

САОБРАЋАЈНЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ



Центар за либерално-демократске студије

Борис Беговић и Бојан Боројевић (редактори)

САОБРАЋАЈНЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ

Издавач

Центар за либерално-демократске студије

За издавача

Зоран Ваџић

Ликовни уредник

Зоран М. Благојевић

Штампа

Гореграф, Београд

Тираж

500 примерака

ISBN 86-83557-25-1

2004.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.47(407.11+497.16)“2002/2006“
336.322:656(497.11+497.16)“2002/2006“

САОБРАЋАЈНЕ економске политике / Борис Беговић ... [и др.].
– Београд : Центар за либерално-демократске студије, 2004
(Београд : Гораграф). – 112 стр. : граф. прикази, табеле ; 24 cm

Тираж 500.

ISBN 86-83557-25-1

1. Беговић, Борис

а) Саобраћај – Инвестиције – Србија и Црна Гора – 2002-2006

б) Србија и Црна Гора – Саобраћајна политика – 2002-2006

COBISS.SR-ID 114131724

САОБРАЋАЈНЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ

Борис Беговић
Бојан Боројевић
Зоран Грубишић
Бранислав Крстић
Драган Мандић
Војин Тошић

Београд, 2004.

Захваљујемо се GMFUS-у (*German Marshall Fund for the United States*) на подршци овом пројекту

Садржај

Предговор	7
1. УВОД: САОБРАЋАЈНЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ	9
2. ПУТНА ПРИВРЕДА И ДРУМСКИ САОБРАЋАЈ	
2.1. Постојећа путна мрежа	26
2.2. Број возила и степен моторизације	28
2.3. Обим саобраћаја и безбедност	29
2.4. Институционални оквир и начин финансирања	33
2.5. Накнада трошкова путне инфраструктуре	35
2.6. Расподела трошкова оправке и одржавања путева	39
2.7. Управљање приходима	41
2.8. Финансирање нових инвестиција	44
3. ЖЕЛЕЗНИЧКИ САОБРАЋАЈ	
3.1. Функционална организација	50
3.2. Инфраструктура	51
3.3. Возна средства	53
3.4. Људски ресурси	53
3.5. Финансијска позиција	54
3.6. Инвестиције	56
3.7. Остварени путнички и теретни саобраћај	61
3.8. Текућа финансијска консолидација управљања	62
4. ВАЗДУШНИ САОБРАЋАЈ – АВИО-ПРЕВОЗНИЦИ	
4.1. Авио-превозници у региону југоисточне Европе	70
4.2. Постојећи ресурси у авио-саобраћају – флота, информациона технологија и аеродроми	76
4.3. Досадашњи резултати авио-саобраћаја у Југославији и могућности за даљи развој	81

5. ВАЗДУШНИ САОБРАЋАЈ – ИНФРАСТРУКТУРА

5.1. Постојеће стање инфраструктуре ваздушног саобраћаја	88
5.2. Институционални оквири и структура управљања	89
5.3. Постојећи начини финансирања	89
5.4. Расположива средства и потребе	91
5.5. Последице постојећег стања на саобраћај и привреду у целини	93
5.6. Практична питања ефикасног функционисања система финансирања и управљања	94
5.7. Додатак ваздухопловној инфраструктури: Аеродром Београд	95

6. СМЕРНИЦЕ САОБРАЋАЈНЕ ПОЛИТИКЕ

6.1. Друмски саобраћај	103
6.2. Железници саобраћај	105
6.3. Авио-саобраћај	110

Предговор

Саобраћајне политике и њихово спровођење представљају идеалну позорницу за политичку манипулацију. Политичари, једноставно, не могу да одоле чарима које на плану повећања њихове популарности нуди, на пример, отварање нове деонице аутопута, или говор при свечаности предавања на коришћење нове деонице брзих пруга. Такве свечаности се користе као доказ да је спровођена политика у интересу најширих слојева становништва једне земље.

Насупрот томе, циљ прилога који следи је да разматрање саобраћајних политика постави на здраве темеље и да започне да премешта то разматрање са терена популизма на терен непристрасне економске анализе. Први корак у томе је анализа постојећег стања у погледу саобраћајних економских политика у Србији. Да бисмо покушали да формулишемо саобраћајне економске политике за будућност, потребно је да без политичких страсти оценимо где се сада налазимо и шта је оно што нам је потребно. Овај први корак је позив свима који то желе да се укључе у ову расправу. Надамо се да смо створили подстицај за тако нешто.

13. април 2004.

*Борис Беžовић
Бојан Боројевић*

1. Увод: саобраћајне економске политике

Веома дуго су се саобраћајне политике заснивале на лепим жељама и то најчешће оних који су на власти. При доношењу кључних одлука о капиталним инвестицијама у саобраћајну инфраструктуру, веома често је било запањуће мало економских разматрања. Нису се поштовали налази елементарне економске анализе у погледу идентификације тражње за саобраћајним услугама, још мање се водило рачуна о будућим инвестиционим трошковима и трошковима одржавања изграђене инфраструктуре, а најмање о начину на који ће се ти трошкови покрити.

Такво стање ствари није било сасвим неочекивано. Наведене саобраћајне политике водиле су се у условима релативно великих буџета и поприличних могућности дефицитарног финансирања таквих инвестиција. Уз то, саобраћајни системи су још увек били прилично неразвијени, па је изградња нових објеката саобраћајне инфраструктуре посматрана као кључна степенница у развоју привреде, односно напретка друштва.

У таквим условима, на капиталне инвестиције у делатност саобраћаја, у највећој мери на изградњу нових објеката саобраћајне инфраструктуре, гледало се као на могућност политичке промоције оних који су на власти (пресецање црвених трака при отварању новог објекта, уз пригодне говоре, а све то праћено снажном медијском подршком), а тамо где је било потребе за тим, и као захвалан део предизборне кампање.

Поред тога, на инвестиције у изградњу нових саобраћајних објеката гледало се и као на покретаче развоја („ми градимо пругу – пруга гради нас“), као почетни импулс свим оним активностима које ће се неминовно појавити чим буду изграђени нови објекти саобраћајне инфраструктуре. Другим речима, када буде постојао, на пример, пут, појавиће се и тражња за њим, без обзира да ли заиста постоји тражња за том саобраћајницицом, односно да ли постоји стварна потреба за таквим

путем. Унутар оваквог приступа, није битно колика је постојећа тражња, нити колика је нека будућа тражња заснована на разбо- ритим претпоставкама о будућем привредном расту неког ре- гиона, једноставно имплицитно се сматрало да ће се тражња створити једног дана када ту буде постојала понуда, односно када буде изграђена саобраћајна инфраструктура настала капи- талним инвестицијама.

Коначно, многи су у капиталним инвестицијама у саобраћај- ну инфраструктуру и јавним радовима којима оне евентуално треба да омогуће видели механизам којим ће да се повећа агре- гатна домаћа тражња, тај кензијански чаробни штапић којим ће да се оживи привреда, убрза привредни раст и умањи незапо- сленост.

Уместо тражње (која, наравно, подразумева платежну спо- собност), користила се нејасна категорија потреба, најчешће друштвених, инвестиционим трошковима се није поклањала довољна пажња, тако да су се они грубо процењивали, односно најчешће потцењивали, трошкове одржавања саобраћајне инфраструктуре мало ко је узимао у обзир, а што се начина покривања свих тих трошкова тиче, разматрање се сводило на две магичне реч: кредити и буџет.

Дугогодишња примена оваквих саобраћајних политика у многим земљама света (Србија ту није изузетак) показала је да се наведена начела заснивају на веома климавим темељима и да овакве саобраћајне политике пре представљају илузије, него могућност да се постигну некакви реални резултати, како у по- гледу циљева у области саобраћајне делатности, тако и у случају макроекономских циљева.

Стална изградња нових инфраструктурних објеката, на пример, нових путева, доводи до тога да се у ту намену ре- лоцирају средства намењена одржавању постојеће путне мре- же. На тај начин, одржавање постојеће путне мреже потпуно је запостављено. Наравно, у случају доброг, редовног одржавања путне мреже нема политичке промоције – добро одржавани пут никако није вест дана, а и нема свечаног пресецања врпце. Међутим, озбиљна последица тога је недовољно, односно слабо одржавање постојећих саобраћајница, тако да веома брзо те саобраћајнице постају тешко проходне, препуне рупа и нерав- нина, а трошкови које сносе учесници у саобраћају (гориво, гуме и одржавање возила, како периодично, тако и интер- вентно) драстично расту. Уколико постоји могућност, учесници у саобраћају ће, по правилу, те трошкове преваљивати на крај-

ње кориснике, без обзира да ли се ради о превозу робе или путника.

Недостатак добре анализе тражње, односно одржавање илузије да понуда ствара тражњу за саобраћајним услугама, доводи до тога да на новим саобраћајницама готово и да нема саобраћаја, на брзим пругама нема возова, а нови аеродроми зврје празни у ишчекивању оног једног лета дневно и то не сваки дан. Једноставо, емпиријски се показало истинитим да уколико неко нема потребу да путује или превози робу из места А у место Б, он ту потребу неће имати независно од тога да ли место А и место Б повезује модерна саобраћајница или не.

Што се макроекономских ефеката капиталних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру тиче, показало се да изнутра разорене, структурно неприлагођене и болесне привреде није могуће опоравити кензијанском терапијом и нараслом тражњом, будући да ће тако увећана тражња само да се, уколико постоји минимум слободе спољнотрговинске размене, прелије у увећани увоз, чиме ће да се увећа спољнотрговински дефицит, односно дефицит платног биланса са иностранством. Уколико се радило о дефицитарном финансирању инвестиција, буџетски дефицити су били монетизовани, тако да се долазило до високих стопа инфлације. Алтернативно, уравнотежење буџета на високом нивоу буџетских расхода доводило је до јако високог пореског оптерећења, које никако није било подстицајно за привредне активности, односно инвестиције и доводило је до бекства капитала и, стога, пада привредних активности, односно обарања стопе привредног раста.

Штавише, посезање за страним кредитима намењеним финансирању капиталних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру увећава степен задужености једне земље у иностранству, а будући да лоше изабране инвестиције те врсте не доводе до привредног раста, односно до раста извоза и девизног прилива, то најчешће доводи до дужничке кризе земље. Наравно да кредитирање капиталних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру само по себи не доводи до дужничке кризе земље, али не треба занемарити њихов утицај, нарочито када се тај утицај дода на последице лоших инвестиционих одлука у области индустрије или терцијарних делатности (фамозних социјалистичких „промашених инвестиција”) у погледу коришћења средстава позајмљених у иностранству.

Наведене последице горе описаних саобраћајних политика, односно разочарање што њихова примена није дала очекиване

резултате, неминовно је довело до увођења економске анализе у ову област – саобраћајне политике постале су саобраћајне економске политике. Те политике заснивају се на неколико једноставних начела, односно спознаја економске науке.

Једна од најједноставнијих спознаја економске науке је да су сви трошкови по свом карактеру опортунитетни, тј. да се своде на пропуштену добит која је неминовна последица одређене економске, односно пословне одлуке. Та одлука неминовно представља избор између више могућих опција – да не постоји више опција, не би ни постојала економска наука. На пример, 10 милиона долара уложених у изградњу новог аутопута не може се уложити у било шта друго: пивару, фабрику сладоледа, финансијску спекулацију на берзи, болницу или дечији вртић. И самим тим се пропушта добит (финансијска или друштвена) од алтернативне намене тог капитала. У том смислу, чињеница да одређена инвестиција доноси профит не значи, само по себи, да се ради о успешној инвестицији – за процену те врсте кључна је информација о томе колика би била профитна стопа да је тај капитал уложен у неки други пројекат.

Друга једноставна, али веома битна спознаја економске науке јесте да ће трошкове који су настали увек неко да сноси, и да не постоји начин да се ти трошкови избегну – они могу само да се прерасподеле. Трошкове лоше одржаваног пута, на пример, сnose сви његови корисници, непосредни или крајњи, будући да се увећавају њихови трошкови горива, гума и одржавања возила, а увећава се и време путовања, односно превоза робе, са свим последицама које то носи по остале трошкове. Оно што се уштедело умањењем буџетских, односно јавних расхода за одржавање саобраћајнице, надокнађено је, односно премашено, увећаним трошковима које сnose корисници те саобраћајнице.

Кључно начело економске ефикасности јесте да онај ко генерише одређене трошкове, треба да их и сноси. Једино се на тај начин стварају подстицаји да се трошкови минимизују, односно да се постигне максимална производна ефикасност, тако што би трошкови били једнаки најнижим могућим (доступним) трошковима. Наиме, уколико једно лице (физичко или правно) генерише трошкове, а друго их сноси, односно покрива, лице које генерише трошкове нема нити један разлог да контролише, односно умањује те трошкове. Штавише, будући да контролисање, односно умањивање трошкова изискује одређени напор, а рационално економско понашање претпоставља минимизацију напора, постоје снажни подстицаји да се ти тро-

шкови не контролишу, односно да се увећавају, чиме се понашање корисника саобраћајне инфраструктуре, односно саобраћајних услуга, удаљава од економске ефикасности. На пример, уколико се трошкови једног железничког предузећа покривају из буџета (без обзира да ли се ради о укупним трошковима или само једном њиховом делу), то предузеће нема никакав подстицај да умањује трошкове свог пословања, односно да обара трошкове по јединици услуге коју нуди.

Други аспект повезивања генерисања и спошења, односно покривања трошкова јесте однос цене коју сноси, односно плаћа крајњи корисник саобраћајне инфраструктуре и трошкова које он ствара коришћењем те инфраструктуре. Изједначавањем ове две величине стварају се услови за тзв. алокативну ефикасност, тј. долази се до ситуације у којој свако користи саобраћајну инфраструктуру, односно услугу само у оној мери у којој је то неопходно. То повезивање трошкова и цене остварује се применом општег економског начела по коме цена услуге (та услуга може да буде и коришћење саобраћајне инфраструктуре) треба да буде једнака граничним трошковима те услуге. Применом овог начела постиже се алокативна ефикасност, како у производњи (понуди), тако и у потрошњи. Уколико је цена, на пример, нижа од граничних трошкова, тражња за одређеном услугом биће исувише велика (виша од економски ефикасне), а понуда те услуге биће недовољна (мања од ефикасне).

Међутим, примена овог начела везана је за одређени број проблема. Први лежи у чињеници да многи објекти саобраћајне инфраструктуре представљају јавна добра, односно задовољавају критеријум јавног добра по коме је искључење корисника из његове потрошње немогуће, односно прилично скупо (трошкови искључења корисника су веома, односно прохибитивно високи). Путна мрежа (уколико се изузму аутопутеви) представља пример те врсте, односно путна мрежа има одређене карактеристике јавног добра. Услед тога цена услуге се не може директно наплаћивати корисницима путне мреже. Стога је, уместо цене, потребно увести посебну накнаду која представља супститут таквој цени. Иако нити једна накнада није идеалан супститут цени, потребно је формирати и увести накнаду која ће у што већој мери одговарати граничним трошковима, односно трошковима које генерише сваки додатни корисник саобраћајне инфраструктуре. Примера ради, у такву накнаду спада и накнада која се наплаћује по литри горива коју плаћају сви они који купују гориво, односно користе путну

мрежу. Ова накнада има одређене добре карактеристике, будући да постоји пропорционалност између трошкова путне инфраструктуре које поједини корисник генерише и износа накнаде из цене горива коју плаћа. Што неко више користи своје возило, ствара веће трошкове те врсте, али и троши више горива, па тиме плаћа и већи износ накнаде. Надаље, што неко користи теже возило, ствара веће трошкове одржавања путне инфраструктуре, али теже возило има већу потрошњу горива, а тиме и тај корисник путне инфраструктуре плаћа већи износ накнаде.

Проблем је, међутим, у томе што понекад наведену накнаду плаћају и они који купљено гориво не употребљавају за коришћење путне мреже, дакле плаћају накнаду иако не генеришу никакве трошкове саобраћајне инфраструктуре. Такође, у многим случајевима долази до одступања износа накнаде који се плаћа и величине трошкова које генерише појединачни корисник саобраћајне инфраструктуре. Коначно, можда и највећи проблем је везан за чињеницу да, будући да је тражња за горивом релативно ценовно нееластична, постоји велико искушење Министарства финансија да цену горива оптерети акцизним наметима намењеним генерисању фискалних прихода. У том смислу, постоји и реална опасност да се приход од накнаде за путеве слије у буџет, па да се евентуално само један његов део користи за одржавање путева, односно покривање трошкова њиховог коришћења.

У том смислу, наплата путарине је супериорно решење, будући да се у том случају ради о веома малом одступању стварних трошкова које генерише појединачни корисник саобраћајне инфраструктуре. Проблем је једино у томе што сама наплата путарине генерише одређене трошкове, па се може примењивати једино у оним ситуацијама у којима су ти трошкови релативно мали у односу на укупне трошкове коришћења саобраћајне инфраструктуре, а типичан случај те врсте представљају аутопутеви. При томе, различити износи путарине за различита возила (на пример путничка возила и тешке камионе) и за тако нешто постоји пуно економско оправдање, будући да различита возила генеришу различите трошкове инфраструктуре. Међутим, не постоји никакво економско оправдање да се врши дискриминација корисника који користе иста возила (па да страни држављани, на пример, плаћају двоструко вишу накнаду), будући да нема разлике у трошковима саобраћајне инфраструктуре које ти корисници генеришу.

Други проблем примене начела једнакости цене и граничних трошкова лежи у томе што гранични трошкови коришћења саобраћајне инфраструктуре могу значајно да варирају у зависности од бројних фактора, па тако варирају у времену, веома често и у току једног јединог дана. Доследна примена наведеног начела значила би да мора да долази и до сталне промене цене која би требало да прати промене граничних трошкова, што у великом броју случајева, није могуће, односно није практично решење. Надаље, јавља се и проблем тачног одређивања граничних трошкова сваког учесника у саобраћају, односно корисника саобраћајне инфраструктуре, тако да је потребно користити различите апроксимације граничних трошкова. Међутим, све ове тешкоће не значе да треба напустити начело одређивања цене према граничним трошковима, већ само наћи најбољу доступну апроксимацију граничних трошкова у сваком појединачном случају саобраћајне инфраструктуре, односно њеног корисника.

Трећи проблем примене начела једнакости цене и граничних трошкова лежи у могућности постојања тзв. екстерних трошкова, тј. трошкова које корисници саобраћајне инфраструктуре стварају трећим лицима која немају никакву везу са том инфраструктуром, односно саобраћајном делатношћу. Еколошки трошкови, односно трошкови загађења човековог окружења спадају у типичне трошкове ове врсте. Иако постоје снажни теоријски аргументи у прилог захтева да се екстерни трошкови укључе у пословну калкулацију, па да се цена изједначи са друштвеним граничним трошковима (који, поред граничних приватних трошкова, обухватају и граничне екстерне трошкове), ово питање је још увек контроверзно. Чини се, међутим, да у срединама у којима су цене саобраћајних услуга, односно коришћења саобраћајне инфраструктуре, још увек знатно испод приватних граничних трошкова, разборити приступ треба да се заснива на томе да се прво покрију приватни гранични трошкови, а да се тек онда евентуално размишља о увођењу граничних екстерних трошкова у пословну калкулацију, односно у цену саобраћајне услуге.

Што се карактера трошкова тиче, потребно је указати на чињеницу да се трошкови, у аналитичком смислу, могу поделити на фиксне трошкове (који не зависе од обима производње, обима коришћења саобраћајне инфраструктуре, односно обима пружених услуга) и варијабилне трошкове. У том смислу накнаде којима се покривају трошкови треба да одговарају ка-

рактеру тих трошкова. Фиксне трошкове треба да покрива фиксна накнада, док варијабилне трошкове треба да покрива варијабилна накнада. Због тога и цена једне возне карте садржи у себи ова два елемента. Такође, поред варијабилне накнаде која се наплаћује из литре горива, при регистрацији возила плаћа се одређена фиксна накнада која не зависи од броја километара које је то возило прешло, или ће да пређе у току годину дана.

Приликом инвестирања капитала у саобраћајну инфраструктуру треба водити рачуна о цени капитала, односно о трошковима прибављања капитала. При томе је цена капитала каматна стопа, без обзира да ли се инвестира позајмљени или сопствени капитал, односно да ли се камата плаћа повериоцу или само представља опортунитетни трошак власника капитала. Кључни предуслов успеха инвестиције јесте да је профитна стопа виша или најмање једнака цени капитала, односно трошковима његовог прибављања. Стога је потребно детаљно размотрити факторе који утичу на профитну стопу одређеног инвестиционог пројекта у области саобраћајне инфраструктуре, односно саобраћајне делатности, односно на цену капитала, који је потребно прибавити за реализацију таквих инвестиција.

Профитна стопа зависи од прихода и оперативних трошкова. Већ је напоменуто да оперативни трошкови зависе, између осталог, од контроле, а за ефикасну контролу те врсте од кључне је важности примена начела да онај који генерише трошкове треба да их истовремено и сноси. Одступање од овог начела неминовно доводи до раста трошкова и самим тим до пада, односно нестанка профита, односно обарања профитне стопе.

Што се тиче прихода, као другог фактора који утиче на профит, веома је битно уочити да приходи зависе од цене која се наплаћује и обима продате услуге. При томе је од великог значаја да се уочи да постоји одређена ценовна еластичност тражње – што је виша цена, нижа је тражња. Уколико је коефицијент еластичности тражње (у свом апсолутном износу) већи од један, повећање цене доводи до обарања укупног прихода. Што је већа конкуренција између различитих превозника, односно између различитих видова саобраћаја, то ће бити већа ценовна еластичност тражње. Дуго времена је постојала илузија „монопола“ једног вида саобраћаја за одређену врсту превоза, односно одређена одредишта. Та илузија је разбијена у последњих двадесетак година, нарочито у области превоза робе, тако да на све више релација камионски саобраћај конкурише

железници, камионски саобраћај конкурише авионском, а авионске карго услуге почеле су да конкуришу поморском саобраћају, некад неприкосновеном на веома дугим линијама. Поред тога, либерализацијом, односно дерегулацијом значајно је, у многим земљама, односно на међународном нивоу, увећана конкуренција унутар једног вида саобраћаја. Све то је условило пад прихода по јединици продате саобраћајне услуге, па се истањила и профитна маргина, односно оборила профитна стопа.

Наведени пад прихода, односно обарање профитне стопе, довео је до тога да све већи број саобраћајних инвестиционих пројеката не бележи довољно високу профитну стопу, а понекад је та стопа и негативна. Тада може на сцену да ступи држава, односно влада и политичари који је чине и да, уколико процене да пројекат има одређену друштвено-економску оправданост приступе његовој реализацији. Али потребно је рећи да реализација таквог пројекта мора да се заснива на његовом имплицитном или експлицитном субвенционисању. Штавише, уколико је државна политика таква да се жели привлачење приватног капитала ради финансирања пројеката саобраћајне инфраструктуре, потребно је да се обезбеде експлицитне субвенције, будући да ће приватни капитал да се инвестира једино уколико је профитна стопа најмање једнака цени капитала, односно трошковима прибављања капитала.

Што се цене капитала, односно камате тиче, веома је битно уочити да она у пресудној мери зависи од ризика улагања капитала, односно укупног ризика пласмана који се односи на одређени инвестициони пројекат. Наиме, за разматрање саобраћајних економских политика није од велике важности да се анализирају фактори који утичу на цену капитала при његовим безризичним пласманима, тако да ће дејство ових фактора бити занемарено. Сходно томе, ризик пласмана капитала представља једини фактор који утиче на његову цену, односно на трошкове његовог прибављања. При томе се тај ризик може поделити на систематски ризик пласмана капитала у случају посматране земље, као и специфичан ризик, тј. ризик који је специфичан за конкретан инвестициони пројекат.

Наравно, за разматрање цене капитала у случају пројеката изградње и рехабилитације саобраћајне инфраструктуре од кључне важности јесте подела специфичног ризика на комерцијални ризик и регулаторни ризик. Комерцијални ризик везан је за могуће промене у тражњи за саобраћајном инфраструк-

туром, односно саобраћајним услугама. Тај ризик произлази из постојања ценовне еластичности тражње, односно до опадања тражње до којег долази са порастом цена. Неизвесно је до коликог пада тражње ће доћи са порастом цена, поготово у случају нових инфраструктурних пројеката, односно успостављања нове саобраћајне услуге. На пример, у неким земљама је увођење комерцијално вођених аутопутева са наплатом путарине, довело до „бекства“ саобраћаја на путеве слабијег квалитета на којима се није наплаћивала путарина, што је довело до драстичног пада прихода. Такође, јачање конкуренције у неком од сегмента саобраћаја, без обзира да ли се ради о конкурентима из истог или различитог вида саобраћаја доводи до преузимања корисника, односно до пада прихода на тој основи. Коначно, неизвесност је везана и за факторе који утичу на глобалну тражњу за саобраћајним услугама, попут макроекономских кретања, односно попут кретања стопе раста привреде у целини.

Значајан комерцијални ризик доводи до раста премије на ризик, па тиме и до раста цене капитала, чиме се увећава захтевана профитна стопа, односно профитна стопа која омогућава инвестирање капитала. Сходно томе, елиминишу се сви они пројекти који имају профитну стопу нижу од захтеване. При високим комерцијалним ризицима, захтевана профитна стопа може да буде толико висока да једноставно елиминише велики број инвестиционих пројеката, односно елиминише могућност приватних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру. Тада се поставља питање прерасподеле ризика, будући да практично није могуће умањивати комерцијални ризик – он се само прерасподељује. Један институционални аранжман те врсте је тзв. гарантовање прихода, односно концесиони аранжман у коме држава концесионару гарантује одређени ниво прихода, односно одређени ниво саобраћаја при задатим ценама. На пример, држава може концесионару да гарантује да ће минимални саобраћај на одређеној деоници аутопута бити 10.000 возила дневно (ради се о тзв. просечном годишњем дневном броју возила). Уколико је забележен саобраћај који је мањи од гарантованог, држава као концедент исплаћује концесионару разлику између његовог оствареног прихода на основу наплате путарине и оног прихода који би концесионар присвојио да је саобраћај износио 10.000 возила дневно. Оваквим аранжманом је у неколико земаља умањен комерцијални ризик са којим су се суочавали потенцијални приватни инвеститори и на тај начин су омогућена улагања приватног капитала у саобраћајну инфраструктуру.

Друга врста ризика је тзв. регулаторни ризик са којим се суочава инвеститор који произлази да држава интервенише у случају обављања саобраћајних делатности, односно да постоји својеврсна економска регулација обављања тих делатности. Та регулација се најчешће заснива на одређеној врсти контроле цена, без обзира да ли се ради о путарини, ценама карата у друмском саобраћају, ценама возних карата у железници или ценама авионских карата. Поред тога, могу се регулисати и неки други елементи који су од пресудног значаја за коришћење саобраћајне инфраструктуре, односно за обављање саобраћајних делатности, попут, на пример, минималног нивоа услуге која се мора пружити. Извесно је да регулаторне одлуке које доноси држава имају драстичне последице на услове експлоатације саобраћајне инфраструктуре, пословање превозника, односно профитабилност инвестиције у саобраћајну инфраструктуру, тако да је регулаторни ризик у многим случајевима саобраћајне делатности далеко значајнији од комерцијалног.

Постоје две основне врсте регулаторног ризика. То су ризик регулаторних политика и регулаторни ризик у ужем смислу речи. Ризик регулаторних политика представља ризик да држава у току трајања инвестиционог пројекта, дакле током периода експлоатације посматраног објекта саобраћајне инфраструктуре, промени своју регулаторну политику. Дакле, пословна калкулација на основу које је донесена одлука да се приступи инвестицији у саобраћајну инфраструктуру била је заснована на једним основама (инпутима), а сада треба пословати на сасвим другим основама. На пример, пословна одлука о инвестирању донесена је на основу регулаторне политике која је предвиђала слободно формирање цена дате саобраћајне услуге, а сада се то мења и држава уводи контролу цена у овој области. Таква промена регулаторне политике има драстичне ефекте. Ризик регулаторних политика може се умањити уколико држава преузме веродостојну обавезу да неће мењати регулаторне политике које би угрозиле одређену инвестицију у саобраћајну инфраструктуру. Какве могу да буде обавезе државе те врсте веома је битно питање и тиче се друге врсте регулаторног ризика, а то је регулаторни ризик у ужем смислу речи. Пре него што се пређе на разматрање те врсте регулаторног ризика, треба рећи да се ризик регулаторне политике донекле може умањити веома јасно дефинисаним регулаторним правилима, будући да се тако умањује простор за двосмислено тумачење регулаторне политике као метод ефективне промене те политике.

Регулаторни ризик у ужем смислу речи представља ризик да држава неће спроводити регулаторну политику коју је прокламовала и које се номинално придржава (које се није одрекла). Наиме, историја капиталних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру је, између осталог и историја разних држава које нису поштовале своје преузете обавезе, односно обавезе да се придржавају регулаторне политике на коју су пристале. Не залазећи у мотиве одступања државе од прокламоване регулаторне политике, треба рећи да је кључни механизам којим се умањује регулаторни ризик ове врсте репутација дугогодишњег поштовања прокламованих, односно међусобно усаглашених регулаторних политика. Нема бољег показатеља привржености једне државе регулаторним политикама него дугогодишња традиција поштовања преузетих обавеза. Нарочито у ситуацијама у којима поштовање преузетих обавеза, односно поштовање прокламоване регулаторне политике причињава одређену политичку штету.

Међутим, поставља се питање да ли се нешто на умањењу регулаторног ризика у ужем смислу речи може учинити уколико посматрана држава нема баш сјајну репутацију на плану доследног поштовања прокламоване регулаторне политике или, из различитих разлога, није била у прилици да стекне такву репутацију. Једно од решења те врсте јесте и увођење механизма који ће казнити државу за одступање од сопствене регулаторне политике, односно који ће створити политичку штету држави која крши сопствену регулаторну политику. Један од таквих механизма је, на пример, формирање заједничке концесионе компаније за експлоатацију аутопута између концесионера и државе, при чему је држава мањински власник капитала те компаније. Уколико држава почне да крши, односно да не примењује прокламовану регулаторну политику у погледу прилагођавања номиналног износа путарине промени цена, односно трошкова живота (тако да реални износ путарине пада), то ће на плану прихода неминовно осетити концесиона компанија и њени власници, па ће тако и држава да остварује мање фискалне приходе, или ће чак морати да увећава буџетске издатке за покривање губитака те компаније. Тиме ће да се отвори буџетски дефицит, односно умањиће се буџетски расходи што свакако има своје политичке трошкове. Овим се умањује вероватноћа да ће држава одступати од прокламоване регулаторне политике која је и привукла приватног инвеститора да уложи капитал у објекат саобраћајне инфраструктуре.

Механизми за прераспodelу ризика, односно за умањење ризика који сноси инвеститор, веома су важни, нарочито у случају регулаторног ризика, будући да је рок повраћаја средстава уложених у саобраћајну инфраструктуру веома дугачак – инвестиције ове врсте не могу брзо да се отплате. Будући да је рок повраћаја веома дугачак (може да траје деценијама), веома је дугачко време у коме је инвеститор рањив, односно изложен ризику да промена регулаторне политике или њене примене доведе до успорења или чак престанка повраћаја средстава које је инвестирао. Тиме се још више увећава осетљивост инвеститора на ризик, што доводи до даљег увећања захтеване профитне стопе, чиме се умањује вероватноћа реализације инвестиције. Добрим механизмима за прераспodelу, односно умањење ризика који сноси инвеститор, омогућава се далеко веће учешће приватног капитала у финансирању инвестиција у саобраћајну инфраструктуру.

Управо су високи ризици са којима се суочавају инвеститори у инфраструктуру (како саобраћајну, тако и у ону другу), довели до успостављања партнерства јавног и приватног сектора, намењеног, пре свега, обарању и прераспodelи ризика, чиме се обара цена капитала која се мора платити при прибављању капитала за финансирање изградње објеката саобраћајне и других врста инфраструктуре.

Будући да су изложена нека основна начела, односно сазнања економске науке релевантна за дефинисање (формулисање и спровођење) саобраћајних политика, потребно је сада укратко изложити економски оквир у коме ће се у Србији у догледној будућности евентуално, уколико за то буде постојала политичка воља, примењивати наведена начела. Први елемент тог оквира јесте темпо привредног раста који се може очекивати. Иако је Србија по нивоу свог бруто домаћег производа далеко од оног што је производила и трошила пре петнаестак година, у блиској будућности се не могу очекивати спектакуларне стопе привредног раста. Показало се да са привредом која још увек није реструктурирана, са веома ниским инвестицијама у нове погоне, уз постојеће погоне који се у највећој мери не могу рехабилитовати и оспособити да повећавају производњу за тржиште, односно немају велику пословну перспективу, не постоји могућност за веома високе и одрживе стопе привредног раста. Коначно, од почетка транзиције у Србији нису забележене стопе привредног раста веће од 5%. Такве умерене агрегатне стопе раста прате и нулте или чак негативне стопе

раста неких привредних делатности, попут индустрије. Таква динамика привредног раста значи да укупна тражња за саобраћајним услугама (услугама превоза робе и путника) неће спектакуларно да расте у годинама које следе, односно у догледној будућности.

Штавише, у неким сегментима ове тражње може се очекивати и њен пад. Наиме, процес неизбежног реструктурирања (без обзира колико се, из политичких разлога, оно одлагало) неминовно ће довести до затварања неких од погона (пре свега индустријских), без економских могућности за обнављање те производње, што значи да ће опадати тражња за превозом појединих врста добара, односно тражња за појединим врстама саобраћајних услуга. Генерално посматрано, не може се очекивати да ће да расте тражња за превозом добара на основу производње домаће индустрије, а може се очекивати да ће доћи и до преоријентације тражње за превозом добара са железничког на друмски саобраћај.

Поред тога, релативно је мала вероватноћа да ће спори раст домаће тражње за саобраћајним услугама бити компензован неким драстичним повећањем транзитног саобраћаја. Наиме, раст тражње те врсте пре свега је везан за процес наше интеграције у Европску унију, а примећује се да је тај процес нешто успорен и да су наши суседи у томе далеко испред нас, тако да је крајње неизвесно (уз то је мало вероватно) да би могло доћи до таквог раста тражње у транзитном саобраћају који би знатније утицао на глобалну тражњу за саобраћајним услугама у Србији.

Релативно умерени, односно спори раст тражње који се може очекивати условљава и релативно умерен раст новчаних токова, односно укупног прихода који се може реализовати продајом услуга превоза. То треба имати у виду приликом разматрања могућности приватних инвестиција, односно партнерства јавног и приватног сектора на пројектима изградње нових објеката саобраћајне инфраструктуре у Србији, будући да се у многим случајевима не може очекивати тражња која би била довољна за достизање прага рентабилности таквих инвестиционих пројекта. Чињеница да су многе државе себи допуштале да финансирају инвестиционе пројекте у области саобраћајне инфраструктуре који, услед недостатка тражње, нису премашивали праг рентабилности, треба да буде искључиво опомена да наведени приступ никако не сме да буде замена за економски одрживо партнерство јавног и приватног сектора у овој области.

Што се јавних финансија тиче, Србија још увек није спровела свеобухватну пореску реформу, тако да, на пример, још увек није увела порез на додату вредност. Иако су постигнути поприлични резултати на плану увећања и стабилизације буџетских прихода, остаје још јако много посла на консолидацији тих резултата и постизању напретка који ће омогућити боље пуњење буџета и са нижим пореским стопама. Насупрот томе, још увек није дошло до суштинске реформе на плану реструктурирања и умањења буџетских расхода, тако да су овогодишњи (2004. година) буџетски расходи за нешто преко 20% виши од прошлогодишњих. То је резултовало у релативно високом буџетском дефициту (готово 5% БДП), што у условима неразвијеног финансијског тржишта и малих могућности задуживања државе, може да доведе до значајних проблема. Коначно, међународне финансијске институције, пре свега ММФ, у овом тренутку, као и у догледној будућности, имају кључну улогу у погледу верификације домаће макроекономске политике, тако да је веома мала вероватноћа да се одрже значајни буџетски дефицити.

Све наведено наводи на закључак да постоје релативно мале могућности за буџетско финансирање инвестиција у нове објекте саобраћајне инфраструктуре. Тим пре што ће бити све израженија потреба за рехабилитацијом и редовним одржавањем тако рехабилитоване постојеће путне мреже, што се по правилу финансира из јавних извора, односно из буџетских или парабуџетских фондова.

Са становишта спољноекономских односа, потребно је указати на растући дефицит платног биланса земље, на релативно велика нова задужења земље и стално увећање степена њене задужености у иностранству. Све то треба посматрати у светлу релативно скромне стопе привредног раста, малог обима извоза и релативно ниске стопе његовог раста, што значи да се не може очекивати да ће се степен задужености ускоро умањити. У том светлу, може се рећи да постоји релативно мали простор за ново задуживање, нарочито за задуживање уз суверене гаранције, које је од кључне важности за финансирање изградње и рехабилитације саобраћајне инфраструктуре. Такво задуживање ће се свести на финансирање релативно малих инвестиционих пројеката са високом стопом рентабилности и кратким роковима повраћаја, попут рехабилитације одређених сегмената путне и железничке мреже, односно реконструкције и модернизације појединих објеката (нпр. аеродроми).

Будући да је капацитет државе за давање суверених гаранција релативно ограничен, уз чињеницу да се највећи његов део користи за гарантовање враћања зајмова за структурно прилагођавање (буџетску подршку), поставља се питање могућности добијања комерцијалних зајмова за потребе инвестирања у саобраћајну инфраструктуру. Ово питање је нарочито значајно за реализацију концесија, односно партнерства јавног и приватног сектора, будући да се концесионе компаније у циљу реализације инвестиције задужују у иностранству под комерцијалним условима. При томе треба водити рачуна о томе да су концесионе компаније домицилна правна лица, тако да се на њих односе сви параметри кредитног рејтинга домицилне земље. Што се тога тиче, наша земља још увек нема стандардни, односно формални кредитни рејтинг (онај који одређују одговарајуће кредибилне приватне институције за кредитни рејтинг, у какве, на пример, спада *Standard & Poor*), што увећава ризик пласмана позајмљеног капитала. Кључни разлог за то што још увек немамо кредитни рејтинг (и што постојање, односно извршење аранжмана са ММФ-ом практично још увек користимо као несавршени супститут тог рејтинга) лежи у чињеници да није постигнут договор о враћању сувереног дуга повериоцима Лондонског клуба. Док се тај договор не постигне, односно док се на међународном тржишту капитала не сазна исход тог договора (којим се, практично, одређује судбина пласмана позајмљеног капитала међународних поверилаца у прошлости), не може се рачунати на дефинисање кредитног рејтинга наше земље. Надаље, ризик земље, као основна компонента систематског ризика још увек је веома висок, што одговара потреби за високом премијом на (систематски) ризик, па тиме високој каматној стопи, односно цени позајмљеног капитала, чиме се елиминишу сви они инвестициони пројекти чија је стопа приноса нижа од тако високе цене капитала. Мала је вероватноћа да ће се ризик земље значајно умањити у годинама које следе, осим оног умањења које се може очекивати као последица договора са Лондонским клубом поверилаца, тако да ће комерцијални кредити (они који немају суверену гаранцију отплате) за финансирање саобраћајне или било које друге инфраструктуре бити веома скупи.

Штавише, још увек неизграђена институционална решења у нашим саобраћајним делатностима, условљавају постојање значајног регулаторног ризика и то обе његове подврсте. Томе треба придодати и још увек неразрађена институционална

решења у погледу концесија. Иако нови Закон о концесијама нуди нека повољна решења, део његових решења није погодан са становишта регулаторног ризика, како са становишта ризика регулаторне политике, тако и регулаторног ризика у ужем смислу речи. Другим речима, значајан регулаторни ризик који постоји захтева велику премију на ризик те врсте, што додатно увећава каматну стопу, односно додатно поскупљује комерцијалне кредите.

Коначно, у јавности су се дуго помињале донације као могући извор средстава за финансирање инвестиција у саобраћајну инфраструктуру. На први поглед, овај извор, односно механизам превазилази сва наведена ограничења досад разматраних механизма која произлазе из реформских (транзиционих) и економских токова у нашој земљи. Међутим, донације имају сопствена ограничења која их практично елиминишу као основни извор за финансирање инвестиција у саобраћајну инфраструктуру. Прво, донације су сразмерно мале по својој вредности, будући да оне представљају део буџетских расхода донатора. Друго, оне су условљене политичким факторима, а Србија је на већи износ донација могла да рачуна у време када је била политички миљеник међународне заједнице, а та времена су вероватно неповратно прошла. Треће, донације су углавном усмерене у оне делатности, односно инвестиције које су по свом карактеру такве да се не могу реализовати из других извора. Коначно, показало се и да Србија није успела да развије институционалне механизме за ефикасно прихватање донација, тако да још увек нису реализоване неке донације које су одобриле друге државе.

Извесно је да приказани економски оквиру коме треба да се воде саобраћајне економске политике није баш ружичаст. То, између осталог, значи да те политике морају да буду прилично креативне и да на најбољи начин повезују приказана начела, међународна искуства („најбољу праксу“) и специфичности које нас окружују.

2. Путна привреда и друмски саобраћај

2.1. Постојећа путна мрежа

У поређењу са већином осталих земаља централне и југо-источне Европе, Србија има релативно добро развијену мрежу путева, како у погледу густине (0,48 км/кв.км) тако и у погледу врсте коловозног застора. Републичка Дирекција за путеве управља мрежом од 5 525 км магистралних путева (укључујући 380 км аутопутева и 170 км полуаутопутева) и 11 540 км регионалних путева. Највећи део мреже магистралних (96,4%) и регионалних (79,4%) путева је са асфалтним коловозним застором. Поред магистралних и регионалних путева, путну мрежу Србије чини и 23 780 км локалних путева који су у надлежности локалне управе. Укупна вредност путне мреже процењује се на око УСД 13 милијарди.

Због неодговарајућег или сасвим занемареног одржавања током протеклих десет и више година, путна мрежа је генерално у веома лошем стању. Мада не постоје сасвим поуздани и конзистентни подаци о постојећем стању путева, процењује се, на основу неких ранијих истраживања, да је око 25% мреже у врло добром стању, 19% у добром стању, док је 56% у лошем или веома лошем стању. Поређења ради, у типичној западно-европској земљи ови проценти били би 80%, 15% односно 5% респективно. Као што је приказано у Табели 2.1, у најгорем стању налазе се регионални путеви који чине преко 56% укупне мреже путева. Како би отклонила последице лошег одржавања у претходном периоду, Влада Србије је, уз помоћ међународних финансијских институција (ЕИВ, ЕБРД), покренула замашан програм хитне рехабилитације путева у вредности од око ЕУР 200 милиона. У овој фази Програм рехабилитације ће обухватити основну мрежу путева која 'носи' највећи део саобраћајног оптерећења.

Табела 2.1.

Стање путне мреже Србије (без Косова и Метохије)

Стање коловоза	Аутопутеви/ Полу-ауто- путеви (км)	Магистрални путеви (км)	Регионални путеви (км)	Укупно (км)
Врло добро	232 (42%)	1 272 (29%)	2 100 (22%)	3 604 (25%)
Добро	177 (32%)	783 (19%)	1 874 (19%)	2 834 (19%)
Лоше	139 (26%)	1 040 (24%)	2 537 (26%)	3 716 (26%)
Врло лоше	–	1 202 (28%)	3 144 (33%)	4 346 (30%)
УКУПНО	548 (100%)	4 297 (100%)	9 655 (100%)	14 500 (100%)

Извор: Републичка Дирекција за путеве 2001.

Основној мрежи путева припада и највећи део од укупно 2 150 км међународних путева на територији Србије, односно тзв. „Е-путева” дефинисаних Европским споразумом о главним међународним саобраћајним артеријама (AGR). Најважнији међународни путни правци су Е-75, Е-70 и Е-80 који чине окосницу путне мреже Србије и истовремено припадају траси Паневропског транспортног коридора X и његових огранака, утврђеној на Паневропској конференцији у Хелсинкију 1998. године. Готово половина од око 800 км укупне дужине Коридора X кроз Србију, већ је изграђена у пуном профилу аутопута (двоструки коловоз), док је на око 25% дужине завршена само прва фаза аутопутског профила или тзв. „полу-аутопут” са једном коловозном траком и денивелисаним укрштањима. Преосталих око 200 км претежно чине деонице које су испод стандарда за овај ранг саобраћајнице (Ниш-Димитровград, Лесковац-Прешево) и чија би реконструкција захтевала обимније интервенције у скорој будућности. Будући да се углавном ради о деоницима у брдовитом терену са малим обимом саобраћаја и високим трошковима изградње, економску оправданост ових инвестиција биће вероватно тешко доказати у овом тренутку.

Важећа категоризација путне мреже у Србији је застарела и неодговарајућа, будући да потиче из времена бивше СФР Југославије и не одражава промене у политичким и економским односима које су се догодиле у међувремену.

2.2. Број возила и степен моторизације

Политичка и економска криза током 1990-тих година, између осталог, утицала је и на смањење возног парка и на повећање његове просечне старости. Званични статистички подаци о променама обима и структуре возног парка у периоду између 1990. и 2000. године, не могу се сматрати довољно поузданим за извођење меродавних закључака о карактеру ових промена. Након вишегодишњег колебања, број возила се крајем овог периода привремено стабилизовао на нивоу који приближно одговара величини возног парка Србије уочи распада СФРЈ. Међутим, најновији подаци Републичког завода за статистику (Табела 2.2.) указују на тенденцију стагнације и опадања броја возила у неколико типичних категорија. Систематско праћење ове појаве у наредним годинама требало би да покаже у којој мери се ради о последицама неповољних кретања основних параметара економског развоја, а колико су томе допринеле извесне промене у начину прикупљања и евидентирања статистичких података о броју возила, до којих је дошло у међувремену.

Табела 2.2.

Број регистрованих моторних возила у Србији без КиМ

Врста возила	2000.	2001.	2002.
Путнички аутомобили	1 273 746 1	382 396	1 343 659
Аутобуси	8 949	9 287	8 911
Теретна возила	91 918	99 019	96 890
Аутовозови	19 086	22 143	22 554
Укупно	1 393 699	1 512 845	1 472 014
Степен моторизације РА/1000 стан.	170	180	179

Извор: Републички завод за статистику, 2003.

Према неким проценама старост возног парка у просеку износи преко 14 година, при чему је свега око 10% процената возила старо испод 10 година. Чињеница да се код возила старијих од 10 година потрошња горива повећава за више од 30%, а емисија ЦО за више од 100%, довољно илуструје значај овог

проблема. Имајући у виду да се у садашњим околностима проценат нових регистрованих возила креће између 1-1,5% од укупно регистрованих возила годишње, интензивније обнављање возног парка возилима последње генерације не би могло да започнеу догледно време. Када се ради о комерцијалним возилима може се очекивати смањење учешћа тешких теретних возила са приколицом распореда осовина 2+3 у корист распореда 2+2, док ће тешка теретна вучна возила са полуприколицом распореда осовина 2+3 повећати своје учешће у односу на шлепере распореда 2+2.

У структури возног парка доминирају путнички аутомобили а процентуално учешће најважнијих категорија возила није се значајније променило у односу на ранији период. Садашњи степен моторизације од око 180 путничких аутомобила на 1000 становника, приближно одговара стању у развијеним земљама западне Европе (Француска, Немачка, Италија) пре 25-30 година и релативно је висок у поређењу са достигнутим нивоом економског развоја. Поред високог еластичитета тражње путничких аутомобила, који је типичан за транзиционе економије са БДП мањим од УСД 2.500 *per capita*, овоме доприносе наслеђени возни парк и потпуно неконтролисани увоз половних возила у претходним периодима. Трендови убрзаног раста моторизације у Србији и другим земљама Региона требало би да се наставе наредних 15-20 година тј. све до нивоа од око 400 аутомобила на 1.000 становника.

2.3. Обим саобраћаја и безбедност

Промене величине и просторне дистрибуције саобраћајних токова на путној мрежи такође су веома блиско повезане са нестабилним политичким и економским приликама протеклих година, о чему између осталог сведочи и дијаграм на Слици 2.1. Основна обележја ових промена могу се посматрати у неколико карактеристичних временских пресека и то:

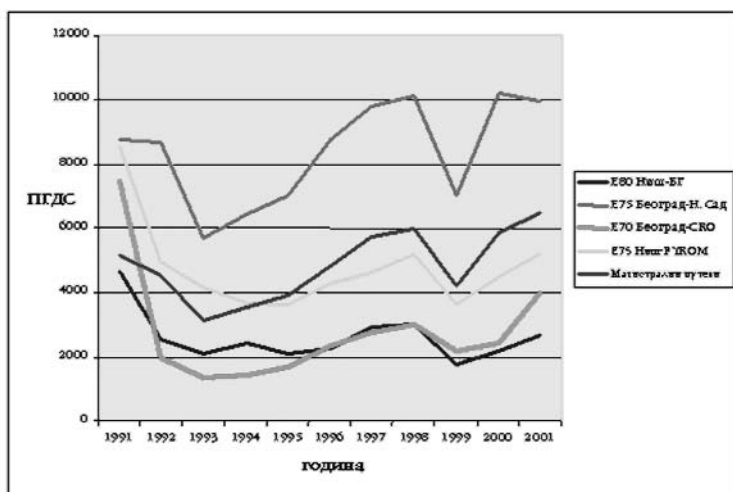
- Период од 1990. до краја 1994. године карактеришу нагли пад обима саобраћаја и велике негативне вредности стопе раста као последица политичке и економске кризе на простору бивше СФРЈ (рат, санкције итд.);
- Период између 1994. и 1999. године обележен је сталним и постепеним растом саобраћајног оптерећења чији

просечан обим надмашује вредности забележене пре 1991. године;

- У периоду од марта 1999. до јесени 2000. године нормално одвијање саобраћаја поремећено је због непосредних последица бомбардовања чије отклањање траје више од годину дана;
- У периоду после 2000. године долази до релативно споре нормализације саобраћајних токова након укидања санкција и спољне блокаде, при чему су стопе раста међународног саобраћаја и транзита ниже од очекиваних.

У целини посматрано обим саобраћаја на основној мрежи путева још увек је испод вредности из 1990. године. На приближно око 30% магистралне путне мреже обим саобраћаја износи преко 5000 возила/дан, док је на 46% мреже између 2000 и 5000 возила/дан. У структури саобраћајних токова преовлађују путнички аутомобили са 75% – 80% у просеку, што одговара њиховом процентуалном учешћу у структури возног парка. Тешка теретна возила и аутобусови просечно чине око 10% саобраћајног оптерећења, од чега више од две трећине чине камиони са полуприколицом (70%). Учешће страних возила у укупном обиму саобраћаја на главним међународним путним правцима је од 1991. године у сталном опадању и од преко 30% смањило се на садашњих 10-20%. Раст међународног транзита знатно успоравају бројне политичке и административне баријере настале у међувремену, низак ниво економских активности у земљама Региона, постојање нових алтернативних саобраћајних веза итд.

Упоредни преглед промена обима саобраћајног оптерећења на неколико најважнијих магистралних путних праваца (Слика 2.1.) показује да је истовремено дошло до прерасподеле саобраћајних токова у корист путног правца Е75 Београд-Нови Сад-Суботица (огранак Б. коридора X), захваљујући пре свега значајној функцији коју обавља у међународном повезивању Србије. Иако ће даља нормализација политичких и економских односа неминовно водити постепеном јачању улоге савског комуникацијског правца (Е70), обнављање значаја некадашњег трансјугословенског аутопута тешко да се може очекивати у новим околностима. Због тога се претпоставља да ће релативно стабилни односи у расподели саобраћајних токова који су се формирали у протеклом периоду, генерално задржати постојећи карактер и неће претрпети битније промене у догледно време.



Слика 2.1. **Промене саобраћајног оптерећења на путној мрежи 1991.-2001.**

У току 2002. године на путевима у Србији догодиле су се укупно 52 072 саобраћајне незгоде, од чега 11 585 са настрадалим лицима, а у којима је погинуло 847 и повређено 14 738 особа. Број погинулих најнижи је у протеклих 12 година и у поређењу са претходном годином мањи је за трећину или 34% (Табела 2.3.). Посматрано у односу на број регистрованих возила, број жртава саобраћајних незгода је истовремено смањен са 8,7 на око 5,7 погинулих на 10 000 возила. Упркос значајном смањењу, ова стопа је још увек двоструко већа од просека у развијеним европским земљама (око 3-4 погинулих/10.000 возила), али је сасвим упоредива са степеном безбедности неких суседних земаља (5-8 погинулих/10.000 возила). Према општој ојени, на смањење броја погинулих односно на повећање степена безбедности, највише је утицало повећање контроле саобраћаја на путевима и пооштравање мера казнене политике. Будући да су ове мере постигле свој ефекат, даље повећање степена безбедности могуће је постићи интензивнијом применом мера превенције, обнављањем возног парка, као и значајнијим улагањима у побољшање квалитета путне мреже и отклањање „прних тачака“ на њој.

Табела 2.3.

**Број саобраћајних незгода према последицама
1991.-2002.**

Година	Број незгода са настрадалима	Број поврћених	Број погинулих
1991.	16 294	22 182	1 892
1992.	13 664	18 071	1 595
1993 .	9 902	13 209	1 183
1994.	10 951	14 081	1 201
1995.	11 556	15 341	1 090
1996.	14 882	18 378	1 237
1997.	17 139	22 601	1 496
1998.	15 223	19 908	1 405
1999.	11 813	15 007	1 094
2000.	12 694	16 547	1 048
2001.	15 099	19 906	1 275
2002.	11 585	14738	847

Извор: Републичко министарство унутрашњих послова, 2003.

Повећањем безбедности саобраћаја на путевима, односно смањивањем најтежих последица саобраћајних незгода, остварују се значајни економски ефекти за друштво у целини. Ако би се економски губитак проузрокован смрћу једног лица у саобраћајној незгоди посматрао искључиво са становишта његове неостварене продуктивности (метода бруто производности), вредност тог губитка на садашњем нивоу економског развоја била би најмање око 60 000 ЕУР. Економски трошкови услед тежих повреда износе око 300 ЕУР по једној незгоди (изгубљено радно време, трошкови болничког лечења) док се просечна вредност материјалне штете процењује на 400 ЕУР по саобраћајној незгоди. Полазећи од ових претпоставки, вредност укупног економског губитка услед последица саобраћајних незгода у 2002. години процењује се на најмање око 75 милиона ЕУР, док су самоуштеде због смањеног броја погинулиху односу на претходну годину преко 25 милиона ЕУР.

2.4. Институционални оквир и начин финансирања

У правном и институционалном погледу систем управљања и финансирања путне мреже није се битно променио од 1991. године, када је усвојен Закон о путевима (Службени гласник Србије 46/91) који је и данас на снази. Овим законом укинут је додашњи Фонд за путеве и тиме се практично прешло на буџетско финансирање путева. Уместо Фонда формирана је Републичка дирекција за путеве која преузима „послове одржавања, заштите, коришћења, развоја и управљања магистралним и регионалним путевима, као добрима у општој употреби“ (члан 3).

Као редовне изворе финансирања Закон и даље дефинише укупно 13 врста накнада за употребу и коришћење путева (накнаде у цени горива, од регистрације возила, путарина, такси на инострана возила, за ванредни превоз итд.), а које се уплаћују на посебан рачун Дирекције (чланови 52-56). Међутим, доношењем Закона о акцизама и порезу на промет 1994. године, накнада за путеве у цени горива замењена је акцизама на деривате нафте. Након вишекратног повећања износа акциза у протеклом периоду, њихово релативно учешће у структури малопродајне цене нафтних деривата достиже почетком 2003. године ниво од 25% до 40% (Табела 2.4.). Увођењем акциза у структуру цена моторних горива и укидањем накнада за путеве, путна привреда остаје без најзначајнијег извора редовних прихода (60-70% укупних прихода), губећи при томе самосталност у располагању средствима намењеним првенствено одржавању магистралне и регионалне мреже. Новац који се убира од корисника путева кроз акцизе на гориво, уместо да се прикупља на посебном рачуну, усмерава се у централни буџет одакле се у виду државних субвенција расподељује многобројним буџетским корисницима, између осталог и Дирекцији за путеве.

Табела 2.4.

Структура малопродајних цена деривата нафте (Дин/л)

	MB 98	MB 95	EUDiesel	D 2
Рафинеријска цена	19,81	18,63	20,86	17,50
Акцизе	18,77	18,77	10,42	10,42
Порез на промет	7,72	7,08	6,26	5,58
Трошкови дистрибуције	3,10	2,92	3,16	3,10
Малопродајна цена	49,4	47,4	40,7	36,6

Извор: Привредна комора Србије, 2003.

Изменама и допунама Закона о путевима из 1998. године у Републичкој дирекцији за путеве уводи се Савет од 7 чланова, које именује Влада Републике Србије на време од четири године. Именовање чланова Савета врши се углавном према њиховим индивидуалним квалификацијама или функцијама, а не на основу представљања транспортних организација односно удружења корисника путева. Једна од улога Савета је да омогући непосредну везу између Дирекције за путеве и Владе, чиме Дирекција практично излази ван искључиве надлежности Министарства за саобраћај и телекомуникације. Истовремено су на Савет пренесена значајна овлашћења, почев од доношења инвестиционих одлука, планова и програма развоја до одређивања висине накнаде за употребу и коришћење путева. У пракси, улога Савета у креирању и вођењу финансијске политике своди се на формално подношење предлога владиним телима задуженим за израду буџета (Одбор за привреду и финансије).

Према Закону о путевима, Републичка дирекција за путеве има својство правног лица са сопственим рачуном и може да самостално уговара послове са извођачима радова. Закон такође ближе одређује надлежности и обавезе Дирекције у организовању и спровођењу активности на заштити, одржавању и управљању путевима, али не прописује облике њене унутрашње организације. Према постојећој шеми, Републичка дирекција за путеве састоји се од 11 организационих јединица, укључујући посебна одељења за магистралне и регионалне путеве, за аутопутеве, за финансијске, економске и комерцијалне послове, за правне и опште послове, за информатику и документацију, за наплату путарине, као и четири регионална центра (Север, Југ, Исток и Запад), од којих су тренутно активна само два. Дирекција запошљава укупно око 830 људи, од чега више од 80% ради у одељењу за наплату путарине на аутопутевима, углавном као инкасанти.

Најважнији извори редовних прихода Дирекције су средства из буџета Републике и приходи од наплате путарине на аутопутевима. Иако је последњих година њихово учешће у структури прихода у сталном порасту, у 2002. години реализација средстава из ових извора била је знатно мања од планиране (Табела 2.5.). Међутим, захваљујући непланираном приливу средстава из осталих извора финансирања, посебно од међународних кредита који су почели да се реализују у међувремену, финансијски план је ипак остварен са 95%. То је омогућило да

се на одржавање постојеће путне мреже утроши за 40% више новца него што је првобитно било планирано.

Табела 2.5.

Структура прихода и расхода Републичке дирекције за путеве

Планирано за 2002. Остварено у 2002.				
	Мил. Дин	Мил.ЕУР	Мил.Дин	Мил.ЕУР
Приходи				
Средства из буџета	6 500,0	108,3 5	033,0	83,0
Наплата путарине	3 210,0	53,5	2 608,8	43,0
Кредити	4 935,0	82,3	5 703,7	94,1
Остали (рента, таксе, доприноси итд)	510,0	8,5	1 141,2	18,8
УКУПНИ ПРИХОДИ	15 155,0	252,6	14 486,7	238,9
Расходи				
Одржавање	4 215,0	70,3	6 032,	4 99,5
Рехабилитација	3 182,0	53,0	763,6	12,6
Изградња и реконструкција	4 122,0	68,7	2 962,5	48,8
Студије и пројекти	815,0	13,6	454,2	7,5
Администрација	571,0	9,5	430,1	7,1
Остало (ануитети, локални путеви итд)	2 250,0	37,5	3 843,9	63,4
УКУПНИ РАСХОДИ	15 155,0	252,6	14 486,7	238,9

Извор: Републичка дирекција за путеве, 2002-2003.

Напомена: 1 ЕУР= 60,64 Дин. на дан 30.06.2002.

2.5. Накнада трошкова путне инфраструктуре

Са проблемом неадекватног финансирања путне инфраструктуре суочавају се готово све земље, независно од достигнутог степена економског развоја. Скоро по правилу, средства намењена одржавању путева су два до три пута мања од потребних, док у исто време приходи од корисника путева знатно премашују стварне директне трошкове. Међутим, у многим транзиционим привредама решавање овог проблема је додатно отежано због занемареног одржавања, слабих институција и фискалног дефицита. Постојећи односи трошкова и прихода у неким земљама у транзицији (Табела 2.6.) јасно показују да

недовољно финансирање путне инфраструктуре није последица недостатка средстава, већ првенствено лоше расподеле прихода који се убирају од корисника путева.

Табела 2.6.

Односи прихода и трошкова одржавања у земљама у транзицији

	Бугарска	Мађарска	Литванија
Стварни трошкови / нормативни трошкови одржавања путева	25% - 35%	60% - 80%	40% - 60%
Укупни приходи/ нормативни трошкови одржавања путева	250% - 300%	750% - 850%	200% - 250%

Извор: Study of Road User Charges in PHARE Countries

У том погледу ситуација у Србији се не разликује битно од других земаља у Региону. Наиме, укупни приходи од акциза у цени горива су у 2002. години износили око 30 милијарди динара (УСД 500 милиона), што је више од 3% бруто друштвеног производа земље (БДП). Иако су ови приходи представљали значајан допринос државном буџету, крајем исте године износ државних субвенција за путеве смањен је са планираних 6,5 милијарди динара на око 5 милијарди динара. Да ствар буде још гора, директни приходи од наплате путарине, којима је у протеклом периоду надокнађиван недостатак доприноса из буџета, били су такође мањи од очекиваних.

Колики су стварни трошкови путне инфраструктуре које би требало да надокнаде корисници путева? Да би се бар приближно одговорило на ово питање извршена је стратешка анализа дугорочних структурних трошкова одржавања путне мреже Србије помоћу модела ХДМ4 (*Highway Design and Maintenance Model*). Анализиране су различите категорије путева (аутопутеви, магистрални, регионални) на основу агрегираних података о обиму саобраћаја, стању коловоза, геометријским и другим карактеристикама путева. При томе су трошкови одржавања рачунати за неколико алтернативних стратегија редовног и периодичног одржавања у току типичног економског циклуса од 10 година. Резултати анализе показују да процењене потребе за финансирањем тзв. нормалног одржавања (редовно плус периодично) износе најмање 255 милиона УСД годишње

(Табела 2.7.), што заправо представља свега 50% укупних прихода који се остварују од акциза у цени горива. Такође, наведена анализа показује да садашњи трошкови одржавања путне мреже у Србији чине само 40% средстава потребних да би се путеви одржавали у стабилном стању.

Табле 2.7.

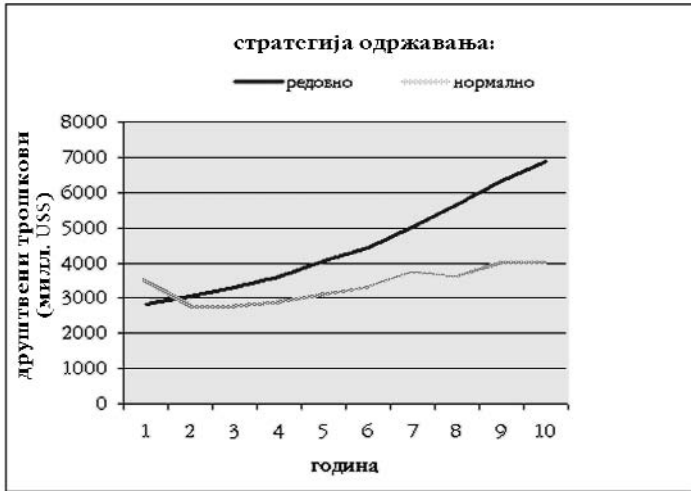
**Потребна финансијска средства за одржавање путева
(Мил.УСД/год)**

	Аутопутеви	Магистрални путеви	Регионални путеви	Укупно
РЕДОВНО ОДРЖАВАЊЕ (крпљење рупа, зимско итд)	1,9	9,1	19,7	30,7
ПЕРИОДИЧНО ОДРЖАВАЊЕ (пресвлачење 50мм код 4,0 IRI)	17,6	70,0	136,7	224,3
НОРМАЛНО ОДРЖАВАЊЕ	19,5	79,1	156,4	255,0

Са становишта привреде и друштва у целини, један од главних циљева би требало да буде смањење укупних (тј. друштвених) трошкова транспорта који обухватају и инфраструктурне трошкове (текуће и капиталне) и трошкове корисника пута (трошкови експлоатације, времена, саобраћајних незгода итд). Немогућност да се финансирају нормални трошкови одржавања у дужем временском периоду, има за последицу значајне економске губитке услед повећаних трошкова експлоатације путева, који поново падају на терет корисника путева, при чему неки од њих могу даље да их преваљују. Ако се томе додају трошкови обнове оштећених путева, који су по правилу три до пет пута већи од трошкова правовремене примене одговарајућих стандарда одржавања, тада је јасно да свако смањење средстава намењених одржавању путева неминовно води вишеструком повећању укупних друштвених трошкова транспорта.

Слика 2.2.

Утицај стратегије одржавања на укупне друштвене трошкове транспорта



Дијаграм на Слици 2.2. илуструје очекиване међусобне односе трошкова и економских ефеката две опције одржавања путева (редовно и нормално одржавање) у току периода од десет година. Код примене стратегије нормалног одржавања, као резултат додатних улагања у периодично одржавање, остварују се уштеде услед смањења укупних друштвених трошкова транспорта које током посматраног периода могу да достигну кумулативну вредност и до три милијарде УСД. У исто време, укупне нето економске користи побољшаног одржавања су скоро пет пута веће од трошкова ($B/C = 4,8$) што такође говори у прилог значајних економских ефеката који се остварују на овај начин.

Очигледно је да неадекватно финансирање одржавања путева има за последицу шире економске ефекте који по значају далеко превазилазе само питање удобности и сигурности вожње. Будући да су трошкови експлоатације возила у обрнутој сразмери са опадањем квалитета коловоза, релативно мале интервенције на побољшању стања могу заузврат дати велике економске користи у виду нижих трошкова транспорта. Међутим, један од проблема који се при томе јављају проистиче из чињенице да се ове користи остварују на нивоу целог друштва и не припадају директно путној администрацији. Тиме што је управљање путевима одвојено од њиховог коришћења, путна

администрација је практично заштићена од притиска јавности али и од одговарајућих тржишних сигнала. Резултат тога је да политичари почињу све мање да се баве тим проблемом, што доводи до слабљења политичке подршке решавању стварних потреба финансирања путева.

2.6. Расподела трошкова оправке и одржавања путева

Да би се трошкови путне инфраструктуре надокнадили на прави начин, неопходно је да корисници плаћају накнаду сразмерно стварним трошковима које узрокују самом путу или осталим учесницима у саобраћају. Да би такав задатак било могуће остварити, потребно је обухватити све категорије возила узимајући у обзир разлике у интензитету штетног деловања на коловозни застор између тешких теретних возила, путничких аутомобила и других возила. Један одубичајених поступака је да се трошкови оправке и одржавања путева пропорционално расподељују на поједине кориснике применом емпиријских индикатора карактеристичних за одређене категорије возила (тзв. приступ од врха на доле).

Како је издвајање из цене горива главни инструмент за прикупљање накнаде за коришћење путева, то су тешка теретна возила најчешће фаворизована у односу на путничке аутомобиле и друга возила, јер је величина накнаде коју плаћају знатно мања од штете коју причињавању путевима. С друге стране, годишње таксе за регистрацију возила генерално имају карактер једнократног плаћања за приступ систему, па стога њихова вредност углавном није ни одређена тако да компензује разлике у деловању тешких возила на путну инфраструктуру.

Према садашњим прописима, таксе за регистрацију теретних возила, приколица и полуприколица плаћају се према укупној тежини возила, а за вучне возове према снази мотора. Такса за регистрацију путничких возила, комерцијалних возила и мотоцикала плаћа се према запремини мотора, док је за аутобусе и минибусе висина накнаде сразмерна броју седишта у возилу. Поред поменутих такси за регистрацију, 1998. године је уведена додатна такса за путничка возила (тзв. „порез на луксуз”), којом је основни износ накнаде у просеку увећан 3-4 пута. Тако су, на пример, укупни трошкови регистрације великог путничког аутомобила са мотором запремине преко 3 000 ццм,

који износе 13 200 динара, три пута већи од таксе за регистрацију теретног возила тежине 10 тона, чији је износ свега 4 300 динара.

Будући да за власнике аутомобила генерално влада уверење да припадају имућнијим слојевима становништва, јасно је да питање додатног опорезивања луксузних аутомобила тешко може представљати стваран политички проблем, посебно у транзиционим земљама као што је Србија. Економски проблем је то што луксузна возила генеришу далеко мање трошкове одржавања саобраћајница него што је њихово пореско оптерећење. У том контексту, годишње таксе за регистрацију возила се углавном схватају као још једно средство за повећање државних прихода, а не као инструмент економске политике којим се штити путна инфраструктура. Међутим, са становишта надокнаде укупних трошкова оправке и одржавања пута, може се рећи да су у Србији таксе за регистрацију тешких теретних возила сувише ниске, посебно када се упореде са таксима у земљама ЕУ, где се крећу између 700 и 2 000 ЕУР годишње.

Расподела трошкова инфраструктуре између различитих корисника путева је у суштини један занимљив теоријски проблем и релативно компликован методолошки поступак утврђивања односа између трошкова оправке и одржавања пута и различитих фактора који утичу на оштећење коловоза (врста возила, стање и карактеристике коловоза, климатски услови итд.) Будући да се осовинско оптерећење и распоред (конфигурација) осовина сматрају основним детерминантама оштећења пута, квантификација релативног утицаја различитих осовинских оптерећења је од кључне важности за расподелу трошкова путне инфраструктуре. Стандардни метод утврђивања утицаја осовинског оптерећења на степен оштећења коловоза је такозвано „правило 4-тог степена“ према којем су структурна оштећења коловоза пропорционална четвртном степену осовинског оптерећења. Иако је ово правило генерално прихваћено као најприкладније за расподелу структурних трошкова одржавања пута, користе се и правила која садрже одређене корекције у односу на различите врсте пута, конфигурацију осовина, врсту пнеуматика, тип вешања итд.

Поменута теоретска питања заправо указују на један број мање важних практичних аспеката расподеле трошкова оштећења пута на његове кориснике. Да би расподелу трошкова оштећења пута било уопште могуће обавити на одговарајући

начин, неопходно је пре свега је извршити правилну класификацију возила према осовинском оптерећењу и конфигурацији осовина. За то је потребно располагати ажурном и поузданом базом података о структури возног парка, која ће послужити као основа за додатна истраживања, студије и анализе помоћу којих ће се изводити сасвим одређени закључци о променама интензитета и карактера саобраћајног оптерећења (нпр. студије теретног саобраћаја).

Други важан фактор који утиче на повећање трошкова оправке и одржавања путева су честе појаве прекомерног оптерећења теретних возила. Имајући у виду стање путне мреже и карактеристике возног парка у Србији, значај овог питања постаје више него очигледан. С друге стране, међутим, обим и распрострањеност прекомерног оптерећења је тешко прецизно утврдити јер нема ни контроле осовинског оптерећења на путевима. Поред тога што очигледно постоји недостатак праве мотивације да се приступи решавању овог питања, чини се да нису прецизно подељене надлежности између појединих учесника у том поступку. Надлежност путне администрације би требало првенствено да се огледа у утврђивању критеријума, стандарда и поступака контроле осовинског оптерећења, укључујући локације контролних станица и висину накнаде, док би спровођење контроле на терену требало да буде посао саобраћајне полиције.

За успешно спровођење контроле осовинског оптерећења веома је важно обезбедити активно учешће и подршку удружења превозника. Добијање подршке транспортера свакако није лак задатак и могуће га је остварити само ако буду до краја уверени у непосредне и опипљиве користи од боље заштите путева.

2.7. Управљање приходима

Показало се да традиционални начини финансирања одржавања путне мреже из државног буџета тешко могу да обезбеде стабилне изворе средстава намењених путној инфраструктури и ефикасно коришћење расположивих ресурса у дужем временском периоду. То важи за готово све земље у развоју или транзицији, укључујући и Србију. Таксе и накнаде које се наплаћују од корисника путева служе само као средство за повећање буџетских прихода, а не као инструмент економске

политике у области саобраћаја. Будући да буџетско финансирање по правилу не зависи од коришћења путева, оно најчешће није у стању да обезбеди средства која одговарају стварним потребама. Уместо да буде засновано на економским и техничким критеријумима, финансирање путева тако постаје зависно од буџетских издвајања која су производ политичких расправа и преговора око краткорочних циљева и интереса. Под утицајем политичког прагматизма, приступ алокацији ресурса и доношењу инвестиционих одлука добија више тактички него стратешки карактер, а процес дугорочног планирања инвестиција постаје тиме још тежи и непоузданији.

Садашња ситуација у Србији може да послужи као пример који веома добро илуструје саму природу овог проблема. У апсолутном износу, средства из буџета намењена путевима повећана су у периоду од 2000. до 2002. године око 2,5 пута. Међутим, релативно учешће буџетских средстава у укупном билансу опало је са 40% (2000) на 34,7% (2002) захваљујући раније поменутом смањењу планираних средстава за око 23% у 2002. години (Табела 2.5.). Последица тога је да су издвајања из буџета у 2002. години била за око милијарду динара мања од стварних трошкова већ ионако недовољног одржавања путева. То практично значи да додељена буџетска средства нису била у функцији остваривања основног циља, а то је побољшано одржавање путне мреже. Поред тога, негативна разлика између планираних и остварених трошкова одржавања путева надокнађена је из других извора, пре свега из прихода од наплате путарине на аутопутевима. При томе је свесно занемарена чињеница да путарина коју плаћају корисници аутопутева заправо представља цену за виши ниво услуге коју пружају аутопутеви (већа безбедност, комфор, брзина итд), па би приходи од путарине требало најпре да служе одржавању и унапређењу такве услуге, а не да се троше у друге сврхе.

Проблеми са нестабилним финансирањем, с друге стране, намећу потребу за што ефикаснијим коришћењем расположивих ресурса. Како се и на који начин управља путном привредом највише зависи од улоге и начина функционисања државне администрације за путеве. Неки од недостатака типичних за многе земље у развоју (вишак запослених, недостатак подстицаја и дисциплине итд), у Србији су, срећом, много мање изражени пре свега захваљујући мање или више успешним покушајима увођења тзв. прве генерације фондова за путеве у бившој СФРЈ. Иако је фонд за путеве у Србији укинут још 1991.

године, нека од позитивних искустава као што су уступање радова и услуга, обавеза јавног надметања, систематско прикупљање података о путевима и саобраћају итд, одржала су се и до данас, макар само у рудиментарној форми.

Међутим, након дугог периода политичке и економске кризе у земљи, путна администрација се још увек суочава са бројним персоналним, техничким и другим ограничењима, као што су:

- Неразвијене функције планирања и програмирања;
- Нејасно дефинисани задаци и надлежности;
- Ниске зараде запослених и недостатак личне мотивације;
- Немогућност да се привуче и задржи квалификован стручни кадар;
- Слабо коришћење савремене технологије и знања;
- Недовољна транспарентност и контрола пословања;
- Слаба сарадња са корисницима путева и медијима.

Чињеница да су постојећи институционални оквир и начин финансирања још увек уређени на основу Закона о путевима из 1991. године (са последњим изменама у 1998.), говори о томе да су ови недостаци већином наслеђени из претходног периода, али и да је до сада веома мало учињено на њиховом отклањању. Надлежност Дирекције за путеве се и даље своди на спровођење програма и реализацију средстава одређених од стране Министарства. Планске активности су ограничене на физичко планирање и пројектовање, док је планирање финансијских средстава сведено на књиговодство за потребе контроле и правдања утрошка буџетских средстава. На тај начин је Дирекцији, с једне стране, ускраћена могућност да се залаже за остваривање сопствених програма и циљева, док је, с друге стране, принуђена да се самостално носи са последицама непланираних смањења буџетских средстава.

На основу досадашњих искустава није могуће формулисати стандардна решења за све проблеме и недостатке у функционисању институција у области путне привреде. Међутим, постоји генерално уверење да је недостатак јавне одговорности један од суштинских узрока слабих институција. Тек када концепт јавне одговорности и полагања рачуна јавности буде у потпуности прихваћен у тој јавности, може се приступити одговарајућим институционалним променама које ће јасно дефинисати задатке и надлежности путне администрације, али и поступке за праћење и контролу постигнутих резултата.

Притисак јавности који би покренуо реформе у транспортном сектору, у Србији је још увек веома слаб и своди се на активности релативно малог броја заинтересованих учесника. Потреба за стварањем одговарајућег институционалног оквира је углавном препозната од стране међународних институција, стручних и научних кругова, што очигледно није довољно да се ствари покрену напред. Ситуацију додатно отежава и чињеница да корисници путева генерално немају готово никаква знања о постојећим финансијским и институционалним проблемима у путној привреди, посебно када је реч о величини прихода који се убирају од накнаде за путеве, начину њиховог коришћења и последицама лошег управљања тим средствима. Стога је неопходно успоставити одговарајуће институционалне механизме који ће омогућити активно укључивање корисника у управљање путевима. Уместо садашњег Савета дирекције потребно је формирати Савет за путеве на републичком нивоу у чијем саставу ће, поред представника Владе, бити и представници Привредне коморе, удружења превозника, Ауто-мото савеза, стручних удружења, друштва за путеве, пољопривредних произвођача, синдиката, удружења грађана итд., односно оних организација и удружења које имају највише интереса да се побољша управљање путевима и њихово стање. Задаци и начин рада таквог Савета били би јасно дефинисани одговарајућим законским прописима по угледу на постојећу праксу у другим земљама (Финска, Јапан, Нови Зеланд, ЈАР итд).

2.8. Финансирање нових инвестиција

Будући да су по правилу под политичким патронатом Владе, традиционалне путне администрације у већини земаља у транзицији (и не само у њима) имају тенденцију фаворизовања нових инвестиција на штету улагања у одржавање постојеће мреже путева. Међутим, иако су инвестиције у нове путеве политички атрактивније, прекомерно улагање у изградњу нових путева води у даље пропадање постојећих, с обзиром на то да се све мања средства за одржавање расподељују на све већу мрежу путева. Због лошег управљања ограниченим ресурсима током дужег временског периода, у многим земљама је акумулиран огроман заостатак у одржавању путева, који је сада веома тешко отклонити. Путним администрацијама је препуштена одговорност за управљање путевима које су једва у стању да

одржавају, док трошкови оправке оштећене мреже често превазилазе финансијске могућности земље. Како накнадна прерасподела ограничених средстава више није довољна за покриће трошкова обнове, излаз се углавном тражи у страним кредитима и донацијама. На тај начин се финансирање накнадне реконструкције уместо правовременог одржавања путева, користи као средство за капитализацију трошкова одржавања, који потом у виду ануитета поново постају расход државног буџета.

Између осталих негативних последица, политичка и економска криза у Србији током 1990-тих је произвела и велики заостатак у одржавању путне мреже, који се огледа у нараслим трошковима њене обнове. Међутим, тај заостатак није настао само због ограничених финансијских средстава, како се најчешће верује, већ и због лоше економске политике вођене у то време. Наиме, процентуално учешће улагања у изградњу и реконструкцију се у том периоду креће између 30% и 60% укупних средстава намењених путевима, док је у исто време удео средстава намењених одржавању у сталном опадању (Табела 2.8).

Табела 2.8.

Преглед утрошених средстава за путеве у Србији 1990. - 2000. (Мил. УСД)

	1990.	1995.	1998.	1999.	2000.
Редовно одржавање	72.0	7.7	15.7	9.4	15.0
Периодично одржавање и рехабилитација	94.2	4.3	1.6	0.5	7.3
Реконструкција и изградња	151.6	8.4	25.5	5.8	8.2
УКУПНО	317.8	20.4	42.8	15.7	28.5
Удео трошкова одржавања (% of BDP)	0.62%	0.24%	0.31%	0.19%	0.39%

Извор: Review of Transport Sector in FRY, The World Bank, 2001.

Додатна улагања потребна да би се надокнадио створени заостатак и путна мрежа вратила у првобитно стање процењују се на око 1,2 – 1,5 милијарди УСД, што представља финансијско оптерећење које знатно превазилази тренутне могућности путне привреде. Имајући у виду укупне трошкове одржавања, рехабилитације и реконструкције, путној администрацији преостају само две алтернативе и то (1) редуковање програма

обнове на мрежу најважнијих саобраћајница и (2) одлучно одупирање притисцима за финансирање нових инвестиција у наредних неколико година.

Експанзија изградње путева у периодима релативног просперитета 1970-тих и 1980-тих, допринела је да путна мрежа у Србији достигне релативно задовољавајући степен развоја у поређењу са другим земљама у Региону. Захваљујући томе, преостало је још веома мало недостајућих путних праваца или тзв. развојних путева које би требало изградити. Изузев неколико потенцијалних уских грла и обилазака већих градова, готово да нема битних ограничења капацитета која би захтевала значајније инвестиције у наредном средњерочном периоду. Међутим, након поновног успостављања међународног саобраћаја и транзита кроз Србију, повећани су притисци (спољни и унутрашњи) да се настави изградња преосталих деоница аутопута на Паневропском коридору X. Неке прелиминарне анализе показују да би инвестиције у Коридор X могле да апсорбују око 1,5% БДП током наредних пет година, што је више од укупних средстава потребних за текуће и периодично одржавање.

Како обезбедити финансирање капиталних инвестиција у путну инфраструктуру? Одговор на ово питање није једноставан и налази се у систематском истраживању предности и недостатака различитих могућности додатног финансирања нових инвестиција, као што су:

- Повећање износа накнаде за коришћење путева;
- Финансирање нових инвестиција средствима државних фондова за развој;
- Задуживање код међународних финансијских установа;
- Привлачење приватног капитала;
- Коришћење прихода од наплате путарине.

Повећање износа накнаде за коришћење путева не представља увек најједноставније решење као што би то на први поглед могло изгледати. Поред низа теоретских и практичних проблема везаних за начин одређивања износа накнаде, неопходно је предвидети и одговарајуће механизме који би обезбедили да се прикупљена средства користе наменски. С друге стране, будући да се накнада издваја из цене горива, то значи да ће због изградње нпр. нове деонице аутопута вишу цену горива плаћати подједнако сви корисници путева, без обзира да ли су потенцијални корисници аутопута или не. То би могло да

отвори и низ других питања, од политичке и економске оправданости увођења нових намета уз већ постојеће акцизе, до тога није ли праведније да се аутопутеви граде из прихода од наплате путарине, уместо што се ти приходи користе за покривање расхода у одржавању путне мреже.

Уколико се нове инвестиције финансирају из буџета, тада је потребно да се, поред редовних буџетских средстава намењених путевима, обезбеди додатно финансирање, најчешће из развојних фондова. Поред тога што се обезбеђују додатни извори финансирања, овим се уједно средства намењена одржавању путева штите од евентуалне употребе у друге сврхе. У сваком случају, неопходно је утврдити порекло додатних извора финансирања и начин како се њима управља. У многим случајевима то су средства са строго дефинисаном наменом, као што су ванредне оправке мостова и тунела, уклањање уских грла на путевима, изградња приступних и развојних путева у заосталим подручјима итд. па се не могу користити за изградњу нових капацитета комерцијалних аутопутева.

Из свега што је претходно речено јасно је да се финансирање нових инвестиција путем међународних кредита тешко може оправдати у условима када је путна мрежа у лошем стању, односно када постоји акумулирани заостатак у одржавању путева. Често се догађа да земље суочене са нагомиланим трошковима обнове путне мреже истовремено имају проблеме са сервисирањем страних кредита, тако да нова задуживања само додатно погоршавају фискално оптерећење. Без обзира на релативно повољан аранжман са Париским клубом поверилаца, Србија и даље остаје веома задужена земља. Почетак отплате дуговања након тзв. периода чека (*grace* период) доћи ће у време кад се очекује смањење стране помоћи, а вредност годишњих обавеза би средином деценије требало да достигне милијарду долара (ОЕСД). Тиме ће се још више смањити кредитна способност земље, па се може очекивати да ће позајмљивање новца за путеве бити стриктно условљено од стране међународних финансијских институција и претежно усмеравано у пројекте одржавања и рехабилитације који, по правилу, имају високе стопе, односно велику брзину повраћаја.

Због недостатка буџетских средстава за финансирање нових инвестиција, у свету је последњих година порастао интерес за ангажовањем приватног капитала као алтернативног или допунског начина финансирања великих инфраструктурних пројеката. О томе се размишља чак и у земљама које су већ достигле

ниво улагања у путеве од преко 2% БДП годишње, а идеја да се тржишни механизми употребе у изградњи инфраструктуре добила је и подршку међународних финансијских институција. Посебну пажњу привлаче различити облици удруживања (партнерства) јавног и приватног сектора у финансирању јавних инфраструктурних објеката (*public-private partnership* или ППП). Партнерство се заснива на комплементарним предностима јавног и приватног сектора и генерално га карактерише расподела ризика, одговорности и добити. С тим у вези, стабилност економских и политичких прилика у одређеној земљи има пресудан утицај на привлачење приватног капитала. То се посебно односи на правни и институционални оквир, политику у области концесија, подршку државе, структуру и изворе финансирања, обим саобраћајне тражње, тржиште капитала итд.

Због степена задужености, као и опште политичке и економске климе, Србија ће још неко време бити земља високог ризика за приватне инвеститоре заинтересоване за улагања у путну инфраструктуру. Томе треба додати не мали комерцијални ризик улагања у изградњу нових аутопутева, пре свега због недовољног обима саобраћајне тражње и мале платежне способности становништва. С друге стране, постојање ових ризика намеће потребу за много већом подршком државе, за коју би опет било тешко наћи економско оправдање у овом тренутку. Због тога би у наредном периоду тежиште требало да буде на отклањању постојећих политичких и комерцијалних ризика, како би се побољшали услови за ангажовање приватног капитала и охрабрили потенцијални инвеститори.

Постојећа мрежа од око 600 километара аутопутева и полуаутопутева са наплатом путарине је у 2002. години генерисала приход од 43 милиона ЕУР, што упућује на потенцијалну могућност реинвестирања бар дела ових прихода у изградњу нових деоница. У свету постоји више примера успешне изградње аутопутева на принципу акумулирања прихода од наплате путарине на нивоу целе мреже. Овај приступ омогућава да се вишак прихода који се остварује на изграђеним деоницама са великим бројем возила усмери у изградњу нових деоница са високим трошковима изградње и малим обимом саобраћаја. Јапанско искуство показује да најмање око 50% деоница постојеће мреже генерише приход који је већи од укупних трошкова експлоатације, одржавања и отплате кредита, а цела стратегија редистрибуције прихода спроводи се унутар јавне корпорације за аутопутеве. Опција формирања посебне компаније за аутоп-

утеве која би управљала приходима од наплате путарине, našла је место и у једној од варијанти нацрта новог Закона о путевима Србије.

Посматрано из садашње перспективе, потенцијалне могућности за финансирање великих инфраструктурних пројеката изгледају веома ограничене. Међутим, независно од тога како ће се и на који начин нове инвестиције финансирати у наредном периоду, неопходно је претходно израдити свеобухватни план развоја целе путне мреже у наредних пет година. План би требало да утврди приоритете будућег развоја на основу економских критеријума и динамику њихове реализације у складу са расположивим изворима финансирања. Било би такође веома важно да такав план добије ширу политичку подршку (нпр. у парламенту) како би могао да послужи као основа за доношење одговарајућих инвестиционих одлука и обезбеђивање потребних средстава.

3. Железнички саобраћај

Железнички саобраћај у Србији је у искључивој надлежности Јавног железничког транспортног предузећа „Београд”, па се стога у анализи која следи железнички саобраћај у Србији поистовећује са наведеним предузећем.

3.1. Функционална организација

Железнице Србије послују као Јавно железничко транспортно предузеће „Београд” са пуном одговорношћу (скраћено ЖТП „Београд”), које је основала Народна Скупштина Републике Србије.

Остваривање техничко-технолошког и економског јединства система железничког саобраћаја и услови организовања обављања делатности железничког саобраћаја уређени су важећим Законом о железници. Међутим, реструктурирање железнице ће се извршити на основу одлуке Владе Републике Србије која је усвојена и новог Закона о железници који је у скупштинској процедури.¹ Овим Законом предвиђено је, између осталог, раздвајање инфраструктурне делатности железнице од делатности пружања превозних услуга.

Основне делатности Предузећа су:

- превоз путника и ствари;
- вуча возова и одржавања возних средстава;
- одржавање и модернизација железничке инфраструктуре.

На средњорочни план развоја Предузећа сагласност даје Влада Републике Србије, а на годишњи план рада сагласност даје Министарство саобраћаја.

¹ Предлог овог Закона још увек је био у скупштинској процедури у јесен 2003. године, у тренутку распуштања Народне скупштине Републике Србије.

На годишњи програм одржавања железничке инфраструктуре сагласност даје Влада Републике, а средства се обезбеђују из буџета Републике. Изградња и модернизација железничке инфраструктуре врши се на основу посебних програма, уз сагласност Владе Републике Србије.

Према важећој правној регулативи, органе Јавног железничког транспортног предузећа „Београд”, председника и чланове Управног одбора, Надзорни одбор и генералног директора, именује Влада Републике Србије. Генерални директор представља и заступа Предузеће, организује и руководи процесом рада и води пословање. Акт о организацији и систематизацији доноси уз сагласност Управног одбора.

3.2. Инфраструктура

Железничку инфраструктуру чине:

- железничке пруге и објекти на железничким пругама;
- електроенергетска и стабилна постројења електричне вуче, сигнално-сигурносна постројења, телекомуникациона и информатичка постројења у железничком саобраћају, са припадајућим објектима;
- земљишта у пружном и заштитном појасу, зграде железничких станица, депои и остали објекти на железничким станицама који су у функцији железничког саобраћаја.

Мрежа железничких пруга Србије формирана је и грађена у периоду дужем од једног века (1854.-1992.). Бележе се следеће основне карактеристике те мреже:

- укупна дужина пруга у мрежи 3.809 км;
- у јавном саобраћају 3.240 км;
- категорија међународних Е пруга 1.768 км;
- двоколосечне пруге 276 км;
- електрификоване пруге 934 км;
- на мрежи пруга ЖТП „Београд“ налази се 968 мостова укупне дужине 40,8 км;
- железничких станица и стајалишта 688;
- 4.336 пропуста, 323 тунела укупне дужине 129,9 км и 2.349 путних прелаза у нивоу;
- за последњих 25 година извршен ремонт 30% магистралних пруга;
- електротехничка опрема датира из периода 1969.-2000. године;

- на 50% дужине мреже допуштене брзина мања је од 60 км/х, а на 2% је та брзина већа од 100 км/х;
- на 30% дужине мреже највећа допуштена маса по осовини је мања од 18т, док је на 41,3% дужине пруга највећа допуштена маса по осовини 22,5 т (у ЕУ је 22,5 и 25 т).

На мрежу железничких пруга Србије надовезује се 443 индустријска колосека, укупне дужине 810 км.

Густина железничке мреже је на европском просеку, али је неодговарајуће структуре са становишта пропусне моћи и допуштене брзине, тако да се јављају бројна уска грла.

Више од 55% свих пруга у мрежи изграђено је у XIX веку, са елементима траса који су одговарали захтевима тог времена. Лоше стање доњег и горњег строја је последица старости и систематски недовољног улагања у текуће и инвестиционо одржавање. Уграђена електротехничка опрема, генерације краја 1970-тих година, технолошки је застарела и због недовољног одржавања на граници је функционалности.

Овакво стање железничке инфраструктуре и њему прилагођена организација превоза, је један од значајних узрока који железнички саобраћај чини спорим, нередовним и непоузданим, а тиме и неконкурентним на тржишту услуга. То захтева хитну и неодложну интервенцију, а општи закључак је да довођење колосека у жељено стање није могуће без примене савремене механизације на одржавању пруге.

Од посебног значаја су магистралне пруге Е70 и Е85 (Паневропски транспортни Коридор X), које представљају „кичму“ железничке мреже Србије и југоисточне Европе, као и најрационалнију везу средње Европе са Грчком и Блиским истоком. На пругама Коридора X, дужине свега 23% мреже, остварује се око 50% транспортног рада железнице, а по стању инфраструктуре се не разликују значајније од осталих пруга у мрежи.

Важну улогу у допуни Паневропских коридора имају пруге Београд-Вршац (Е66) која повезује СЦГ са Румунијом и Београд-Бар (Е79), која, поред повезивања Србије и Црне Горе, повезује СЦГ са прекоокеанским земљама и омогућава укључивање Републике Албаније у европски транспортни систем. По квалитету се и овај део мреже не разликује значајније од осталих делова.

3.3. Возна средства

Основне карактеристике инвентарског стања возног парка ЖТП „Београд“ су: застарелост, висок степен имобилизације и неадекватна структура (Табела 3.1.).

Табела 3.1.

Возни парк железнице у Србији (стање 2001. године)

	Број	% исправности	просечна старост
Електролокомотиве	170	39	27,0
Дизел локомотиве	235	51	31,8
Електромоторни возови	42	36	16,4
Дизелмоторни возови	61	26	32,0
Путничка кола	559	59	27,0
Теретна кола	14803	61	30,0

Истовремено је број радионица за оправку возних средстава у саставу железнице и индустријских радионица несразмерно велики, али су оне недовољно опремљене, без резервних делова и добре организације. Постојеће стање мобилних средстава не обезбеђује задовољење потреба ни при постојећем ниском обиму превоза, а ниво услуге је веома низак (редовитост, комфор, итд.).

3.4. Људски ресурси

Број запослених у Предузећу почетком 2001. године био је 33.741. Са овим бројем запослених Предузеће је ушло у процес реструктурирања људских потенцијала, на основу чега је и урађен Програм са којим се конкурисало код Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) и за који је одобрен кредит од 10 милиона ЕУР. У односу на почетно стање, број запослених је смањен за 1.633, тако да је у фебруару 2002. године укупно у ЖТП „Београд“ и ћеркама-компанијама (Желстан, Желтурист, КСР и Нега кола) било 32.108 запослена, или просечно око 8,4 радника по километру пруге.

Од укупног броја радника (стање 21.02.2002.) у секторима експлоатације запослено је 84,0% радника (36,3% је на саобраћајно-транспортним пословима, 14,5% у организацији вуче и

техничко-колским пословима, 15,4% у Сектору за грађевинске послове, 7,2% ради на електротехничким пословима, а 10,5% је у Сектору за одржавање возних средстава), ван експлоатације је 11,2%, а ћерке-компаније чине 4,7% од укупне запослености.

Евидентна је неусклађеност између захтева радних места и расположиве квалификационе структуре запослених, као и вишак запослених с обзиром на ниво обима превоза и продуктивност рада, али такође и позитивни помаћи у правцу решавања наведених проблема, кроз Програм реструктурирања запослених у ЖТП „Београд“.

3.5. Финансијска позиција

Финансијска позиција Предузећа не може се оценити као повољна, што је једним делом последица свеукупних познатих догађаја на овом простору у последњих десетак година.

Укупан приход у 2001. години износио је око 19,8 милијарди динара, што је за 157% више него у 2000. години, док су укупни расходи од 28,5 милијарди динара повећани за око 50%. Ипак и у 2001. години Предузеће је забележило велики финансијски губитак од 8,7 милијарди динара који је додуше три пута мањи него у 2000. години.

И поред успорене активности (генерално низак ниво свих коефицијената обрта), прилично нарушене ликвидности (ниједан од три показатеља ликвидности не задовољава постављене норме), слабог финансијског потенцијала и изузетно ниске рентабилности, Предузеће има и неколико позитивних карактеристика. То је, пре свега, задовољавајући ниво нето обртног фонда, као и значајно побољшање свих релевантних финансијских показатеља у 2001. години.

Анализа структуре извора средстава указује на доминантан удео сопствених средстава у финансирању пословања. Сопствени капитал је у целом посматраном периоду изнад нивоа од 80%.

Проблем високих дугова ЖТП „Београд“ према међународним финансијским институцијама и страним железничким управама решаваће се у више корака. При томе су битни резултати договора на високом државном нивоу са форумима поверилаца. Железница овај проблем неће моћи да реши без помоћи и учешћа власника (државе). Партнер у преговорима са већиним међународних финансијских институција је или држава

(преко Министарства саобраћаја и уз подршку Министарства финансија) или само Предузеће. Међутим, за било какве финансијске аранжмане гаранцију мора да преузме држава.

Процењивало се реалним да се до половине 2003. године може завршити процес припремних преговора и сачинити Програм реструктурирања дуга, са оперативним активностима, у форми полупокретног плана. Испоставило се да је таква процена била исувише оптимистичка. Стање иностраних обавеза ЖТП „Београд“ на дан 31.12.2001. године приказано је у Табели 3.2.

Табела 3.2.

Обавезе ЖТП „Београд“ према страним повериоцима

(у милионима)

Повериоци	Износ обавеза	
	динара	ЕУР
1. Међународна банка	7.310,9	122,5
2. Европска инвестициона банка	2.255	37,8
3. Еурофима	10.782,8	180,6
4. Стране железнице	7.997,0	133,9
5. Страни шпедитери	752,9	12,6
УКУПНО:	29.098,7	487,4

Обавезе под редним бројевима 1, 2. и 3. су дугорочног, а 4. и 5. средњорочног карактера.

Програм реструктурирања дуга треба да узме у обзир:

- постигнут споразум Србије и Црне Горе (СР Југославије) и Париског клуба поверилаца;
- резултат текућих преговора и евентуални споразум Србије и Црне Горе и Лондонског клуба поверилаца;
- резултат преговора ЖТП „Београд“ и Форума железница поверилаца;
- обавезујуће одредбе новог Закона о железници;
- одредбе директиве Европске комисије 91/440.

Значајну помоћ у реализацији реформског приступа реструктурирању железнице може да пружи споразумно регули-

сање опраштања, односно одлагања пореских и квазипореских обавеза. Тиме би држава омогућила железници да, кроз одлагање и делимично опраштање датих обавеза, искористи ослобођена (неискоришћена) средства на неки други начин.

Такође, значајна средства се могу прикупити емисијом облигација од стране железнице. Наравно, за такву емисију потребно је да се стекне неколико предуслова. Ту је, на првом месту, побољшан финансијски статус компаније (бонитет), односно стварање репутације компаније на финансијском тржишту, као и давање неопходне гаранције повериоцима од стране државе.

3.6. Инвестиције

Основни циљеви инвестирања у посматраном периоду пројектовани су да обезбеде:

Оспособљавање постојећих инфраструктурних капацитета да прихвате очекивани обим саобраћаја према пројектованом стању уз мања нова улагања у терминале комбинованог саобраћаја, информационе и телекомуникационе системе и то на Коридору X и прузи Београд-Бар. При томе је највећи обим средстава потребан за генерални ремонт појединих мањих деоница или редован ремонт, такође појединих делова пруга.

Подизање исправности вучних средстава првенствено ревитализацијом постојећих вучних средстава и гарнитура и набавком најнеопходнијег броја нових електролокомотива и моторних гарнитура за адекватно прихватање путничког саобраћаја на међународним линијама и у приградском саобраћају.

Подизање продуктивности рада кроз улагања по посебном програму решавања вишкова радне снаге, потреба за преквалификацијом и евентуалног превременог одласка у пензију;

а) Одржавање инфраструктуре

Подизање општег техничког стања инфраструктуре на знатно виши ниво, с обзиром на постојеће стање, значајан је и изузетно велики инвестициони подухват. Он се мора реализовати постепено, у дужем временском периоду, по приоритетима у зависности од значаја пруга за обављање превоза. Свака интервенција у инфраструктури мора бити усмерена ка постизању коначног, унапред дефинисаног циља.

Од посебног значаја за Србију су међународне магистралне пруге дуж Коридора X. Оне се налазе у свим споразумима и плановима развоја железничке инфраструктуре на европском и националном нивоу. Модернизација Коридора X подразумева модерну, брзу и интероперабилну пругу, која је способна да прими и превезе транзитне возове са запада и севера на југ и југоисток, брзо и квалитетно. Инфраструктура, пруга са опремом, мора да буде савремена и да одговара европским техничким стандардима, како би по свим елементима постала део европске железничке мреже, способна да прими све потенцијалне оператере. У приоритетном саобраћајном Коридору X налазе се паралелно једна поред друге две саобраћајнице, друмска и железничка. Друмска саобраћајница постепено, али извесно прераста у модеран аутопут са два одвојена коловоза. То још више истиче потребу за квалитетном савременом железничком пругом.

При томе треба водити рачуна нарочито о следећем:

- проходност и безбедност саобраћаја морају бити гарантовани;
- сваком интервенцијом на инфраструктури мора се скратити време возње;
- у складу са порастом обима саобраћаја морају се благовремено планирати и реализовати мере за повећање капацитета;
- реконструкција и модернизација морају бити у складу са међународним споразумима и стандардима.

Поред Коридора X, за обављање железничког саобраћаја значајно је стање свих пруга у мрежи, а посебно магистралних пруга Београд-Вршац и Београд-Бар које по значају заслужују да буду у приоритетним коридорима. Стање осталих пруга у мрежи може се подићи на виши ниво увођењем циклуса редовних главних оправки, уз планско коришћење регенерисаног колосечног материјала са пруга вишег ранга, а промена система вуче (електрификација) треба да буде саставни део модернизације ових пруга.

Стање пруга на већем делу железничке мреже се, због дотрајалости колосечног материјала и деформација колосека, не може побољшати радовима редовног и инвестиционог одржавања. За безбедно функционисање железничког саобраћаја и стварање предуслова за обављање планираног повећања обима превоза, неопходно је инвестиционо улагање у ревитализацију,

односно рехабилитацију инфраструктуре (функционално оспособљавање са побољшањем техничких карактеристика) на приоритетним правцима.

Програм ревитализације подразумева:

- главне оправке пруга (ремонт), односно комплетну замену горњег строја и санацију доњег строја (труп пруге и објекти);
- ремонт и модернизацију електротехничких постројења;
- електрификацију појединих пруга (заокруживање система електричне вуче),
- набавка машина и резервних делова за одржавање (замена ручног рада механизованим).

Генерални циљ је да се, применом савремене механизације и нових технологија, одржавање инфраструктуре подигне на виши ниво (квалитетније одржавање, брже извођење радова, уштеда у радној снази, бољи услови рада, мањи трошкови). Постојећи капацитети машина не покривају, по количини и врсти, потребе савременог одржавања инфраструктуре механизованим путем. План предвиђа и набавку механизације и резервних делова.

Табела 3.3.

Укупне инвестиције у инфраструктуру по врстама радова (у мил. ЕУР)

Први приоритет	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Укупно
1 Коридор X	27,460	108,045	133,500	150,250	88,300	507,555
2 Пруга Београд-Бар	9,030	11,115				20,145
3 Остале инвестиције	11,613	32,390	27,145	14,270	16,810	102,228
Укупно	48,103	151,550	160,645	164,520	105,110	629,928
Други приоритет	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Укупно
1 Остале Е пруге		43,325	5,000	14,400	10,500	73,225
2 Остале пруге		19,760	47,410	73,930	38,090	179,190
Укупно		63,085	52,410	88,330	48,590	252,415

б) Возна средства

При дефинисању стратегије у овој области пошло се од концепције да се постојећа возила максимално користе, ремоторизују у случајевима у којима постоји техничка и економска оправ-

даност, односно касирају (расходују распарчавањем возила у делове и њиховом продајом) када дође време, а куповала би се само неопходна количина нових возила. Димензионисање возних средстава засновано је на следећим параметрима:

- техничком стању;
- старосној структури;
- унификацији по серијама и подсеријама, саставним компонентама и флексибилности њихове замене;
- економској оправданости.

Нова возила имају гарантовану расположивост 90% до следеће инвестиционе оправке (ИО), док је за модернизована усвојена вредност од 80%. Претпостављено је да ће се до 2006. имобилизација возних јединица код којих се неће вршити ИО, повећавати у просеку за 5% годишње.

ц) Укупно планиране инвестиције

Укупна вредност инвестиционих улагања неопходних за оздрављење ЖТП „Београд“ износи 1.258,5 милиона ЕУР, чија структура и динамика је дата у табели:

Табела 3.4.

Структура укупних планираних инвестиција (000 ЕУР)

НАМЕНА СРЕДСТАВА	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	УКУПНО
Инфраструктура	45.104	206.904	208.315	248.240	150.780	859.343
Возна средства	58.682	45.652	65.933	104.477	89.485	364.230
Интермодална опрема	40	810	500	500	100	1.950
Животна средина		2.000	2.000	2.000	2.000	8.000
Информациони систем	3.000	5.730	2.740	2.610	920	15.000
Људски ресурси	2.000	8.000	0	0	0	10.000
Укупно	108.827	269.096	279.488	357.827	243.285	1.258.523

За финансирање инфраструктуре је планирано 859 милиона ЕУР, за возна средства 364 милиона ЕУР, за интермодалну опрему 1,95 милиона ЕУР, за заштиту животне средине 8 милиона ЕУР, за информациони систем 15 милиона ЕУР и за

људске ресурсе 10 милиона ЕУР. Инвестиције су према изворима финансирања глобално подељене у две групе:

Инвестиције групе А – приоритетне инвестиције за које су средства већ обезбеђена и чија се реализација очекује углавном у 2002. и 2003. години и

Инвестиције групе Б, које треба да се реализују у периоду до 2006. године и чији извори финансирања, поред одређеног износа предвиђеног буџетом, тек треба да се дефинишу.

Табела 3.5.

Укупне инвестиције и извори њиховог финансирања
(000 ЕУР)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	УКУПНО
ИНВЕСТИЦИЈЕ						
ГРУПЕ „А“	33.159	80.159	7.960	0	0	121.278
I КРЕДИТ ЕИВ	19.319	44.959	0	0	0	64.278
II КРЕДИТ ЕВРД	13.840	35.200	7.960	0	0	57.000
ИНВЕСТИЦИЈЕ						
ГРУПЕ „Б“	75.668	188.937	271.528	357.827	243.285	1.137.245
СВЕГА (ЕУР)	108.827	269.096	279.488	357.827	243.285	1.258.523
Покривеност инвестиција обезбеђеним изворима (%)	30,5	29,8	2,9	0	0	9,6

Гледано по годинама, најбоља покривеност инвестиција обезбеђеним изворима, што је и логично, јесте у 2002. и 2003. години (око 30%), док је у каснијем периоду та покривеност симболична. Укупно посматрано, за период до 2006. године средства су обезбеђена за око 10% неопходних инвестиција.

Подаци о реализацији наведених планираних инвестиција показују да је наведени план био преамбицизно постављан, нарочито у 2002. години. Наиме, планиране приоритетне инвестиције у 2002. години реализоване су свега са 12,5% (свега 5,1% реализације предвиђених инвестиција из међународних кредита), док се следеће, 2003. године проценат реализације планираних инвестиција нешто повећао на 42,8% (34,6% реализације предвиђених инвестиција из међународних кредита).

3.7. Остварени путнички и теретни саобраћај

Путнички саобраћај

Путнички саобраћај у претходној деценији бележи пад обима превоза путника и остварених путничких километара. Остварени укупни транспортни рад (путнички км) у 2000. години у Србији представља само 65% оствареног рада из 1990. године. То је резултат деловања читавог низа чинилаца:

- регионалне нестабилности;
- опадања нивоа привредне активности;
- опадање животног стандарда становништва, односно пада реалних зарада;
- пораста незапослености и др.

Железнички саобраћај у 2000. години бележи пад у односу на 1990. годину, апсолутно и релативно, што је, поред већ наведених узрока, резултат и незадовољавајуће понуде по обиму и квалитету. Учешће железнице у структури укупног превоза у 1995. години пада на 0,8% посматрано према броју превезених путника, односно на 9% према укупно оствареним путничким километрима. Учешће железнице у укупно оствареном транспортном раду (пкм) опада током целе претходне деценије, тако да у 2000. години железница учествује са око 5% у укупно оствареним путничким километрима. Очигледно је да је данас значај железнице са становишта укупног путничког саобраћаја у нашој земљи прилично мали и да је тај значај знатно мањи него што је то био пре десетак година

Табела 3.6.

Тржишно учешће железнице у укупном превозу путника и оствареним пкм

Година	Путници у хиљ		% учешћа железнице	ПКМ у мил.		% учешћа железнице
	УКУПНО	Железница		УКУПНО	Железница	
1990.	3.306.997	47.106	1,4	44.786	4.452	9,9
1995.	2.811.299	29.170	1	25.843	2.327	9
2000.	3.604.953	14.956	0,4	29.221	1.389	4,8

б) Теретни саобраћај

Распад СФРЈ и сужавање транспортног тржишта, економска изолација СРЈ и привредна криза у протеклој деценији, имали су за последицу драстично смањење тражње за превозним услугама у целини.

Процењује се да је на подручју Србије укупан транспортни рад у теретном саобраћају² (у нткм), у 2000. години износио око 30% нивоа из 1990. године. Учешће железнице у укупном реализованом транспортном раду у 1990. години је износило 33%, да би после драстичног пада учешћа током 1990-тих година, ипак дошло до 30% у 2000. години.

Железницом је у 2001. години остварен превоз од 8,7 милиона тона (1,99 милијарди нткм). Мада је тиме у односу на 2000. годину остварено повећање од 1,5% за превезене тоне и 3,7% за нетонске километре, достигнуто је свега 29% нивоа из 1990 године (29,5 милиона тона; 7,2 милијарди нткм).

Поред поменутих фактора који су генерално утицали на укупан превоз, пад превоза и учешћа железнице у укупном раду је резултат општег стања предузећа ЖТП Београд.

3.8. Текућа финансијска консолидација и процес управљања

Железница се данас налази у изузетно тешком положају. У техничко-технолошком смислу је застарела, неефикасна, под теретом дугова и са вишком радне снаге. У свом понашању железница је инертна, неефикасна и нефлексибилна, гломазна институција са бирократским карактеристикама. Као и у другим европским земљама железничком саобраћају су потребне корените промене. Реструктурирање железнице треба посматрати као компоненту реформе целокупне саобраћајне делатности, а при његовом спровођењу неопходно је да се следе позитивна искуства, како развијених тржишних економија, тако и транзиционих економија.

Изложена решења полазе од усредсређивања на основни бизнис, увођења тржишне оријентације и рационализације, што подразумева увођење новог типа менаџмента и стварање нове корпоративне културе.

² Рачунато за главне видове копненог превоза робе: железницом, друмом и унутрашњим пловним путевима

Тржишна оријентација као комерцијални приступ подразумева самосталност у одабиру превоза, слободу у избору тарифне политике према тржишним условима, преузимање обавезе државе за нерентабилне превозе (ПСО), а друштвено оправдане, продају железничке имовине (која није више потребна за садашњи и будући превоз, како по обиму, тако и по структури) и приватизацију ћерки-компанија. Наравно, приватизацију ћерки-компанија треба спровести постепено, узимајући у обзир природу делатности бизниса и тренутну тржишну ситуацију. На тај начин би се уважио принцип да све што није основни бизнис треба одвојити од матичне делатности и дозволити да изађе на тржиште. Уз то, продаја имовине и приватизација ћерки-компанија представљају две најважније ставке у прикупљању средстава за финансирање реформи из сопствених извора.

Реорганизација железнице подразумева разграничење инфраструктуре од комерцијалног дела железнице, које би се спровело у две фазе. У првој фази би се спровело рачуноводствено (само биланс успеха) раздвајање инфраструктуре од превоза, где би се оператерима дало право да самостално формирају цене, које би се контролисале само уколико нема деловне конкуренције, како би покривали трошкове из текућег прихода (функционисали би као пословни центри) и да користе екстерне изворе финансирања. Новоформирано предузеће би се звало Комерцијално железничко предузеће (КЖП) у оквиру кога би се формирала два пословна центра: за робни и путнички саобраћај. Финансирање инфраструктуре би остало у надлежности државе, која би кроз парламент доносила одлуке које се тичу железничке мреже (развоја и одржавања). Тиме би се бавило Железничко Предузеће – Инфраструктура (ЖПИ). Унутар КЖП-а постојао би један трошковни центар који би се бавио одржавањем возних средстава, како за рачун путничког, тако и за рачун робног пословног центра. Компанија ЖПИ би свакако остала у државној својини (није погодна за приватизацију). Њом би управљао менаџер инфраструктуре, именован од стране Владе, на кога би у потпуности била делегирана одговорност наплате услуга изградње и одржавања инфраструктуре. Из угла подизања нивоа конкуренције, изградња појединих деоница могла би да се препусти одређеним подуговарачима (у форми концесије или уговора о стратешком улагању између државе и приватног сектора).

У другој фази би уследило даље институционално разграничење, односно физичко издвајање инфраструктуре (разд-

вајање биланса стања имовине). Биланси стања би се раздвојили тако што би се актива (имовина) неопходна за комерцијални део железнице (КЖП, д.о.о.) – цео возни парк, депои, комерцијално атрактивне станичне садржаје, итд. – трансферисала на КЖП. Насупрот томе, актива (имовина) неопходна за инфраструктуру (пруге, земљиште и остала инфраструктура везана за пруге, већина објеката итд.), остала посредноу државе (путем власништва капитала компаније ЖПИ) са јасно дефинисаним односом. У тој фази могла би се спровести даља трансформација пословних центара на: робни профит центар и путнички, који би се раздвојио на међуградски и међународни (који би могао временом постати профит центар) и локални путнички, који би и даље остао трошковни центар и био финансиран из буџета Владе и локалних заједница. На тај начин, могла би се даље од првобитног центра за возна средства формирати два трошковна центра и то: један за одржавање возних средстава у путничком, а други у робном саобраћају.

Прецизирање активности везане за однос државе и железнице, реструктурирање и приватизацију ћерки-компанија би требало да пружи средњорочни Бизнис план 2003-2007. године, изведен из постављених стратешких и оперативних циљева, уважавајући маркетинг стратегију компаније (изведену из анализе окружења). Укратко, модел реструктурирања се заснива на следећим поставкама:

- да држава сноси одговорност за стање, одржавање и развој железничке инфраструктуре (преко ЖПИ), што је сагласно постојећим законским прописима. То подразумева и преузимање обавеза (кредита) у вези инфраструктуре од стране државе;
- да Комерцијално железничко предузеће (КЖП) сноси пуну одговорност за своје пословање и за стање својих рачуна;
- да Комерцијално железничко предузеће има условну комерцијалну слободу у доношењу ових пословних одлука;
- да се пружи помоћ железници да оствари здраву финансијску структуру како би се оспособила за тржишне услове пословања;
- уједначавање услова конкуренције између железничког, друмског и речног саобраћаја, на основама одговарајућих прописа (директиве Европске комисије);
- усвајање паневропског приступа саобраћајној политици, доношење одговарајућег документа и његово спровођење.

Процес реструктурирања железнице требало би да се заврши до краја реализације овог плана (2006. или 2007. године), и то:

- прва фаза би се реализовала у прве 2-3 године са почетком ступања на снагу закона о железници који се сада налази у Народној скупштини;
- друга фаза би наступила по успешној реализацији прве фазе, са евентуалном корекцијом насталом у току извођења претходне фазе;

У процес дефинисања Програма реструктурирања железнице, требало би укључити изабрану консултантску фирму за израду Институционалне студије коју ће донаторски финансирати Влада Француске.

а) Процес редукције радне снаге

Све европске железнице, па и нашу, очекује комплетно реструктурирање начина организовања и функционисања, са циљем да се диференцирају функције превоза путника и ствари, с једне стране, и управљања железничком инфраструктуром, с друге, ради постизања веће технолошке и економске ефикасности пословања. То су захтеви, тј. директиве Европске уније упућене европским железницама, који подразумевају примарни рад железница на два плана: стратешки и социјални план. Социјални план рада јесте поље деловања које директно утиче на људске ресурсе, односно запослене на железници. Оно што се при томе мора поштовати је социјални дијалог, односно договор, постигнут учествовањем свих заинтересованих страна (Владе, железнице, синдиката) у решавању проблема вишка запослених.

Ефикасност сваке организације зависи од људи који су оспособљени да афирмишу и спроведу промене. Кључни проблем који проистиче из ових захтева је проблем реструктурирања радне снаге.

Табела 3.7.

Оријентациона прогноза потребног броја запослених у ЖТП „Београд“ до 2006. године
(стварни износи за 2002. и 2003.)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Број запослених	30.371	28.636	24.792	21.241	18.741
Смањење	1.551	2.265	3.500	3.551	2.500

Основни циљ је смањење броја запослених за 44% у 2006. години у односу на 2001. годину, што ће, уз очекивано повећање обима превоза (према оптимистичкој варијанти) на мрежи ЖТП „Београд“, довести до планираног повећања продуктивности рада.

Табела 3.8.

Планирана динамика обима превоза, запослених и продуктивности
(стварни износи за 2002. и 2003.)

Година	Обим превоза (РТКМ) у мил.	Број запослених (Р)	Продуктивност (РТКМ/Р) у хиљ.
2002.		30.371	110,4
2003.		28.636	117,1
2004.	4.074	24.792	164,3
2005.	4.416	21.241	207,9
2006.	4.813	18.741	256,8

За успешну реализацију Програма неопходно је институционално успостављање комуникације са тржиштем радне снаге у држави. Такав облик сарадње мораће да се успостави у наредним годинама, када се и очекује да ће тржиште радне снаге у Србији да почне да функционише на другачији начин. Ово је битно због тога што реално може да се очекује да постојећа структура и број запослених у Предузећу неће одговарати потребама будућег железничког система. Односи са тржиштем рада, односно Агенцијом за запошљавање могу бити успостављени тек након реструктурирања железнице. Планира се и успостављање тзв. интерног тржишта радне снаге. Предузеће је донело одлуку да се формира Агенција за реструктурирање радне снаге која ће се бавити решавањем проблема у структури

запослених у железничком систему кроз програме преквалификације, доквалификације и слично.

Да би се извршила оцена „Програма реструктурирања запослених у ЖТП „Београд“ примењена је *cost-benefit* анализа коришћењем критеријума нето садашње вредности користи, који подразумева разлику између укупних дисконтованих користи и укупних дисконтованих трошкова које оствари пројекат. На грубим поставкама заснована анализа трошкова и користи Програма реструктурирања запослених дала је изузетно високу интерну стопу рентабилности од 112 %, која указује на оправданост оваквог пројекта. Интерна стопа рентабилности је нешто нижа него у претходно презентираним Програму управо због законских измена које су се, пре свега, продужавањем дужине радног стажа запослених, неповољно одразиле на трошкове реализације програма.

б) Финансијска консолидација

Спровођење реформског приступа захтева значајна финансијска средства. У првој фази би се средства обезбеђивала из буџета и одлагања, односно делимичног опраштања пореских и квазипореских обавеза (нужан је договор са државом), из краткорочних комерцијалних зајмова („пакет спаса“) који би попунио временски период до обезбеђења дугорочних извора, као и продајом вишка железничке активе (имовине). За финансијско реструктурирање и модернизацију железнице већ су добијени повољни дугорочни зајмови од међународних финансијских организација. У другој фази Компанија би могла да емитује и обвезнице преко берзе (био би ојачан бонитет компаније) за отплату комерцијалних зајмова, при чему би држава била гарант извршавања обавеза дужника. Наравно, континуелно би се ишло на приватизацију ћерки-компанија, које нису везане за основну делатност. Истовремено, очекује се да држава треба да помогне у регулацији питања дугова (садашњих и будућих) како би омогућила Предузећу стартну основу за реструктурирање.

ц) Приватизација

У области железничког саобраћаја основни задатак комерцијализације и приватизације је побољшавање његове пословне

и технолошке ефикасности, омогућавање улагања капитала у железницу од стране заинтересованих домаћих и страних инвеститора ради стварања услова за њен даљи развој. При томе реструктурирање и комерцијализација треба да претходе приватизацији. Превоз путника и робе треба да буду комерцијалне активности и њихове тарифе треба да омогуће рентабилно пословање, тј. да покривају трошкове и обезбеђују одговарајућу добит. Приградски и градски путнички саобраћај треба и даље да се обављају по ценама нижим од трошкова и због тога је неопходна финансијска подршка (субвенције) државе (ПСО). Ове услуге, које би и даље имале „социјални“ карактер, треба да се обављају на бази уговора између железнице и државе у коме се одређују циљеви, овлашћења, одговорности и одређивање тарифа.

Приватизација железничких предузећа је сложен и дуго-трајан процес. До промена својинске структуре јавних железничких предузећа може доћи само уз сагласност оснивача, односно Републичке Владе. Програмом трансформације морају се дефинисати вредност и структура укупног капитала, циљеви који се желе постићи власничким променама, облик у које се предузеће трансформише, начин решавања питања запослених. С обзиром на специфичност железничког система и релативно дуг временски период приватизације, прво би требало створити услове за будуће оспособљавање сегмената железничких предузећа да постану профитабилни и интересантни за улагања приватних инвеститора. То подразумева раздвајање инфраструктуре, која би остала у државном власништву и за чије би пословне резултате била одговорна држава као власник, и комерцијалног дела који би могао делимично остати у државном власништву, док би се преостали део увео у поступак својинске трансформације. За рачун овог дела предузећа одговорност не би носила држава, већ управа железничког предузећа (КЖ).

ЖТП „Београд“ је после доношења Закона о железници из 1991. године основао 12 повезаних предузећа и једну установу (Завод за здравствену заштиту радника ЖТП „Београд“). Укупна вредност ових предузећа (према извршеној процени вредности капитала верификованој од Агенције за процену вредности капитала) износи 53,7 милиона ЕУР, уз напомену да је ревизија извршених процена вредности капитала, како за ћерке-фирме, тако и за ЖТП „Београд“ од стране овлашћене агенције за ревизију у току.

У почетној фази приватизације железнице све ћерке-компаније које се налазе ван основне делатности ЖТП ће изаћи на тржиште. То је неопходан реформски потез који је спровела већина земаља у транзицији (Пољска, Словачка, Естонија итд.). Приход који се при том оствари ће, поред комерцијализације железничке имовине, бити основа за финансирање реформе. У току је израда бизнис планова ћерки компаније који треба да помогну у давању одговора која предузећа треба приватизовати, а која реструктурирати и поставити одговарајући уговорни однос са ЖТП-ом.

4. Ваздушни саобраћај – авио-превозници

4.1. Авио-превозници у региону југоисточне Европе

а) Авио-превозници са седиштем у Србији и Црној Гори

JAT Airways

JAT је формиран 1947. године, а наследио је традицију предатног Аеропута који је основан 1927. године. До почетка деведесетих година, био је национални превозник бивше СФРЈ, располагао је флотом од 35 авиона (од тога 5 за дуголинијски саобраћај), превозио је годишње око 5 милиона путника и остваривао оперативни приход од преко 300 милиона долара годишње, на мрежи линија која је обухватала све важније центре у Европи, северној Африци и на Блиском истоку, као и више тачака у северној Америци и на Далеком истоку до Аустралије.

Поред основне делатности (превоз путника и робе у редовном и чартер саобраћају), JAT се бавио и другим делатностима: пружање техничких услуга, школовање летачког и осталог ваздухопловног особља, изнајмљивање слободних капацитета, пружање услуга из области туризма, хотелијерства и угоститељства, пољопривредна авијација и сл.

JAT је највећи део претходне деценије био под санкцијама, са веома редуцираним обимом саобраћаја и заустављен у модернизацији и развоју свих функција. Сада, на смањеном и економски руинираном тржишту, са вишком капацитета и персонала, са организацијом која није прилагођена новим условима, са превеликом флотом која је добрим делом застарела али је делимично још под дуговима, практично из почетка развија своје укључивање у светски саобраћај који је у међувремену битно промењен. Неопходно је хитно реструктурирање и рационализација пословања да би успешно пословао на измењеном тржишту.

У 2001. години је превезао 1,05 милиона путника, од тога 95% у редовном саобраћају, са следећом структуром по саобраћајним областима: дестинације у Европи 49% путника, домаће линије 42%, северна Африка 2% и Блиски исток 2% путника. У мрежи редовних линија је обухваћено 38 дестинација, од тога 3 у земљи, 29 у Европи и 6 ван Европе. Имао је 4.952 запослена. У државном је власништву. У последњих десет година је пословао са губитком.

Aviogenex

Aviogenex је основан 1968. године као чартер превозник, од стране спољнотрговинске фирме Генекс, превасходно за потребе њихових туроператорских фирми у иностранству. Распадом СФРЈ практично је изгубио тржиште. У условима драстично смањене тражње за авио- и туристичким услугама, *Aviogenex* је преживљавао захваљујући пословима изнајмљивања авиона на бази *wet leasa* (са посадама), чиме се и данас бави. За сада нема дефинисану стратегију будућег пословања.

Montenegro Airlines

Компанија је основана пре неколико година као акционарско друштво са 100% државног капитала. Члан је IATA и ERAA (Удружење Европских Регионалних Превозника) Поред постојећих рута за Београд, Будимпешту, Рим, Франкфурт, Цирих и Љубљану, отворили су и две нове, за Беч и Диселдорф. У 2001. су превезли 122 хиљаде путника у редовном саобраћају, од тога 63.000 у домаћем и 59.000 у међународном саобраћају. Превезао је и 32 тоне робе, а у чартеру 8,5 хиљада путника. У будућем развоју очекује дозволу за обављање међународног редовног саобраћаја и закључивање *interline* и СПА уговора са неким европским превозницима. Планирају експанзију на нова тржишта као што су Лондон, Амстердам, Париз и више фреквенција на постојећим дестинацијама. Остали послови укључују уговоре са туроператорима, нарочито из Немачке и Енглеске. За сада не показује жељу за озбиљнијом сарадњом са ЈАТ-ом.

б) Авио-превозници у осталим бившим републикама СФРЈ

Распадом СФРЈ, на том простору је настало више држава које имају своје националне компаније и авио-тржиште је испарцелисано. Међу њима се издвајају *Adria Airways* и *Croatia*

Airlines, (по обиму превоза упоредиве са ЈАТ-ом), које су се у значајној мери консолидовале као редовни превозници са сопственом флотом и примљене су у чланство АЕА. Остале компаније иако су учлањене у ИАТА, још немају у потпуности оформљену физиономију редовних компанија, раде углавном са краткорочно изнајмљеним авионима (често и посадама), и имају мали обим превоза у односу на прве три компаније. Посматрано по земљама, ситуација је у најкраћем следећа:

Словенија

Adria Airways је основана 1961. године под именом *Adria* Авио-промет и у бившој СФРЈ се бавила углавном чартер превозом. После распада СФРЈ постаје национални превозник Словеније, са аспирацијама да свој мали домаћи потенцијал повећа активним присуством на свим тржиштима бивше СФРЈ.

У 2001. години је превезла 800 хиљада путника (од тога 86% у редовном саобраћају) и 4,2 хиљаде тона робе. Саобраћај је обављала на 23 редовне дестинације, од тога 21 у Европи. Сарађује нарочито са Луфтхансом и АУА а има "code share" уговоре са више компанија. Структура власништва: 75% Словеначка корпорације за развој, 16% Словеначки инвестициони фонд и 9% Нова љубљанска банка. Има 577 запослених и 7 савремених авиона у флоти и то: 3 авиона *Airbus A320* и 4 *Canadair CRJ-200* (мањег капацитета). У 2001. години је остварила приход од 107,6 милиона евра и оперативни добитак од 752 хиљаде евра. У претходној години, *Adria Airways* је имала за 2 милиона долара мањи оперативни приход и губитак од 0,7 милиона евра

Хрватска

Croatia Airlines је основана 1991. године, после распада СФРЈ. У 2001. години је превезла 1,22 милиона путника, од тога 86% у редовном саобраћају и то 61% у Европи, 24% у домаћем саобраћају и 1% на линијама за Блиски исток. Такође је превезла 4,12 хиљада тона робе. Саобраћај је обављала на 21 редовној дестинацији, од тога 6 у оквиру Хрватске и 15 у Европи. Осим саобраћаја до главних европских центара, специјализовала се за превоз туриста до различитих дестинација на Јадранској

обали. Развија међународну сарадњу, посебно са Луфтхансом (маркетинг, *cod-share* на линијама за Немачку, техничко одржавање). *Croatia Airlines* је 92,6% у власништву државе. Има 977 запослених, и 10 авиона у флоти: 3 авиона *Airbus A320-200*, 4 *Airbus A319-100* и 3 *ATR-42-300*. У 2001. години је остварила оперативни добитак од 9,2 милиона евра (укупан резултат је негативан 13,4 милиона евра), при укупном приходу од 157,8 милиона евра. У 2000. години, је приход био 133,6 милиона евра а оперативни добитак 1,8 милиона евра

Осим *Croatia Airlines*, у Хрватској постоји регистрован и чартер превозник *Air Adriatic*, који обавља саобраћај са аеродрома Ријека користећи изнајмљене авионе: 2 МД81/82 и 1 Ф50.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина има две компаније које претендују да буду националне: *Air Bosna*, са седиштем у Сарајеву, обавља саобраћај са 12 дестинација, користећи три унајмљена авиона (1 ЈАК 42, 1 Ф50, 1 МД82), уз доста техничких и економских тешкоћа. *Air Srpska* је основана 1998. године са седиштем у Бања Луци. Саобраћај обавља авионом типа АТР-72 који је унајмљен од ЈАТ-а на АСМИ основи (са посадом, одржавањем, осигурањем). Програм за 2002. обухвата летове за Београд, Цирих и Тиват.

Македонија

Македонија је после 1991. имала неколико авио-превозника, који су више личили на агенције које организују превоз краткорочно унајмљеним авионима са оперативном подршком власника авиона (посада, одржавање), него на авио-компаније. Доношењем прописа и увођењем реда од стране Цивилних ваздухопловних власти, остали су само МАТ, кога је македонска Влада тек 2000. год номинувала за националног редовног превозника, и *Avioimpex* са статусом чартер превозника (који је на граници пропадања).

МАТ обавља саобраћај према више центара у Европи и имао је врло динамичан раст до 2000. године, када је превезао рекордних 318 хиљада путника. Због политичке кризе и оружаних

сукоба дошло је до пада промета и економских тешкоћа. У 2001. години је превезено свега 117 хиљада путника и 85 тона терета у редовном саобраћају и 6000 путника у чартеру. Са ЈАТ-ом има уговор о пословно-техничкој сарадњи и од њега узима у закуп авионе са посадама. Запошљава укупно 310 службеника.

ц) Остали авио-превозници на Балкану и у околним земљама

Грчки национални превозник *Olympic Airways* је највећи међу авио-компанијама балканских земаља, са обимом од преко 6 милиона путника у 2001 години, од чега 53% на домаћим релацијама, 37% у Европи и 10% у дуголинском саобраћају за Америку, Африку, Блиски и Далеки исток (Учешће ових сектора у транспортном раду је потпуно другачије, због разлике у просечној релацији). Компанија се суочава са озбиљним финансијским тешкоћама. Грчка влада, која је 100% власник *Olympic Airways*-а, предузима мере за консолидацију пословања пре него што изврши делимичну приватизацију ове компаније, која има 5300 запослених и флоту од 32 авиона. *Olympic Airways* је већински власник два мања грчка авио-превозника: *Olympic Aviation* са 20 мањих авиона који се бави претежно регионалним саобраћајем и *Macedonian Airlines* са 3 авиона који је специјализован за чартер саобраћај.

Румунски *Tarom* је у 2001. превезао 1,2 милиона путника, од чега 8% на домаћим линијама, 54% на европским, 21% на ваневропским дестинацијама и 17% у чартер саобраћају. Има 18 авиона и 2.700 запослених. Држава је власник 92,6% компаније, која је у 2000. години имала оперативни приход од 179 милиона долара. После неколико година са губицима, у 2002. је започело спровођење програма који треба да доведе до профитабилног пословања до 2005. године. Осим *Tarom*-а, у Румунији постоје још две компаније: *Romavia* (7 застарелих авиона за чартер превоз) и *Carpatair* (4 мања авиона за регионални саобраћај).

Бугарски *Balkan* је пример да приватизација националне компаније не мора довести до пословног и финансијског оздрављења, ако она није претходно добро осмишљена и припремљена. Бугарска Влада је продала свог националног пре-

возника израелској компанији, која није улагала у модернизацију и унапређење пословања, што је довело компанију у стање банкрота. Бугарске власти су нека права летења из билатералних уговора пребацила на бугарску компанију *Hemus Air*, која се бавила претежно чартер превозом. *Hemus Air*-а је у 2001. превезао на редовним линијама свега 54.000 путника, од чега 25.000 у домаћем саобраћају. У чартеру је 2001. превезао 178.000. путника. Располаже са 16 застарелих авиона за кратке и средње релације совјетске производње, са којима се не може постићи пословни успех на западном тржишту. Осим *Hemus Air*-а у Бугарској су регистрована још два чартер превозника, који такође располажу флотом руске производње. *Air Via* има 5 авиона ТУ 154, а *Bulgarian Air Charter* 4 авиона ТУ 154.

Мађарски *Malev* је у 2001. години превезао 2,2 милиона путника, од чега 93% у редовном и 7% у чартер саобраћају. Мрежа линија обухвата 42 дестинације, од тога 33 у Европи. Има 3.062 запослених и 25 авиона (4 за дуге линије, 15 за средње релације и 6 за регионални саобраћај) и у наруџбини 10 нових авиона. У последњих 10 година је остварио нагли развој, заменио совјетску флоту савременим авионима западне производње, увео дуголинијски саобраћај, оформио регионални саобраћај и остварио значајан транзитни саобраћај у Будимпешти. Активан је у развијању сарадње са неколико европских и америчких компанија, као и са алијансом *Sky team*. *Malev* је у власништву државних фондова 97,9%. У наредне две године, спровешће се програм реорганизације ради прилагођавања променама на тржишту. Осим *Malev*-а у Мађарској је регистрован чартер превозник *Travel service Hungary*, који располаже једним авионом Боеинг Б 737-400 (у закупу).

Чешки *ČSA* је пример компаније из једне од земаља у транзицији која је успешно спровела модернизацију и реструктурирање. У 2001. је превезла 2,9 милиона путника од чега 89% у редовном саобраћају (76% у Европи и 13% на дугим линијама). У 2001. је постао члан алијансе *Sky Team*-а захваљујући солидном пословању и формирању транзитних кретања у Прагу. У власништву је државе и њених институција. Има 30 авиона, 4.100 запослених и позитиван финансијски резултат.

Аустријска *AUA* је у 2001. имала 3,6 милиона путника у редовном саобраћају (72% у Европи 28% на ваневропским дес-

тинацијама). Она је у дугом периоду доследно градила концепт повезивања центара у западној Европи са центрима у источној и југоисточној Европи, стварајући снажне транзитне токове преко свог *hub*-а у Бечу. То је била добра основа за успешну експанзију на област интерконтиненталног саобраћаја у последњој деценији прошлог века. Има флоту од 37 авиона и у већинском је власништву државних институција. Власник је више мањих специјализованих авио-превозника, од којих посебно важну улогу у формирању транзитних токова има регионална компанија *Tyrolean Airways*.

Од компанија које су посебно активне на подручју југоисточне Европе, треба поменути поред AUA (која у томе има најдужу традицију), још и *CSA*, *Malev* и *Adria Airways*, који су у последњих 10 година нагло појачали своје присуство са циљем прикупљања и превоза путника из ових центара до удаљенијих европских и прекоокеанских дестинација, у транзиту преко својих *hub*-ова.

4.2. Постојећи ресурси у авио-саобраћају – флота, информациона технологија и аеродроми

а) Флота домаћих авио-превозника

Прописи и мере ваздухопловних власти, усмерени на заштиту човекове околине и повећање безбедности саобраћаја, постављају све оштрије услове и ограничења за коришћење застареле флоте, нарочитоу земљама ЕУ. Ови прописи се стално мењају и усаглашавају на нивоу ЕУ и ЕСАС (*European Civil Aviation Conference*) водећи ипак рачуна и о економском положају ваздушног саобраћаја. Са изласком из актуелне рецесије у авио-превозу, очекује се даље поштрвавање прописа у наредним годинама, нарочито у погледу дозвољеног нивоа буке и аерозагађења, као и година старости авиона. Југословенски авио-превозници морају пратити светске трендове у модернизацији флоте, не само због конкурентности и економије свог саобраћаја, већ и и као услов за приступ на тржишта развијених земаља Западне Европе.

ЈАТ располаже, (стање 31.08.2002.), флотом западне технологије од 22 оперативна и 9 приземљених авиона, следеће структуре:

- 16 авиона оспособљених за саобраћај без ограничења, укључујући земље ЕУ: 2 DC-9-30; 10 B-737-300 (од тога 1 авион унајмљен на 2 године); 3 ATR-72 (турбопроп за регионални саобраћај);
- 1 авион DC-10 (за дуголинијски саобраћај);
- 6 авиона способних за саобраћај само ван територије ЕУ: 4 DC-9-30; 2 B727-200;
- 9 авиона који су приземљени већ дуже време и предвиђени су за продају у садашњем стању или оспособљени/модификовани према захтеву купаца: 3 DC-9-30; 6 B727-200.

Просечна старост укупне оперативне флоте је 20,2 године, а по типовима: DC9 30,2; B727 24,7; B737 16,2; ATR72 11,9; DC10 23,3 године

Флота *Aviogenex*-а се састоји од 4 авиона који, због еколошких ограничења, не могу да лете у земље ЕУ. Састав: 1 авион B737-200 и 3 авиона B727-200A. Не располажемо тачним подацима о старости флоте *Aviogenex*-а, али је у сваком случају реч о авионима старијим од 25 година.

Montenegro Airlines располаже флотом од 3 авиона Fokker 100, који су оспособљени за саобраћај на територији ЕУ без ограничења.

б) Резервациони системи и информациона технологија

Ефикасан резервациони систем је моћно оружје у рукама авио-компанија за придобијање путника и побољшање пословања. Могућности које пружају савремени резервациони системи су вишеструке: осим основне услуге, у могућности су да путнику понуде комплетну услугу (хотелске резервације, *rent-a-car* услуге, карте за позориште итд.), а авио-компанији омогућавају аутоматизацију појединих функција, спровођење маркетиншких програма за повећање лојалности путника (*Frequent Flyer* програми) и обезбеђују мноштво података који се односе на сегментацију путника и могућност да се оптимизира однос између различитих категорија путника у авиону и на тај начин максимизира приход (програм *Revenue management*).

Значај који резервациони системи имају када је у питању доступност понуде потенцијалном путнику и високи трошкови око развијања и одржавања ових система, намећу потребу да се

кроз процесе удруживања и преузимања деле ресурси и консолидује мрежа резервационих система. У свету постоји неколико глобалних дистрибуционих система који обједињују понуду већег броја авио-компанија (*Gallileo, Amadeus, Worldspan*). Такође, постоји могућност да се на једном ГДС (глобални дистрибуциони систем) појави комплетна понуда и осталих ГД система, чиме је практично, понуда једне авио-компаније расположива корисницима у целом свету.

У последњих десетак година велике промене у области дистрибуције авио-услуга је направио Интернет. Могућност *booking*-а преко Интернета и избор најповољнијег *routing*-а за путовање, су две могућности које представљају преокрет у области дистрибуције авио-услуга. У Америци, као и у Великој Британији, преко 50% свих резервација изврши се путем Интернета (у осталим земљама Европе овај проценат је за сада значајно нижи и креће се до 15%). Могућност куповине авио-карте преко Интернета (*E ticketing*), значајно појефтиније трошкове око издавања карата и провизије агенција.

ц) Информациона технологија домаћих авио-превозника

После вишедеценијског коришћења сопственог резервационог система (JATARS), JAT је склопио уговор о коришћењу резервационог система „Lufthansa Systems” (*inventory system*) и „Amadeus” (*marketing system*), који је почео да функционише од априла 2002. године. Нови резервациони систем омогућава JAT-у директни пласман понуде кроз *Amadeus* и све друге глобалне дистрибуционе системе (до сада је ова веза била посредна). Ово практично значи да је његова понуда приступачна свуда у свету кроз продајну мрежу агената који су повезани са ГДС. Такође, корисници Интернета, преко одговарајућег сајта (за ГДС *Amadeus* то је *Amadeus.com*) могу сами изабрати најповољнији *routing* до жељене дестинације, уз различите опције (нпр. ако желе лет одређеним превозником и сл.). Када су у питању различите опције резервационог система које унапређују услугу авио-превозника (нпр. софтверски пакети типа *Revenue Managemnt, On line booking, Frequent Flyer* програми и сл.), они још увек нису у функцији код JAT-а.

У поређењу са неким авио-компанијама из бивше СФРЈ (*Croatia Airlines, Adria Airways*), приметно је извесно заостајање JAT-а по питању информационе технологије, што је по-

следица вишегодишњих санкција и изолације земље, када се у овакве развојне пројекте није могло ни ићи. Обзиром да за разраду и имплементацију програма који користе савремени маркетинг дистрибуциони системи (*Revenue management*, *FF* програми, *On line booking* и сл.) треба више од годину дана, а за неке програме које траже постојање одређених предуслова и много више (*E ticketing*, тј. продаја преко Интернета подразумева развијен систем безготовинског плаћања путем кредитних картица, развијену мрежу Интернет прикључака и сл.), вероватно је да ће ЈАТ-у за достизање савремених европских редовних авио-компанија, на плану информационих технологија, бити потребно неколико година. Јасно је да ће за евентуално прикључивање ЈАТ-а некој од алијанси, предуслов бити унапређење његове информационе технологије.

Montenegro Airlines нема аутоматизован резервациони систем, као ни остале мале авио-компаније из бивше СФРЈ (*Air Bosna*, *MAT*, *Air Srpska* и остале) јер, због малог обима рада и ограниченог тржишта на коме делују, немају потребу за интензивним развојем информационе технологије.

д) Значај аеродрома за развој авио-превозника

За авио-превозника који концентрише свој саобраћај у једном или више чворишта (*hub*), *hub* аеродром је један од кључних фактора његовог даљег развоја. При томе, за развој аеродрома и авио-превозника који концентрише саобраћај на том аеродрому, није значајна само понуда мреже линија и број дневних фреквенција и прикључних веза са тог аеродрома до одређених дестинација, већ и остали фактори који могу утицати на опредељивање путника. Ту се пре свега мисли на квалитет услуга и третман путника у трансферу, као и различите погодности које нуде аеродроми за трансфер путнике (*free shop*-ови, специјални *lounge* за смештај транзитних путника, специјалне погодности за путнике бизнис класе, ресторани и сл.). Због тога велики авио-превозници, као и алијансе, улажу велике напоре да, у сарадњи са ваздухопловним властима и аеродромским управама, учине своје *hub* аеродроме функционалним и привлачним за све кориснике превоза а посебно за транзитне токове.

Овде не треба занемарити ни трошкове коришћења појединих аеродрома (*Infrastructure fee*, ваздушни мост), као зна-

чајан фактор за развој неког аеродрома у *hub* аеродром. Политика аеродромских трошкова мора бити усаглашена са развојним циљевима ваздушног саобраћаја једне земље и развојним циљевима националног *hub*-а потпуно неконкурентним, јер значајно утичу на оперативне трошкове свих, па и националног превозника, који има највећи интерес за развој домаћег аеродрома.

У овом смислу, потребно је нагласити да развој транзитног саобраћаја на аеродрому Београд представља стратешки интерес за националног превозника, али такође и за Аеродром, Град, Регију и Земљу. Због тога, евентуална одлука о стварању *hub*-а у Београду треба да буде предмет државне саобраћајне политике, а развојни програми за све компоненте авио-превозног система и инфраструктуре која то треба да подржи, морају бити координирани и синхронизовани.

е) Стање осталих капацитета који су везани за авио-саобраћај

С обзиром да су ЈАТ и аеродром Београд, били конципирани за много већи обим рада и веће тржиште, постоји развијен велики број помоћних делатности које су, у већој или мањој мери, везане за авио-саобраћај. Ове делатности су, с обзиром на смањено тржиште, предимензионисане, али постоји могућност да, уз одређена улагања, остварују приходе од трећих лица, посебно ако се узме у обзир да се на простору бивше СФРЈ створио велики број малих авио-компанија које немају могућности и интереса да развијају сопствене помоћне делатности.

За одржавање своје флоте, као и потребе трећих лица, ЈАТ располаже техничком базом, оспособљеном за одржавање свих авиона, мотора и компоненти (изузев најтемељнијег, „Д” прегледа за авион DC-10). Техничка база располаже хангарима за текуће и инвестиционо одржавање, моторском радионицом, пробним столом, и другом опремом, пратећом инфраструктуром и високо стручно специјализованим и лиценцираним кадровима.

Пилотска академија у Вршцу бави се школовањем посада, како интерно за потребе ЈАТ-а, тако и екстерно за остале кориснике. У ту сврху, Пилотска академија располаже са 26 авиона типа С-172/152, 2 авиона С-130, 3 авиона PA-31Т, 2 авиона С-402 као и хотелом за смештај посада и осталих гостију.

Школски центар у Београду се бави школовањем кадрова различитог профила: летачког особља за одређене типове саобраћајних авиона, проверама знања и обуком осталог особља (STW/STD, комерцијално особље, техника и сл.).

Привредна авијација је лоцирана у Београду и Вршцу. Бави се пружањем услуга пољопривредним и комуналним организацијама. Укупно располаже са 14 авиона М-18, 11 авиона АН-2 и 1 авионом АГ-САТ, хангаром и опремом за одржавање авиона.

На аеродрому Београд постоје два *Catering*-а, која се баве производњом авио-оброка. ЈАТ-ов *Catering* је димензионисан за производњу 6-8.000 obroka дневно, док је *Catering* Аеродрома Београд знатно мањих капацитета.

Иако у развој ових делатности није улагано годинама, могућа су два решења:

- димензионисати их у складу са потребама постојећих корисника
- упослити их радом за трећа лица као посебне фирме или профит центри.

Цео систем делатности везан за обављање авио-саобраћаја (национални превозник, аеродром Београд) је у власништву државе и налази се у фази реструктурирања. Тим пре што је ЈАТ под великом теретом старих дугова, које у претходних десет година није могао да отплаћује, неопходно је да се ослободи терета свих непрофитабилних делатности, које му онемогућавају консолидовање пословања и да у исто време модернизује све функције које су од виталног значаја. Иако се веома успешно вратио на међународно тржиште после двоструких санкција (1992-1994. и 1998-2000.) и остварује високе стопе раста, нарочито у евромедитеранском саобраћају, ЈАТ због терета прекапацитираности и непрофитабилних допунских делатности, и даље има губитке.

4.3. Досадашњи резултати авио-саобраћаја у Југославији и могућности за даљи развој

Десетогодишње пропадање привреде Србије и Црне Горе у великој мери се одразило и на авио-превознике. Некада успешна и велика компанија и у европским и у светским оквирима, ЈАТ се нашао у великим проблемима. Основне тешкоће са

којима се данас суочава су: заостајање у развоју; вишак капацитета и запослених; стара флота и терет старих дугова; осиромашено тржиште. Ситуација код *Aviogenex*-а је можда још тежа, јер се туризам, као главно циљно тржиште *Aviogenex*-а, опоравља веома споро и не може имати ранији потенцијал.

а) Тржиште и његове промене

У периоду од 1995-2001. године из/за Југославију се превозило између 250 хиљада и 1,3 милиона међународних путника преко 4 међународна аеродрома (Београд, Приштина, Подгорица и Тиват). После 1998. године, ЈАТ више не лети са аеродрома у Приштини. Осим ЈАТ-а у превозу међународних путника, учествовале су и стране авио-компаније (*British Airways, Lufthansa, Swiss/Swissair, Alitalia, Olympic, ČSA, AUA, Adria*), као и домаћи превозници (*Montenegro Airlines, Aviogenex*). У превозу путника у међународном саобраћају ЈАТ је учествовао са 45% до 60% (детаљније по годинама у следећој табели). На упоредним дестинацијама (на којима паралелно лете и ЈАТ и стране авио-компаније), које чине од 49% до 64% укупног међународног тржишта, ЈАТ је превозио између 29% и 53% од укупног броја превезених путника.

Табела 4.1.

Укупан остварени путнички саобраћај

	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Укупан међународни саобраћај					
ЈАТ	60%	57%	47%	45%	47%
Страни превозници	38%	38%	46%	45%	47%
Домаћи превозници	2%	5%	7%	10%	6%
Упоредне дестинације					
ЈАТ	53%	47%	29%	50%	51%
Страни превозници	47%	53%	71%	50%	49%
Учешће упоредних дестинација у укупном ЈАТ евромедитеранском саобраћају					
	64%	64%	49%	57%	59%

На једином дуголинијском авиону у својој флоти DC-10, ЈАТ је обављао дуголинијски саобраћај у периоду од новембра 1997. до фебруара 1999. године на линији за Пекинг, и превезао укупно 45,6 хиљада путника.

У домаћем саобраћају ЈАТ је у претходних 7 година превозио између 256 и 548 хиљада путника, док је *Montenegro Airlines* у домаћем саобраћају превозио до 70 хиљада путника. Изаолација земље, визни режим и низак стандард домаћег становништва који представљају ограничавајуће факторе за развој међународног саобраћаја, биле су, уз изузетно ниске домаће тарифе (у 2000. години око 20 УСД) подстицаји за развој домаћег саобраћаја. Овај вид саобраћаја има значајан потенцијал, али његова даља перспектива зависиће од више фактора (политика, стандард, тарифе, флота).

б) Могућности за даљи развој авио-саобраћаја у Србији и Црној Гори

Анализирајући постојећу ситуацију у авио-саобраћају Србије и Црне Горе, као и институционалну регулативу везану за ваздушни саобраћај, сматрамо да ће даљи правци и интензитет развоја авио-саобраћаја у Србији и Црној Гори зависити од развојне политике ЈАТ-а и *Montenegro Airlines*-а, као и од државне саобраћајне политике која треба да се формира на нивоу Србије и евентуално нове заједничке државе. У овом поглављу ће бити изнети ставови пословне политике који су у авио-компанијама већ дефинисани или се о њима размишља на нивоу стручних служби и руководства, као о развојним правцима и алтернативама који су у фази разматрања. Што се тиче стручне групе која је аутор овог материјала, њено мишљење ће бити изнето у завршном поглављу, у оквиру предлога и препорука за формирање саобраћајне економске политике земље.

Развојни планови *Montenegro Airlines*-а ће у великој мери зависити од даљег развоја политичке ситуације у погледу односа две републике у оквиру заједничке државе. Ова компанија је за сада дефинисана као регионални превозник, који жели да развија и међународни саобраћај, али, с обзиром на мали потенцијал домаћег тржишта, само до мањег броја дестинација. У односу на досадашње резултате и очекиване стопе раста међународног редовног саобраћаја из Црне Горе, у наредних 5 година очекивани број путника у овој врсти саобраћаја би могао

да се креће до 100 хиљада. У наредном периоду, треба очекивати дефинисање статуса ове компаније у међународном редовном саобраћају (регионални превозник или национални превозник Црне Горе) и јасно опредељење у погледу партнерских односа са ЈАТ-ом (до сада није постојала никаква сарадња, а *Montenegro Airlines* је нудио превоз до одређених дестинација у Европи преко Љубљане, у сарадњи са *Adria Airways*-ом). Решавање питања власништва аеродрома Тиват и Подгорица, могу довести до промене односа ове две компаније, што ће, у сваком случају бити позитивно за развој привреде обе земље.

Развој чартер саобраћаја у Црној Гори, домаћег и међународног, зависиће од великог броја фактора (опоравак туризма, економски развој, политички фактори, развој аеродрома и сл.).

У ЈАТ-у се током 2002. године доста радило на доношењу програма економског опоравка, као и дефинисању пословне и развојне стратегије. У наредном периоду, ЈАТ се определио на динамичан развој најпрофитабилнијег сегмента свог саобраћаја, а то је редован евромедитерански саобраћај. Процене су да ће у 2002. овај сегмент саобраћаја у односу на претходну годину порасти за 22%, што је, с обзиром на окружење у коме још увек владају рецесивни трендови, веома висока стопа раста. За евромедитерански саобраћај, ЈАТ планира ангажовање авиона Б737-300. Обзиром да се у наредном периоду очекују мање стопе раста (нешто изнад просека ИАТА-е, за унутар европски саобраћај), ЈАТ-у ће до 2005. године бити потребно 9, а до 2007. године 10 авио-јединица за средњелинијски саобраћај. С обзиром да су, кроз Уговор о пословној и техничкој сарадњи ЈАТ-а и МАТ-а, у Македонији ангажована 2 ЈАТ-ова авиона Б737, ЈАТ има у плану да унајми 3 додатне авио-јединице истог или нешто већег капацитета него што су авиони Б-737-300. Куповину нових авиона, упркос потписаном уговору са AIRBUS-ом (уговор је потписан 1998. године, и односи се на куповину 8 авиона А319), ЈАТ је одложио док се не спроведе план за реструктурирање ЈАТ-а, који ће ресурсе компаније прилагодити потребама тржишта и ослободити основну делатност терета непродуктивних споредних делатности (привредна авијација, пилотска академија итд.).

Потребе за новим авионима су, када је у питању средњелинијски саобраћај, процењене на нижем нивоу него 1998. године (крајем те године уведене су санкције ЕУ на ваздушни саобраћај које су трајале 2,5 година и које су успориле развој компаније за 3-5 година). ЈАТ процењује да ће му до 2005. године

недостајати 2-3 авиона, до 2007. још једна, а до 2010. још 2 авио-јединице. Обзиром на интензивирање саобраћајних токова, нарочито према неким европским *hub*-овима за интерконтинентални саобраћај (Париз, Цирих, Франкфурт, Амстердам), ЈАТ ће ући у набавку нешто већих капацитета од постојећих (150-170 седишта). Према овим проценама, ЈАТ ће ући у набавку још 5-6 авиона до 2010. године, али још увек није дефинисан начин и динамика набавке (вероватно да ће се само делом одделити за нову флоту, а делом за набавку старијих типова авиона кроз *lease purchase agreement*).

ЈАТ ће свој чартер саобраћај развијати само као допуну редовном саобраћају. Процене су да на овом нивоу развијености туристичког тржишта и изразите сезоналности чартер саобраћаја (лето, Божић и Нова година), не постоје услови за развој чартер саобраћаја као посебне делатности, са сопственим капацитетима.

С обзиром на гео-стратешки положај, ресурсе и традицију, ЈАТ сматра да има услове да свој матични аеродром у Београду развије у регионални *hub* аеродром, али то ће у великој мери зависити од развоја дуголинијског саобраћаја и саобраћаја ка Блиском и Средњем истоку и Африци). Стога ЈАТ у наредном периоду планира јачање свог регионалног саобраћаја (бивше републике СФРЈ, Румунија, Бугарска), који би имао двојаку улогу:

- повезивање држава југоисточне Европе и Балкана – превоз локалних путника
- скупљање путника из других центара (градава) у региону, који би преко Београда могли бити превезени до неке друге тачке у Европи, Блиском и Средњем истоку, као и у дуголинијском саобраћају.

За обављање регионалног саобраћаја ЈАТ има на располагању 3 авиона АТР-72 капацитета 58 седишта. У наредних 5 година ЈАТ-у ће ови капацитети бити довољни за обављање планираног регионалног саобраћаја (Бања Лука, Сарајево, Љубљана, Загреб, Скопље, Солун, Трст, Праг).

Домаћи саобраћај, који повезује Београд са црногорским аеродромима (Тиват и Подгорица) имао је доста динамичан развој у претходном десетогодишњем периоду. Осим превоза локалних пуника, ЈАТ има интерес, да путницима из Црне Горе, повећа пуњење на својим међународним летовима. Овај саобраћај је, упркос високој попуњености путничке кабине (око

75% на нивоу године), на граници профитабилности, због ниских тарифа и изузетно високих цена неких инпута (цена горива је у земљи оптерећена порезима и акцизама и већа је за 120 УСД по тони од цена које плаћају страни превозници у Београду, високе таксе прелета итд.). У домаћем саобраћају ЈАТ планира 300-350 хиљада путника годишње, у наредних 5 година. Овај саобраћај обављаће се на флоти за средњелинијски и регионални саобраћај (Б737 и АТР-72, што ће повећати коришћење ових авиона и смањити фиксне трошкове по јединици), а биће и ангажован један авиона типа DC-9.

Упркос томе што располаже авионом за дуголинијски саобраћај (авион DC-10), ЈАТ не планира развој редовног дуголинијског саобраћаја у наредне три године. С обзиром да је ова врста саобраћаја базирана на високом пуњењу кабине и ниским јединичним тарифама, ЈАТ би, до евентуалног отварања дуголинијског саобраћаја требало да консолидује мрежу регионалних линија, које би имале значајну функцију *feeder*-а за дуге линије. Уколико би се ЈАТ после 2005. године определио да обавља дуголинијски саобраћај, било би неопходно ангажовање још једне авио-јединице или продаја постојећег авиона и закуп две јединице другог типа (јефтинеји у експлоатацији).

С обзиром на тешкоће у пословању у претходној деценији и терет старог дуга који му онемогућава даљи развој, ЈАТ уз помоћ Јединице за реструктурирање Владе Републике Србије, има у плану спровођење трансформације ЈАТ-а у систем састављен од више зависних и независних предузећа, којима је циљ профитабилно пословање. Основна делатност (*core business*) је авио-компанија која ће се бавити само обављањем авио-саобраћаја. Авио-компанија је оснивач (евентуално са страним партнерима) зависних предузећа, која, осим што пружају услуге за авио-компанију, самостално послују на тржишту (катеринг, хандлинг услуге, превоз путника или посада, техничко одржавање и сл.). Независна предузећа ће се формирати од делатности које нису везане за обављање саобраћаја и могу да послују самостално на тржишту (привредна авијација, хотели, аеродроми). На овај начин сви напори ЈАТ-а биће усмерени на трансформацију основне делатности, чиме се повећавају шансе за успешно реструктурирање.

5. Ваздушни саобраћај – инфраструктура

Основна ваздухопловна инфраструктура састоји се из: ваздухопловних пристаништа, аеродрома и ваздушних путева који повезују пристаништа. Ваздухопловна пристаништа представљају инфраструктурне објекте у ужем смислу, док ваздушни путеви и ваздушни простор у околини пристаништа (терминални ваздушни простор) представља инфраструктуру по томе што је то организован простор у коме је техничким средствима и услугама омогућен безбедан саобраћај ваздухоплова.

Ваздухопловна пристаништа се састоје из простора којим се крећу ваздухоплови (ваздушни део пристаништа који се састоји из полетно-слетних и рулних стаза и платформи), пристанишних зграда (путничких и робних), паркинга, унутрашњих путева, осталих зграда и инсталација. Сваки од горе наведених елемената може имати посебан третман са економског аспекта.

Ваздушни простор, укључив путеве и терминал, „опремљен је” средствима која првенствено омогућавају кретање ваздухоплова жељеним путањама (навигацију). Данас су то првенствено радионавигациона средства, укључујући и сателитске системе. Поред тога, постоје и радарски и рачунарски системи који омогућавају управљање саобраћајем у циљу раздвајања ваздухоплова и експедитивности.

Функционисање пристаништа и ваздушног простора (путева и терминала) условљено је постојањем још два инфраструктурна система: телекомуникационог и метеоролошког. Ова два система су се делимично укључили и у ваздухопловну инфраструктуру, тако да су њен део и служе јој ексклузивно, а поред тога делимично се користе општи системи који служе у шире неваздухопловне сврхе.

5.1. Постојеће стање инфраструктуре ваздушног саобраћаја

Аеродром Београд је почетком 2004. године практично још увек био једино активно ваздухопловно пристаниште у Србији, односно аеродром на коме се обавља јавни превоз. Капацитети аеродрома задовољавају данашњи обим саобраћаја од око 1,6 – 1,7 милиона путника годишње, што је око половине максималног обима саобраћаја са краја 1980-тих година. У току је рехабилитација маневарских површина и увођење новог светлосног обележавања које омогућава коришћење у условима веома мале видљивости. Такође је у току процедура за обнову застареле опреме, на основу кредита Европске банке за обнову и развој (EBRD) у износу од 13 милиона ЕУР.

Аеродром Ниш, који је раније имао мешовиту војно-цивилну намену, био је значајно оштећен током НАТО бомбардовања. Након извршене реконструкције за обављање јавног саобраћаја је оспособљен октобра 2003. године. Реконструкција је првенствено обухватила маневарске површине, светлосни систем (помоћ Краљевине Норвешке) и изградњу контролног торња.

Аеродром Приштина функционише као аеродром мешовите намене, али нису доступни подаци о стању. Процењује се да је саобраћај веома значајног обима и да би могао да достигне ниво од око милион путника у овој години. Овај аеродром није предмет анализе, с обзиром на специфичан статус Косова и Метохије, односно на чињеницу да у овом тренутку ефективно не потпада под саобраћајну политику Србије.

Аеродром Вршац се не користи за јавни саобраћај (осим такси), већ служи првенствено као школски аеродром, као и за активности генералне авијације. Могао би да се користи за јавни превоз регионалног типа.

Постоје предлози да се неки од војних аеродрома отворе за могућност улагања у оспособљавање за мешовити саобраћај. То се односи на аеродроме Лађевци (Краљево), Поникве (Ужице) и Сомбор. Поред наведених, треба поменути и аеродром Бор који има инфраструктуру која би омогућавала јавни превоз регионалног типа.

Инфраструктура (опрема и инсталације) на ваздушним путевима и у контроли летења углавном је веома стара и технолошки застарела, одржава се у исправном стању, али је неопходна замена новом и савременом. Навигациона средства треба делимично заменити новим. Радарски системи за надзор ваз-

душних путева су делимично модернизовани средином 1990-тих, да би били поново обновљени након што су оштећени током НАТО бомбардовања. Потребна је делимична обнова и набавка нових радарских система и одговарајућим радарима је потребно опремити све аеродроме, а посебно аеродром Београд.

Рачунарски системи за праћење и управљење саобраћајем су потпуно застарели и потребна је набавка нових. Они треба да буду у складу са захтевима окружења, односно према програму „хармонизације” система контроле летења у Европи. Телекомуникациона опрема у контроли летења је делимично модернизована, али не и у потпуности. Метеоролошка опрема такође захтева модернизацију. Поред обнове опреме неопходно је и проширити постојећи или изградити нови објекат обласне контроле летења у Београду.

Процена је да је за горе наведене обнове и изградњу потребно око 100 милиона ЕУР.

5.2. Институционални оквир и структура управљања

Аеродром Београд је јавно предузеће. Начелно посматрајући, оснивач јавних предузећа је Република Србија. Републичка Влада именује Управни одбор јавног предузећа, а овај Директор предузећа. У случају аеродрома Београд, међутим, на основу специфичне законске регулативе из 1992. године као оснивач одговарајућег предузећа појављује се Југословенски Аеротранспорт (*JAT Airways*), што доводи до, у најмању руку, нејасних имовинско-правних и пословних односа. Свакако да ће реструктурирање ЈАТ-а бити повезано са налажењем адекватног решења за Аеродром Београд. Решење ће вероватно поћи од препоруке да инфраструктура треба да остане под неким обликом државне контроле.

Контрола летења је у надлежности Агенције за контролу летења Србије и Црне Горе која је формирана на нивоу државне заједнице и то одлукама скупштина држава чланица.

5.3. Постојећи начин финансирања

Данашњи начин финансирања аеродрома као јавног предузећа заснован је на комерцијалном пословању са јасно видљивим приходима и расходима.

Приходи се састоје из дела који долази од ваздухопловних активности (слетања и опслуга ваздухоплова као и од путника директно) и дела који се састоје од прихода од неваздухопловних делатности (угоститељство, трговина, паркинг, итд.). Услуге везане за ваздухопловне активности наплаћују се према постојећем ценовнику и на основу уговора са превозницима или другим корисницима. Није јасно да ли је ценовнику услуга заснован на прецизно одређеним трошковима. Ту се поставља питање ефикасности у пружању услуга узимајући у обзир проблем контроле цена јер се не зна да ли се ради о систему заснованом на трошковима (*cost-based*).

Значајно је напоменути да, на бази уговора два јавна предузећа, постоји значајна разлика у ценама услуга које се пружају домаћем редовном превознику (ЈАТ *Airways*-у) које су неколико пута ниже од цена одговарајућих услуга страним превозницима. Како домаћи превозник учествује у укупном саобраћају са око две трећине, то значи да је на основу постојећих финансијских извештаја тешко донети закључак о успешности пословања предузећа. То отвара додатни проблем утврђивања конкурентности домаћег превозника.

Друга значајна чињеница везана је за начин на који је код нас финансирана градња или доградња најзначајнијих аеродромских капацитета (маневарских површина, пристанишних зграда, и сл.). То су најчешће била бесповратна улагања савезне државе (нпр. реда величине 50% средстава код градње нових аеродрома), републике (нпр. реда величине 30% средстава код градње нових аеродрома), док је остатак покривао град, регион или сам аеродром ако се радило о проширењу постојећих капацитета.

Код значајног броја аеродрома радило се о мешовитим аеродромима, где се најчешће на постојећим војним аеродромима дограђивао цивилни пристанишни комплекс (слично предлогу за постојеће војне аеродроме у Србији). Ово је значајно умањивало трошкове јер је најзначајнији део инфраструктуре био поклоњен одоносно дат на бесплатно коришћење. Чињеница да је значајан део прихода умањен због повлашћеног статуса главног корисника услуга, као и да је део трошкова умањен због непостојања ануитета, односно амортизације за добар део инфраструктуре, доводи у питање оцену пословања ваздухопловног пристаништа.

Начин финансирања рада контроле летења, донедавно Савезне управе за контролу летења (SUKL), био је у СФРЈ, односно СР Југославији из савезног буџета, па је и комплетан

приход од накнада за прелете такође одлазио у буџет. Финансирање опремања и рада контроле летења заснивало се на предлогу плана развоја (обично средњорочног) који је усвајала Савезна Влада. На основу овог плана сачињен је годишњи план, који се у основи састојао од улагања у развој и оперативних трошкова и који је такође усвајала Савезна Влада пре него што би га укључила у свој буџет.

Приходи од наплата за коришћење услуга контроле летења (и навигационих уређаја) су функција обима саобраћаја, али и јединичне цене за услуге контроле летења (*unit rate*). Од значаја за овај извештај је како се одређује јединична цена. По међународним нормама (ICAO), није дозвољена наплата таксе за прелет, већ искључиво компензација трошкова држави која обезбеђује услуге контроле летења и коришћење навигационих уређаја на својој територији. Ови трошкови подразумевају све од улагања у опрему до трошкова администрације везане за ову делатност. Трошкови се затим распоређују на кориснике (летове) у функцији њиховог ангажовања система и карактеристика ваздухоплова (постоји прецизно разрађен метод, ICAO, EURO-CONTROL), чиме се долази до јединичне цене.

Суштина напред изнетог је да се наплата услуга коришћења ваздушног простора (контрола летења и навигациони уређаји) мора заснивати стриктно на трошковном принципу, при чему се јединична цена прилагођава годишње (методом покретних просека) тако да приходи буду једнаки трошковима. У случају буџетског финансирања служби као што је било у случају SUKL, и при релативно стабилној јединичној цени, то обично није случај и може се десити да трошкови (годишњи) буду знатно већи (на пример, ако би се радило о крупним улагањима у нову опрему), али и знатно мањи од прихода.

Формирањем Агенције за контролу летења СЦГ приступ финансирању се у основи променио, будући да накнаде за прелет представљају изворне приходе саме Агенције.

5.4. Расположива средства и потребе

Према напред наведеном стању и локацијама ваздухопловних пристаништа (аеродрома), видљиво је да постоје потенцијали за релативно добру покривеност територије Србије аеродромском мрежом уколико би се активирали, реконструисали и доградиле постојећи капацитети. Активирање мреже аеродро-

ма било би оправдано само уколико би се појавили превозници који би били заинтересовани за коришћење аеродрома ове мреже. То би првенствено требало да буду превозници који би обављали регионални превоз. Међутим, за сада још увек нема таквих превозника.

Као што је већ речено, капацитет аеродрома Београд је такав да задовољава садашње потребе. Проблем би могла да представља једина полетно-слетна стаза уколико би из било ког разлога морало да дође до њеног затварања. Капацитети постојећих алтернативних аеродрома-кандидата су значајни у погледу маневарских површина, док би у случају активирања војних аеродрома било неопходно изградити цивилне пристанишне комплексе одговарајућих капацитета.

Потенцијална мрежа будућих ваздухопловних пристаништа могла би бити предвиђена на основу оцјене путничког (авио-путници) потенцијала региона. За аеродроме са довољним потенцијалом требало би заинтересованим инвеститорима омогућити израду мастер планова и анимирање како превозника, тако и потенцијалних путника. На основу оцјене одзива давалаца и корисника услуга превоза, потенцијални улагач може донети одлуку о евентуалним даљим акцијама у циљу активирања аеродрома за јавни превоз.

Код система контроле летења тренутно не постоји значајан проблем капацитета. Проблем који је акутан је техничка и технолошка застарелост највећег дела система у овој служби. Техничку застарелост би било релативно једноставно решити, али је неопходно истовремено одредити и потребне технолошке карактеристике новог система које зависе од задатака који се пред систем постављају, како сада тако и у будућности.

Задатак система контроле летења одређује се мастер планом система. Мастер план се заснива на постојећем стању, прогнози саобраћаја на простору који план третира и улози коју систем треба да има у опслуживању тог саобраћаја. Улога система зависи од подела улога између система суседних простора, као и од евентуалне хијерархијске поделе у оквиру неког обједињеног (више држава) система контроле летења.

Саобраћај који опслужује контрола летења састоји се из терминалног (који започиње или се завршава на нашој територији) и транзитног (прелети). Постојећи транзитни саобраћај је знатно интензивнији од терминалног што ће вероватно бити случај и убудуће имајући у виду наш положај и трендове саобраћаја (раст у границама 5-10% са обе врсте саобраћаја). По-

требје за услугама контроле летења ће, значи, расти у региону, а питање је политике шта од тих потреба будући систем треба да задовољи.

Ситуација у региону је релативно сложена у односу на раније „класичне” односе између контрола летења, како у погледу постојећих решења тако и у погледу планова за будућност. Некадашња SUKL је, на пример, данас провајдер у БиХ заједно са Хрватском. СЕАТS (*Central European Air Traffic System*) коме припадају Мађарска, Хрватска и БиХ је у настајању и пружаће услуге саобраћају у прелету у горњем ваздушном простору у коме се обавља највећи део транзита. На југу постоји удруживање три државе, Грчке, Македоније и Албаније са сличним циљем. Инвестиције у системе Румуније и Бугарске превазилазе потребе контроле летења тих земаља.

Један од циљева саобраћајне економске политике је да се одреди наша стратешка улога у будућем регионалном и европском систему контроле летења, како на основу расположивих могућности (саобраћајне потребе, наши потенцијали, политички фактори, итд.) тако и на основу циљева вишег реда који буду установљени државном политиком (интеграција у Европу, повећање прихода, одрживост развоја, итд.).

5.5. Последице постојећег стања на саобраћај и привреду у целини

Постојеће стање аеродромске инфраструктуре нема данас значајног ограничавајућег утицаја на потенцијални раст саобраћаја. Аеродром Београд, за сада, има довољно основних инфраструктурних капацитета да омогући удвостручавање путничког превоза и вишеструко већи робни превоз. Уколико дође до убрзања привредног раста требало би исти пратити адекватном понудом превозних услуга.

У случају робног превоза могло би се рећи да би боља понуда превозних услуга (истовремено са понудом специфичних производних услуга као што је, на пример, дорада и сл.) могла да буде фактор привредног развоја. Као и код путничког превоза и овде је у питању незаинтересованост превозника. Како наше тржиште није либерализовано и не може се појавити (постојећи) страни превозник, то се не може поуздано рећи да ли се ради о стварном непостојању економског интереса за организовањем превоза.

Постојеће стање инфраструктуре контроле летења у овом моменту не утиче на систематско ограничавање саобраћаја. Технички застарела опрема може довести у питање квалитет услуге у смислу повременог ограничавања обима саобраћаја и смањења редовности у случају отказа или учесталих поправки и одржавања система.

Функционисање постојећег система контроле летења нема непосредног утицаја на привреду. Ово је данас доста аутономан систем који користи скоро искључиво страну опрему тако да се не јавља као значајан клијент домаћој производњи. Постојећи систем контроле летења представља значајан извор прихода који су вишеструко већи од трошкова. С обзиром на настојања да се интегришемо у европске институције и организације, мало је вероватно да ће постојећи начин финансирања остати исти у наредном периоду.

5.6. Практична питања ефикасног функционисања система финансирања и управљања

а) Начини покривања трошкова инфраструктуре

Финансирање трошкова аеродромске инфраструктуре у директној је функцији власништва над аеродромима. Поред тога, финансирање улагања може се разликовати од финансирања (субвенција) експлоатације односно оперативних трошкова. Држава или локалне власти могу учествовати и у улагањима, а ређе и у покривању дела оперативних трошкова.

Финансирање трошкова контроле летења креће се од случаја бесплатног коришћења услуга ове службе, као што је то случају САД, па до прецизно развијеног механизма одређивања дела трошкова које путем накнаде преузимају корисници (EUROCONTROL).

У последњој деценији у свету се јављају проблеми са финансирањем развоја система контроле летења као и са ефикасношћу њеног функционисања. Једно од решења које се примењује за ове проблеме заснива се на покушају да се ова служба издвоји из државне управе, којој је традиционално припадала, и да се комерцијализује.

б) Институционална решења и механизми

Власништво над аеродромима има веома различите облике. Оно се креће од државног власништва и управљања преко административног тела (Шпанија, Португал, Норвешка, Шведска, Грчка, осим новог аеродрома у Атини), преко предузећа која су стопроцентно у државном власништву (Француска), деоничарских друштава у којима су држава и локалне власти једини деоничари (Холандија, Немачка итд.), па до класичних деоничарских друштава (Велика Британија). У САД аеродроми припадају локалним заједницама тј. градовима или општинама, а ређе држави. Приватни сектор не учествује у власништву аеродрома за јавни саобраћај. Нови аеродром у Атини је редак пример приватног улагања у нови аеродром који је уговорен по БОТ принципу.

Статус службе контроле летења варира од тога да се налази у саставу ваздухопловних власти (САД, Француска), преко случаја да је то јавно предузеће чији је власник у потпуности држава (Немачка), случаја да се ради о деоничарском друштву са контролним пакетом у власништву државе (Велика Британија), па до тога да се ради о деоничарском друштву без ограничавања учешћа приватних деоничара (Канада).

5.7. Додатак ваздухопловној инфраструктури: Аеродром Београд

Аеродром Београд у свом ценовнику аеродромских услуга наплаћује следеће ставке:

- Таксу за слетање – наплаћује је у зависности од максималне тежине на полетању (МТOW) и има две цене: за авионе до 25 тона и за авионе преко 25 тона;
- Доплата за осветљење која износи 25% таксе за слетање;
- Такса за паркинг – прва четири сата је бесплатан паркинг, а онда се наплаћује у зависности од тежине авиона;
- Путничка такса – ова такса се наплаћује путницима у одласку;
- Навигациона такса – наплаћује се за свако слетање и полетање. Рачуна се као производ тежинског фактора и јединичне стопе. Тежински фактор је $(\text{MTOW}/50)^{1/2}$, а јединична стопа зависи од тога да ли је у питању IFR или VFR

лет. VFR летови се примењују код авиона тежине преко 2 тоне;

- Такса за буку;
- Такса за обезбеђење.

Цене *landing*-а и паркинга подељене су у зависности од типа авиона (ATR 72, DC-9, B-737, B-727, DC-10). Цене *landing*-а условљене су максималном тежином на полетању (MTOW), периодом дана (дневно или ноћно летење) и временским шпицом када се обавља летење.

Цена *handling*-а зависи од сезоне, периода дана и временског шпица у коме се обавља лет. Посебно се наплаћују услуге за комерцијални *handling* (земаљско опслуживање у пристанишној згради), а посебно *ramp handling* (земаљско опслуживање на платформи). Такође се посебно наплаћују цене *handling*-а за редовне, чартер, *ad hoc* летове или технички *handling*. У случају Аеродрома Београд, такса *handling*-а зависи од тежине авиона и дата је за авионе од 5 тона до 260 тона. Ова такса је нижа за техничко, него за комерцијално слетање.

Коришћење авио-мостова такође зависи од тонаже авиона и око три пута је мање за техничко слетање него за комерцијално слетање. Таксе за слетање, осветљење и паркинг најскупље су за комерцијално слетање, а најмање за техничко слетање у случају повратног лета, поправке мотора или школовања. За остала техничка слетања постоји посебна цена која је нижа од цене комерцијалног слетања.

У следећим табелама су упоредно приказани трошкови *landinga* и *handlinga* у домаћем и међународном саобраћају у мају 2002. године за аеродроме Београд, Подгорицу и Тиват за све типове авиона из ЈАТ-ове флоте.

Табела 5.1.

Трошкови *landinga* у домаћем саобраћају (у УСД)

Аеродром	DC-9	B-727	B-737	DC-10	ATR 72
БЕГ	160	266	199	783	42
ПОД	214	367	271	0	85
ТИВ	307	493	376	1.425	145

Табела 5.2.

Трошкови handling-а у домаћем саобраћају (у УСД)

Аеродром	DC-9	B-727	B-737	DC-10	ATR 72
БЕГ	187	234	202	535	130
ПОД	350	496	350	0	232
ТИВ	653	971	971	3.355	265

Табела 5.3.

Трошкови landing-а у међународном саобраћају (у УСД)

Аеродром	DC-9	B-727	B-737	DC-10	ATR 72
БЕГ	183	303	226	890	
ПОД	332	569	420	0	
ТИВ	351	567	431	1.655	

Табела 5.4.

Трошкови handling-а у међународном саобраћају (у УСД)

Аеродром	DC-9	B-727	B-737	DC-10	ATR 72
БЕГ	213	268	231	147	622
ПОД	465	660	547	307	0
ТИВ	715	1.068	1.068	283	3.664

Анализом презентираних података види се да су аеродромски трошкови у домаћем и међународном саобраћају на аеродром Београд значајно нижи у односу на аеродроме Подгорица и Тиват. Ниво аеродромских трошкова на аеродромима Београд, Подгорица и Тиват је исти као и на осталим медитеранским аеродромима.

а) Могућност успостављања концесије (подуговарања)

Аеродром Београд користи, у извесној мери, предности које пружа концесиони уговор, углавном везано за продају горива. Ипак, тренд на западу намеће да се у већој мери искористе по-

годности склапања уговора са концесионаром. Ту се првенствено мисли на могућност да се нека средства и услуге из надлежности аеродромског предузећа пребаце на организације које су специјализоване и стручне у тим областима, које ће те услуге обавити на ефикаснији начин. Секундарно, тиме се шире комерцијалне активности, максимизира се број услуга, самим тим и приход аеродрома од комерцијалних активности. У случају Аеродрома Београд сама потреба за реструктурисањем компаније и смањењем радне снаге представља додатни мотив за фокусирање на основни бизнис и постепено измештање свих осталих делатности које нису везане за основни бизнис.

У Аеродрому Београд постоји више могућности везано за уговоре о концесијама, узимајући у обзир: продавнице у оквиру терминала, услуге у оквиру терминала, хотеле, ресторане, активности изван терминала (пуњење горива, флајт, кетеринг, паркинг, земаљски транспорт, водичи, аутобуски терминали итд.), рекламе, снимање, разгледање, проучавање тржишта итд. Аеродром Београд је само делимично искористио ове могућности.

У Аеродрому Београд комерцијалне активности се спроводе директно од стране самог предузећа. Инострана искуства говоре да има неколико других решења која су показала знатно већу ефикасност. То је, у првом реду, оснивање ћерке-компаније која би била у потпуном власништву аеродрома. Њом би руководили кадрови са искуством и интересом за обављање комерцијалне активности. Затим, постоји могућност да аеродром склопи концесиони уговор или другу форму уговора са потпуно независним предузећем.

На основу процењеног концесионог обрта, када је у питању приход аеродрома, мора се размотрити следећих неколико фактора: политика цена, профитне маргине за концесионаре и аспекти јавних услуга у обезбеђивању концесије. Ако узмемо у разматрање политику цена, аеродром може да добије високи комерцијални приход дозвољавајући концесионарима да наплаћују високе цене на тржишту на коме нема довољно конкуренције, али то умањује економску ефикасност алокације ресурса и може да проузрокује лоше расположење у јавности. Слично томе, различити приступи могу се разматрати у складу са профитним маргинама. Неки аеродроми имају мале приходе од концесија при малим обртима, а јако повећавају аеродромски приход ако се обрт повећа. Иако ово охрабрује долазак концесионара на аеродром, мало чини да награди ефикасност. Од различитих процена обрта и од разних активности могу се иза-

брати оне које обезбеђују средства и услуге на стандардном нивоу, а уз то су и профитабилне. У завршном плану обезбеђивања концесионих услуга значајна пажња се мора посветити локацији тих активности и областима које им се додељују. Ово начело важи и у позиционирању средстава у оквиру аеродрома и Аеродром Београд га мора применити.

Начин на који се извршава наплата је најважније питање за Аеродром Београд, јер је приход од неавионске делатности ставка са великим процентом у тоталном приходу и има тенденцију раста са повећањем броја путника. Примењују се три главна система тарифне конструкције:

- фиксна;
- променљива;
- фиксна плус променљива.

Код фиксне тарифе обе стране унапред знају висину наплате, али лоша страна је што се не узима у обзир саобраћај или некоришћење. Променљивих тарифа има неколико. Најчешће се примењују: одређена сума по производу, проценат чистог профита и проценат од обрта концесионара. Процент од обрта концесионара је најчешћа форма тарифе, највише стога што се, за разлику од других, лако надгледа. Фиксна плус променљива тарифа даје гаранције концесионару због могућих саобраћајних колебања и корисна је у таквим условима. Најчешћа структура овог систем је фиксна тарифа плус проценат од обрта изнад договореног нивоа, са прогресивним повећавањем како обрт расте.

Посебно се мора водити рачуна о избору концесионара, узимајући у обзир стратегијске циљеве Аеродрома Београд. Следећи фактори морају бити од примарног значаја:

- максимизирање аеродромског профита од концесионих радњи;
- обезбеђење највишег нивоа услуга;
- уверење да концесионар има значајно искуство у том пољу и да може обезбедити широку и дубоку стручност;
- уверење да концесионар може поднети цикличне периоде неповољних услова пословања;
- уверење да је управа предузећа предузимљива и отворена за тржишне промене.

б) Могућност приватизације

Авио-превозници су у целом свету захваћени таласом дерегулације, либерализације од домаћих и билатералних ограничења, глобализације, која је наметнула стратегијске алијансе и партнерства, и приватизацијом бивших националних авио-превозника. Аеродроми су на овај начин принуђени да се динамички прилагоде постојећим трендовима, како би могли да одговоре на стратегијски изазов. У случају Аеродрома Београд као оснивач се појављује домаћи авио-превозник ЈАТ (ради се о 100% државном капиталу), што значајно компликује њихове односе. У клими постојећих структурних промена пред којим се налази ЈАТ, пред Аеродромом Београд стоји неколико принципијелних могућности реструктурисања:

- комерцијализација земаљских и ваздушних активности, како би се побољшао квалитет услуге који се нуди корисницима аеродрома, путем увођења конкуренције, као и ширењем опсега услуга које се нуде;
- корпоратизација, било у форми затвореног акционарског друштва или прављења неке форме ортаклука са приватним инвеститорима (ППП);
- приватизација послова које је обављао државни сектор, са продајом дела активе или комплетне активе, било на потпуно слободној бази, било путем давања на лизинг.

Према извештајима из 1996. године, 50 земаља је било у процесу приватизације својих аеродрома. Могућности које стоје на располагању аеродрому су следеће:

- Прављење акционарског друштва у коме би се све акције пренеле на локалну власт (пример аеродром Манчестер);
- Трансформација којом се комплетно власништво преноси на запослене и менаџере, при чему цео пројекат финансира финансијска институција са репутацијом (*MBO – management buyout*, *LBO – leverage buyout*) – пример аеродром *Belfast Aldergrove*;
- Флотација акција на берзи - пример потпуне приватизације ВАА, Велика Британија, за 10 година од приватизације вредност акција на берзи је скочила преко 5 пута;
- Делимично котирање акција на берзи – пример аеродрома у Бечу, где је дозвољена флотација 27% укупног капитала;

- Продаја путем јавног тендера – пример *Stewart International Airport, New York*;
- Продаја у директним преговорима са приватним инвеститором – пример Напуљ, Италија;
- Финансијска ињекција путем уговора о стратегијском улагању – *joint venture* (пример аеродром Бирмингем, Велика Британија);
- Давање на зајам путем уговора о управљању – пример Питсбург, САД, у питању су биле комерцијалне активности на терминалима;
- Склапање уговора о лизингу – пример Брисбејн и Мелбурн, Аустралија.

На основу разних искустава могуће је за Аеродром Београд направити неку хибридную форму трансформације.

ц) Извори финансирања

Генерално, аеродроми имају приступ неколицини извора финансирања: профит који аеродром остварује, помоћ државе, позајмљивање, коришћење треће странке и приватни извори финансирања.

У случају Аеродрома Београд помоћ државе је најзначајнија јер обезбеђује највећи део средстава за програм унапређења аеродрома.

Профит се ствара наплаћивањем таксе (директним или индиректним) путницима приликом куповине карте. Ипак, на овај начин обезбеђена средства углавном су ограничена на пројекте побољшања сигурности, на повећану оперативну ефикасност, разлоге везане за околину аеродрома или на сличне циљеве. Аеродром може, такође, током одређеног времена акумулирати нераспоређену добит у виду резервисања које се издваја за специјалне намене. Аеродром Београд због малог обима саобраћаја има јака ограничења по питању коришћења овог извора.

Задуживање аеродрома је генерално у форми обвезница. Аеродром Београд није користио ову могућност која би могла да допринесе даљем развоју финансијских инструмената на Београдској берзи. У случају Аеродрома Београд, узимајући у обзир високи систематски ризик у земљи, тешко да би била добро утржива било која форма условне обвезнице (у односу на укупан приход или поједине изворе прихода), већ једино долази

у обзир општа облигациона обвезница, која би била потпуно безусловна. У прелазном периоду, Аеродром Београд би могао да емитује и краткорочне комерцијалне записе, као и да користи краткорочне позајмице под релативно повољним условима за финансирање унапређења аеродрома.

За Аеродром Београд би, услед недостатка средстава, посебно био интересантан развој путем коришћења тзв. треће странке. Појам „трећа странка“ указује на то да та странка није повезана ни са аеродромом ни са корисником средстава које се гради на аеродромском власништву. Када се средства реализују, аеродром преузима обавезу управљања и власништва кроз неку врсту пословне трансакције. Овај концепт је вредан пажње јер би омогућио Аеродрому Београд да предузме радове без обезбеђивања финансијских средстава, пре завршетка градње или пре корисног поседовања средстава.

Директно коришћење приватних фондова би водило некој форми приватизације због тога што би приватни инвеститори (за разлику од треће странке) преузели на себе ризик, али и остваривање интереса од пројекта који финансирају. Приватни инвеститор би остао у послу до краја и извлачио принос на инвестирани капитал.

Начелно посматрано, приход од камата у пословима каматне арбитраже би могао да буде финансијски атрактиван за један аеродром. Наиме, аеродром би могао (узимајући у обзир да је у државном власништву) да емитује обвезнице ослобођене од пореза и да та средства инвестира у куповину државних обвезница, које због пореског статуса и других погодности гарантују на берзи стопу приноса од око 15%. Ефекат позитивне каматне арбитраже би обезбедио јак подстицају виду кредибилитета за аеродром да позајмљује веће износе за инвестиционе програме него што би то иначе могао. Ипак, недовољни ниво развијености домаћих финансијских тржишта чини мало вероватном скору реализацију послова каматне арбитраже.

6. Смернице саобраћајне политике

6.1. Друмски саобраћај

У поређењу са већином осталих земаља централне и југоисточне Европе, Србија има релативно добро развијену мрежу путева која се налази у веома лошем стању због неодговарајућег или сасвим занемареног одржавања у протеклом периоду. Политичка и економска криза у Србији током 1990-тих је, између осталог, произвела и велики заостатак у одржавању путне мреже, који се огледа у нараслим трошковима њене обнове. Тежиште економске политике у наредном средњорочном периоду (3-5 година) требало би да буде на рехабилитацији и одржавању постојеће мреже путева, док би нове инвестиције у овом периоду требало ограничити на најнеопходније интервенције у смислу уклањања потенцијалних уских грла на путној мрежи (нпр. изградња обилазница већих градова, прелази преко пруге, реконструкција мостова и тунела итд).

Неадекватно и нестабилно финансирање главни је узрок пропадања путева, али је суштина овог проблема пре свега институционалне природе. У правном и институционалном погледу систем управљања и финансирања путне мреже није се битно променио од 1991. године, када је усвојен Закон о путевима који је и данас на снази. Новац који се убира од корисника путева кроз акцизе на гориво, уместо да се прикупља на посебном рачуну, усмерава се у централни буџет одакле се у виду државних субвенција расподељује многобројним буџетским корисницима, између осталог и за путеве. Корисници путева плаћају таксе и накнаде које служе само као средство за повећање укупних буџетских прихода, а не као инструмент економске политике у области друмског саобраћаја. Због тога је у новом закону о путевима неопходно прецизно дефинисати институционалне механизме који ће обезбедити стабилне изворе финансирања путне мреже у складу са потребама њеног нормалног одржавања.

Укупни приходи од акциза у цени горива у 2002. години су износили око 30 милијарди динара (УСД 500 милиона), али је на путеве потрошено свега око 5 милијарди динара буџетских средстава (16,6%). Да би се обезбедило финансирање нормалног одржавања било би довољно само око 50% те суме (УСД 255 милиона). Имајући у виду да је процењена укупна потрошња нафтних деривата у 2002. години била око 2 милијарде литара, минимална накнада у цени горива коју је неопходно издвојити за финансирање нормалног одржавања путева требало би да износи између 7 и 10 динара по једном литру горива.

Да би се трошкови путне инфраструктуре надокнадили на прави начин, неопходно је да корисници плаћају накнаду сразмерно стварним трошковима које узрокују самом путу или осталим учесницима у саобраћају. Према садашњим прописима, годишње таксе за регистрацију возила су релативно ниске и имају карактер накнаде за приступ систему уместо што представљају елемент економске политике. Уз накнаду у цени горива такса за регистрацију би требало да чини део укупне 'тарифе' за коришћење пута којим се компензују разлике у деловању тешких возила на путну инфраструктуру. Износ годишње таксе зависи од осовинског оптерећења и других фактора, а према искуствима европских земаља требало би да се креће од ЕУР 600-700 за камионе и аутобусе, до око ЕУР 2000 за аутовозове највеће носивости.

Због степена задужености земље и релативно високих комерцијалних ризика, могућности финансирања нових инвестиција, а посебно пројеката изградње аутопутева у наредном периоду изгледају веома ограничене. Уколико се обезбеди стабилно финансирање трошкова нормалног одржавања из прихода од акциза на гориво, тада би део прихода од наплате путарине могао да се усмери у изградњу нових деоница аутопута. Неопходно је испитати потенцијалне могућности изградње аутопутева на принципу акумулирања и одговарајуће прерасподеле прихода од наплате путарине на нивоу целе мреже, полазећи од чињенице да више од половине изграђених деоница генерише приход који је већи од укупних трошкова експлоатације, одржавања и отплате кредита. У сваком случају, финансирање нових инвестиција у путеве у наредном периоду требало би да се заснива на свеобухватном плану развоја целе путне мреже, који би утврдио приоритете будућег развоја на основу економских критеријума, као и динамику њихове реализације у складу са расположивим изворима финансирања.

Путна администрација се још увек суочава са бројним персоналним, техничким и другим ограничењима наслеђеним из претходног периода. Будући да се према вредности материјалних и финансијских ресурса којима располаже, путна привреда може сматрати великим 'бизнисом', управљање путевима требало би да буде на нивоу који одговара великим пословним системима. Да би бар делимично одговорила таквим захтевима, Дирекција за путеве би, пре свега, требало да има јасно дефинисане циљеве и задатке, одговарајући стручни кадар, чврсту структуру управљања, потребан информациони систем, систем финансијског књиговодства и контроле квалитета. Истовремено, Дирекција би требало да има одређену аутономију у спровођењу годишњих програма активности које су уговорене са матичним министарством. Да би се повећала одговорност и јавност у раду, Дирекција би требало да редовно објављује показатеље свог рада и годишње извештаје о планираним и извршеним активностима.

При постојећем начину управљања путевима, администрација је практично заштићена од притиска јавности и од одговарајућих тржишних сигнала. С друге стране, притисак јавности који би покренуо реформе је још увек веома слаб и своди се на активности релативно малог броја заинтересованих учесника. Стога је неопходно успоставити одговарајуће институционалне механизме који ће омогућити активно укључивање корисника у управљање путевима. Уместо садашњег Савета дирекције потребно је формирати Савет за путеве на републичком нивоу у чијем саставу ће, поред представника Владе, бити и представници Привредне коморе, удружења превозника, Ауто-мото савеза, стручних удружења, друштва за путеве, пољопривредних произвођача, синдиката, удружења грађана итд., односно оних организација и удружења који имају највише интереса да се побољша управљање путевима.

6.2. Железнички саобраћај

Односе државе и железнице треба поставити у реално оствариве оквире које чине:

- Укупна позиција, могућности и обавезе државе у процесу свеукупне ревитализације (рехабилитације) саобраћајне инфраструктуре и транзиције у области саобраћајних делатности;

- Ревитализација функција железнице и њено укључивање у процес транзиције и међународне саобраћајне оквире.

Актуелно стање у области саобраћаја код нас, посебно железничког, условљава да је питање ревитализације његових основних техничких ресурса и финансијског положаја примарно, али да се уз то, у циљу његовог трајног решавања, морају реализовати и крупне промене у правцу реструктурирања железнице на принципима Директиве 440/91 Европске уније. У овој фази, до 2006. године, упоредо са решавањем ових значајних питања, треба да дође и до промене у односима између државе и железнице као последице одвијања горе наведених процеса.

Садашње стање железнице Србије захтева да се истовремено реализују и разреше четири крупна задатка:

- Дефинисање обавеза и одговорности државе за планирање и спровођење политике у домену саобраћаја и његовом укључивању у Европске интеграције; промена односа у сфери финансирања пословања и развоја, карактера јавне службе и тржишне позиције железнице.
- Ревитализација основних производних ресурса железнице ради преузимања домаћих и страних транспортних задатака на нивоу средње развијене железнице и њенулазак у зону смањивања губитака у пословању.
- Реструктурирање железнице и њено организовање тако да се на саобраћајном тржишту, у измењеним условима, оствари њена транспортна улога и створе услови за такав квалитет развоја који ће железницу Србије довести до нивоа који сада имају железнице развијених земаља, а тиме и оспособи за пословање без високих губитака.
- Обезбеђење слободног приступа инфраструктури и стварање услова за поступну приватизацију делова процеса превоза и инфраструктуре.

Први део задатка (ревитализација техничких ресурса и базично реструктурирање) треба да се реализују у периоду до 2006. године, а суштинска модернизација и даље реструктурирање и делимична приватизација у периоду до 2012.године. Обавезе и одговорности државе у сфери планирања и спровођења утврђене политике су предуслов за све активности.

Основна промена односа треба да се тиче разграничења међусобних одговорности, права и обавеза у вези са привређивањем и развојем железнице. Наиме, досадашњи односи

заснивали су се на третману железнице као јавне службе по свим аспектима развоја и привређивања, што је имало за резултат да држава преузима у целини одговорност не само за развој железнице, него и за текуће пословање и финансијски резултат, обезбеђивањем финансијских средстава у буџету Републике.

Нови приступ, заснован на принципима наведене директиве ЕУ, треба да обезбеди поступно разграничење врло сложених односа између државе и железнице и то, начелно гледано, у следећем правцу:

- Да се функција превоза на железници организује на принципима тржишног пословања и да у целини преузме трошкове текућег пословања;
- Да се функција инфраструктуре организује као јавно предузеће које ће преузети на себе трошкове текућег пословања и део трошкова одржавања;
- Да држава преузме на себе трошкове инвестиција за ревитализацију и одржавања инфраструктуре, делом возних средстава у прелазном периоду, као и решавања вишкова радне снаге;
- Да железница самостално формира цене превоза сем за одређене врсте саобраћаја (ПСО, тј. за повлашћене путнике, контингентне државне превозе и посебно уговорене робне транспорте, приградски саобраћај и сл.);
- Да се финансијска консолидација (покриће постојећих губитака ЖТП-а) прихвати од стране државе и реши израдом посебног програма који би укључио и обавезе према страним повериоцима);
- Да се међусобне обавезе у периоду до 2006. године решавају посебним годишњим програмима и уговорима између железнице и државе (Contract Plan).

За спровођење ових циљева у првој, а и другој етапи од одлучујућег је значаја улога државе, како у стварању одговарајућег институционалног оквира, тако и у преузимању конкретних финансијских, правних и других обавеза, како у односу на потребе железнице, тако и у односу на међународне организације и органе.

У првој фази, у периоду до 2006. године, неопходно је да на унутрашњем плану држава предузме следеће мере:

1. За обезбеђење институционалних услова за укупан развој саобраћаја у складу са очекиваним растом привреде и преузетим опредељењима из директива Европске уније, дефинише и усвоји:

- Стратегију развоја саобраћаја и саобраћајну политику у којој ће се дефинисати како сопствене потребе и циљеви развоја тако и обавезе из укључивања у међународне токове. У оквиру те стратегије и политике треба одредити опште и посебне услове привређивања по гранама, циљеве развоја и потребе за државном интервенцијом. Одлука Владе Србије о формирању јавног предузећа „Железнице Србије“, донета је 15.3.2002.
- Закон о железници (у скупштинској процедури) који ће поставити улогу, положај и организацију железнице у светлу промена на основама директиве ЕУ, имајући у виду реално стање на железници данас, могући темпо промена и механизме заштите домаће железнице до момента њеног оспособљавања за спровођење свих решења из Директиве.
- Национални програм развоја железничке инфраструктуре (усваја Народна скупштина Србије на предлог Владе);
- Акт о финансирању ревитализације и модернизације саобраћајне инфраструктуре и друге опреме и кадрова, са јединственим планом ревитализације и модернизације саобраћајне инфраструктуре у периоду до 2006. године;
- Акт о утврђивању трошкова инфраструктуре и екстерних трошкова у саобраћају, висини накнада и начину њиховог плаћања од стране учесника у саобраћају.

2. Остала системска регулатива о односима државе и железнице је:

- Доношење Закон о финансијској консолидацији железнице који ће се односити на период средњорочног плана у коме ће се прецизирати обавезе носиоца спровођења Закона од стране државе и железнице и начин покривања обавеза ради консолидације железнице;
- Измена постојећих законских прописа који се односе на: режим цена саобраћајних услуга; висину накнада за коришћење железничке инфраструктуре; начин организовања и спровођења царинске и других заштита у саобраћају, режиму повластица у путничком железничком саобраћају итд.
- Доношење нових прописа који ће стимулирати техничко-технолошки развој интермодалног транспорта и прописе о заштити средине и инфраструктуре, сходно одговарајућим прописима ЕУ и појединих држава чланица како у транзиту тако и у унутрашњем саобраћају.

- Да држава у оквиру социјалног програма донесе посебан програм за решавање питања вишкова запослених на железници у складу са усвојеним плановима.
- Да држава доношењем других прописа из царинске, монетарне и фискалне области који су у складу са захтевима и потребама укључивања железничког саобраћаја у међународне токове (кредитирање домаће и мешовите производње транспортних средстава и одржавања саобраћајне опреме и уређаја, дозвољена царинска заштита, преусмеравање пореских обавеза у односу на железничку имовину у корист развоја железнице, итд.).

На подручју укључивања у међународне интеграције у области саобраћаја:

- Да држава и железница приступе међународним споразумима и уговорима потребним за укључивање у регионалне и европске програме развоја.
- Да држава изврши ратификацију већ потписаних или иницира потписивање конвенција /споразума из области саобраћаја од непосредног интереса за железницу (УН/ЕЦЕ споразуми АГТС, АГН као и низа билатералних и мултилатералних споразума из области комбинованог саобраћаја).
- Да железница донесе Програм усклађивања својих планова, прописа и стандарда са европским организацијама и асоцијацијама.
- Да би се успешно спровео реформски приступ реструктурирању, као и да би се за то добила подршка међународних институција, неопходно је да се постигне договор да се све заинтересоване стране обавезу за доследно спровођење реформи. Према искуству других земаља у транзицији, за то би требало организовати преговоре између државе (преко Министарства саобраћаја и телекомуникације и Министарства финансија), пословодних органа железнице и запослених (организованих у синдикате). Резултат тога би требало да буде консензус, остварен у виду трипартитног споразума, изражен кроз стратегију реструктурирања железнице. Даље би требало обезбедити његово усвајање у Парламенту, чиме би се постигла неопходна транспарентност и обавезност свих учесника у овом процесу.

6.3. Авио-саобраћај

Што се авио-превозника тиче, извесно је да се све авио-компаније у Србији налазе на прекретници. Када се ради о ЈАТ *Airways*-у, потребно је у потпуности заборавити пословање те компаније од пре петнаестак година које се одвијало у сасвим другачијим условима. У новим условима, ова компанија треба да се усредсреди на оне линије на којима може да се лети са високом фреквенцијом и којима могу да се остварују високи приходи. Све друге линије треба да се напуштају – другим речима, компанија треба да се усредсреди на комерцијално најатрактивније линије. У том светлу треба сагледавати и перспективе дуголинијског односно прекоокеанског саобраћаја.

Будућност националне компаније у условима све заоштреније међународне конкуренције (која ће све мање моћи да се спутава националим законодавством) вероватно лежи у повезивању са неком од постојећих алијанси и у специјализацији услуга авио-превоза на поједине сегменте тражње у оквиру такве алијансе.

Даља специјализација на тржишту може се обавити напуштањем регионалног превоза и оснивањем компаније која ће се специјализовати за регионални авио-саобраћај. Оваква специјализација ће имати благотворне ефекте на умањење трошкова националног превозника, као и на повећање могућности да Београд постане регионални центар (*hub*), чиме ће се побољшати пуњење ЈАТ-ових авиона, па тиме и финансијски резултати.

О приватизацији националног превозника вероватно не би требало размишљати пре него што се остваре наведене промене. Остаје дилема да ли је потребно темељито предприватизационо реструктурирање саме компаније, нарочито у смислу људских ресурса, тј. вишка запослености (како у погледу броја, тако и у погледу структуре), или те послове треба препустити будућем власнику. Извесно је међутим да такву приватизацију треба темељито припремити, уз веома детаљно спецификовање свих обавеза инвеститора, односно будућег власника. Такође је извесно да је једина пожељна приватизација продаја стратешком партнеру, неком од великих светских авио-превозника.

Будући да су приходи од наплата за коришћење услуга контроле летења у функцији обима саобраћаја и јединичне цене, њихова наплата мора бити заснована на трошковном принципу. Функционалним решењем би требало увести систем заснован

на трошковима (*cost-based*), који би поставио контролну ulogu над одређивањем цене коштања за услуге контроле летења, као и онога ко је одговоран за одређивање те цене. Формирањем Агенције за контролу летења СЦГ на новим принципима стварају се услови за примену другачијег приступа финансирању који се битно разликује од досадашњег буџетског начина финансирања.

Анализом структура других земаља и њихових цивилно-ваздухопловних власти (CVV) може се закључити да постоји општи тренд издвајања система контроле летења из ваздухопловне власти и комерцијализација службе путем стварања корпоративне структуре, односно стварања јавног предузећа. Од укупно 155 земаља чланица ИСАО, у 25 земаља је извршено издвајање контроле летења и њена комерцијализација (18). Тако основано јавно предузеће може, али не мора, бити у потпуном или делимичном власништву државе. Поред тога, ако је служба контроле летења корпоративизована, односно претворена у компанију, онда се ова служба по правилу изоставља из делатности CVV.

У неким земљама CVV обухвата све функције (законодавну, планерску, инспекцијску, итд.) и управља и контролом летења (примери: Француска, Словенија). У другим земљама CVV се бави законодавством и инспекцијом, док је контрола летења корпоративизована и издвојена у посебни орган (примери: Чешка, Шпанија, Финска, Ирска, Јужна Африка, Нови Зеланд и Румунија). У неким земљама и послове инспекције врши посебна, специјализована компанија.

Циљ издвајања службе контроле летења из система административног управљања је повећање ефикасности овог система укидањем административног организовања и стварања компаније која ће бити од интереса за инвеститоре. Ово је нарочито важно због чињенице да је садашњим развојем цивилног ваздухопловства у свету наметнут тренд брзог усавршавања система и увођења нових, веома скувих, технологија. Таква усавршавања захтевају знатна улагања државе. У случају Србије и Црне Горе, држава нема средства за финансирање таквог развоја, решење би могло да се нађе путем стварања јавног предузећа. Овакво предузеће би добило високи кредитни рејтинг и представљало би добру инвестицију са малим ризиком. На тај начин би могло добити повољне банкарске кредите или би привукло инвеститоре продајом акција на берзи. Примери међу најразвијенијим земљама запада дају добру слику могућих ре-

шења. У Немачкој је Контрола летења јавно предузеће, чији је власник у потпуности држава. У Великој Британији, то је деоничарско друштво са контролним пакетом у власништву државе, док је у Канади то класично деоничарско друштво. Наводећи ова решења, важно је напоменути да финансирање контроле летења у Србији и Црној Гори не би требало да представља проблем с обзиром да је приход Контроле летења знатно већи од трошкова. Предвиђање је да ће ово бити случај и убудуће.