinovođe trebalo bi da sprovodi telo nadležno za bezbednost, koje bi trebalo da se stara o tome da su sve mašinovođe osposobljene i kvalifikovane za upravljanje vozovima.

¹⁸⁹ Direktiva 2016/798 Evropskog parlamenta i Saveta o bezbednosti železnica, 2016, „Službeni list“ L138.

¹⁹⁰ Direktiva 2016/798 Evropskog parlamenta i Saveta o bezbednosti železnica, 2016, „Službeni list“ L138, str. 136-142.

¹⁹¹ Direktiva 2012/34/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju jedinstvenog Evropskog železničkog prostora, 2012, „Službeni list“ L343, str. 46-48.

Odredbe prava EU o državnoj pomoći

- 9.42 Evropska unija je usvojila obiman skup pravila o državnoj pomoći u cilju sprečavanja državnog finansiranja određenih privrednih subjekata i narušavanja konkurencije i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta kao posledice takvog postupanja.¹⁹²
- 9.43 U osnovnim odredbama ugovora EU navodi se da je državna pomoć prisutna ako mera podrške zadovoljava sledeće uslove:
- pomoć odobrava država ili se ona odobrava posredstvom državnih resursa;
 - pomoć korisniku omogućava selektivnu prednost;
 - došlo je ili može doći do narušavanja konkurencije;
 - pomoć utiče na trgovinu između država članica.
- 9.44 Evropska unija je dopunila odredbe ugovora većim brojem propisa kojima se te odredbe tumače. Objavljene su brojne sektorske smernice u cilju obezbeđivanja mehanizama za primenu propisa o državnoj pomoći na različite tržišne uslove. U daljem tekstu se ukratko opisuju odredbe koje se odnose na železnički saobraćaj.
- 9.45 Propisima EU uređena je i državna pomoć u vidu naknada za pružanje usluga od javnog interesa koje se odobravaju određenim privrednim subjektima zaduženim za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa (*Services of General Economic Interest*, u daljem tekstu „SGEI“). Ove usluge su privredne delatnosti koje države članice smatraju naročito značajnim za svoje građane ali koje ne bi bile pružene u odgovarajućem obimu bez intervencije države.
- 9.46 Naknada za pružanje SGEI ne smatra se državnom pomoći ako se ostvare sledeći uslovi:¹⁹³
- subjekt koji prima naknadu mora imati jasno definisane obaveze pružanja usluga od javnog interesa;
 - metodologija za obračun naknade mora biti objektivna, transparentna i utvrđena unapred;
 - naknada ne može preći iznos potreban za pokrivanje svih ili dela troškova nastalih u toku vršenja obaveza pružanja usluga od javnog interesa, uključujući i razumnu dobit;
 - ako subjekt odgovoran za pružanje usluga od javnog interesa nije odabran u postupku javne nabavke, iznos naknade mora biti utvrđen na osnovu analize troškova društva kojim se upravlja sa pažnjom dobrog privrednika.

¹⁹² Evropska komisija, „Pravo zaštite konkurencije EU – Pravila koja se primenjuju na državnu pomoć“, 2014.

¹⁹³ Presuda od 24. jula 2003, *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415.

Smernice Zajednice o državnoj pomoći za železničke prevoznike

- 9.47 Ove smernice se tiču primene članova 93 (ranije 73) i 107 (ranije 87) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i njihovog sprovođenja u pogledu finansiranja železničkih prevoznika iz javnih sredstava. Više ovih odredbi mogu se primeniti i na tržište železničkog prevoza tereta u Srbiji.

Finansiranje železničkih prevoznika iz javnih sredstava posredstvom finansiranja železničke infrastrukture

- 9.48 Finansiranje razvoja infrastrukture iz javnih sredstava može da predstavlja državnu pomoć. Međutim, ako je pristup infrastrukturi omogućen svim potencijalnim korisnicima na pravičan način i bez diskriminacije, i ako se pristup toj infrastrukturi naplaćuje po stopi usklađenoj sa propisima EU, Komisija najčešće ne smatra takav slučaj državnom pomoći.

Otpis dugova

- 9.49 Najčešće se otpisuju dugovi pređašnjih monopolista koji su suočeni sa problemima u prilagođavanju na novi model slobodne konkurencije, a to najčešće nije dozvoljeno. Samo dugovi nastali pre liberalizacije železničkog tržišta (ili pre pristupanja EU) mogu biti pokriveni državnom pomoći, i to samo u određenim okolnostima.

Pomoć za restrukturisanje železničkih prevoznika: restrukturiranje sektora prevoza tereta

- 9.50 Smernice o državnoj pomoći za restrukturiranje iz 2004. i dalje se primenjuju, osim pojedinih izuzetaka u slučajevima u kojima prevoznik poštuje određene uslove (povratak dugoročnoj održivosti, sprečavanje prekomernog narušavanja konkurencije, svođenje pomoći na najnižu meru, primena načela „samo jednom i to poslednji put“).

Pomoć za koordinaciju saobraćaja

- 9.51 Pomoć za železničku infrastrukturu, za smanjivanje eksternih troškova ili za interoperabilnost, koja je neophodna i srazmerna, dozvoljena je u skladu sa članom 93 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i to samo ako se ispune određeni uslovi.

Državne garancije za železničke prevoznike

- 9.52 Neograničene garancije nisu dopuštene u skladu sa Ugovorom. Postojeće nasleđene garancije trebalo bi da budu ukinute.

Primena pravila konkurencije na železnički saobraćaj

- 9.53 Pravom EU utvrđeni su određeni izuzeci od primene pravila konkurencije, i to naročito za tržišta železničkog i drumskog saobraćaja i saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima.¹⁹⁴

¹⁹⁴

Uredba Saveta (EZ) br. 169/2009 o primeni pravila konkurencije na železnički i drumski saobraćaj i saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima, 2009, „Službeni list“ L61 str. 1-5.

Izuzetak za tehničke sporazume

- 9.54 Odredbe člana 101, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne primenjuju se na sporazume, odluke ili usaglašene prakse sa ciljem i posledicom primene tehničkih unapređenja ili ostvarivanja tehničke saradnje kroz, primera radi, standardizaciju opreme i sredstava za prevoz, koordinaciju redova vožnje u saobraćaju za povezane trase i slično.