



**CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02- 5289/1

Podgorica, 13. jun 2012. godine

**MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA I POMORSTVA  
- n/r ministra, gospodina Andrije Lompara -**

Poštovani gospodine Lompar,

Na osnovu Vašeg akta, kojim se traži mišljenje na inovirani tekst Predloga zakona o željeznici, nakon usaglašavanja sa predstavnicima Vašeg resora, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst Predloga zakona i Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Imajući u vidu da su sugestije Ministarstva finansija, date na Predlog zakona o željeznici inkorporirane u tekst dostavljenog predloga, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, daje saglasnost na isti.

S poštovanjem,



MINISTAR  
dr. Milorad Katnić

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o željeznici

### 1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

### Problemi

Predloženi akt - donošenje novog Zakona o željeznici, treba da riješe problem neusklađenosti crnogorskog zakonodavstva u oblasti željezničkog saobraćaja sa propisima Evropske Unije, međusobne odnose privrednih društava koja učestvuju u vršenju željezničkog saobraćaja, kao i odnose pomenutih društava sa Vladom Crne Gore, Ministarstvom saobraćaja i pomorstva i Direkcije za željeznice, kao i definisanje oblasti djelovanja.

Takođe, predloženi akt treba da riješi planiranje razvoja željeznice na period od 10 godina, kao i usklađenost planova privrednih društava sa planom razvoja željeznica, odnosno dobijanje glavnih smjernica za privredna društva.

Pored navedenog, potrebno je riješiti problem osnove za donošenje podzakonskih akata za licence za upravljanje infrastrukturu i licence za prevoz, kao i za Ugovor o obavezi pružanja javnih usluga.

Građenje objekata u zaštitnom pružnom pojasu je problem koji se trebao riješiti, kao odvajanje pojma lučke željeznice od industrijske željeznice, kolizija sa Zakonom o bezbjednosti u željezničkom saobraćaju radi definisanja minimalne razdaljine unutar stanice kod ukrštanja infrastrukture sa javnim putem.

Predviđeno je stvaranje uslova za pojavu više upravljača željezničke infrastrukture i željezničkih prevoznika, što treba da dovode do pojave konkurencije i povećanja kvaliteta prevoza, kao i liberalizacije željezničkog tržišta.

### Uzroci

- neusklađenosti sa evropskim zakonodavstvom,
- restrukturiranje celokupnog željezničkog sistema Crne Gore na više privrednih društava, kao i njihov odnos sa državnim organima,
- nepostojanje višegodišnjeg plana razvoja željeznice,
- nepostojanje pravnog osnova za donošenje određenih podzakonskih akata,
- nedefinisane obaveze o pružanju javnih usluga u željezničkom saobraćaju,
- zabrana građenja objekata u zaštitnom pružnom pojasu,
- neusklađenost definisanja minimalne razdaljine gradnje prelaza na ukrštanju pruge i puta,
- neodvojenost lučke od industrijske željeznice
- nepostojanje osnova za liberalizaciju tržišta.

## Posljedice

- usporavanje procesa pridruživanja Evropskoj uniji
- nepreciziranje prava i obaveza privrednih društava u vršenju svojih ovlašćenja, kao ni jasno definisane obaveze svih privrednih subjekata i državnih organa u željezničkom saobraćaju,
- neusklađenost planova privrednih društava sa glavnim ciljevima razvoja željeznice Crne Gore,
- nemogućnost postojanja licenciranih privrednih društava, kojima je osnovna djelatnost upravljanje infrastrukturom i prevoz putnika/ ili robe,
- nemogućnost zaključivanja ugovora o obavezi pružanja javnih usluga, koji jasno definiše nivo i kvalitet usluge koji prevoznik mora ispuniti za određenu naknadu iz državnog budžeta,
- nemogućnost legalizacije već izgrađenih objekata i građenje novih a usljed činjenice da je samo pružni pojas u državnom vlasništvu a korisnik je upravljač infrastrukture,
- kolizija definisanja u dva zakona,
- diskriminator i nejednak pristup lučkoj željeznici i
- monopolistički položaj privrednih društava.

Subjekti koji su oštećeni nedonošenjem ovog zakona su privredna društva i građani Crne Gore, tj. korisnicu usluga željezničkog saobraćaja. Oštećeni su na način, da nepreciziranjem obaveza kao i prava privrednih društava, kako u na operativnom nivou, koji utiče na korisnike, tako i na strateškom razvoju željeznice i svih njenih učesnika. Oštećeni su u mjeri utiče na efikasnost njihovog poslovanja.

Usljed primene „statusa quo“ došlo bi do produblivanja nedefinisanih odnosa, a samim tim i izbjegavanja odgovornosti kao i monopolskog ponašanja privrednih društava u željezničkom saobraćaju.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Ciljevi koji se postižu donošenjem predloženog Zakona su: usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom, preciziranje prava i obaveza privrednih društava u vršenju svojih ovlašćenja, jasno definisane obaveze svih privrednih subjekata i državnih organa u željezničkom saobraćaju, postajanje višegodišnjeg plana razvoja željeznice i pravnih osnova za donošenje određenih podzakonskih akata, definisanje obaveze o pružanju javnih usluga u željezničkom saobraćaju, ukidanje zabrane građenja objekata u zaštitnom pružnom pojasu, odvojenost lučke od industrijske željeznice, kao i postojanje osnova za liberalizaciju tržišta.

Pored osnovnog cilja Crne Gore da svoj zakonodavni sistem uskladi sa evropskom legislativom, ciljevi su usklađeni i sa Strategijom razvoja saobraćaja, Strategijom restrukturiranja željeznice Crne Gore, kao i elaboratom Finansijske konsolidacije željezničkih privrednih društava.

### 3. Opcije

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

Kako smo prethodno naveli, opcija „statusa quo“ nije primenljiva iz razloga što bi došlo do produblivanja nedefinisanih odnosa, a samim tim i izbjegavanja odgovornosti kao i monopolskog ponašanja privrednih društava u željezničkom saobraćaju

Implementacija zakona ne predstavlja dodatne troškove i primenljiva je samo pod uslovom da su odnosi i obaveze definisane kroz zakon, a samim tim nemamo opcija prevazilaženja problema bez donošenja zakona.

Preferirana i jedina opcija je donošenje novog zakona o željeznici jer će se riješiti svi problemi koji su postojali u dosadašnjoj primjeni važećeg zakona i stvoriti osnovi za efikasno i usklađeno upravljanje sa postojećom situacijom željezničkog sistema.

### 4. Analiza uticaja

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

Predložena rješenja u propisu prvenstveno utiču na definisanje odnosa između privrednih društava koja učestvuju u obavljanju željezničkog saobraćaja sa pozitivne strane, jer se time postiže jasno i precizno preuzimanje obaveza i odgovornosti, a krajnje pozitivan rezultat se odnosi na ispunjenje potreba korisnika i učesnika u željezničkom saobraćaju.

Negativni uticaji se možda mogu osjetiti u pogledu funkcionisanja željezničkog sistema u odnosu na stanja prije restrukturiranja Željeznice Crne Gore, jer je nekada funkcionisao kao cjelina a sada su to četiri kompanije koje su zadužene za različite oblasti djelovanja u željezničkom saobraćaju, do momenta potpune implementacija predloženog zakona i podzakonskih akata.

Direktni uticaj će se javiti kao direktna posljedica promjene ovog propisa, a ono iz razloga gore navednog, da će direktno uticati na privredna društva koja su nastala restrukturiranjem željezničkog sistema. U ovom dijelu Država i regulatorna tijela pri implementaciji predloženog akta neće imati dodatnih troškova, u smislu sprovođenja propisa, nadzora nad radom preduzeća, troškova inspekcijskih pregleda, jer će se postojećim kadrovima i već restrukturiranim društvima omogućiti potpuna implementacija propisa.

Indirektan uticaj ovog propisa, odnosiće se na sve subjekte, koji imaju potrebu legalizacije objekata i građenja objekata u zaštitnom pružnom pojasu, jer je postojećim zakonom, to pitanje bilo regulisano na način koji nije odgovarao subjektima koji imaju imovinu uz željezničku infrastrukturu. Pitanje građenja objekata je primarno regulisano zakonom o izgradnji objekata, ali se indirektno primjenjuju i rješenja iz ovog zakona, u smislu bezbjednosti odvijanja željezničkog saobraćaja.

Primjena ovog propisa neće izazvati nikakve troškove građanima i privredi tj. malim i srednjim preduzećima, što znači, da i pozitivne posljedice donošenja propisa neće stvoriti dodatne troškove.

Donošenjem ovog propisa, svako će uticati na liberalizaciju tržišta, kako je već navedeno, a što je i bio jedan od problema, koji se svakako želi riješiti i izbjeći donošenjem ovog zakona. Stvorit će se uslovi stvaranja konkurentnosti na tržištu među privrednim društvima, što će poboljšati rad privrednih društava, jer će se na taj način podstaći interesovanje domaćih i stranih pravnih lica za ulaganja u željeznicu Crne Gore, pa i za njeno upravljanje u slučajevima privatizacija. Očekuje se pojava novih privrednih subjekata koji će obavljati poslove upravljanja infrastrukturom i prevoza u željezničkom saobraćaju, čime će nastati uslovi za pojavu konkurencije na tržištu usluga u tom vidu saobraćaja.

Administrativna opterećenja, odnose se na plaćanje licence za upravljanje željezničkom infrastrukturom i licence za prevoz u željezničkom saobraćaju, a administrativne takse koje se plaćaju pri izdavanju istih, propisane su Zakonom o administrativnim taksama. U dijelu koji se tiče naknada, čiji visinu utvrđuju Vlada Crne Gore, postoje naknade za korišćenje infrastrukture u pružnom pojasu i korišćenje infrastrukture, u smislu dodjele trase, ali te naknade ne predstavljaju biznis barijeru za privredna društva, jer su u skladu sa evropskim direktivama, koje svakako moramo implementirati u naše zakonodavstvo.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

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

Za implementaciju ovog propisa, nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore, niti će implementacija stvarati troškove, koje treba predvidjeti budžetom u narednim godinama.

Ovim zakonom, stvoreni su pravni osnovi za donošenje podzakonskih akata, koji i sada postoje, ali su uređeni drugim zakonom, tj. Zakonom o državnoj upravi, što svakako nema osnova u tom zakonu, pa je neophodno to promijeniti, kako bi postojanje tih podzakonskih akata bilo pravno utemeljeno, a pri tom, neće proisteci nove finansijske obaveze.

Implementacijom propisa ostvarivaće se i dalje prihod u Budžetu Crne Gore, koji se i do sada ostvarivao, a odnosi se na prihod od administrativnih taksi za izdavanje licenci i naknada za korišćenje infrastrukture u pružnom pojasu i korišćenje infrastrukture, u smislu dodjele trasa.

**Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda. Da li su postojali problemi u? Obrazložiti.**

Važećim Zakonom o željeznici nije postojao pravni osnov za donošenje metodologije obračuna obaveze o pružanju javnih usluga u željezničkom saobraćaju, čime se jasno definiše koliko novca je potrebno za određenu vrstu usluge u željezničkom prevozu, te je s toga i postojao problem preciznog obračuna finansijskih prihoda.

**Ministarstvo finansija je dalo svoje pozitivno mišljenje na Nacrt Zakona o željeznici.**

**6. Konsultacije zainteresovanih strana**

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

Prilikom izrade zakona korišćena je pomoć konsultanstke kuće NTU iz Danske, koji su dodijeljeni kroz predpristupnu pomoć Evropske Unije, tehnička – administrativna podrška kroz IPA projekte. U januaru mjesecu tekuće godine, održana je javna rasprava, kojoj su prisustvovali svi zainteresovani subjekti i tom prilikom su iznijeli svoje sugestije, primjedbe i mišljenja na tekst Nacrta zakona, od kojih su neke uvršćene, a neke ne.

Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, kao predlagaču Nacrta Zakona o željeznicu su dostavljene primjedbe, sugestije i mišljenja, i to:

Građani naselja Žutokrilica – Zeleni pojas, opština Bar – putem pošte, dostavili su dopis kojim žele da se razmotri član 36 Zakona o željeznici („Sl. list RCG“, broj 21/04 i „Sl. list CG“, br. 54/09 i 40/11), koji je važeći zakon, a nije dat komentar na Nacrt zakona o željeznici. Primjedba na navedni član, a u Nacrtu zakona o željeznici je to član 23, je svakako uvršćena i detaljno obrađena, u odnosi na važeći Zakon o željeznici, a odnosi se na izgradnju objekata u zoni infrastrukturnog pojasa.

Željeznička infrastruktura Crne Gore, putem elektronske pošte, obrađivač Vesna Tintor, direktor sektora kontrole i bezbjednosti u Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore, dostavili su sugestije koje se odnose na stilsku korekciju zakona i to u članovima 25, 37 i 47, sa osvrtom na član 25 stav 1 u kojem su naznačili da: „Upravljač infrastrukture ne može da preduzima propisane mjere zaštite od požara na željezničkim voznim sredstvima, jer to nije njegovo osnovno sredstvo, već to trebaju da preduzimaju prevozioci“. Dali su i predlog kako taj član treba da glasi, u skladu sa navedenom sugestijom. Sve sugestije su prihvaćene i članovi su korigovani u skladu sa dostavljenim komentarima.

Željeznički prevoz Crne Gore, putem elektronske pošte, obrađivač Vojislav Andrijašević, direktor sektora za lokalni prevoz u Željezničkom prevozu Crne Gore, dostavili su primjedbe koje se odnose na definisanje subjekta Održavanje željezničkih voznih sredstava. Navedena primjedba nije prihvaćena iz razloga što pitanje održavanja željezničkih voznih sredstava nije predmet zakona tj. da se to pitanje reguliše zakonom, iz razloga što se održavanje željezničkih voznih sredstava se vrši u skladu sa odabirom najpovoljnijeg izvođača radova u skladu sa propisima koji regulišu oblast javnih nabavki.

**7: Monitoring i evaluacija**

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

Kako je restrukturiranje željezničkog sistema otpočelo prije par godina, tokom izrade zakona smo predvidjeli probleme koji su nastali istim, između odnosa privrednih društava i samim tim izbjegli potencijalne probleme u implementaciji predloženog zakona.

Cilj donošenja novog Zakona o željeznici, je i taj što se zakonom predvidjela obaveza donošenja Strategije razvoja željeznice na period od 10 godina, kojom će se jasno definisati sljedeće: dugoročni razvojni ciljevi i smjernice za razvoj željeznice, pravci i mjere razvoja, način, dinamika i obim realizacije razvojnih ciljeva, okvirna finansijskih sredstva za realizaciju, izvore finansiranja i drugi elementi od značaja za razvoj željeznice.

Radi ostvarivanja ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja željeznice donosi se Nacionalni program

željezničke infrastrukture kojim se utvrđuje stanje postojeće infrastrukture, planovi izgradnje, modernizacije i održavanja infrastrukture, određuju se zadaci, njihov opseg, dinamika realizacije i prioriteti, visina i izvori finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju Nacionalnog programa, čime se definišu obaveze upravljača infrastrukture koji svoje godišnje planove mora uskladiti sa Nacionalnim programom.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog zakona zaduženi su Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Direkcija za željeznice.

Datum i mjesto

Podgorica, 09. maj 2012. godine

