



THE WORLD BANK
IBRD • IDA



Bosna i Hercegovina

Bilješka o politici Želježnica

Stanje sektora Želježnica i opcije politike za unaprjeđenje njegove efektivnosti tokom harmonizacije sa zahtjevima Evropske Unije

Bosna i Hercegovina

Bilješka o politici željeznica

Stanje sektora željeznica i opcije politike za unaprjeđenje njegove efektivnosti tokom harmonizacije sa zahtjevima Evropske Unije

Svjetska banka

Oktobar 2016.g.

Zahvale	3
Sažetak nalaza i zaključaka	7
Dio A Osnovne informacije i pregled	23
A.1 Porijeklo i ciljevi bilješke o politici	23
A.2 Funkcionalna mapa željezničkog sektora u BiH	24
A.3 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine (2015.g.)	
25	
A.4 Struktura, strategija i upravljanje	26
A.5 Efekt sistema s dvije željeznice na opcije politike	27
Dio B Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine	29
B.1. Sadašnji status željeznica u FBiH	29
B.1.1 Pregled željeznica	29
B.1.2 Financijsko stanje ŽFBiH	33
B.1.3 Usklađivanje s EU <i>acquis-jima</i>	34
B.2. Opcije strukture željezničke djelatnosti	35
B.2.1 Alternativne strukture djelatnosti	35
B.2.2 Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu	36
B.2.3 Smještaj upravljanja prevozom putnika unutar strukture	37
B.2.4 Obavljanje funkcije vlasnika državnih dionica	37
B.2.5 Privatno učestvovanje u operativnoj kompaniji	38
B.2.6 Pitanja implementacije	39
B.3. Politika razvoja željeznica	40
B.3.1 Ključne opcije politike	40
B.3.2 Opcije politike zapošljavanja	41
B.3.3 Politike putničkih usluga	42
B.3.4 Politike željezničkog prevoza tereta	44
B.3.5 Politike investicija u željezničku infrastrukturu	45
B.3.6 Kombinirane politike razvoja	46
B.3.7 Pitanja implementacije politike	47
Dio C Željeznice Republike Srpske	51
C.1. Sadašnje stanje željeznica u Republici Srpskoj	51
C.1.1 Pregled željeznica	51
C.1.2 Financijski status ŽRS	55
C.1.3 Usklađivanje sa željezničkim <i>acquis-jima</i> EU	56
C.2. Opcije za strukturu željezničke djelatnosti	57
C.2.1 Alternative za strukturu djelatnosti	57
C.2.2 Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu	57
C.2.3 Smještaj usluga prevoza putnika unutar strukture	59
C.2.4 Obavljanje funkcije vlasnika državnih dionica	59
C.2.5 Privatno učestvovanje u operativnoj kompaniji	60
C.2.6 Pitanja implementacije	61
C.3. Politika razvoja željeznica	62
C.3.1 Ključne opcije politike	62
C.3.2 Opcije politike zapošljavanja	62
C.3.3 Politika putničkih usluga	64

Bilješka o politici željeznica u BiH

C.3.4 Politika željezničkog prevoza tereta.....	66
C.3.5 Politike ulaganja u željezničku infrastrukturu.....	67
C.3.5 Kombinirane politike razvoja.....	68
C.3.7 Pitanja implementacije politike.....	69
Dio D Implikacije za entitetske vlade i BiH.....	73
D.1. Koordinacija između entitetskih željeznica i uloga BHŽJK	73
D.1.1 Entitetske operativne kompanije	73
D.1.1 BHŽJK i entitetske kompanije za upravljanje infrastrukturom	74
D.2. Uloga Regulatornog odbora željeznica	75
D.3. Financiranje investicija u željezničku infrastrukturu	76
D.3.1 Usvajanje multimedaljnog pristupa planiranju investicija.....	76
D.3.2 Prikupljanje dodatnih investicionih sredstava za željeznice.....	77
D.4. U pravcu akcionog plana	78
ANEKS I.: Postojeći pravni i institucionalni okvir	81
I.1 Osnovne institucije	81
I.2 Zakon o željeznicama BiH (2005.) i Regulatorni odbor željeznica	81
I.3 Zakon o željeznicama FBiH (2001.) i status Željeznica FBiH	84
I.4 Zakoni o željeznicama RS-a (2001. i 2016.) i status ŽRS-a	86
I.5 Bosanskohercegovačka željeznička javna korporacija	89
I.6 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU (2015)	91
ANEKS II: Rezime acquis-ja EU u željezničkom sektoru i status implementacije u Bosni i Hercegovini.....	93
II.1 EU željeznički acquis-ji	93
II.2 Prvi željeznički paket EU	93
II.3 Drugi željeznički paket EU	95
II.4 Treći željeznički paket EU	96
II.5 Dalja dešavanja i četvrti željeznički paket	97
II.6 Status implementacije u Bosni i Hercegovini	99
ANEKS III: Evaluacija organizacionih oblika željezničkih preduzeća	103
III.1 Uvod	103
III.2 Strukture željezničkih preduzeća u državnom vlasništvu u članicama EU	103
III.3 Evaluacija alternativa koje se mogu primijeniti u BiH	105
ANEKS IV: Operativni i finansijski učinak Željeznica Federacije Bosne i Hercegovine.....	109
IV.1 Uloga željeznice u FBiH.....	109
IV.2 Mreža FBiH.....	111
IV.3 Vozni park ŽFBiH	111
IV.4 Kadrovski resursi FBiH.....	112
IV.5 Finansijski učinak ŽFBiH	113
IV.6 Finansijski model ŽFBiH	115
ANEKS V: Operativni i finansijski učinak Željeznica Republike Srpske	121
V.1 Uloga željeznica u RS	121
V.2 Mreža ŽRS	124
V.3 Vozni park ŽRS	124
V.4 Kadrovski resursi ŽRS.....	126
V.5 Finansijski učinak ŽRS	127
V.6 Finansijski model ŽRS	130

ZAHVALE

Ova bilješka o politici je financirana velikodušnim grantom Švedske agencije za međunarodni razvoj (SIDA). Očekuje se da će ova aktivnost dati doprinos širim reformama javnog sektora u cilju jačanja javne administracije i unaprjeđenja kvaliteta javnih usluga, kako je navedeno u Strategiji rezultata saradnje na reformi između Švedske i istočne Evrope, zapadnog Balkana i Turske.

Bilješka je pripremljena od strane tima Svjetske banke koji su vodili Antonio Nunez, stručnjak za promet, i Baher El-Hifnawi, vodeći ekonomista za promet. Tim su činili Paul Amos, Martin Baggott, Richard Bullock, Evgenia Epaneshnikova, Senad Šačić, Liljana Šekerinska i Kwangho Shin. Korisne komentare za ovu bilješku dali su recenzenti: Antoine Kunth, Simon Davies i Nedim Begović.

Tim Svjetske banke se želi zahvaliti svojim kolegama u Bosni i Hercegovini na plodnim diskusijama, konsultacijama, idejama i pristupu podacima i informacijama. Te kolege su rukovodstvo i zvaničnici iz Ministarstva komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine, Bosanskohercegovačke željezničke javne korporacije, Regulatornog odbora željeznica Bosne i Hercegovine, Ministarstva prometa i komunikacija Federacije Bosne i Hercegovine, Željeznica Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske, Ministarstva finansija Republike Srpske i Željeznica Republike Srpske.

Ovdje izloženi nalazi, tumačenja i zaključci predstavljaju stav autora i ne odražavaju nužno stavove Odbora izvršnih direktora Svjetske banke, niti vlada koje oni predstavljaju.

EKVIVALENTI VALUTA

Kurs na dan 7. decembar 2015.g.

Jedinica valute: Konvertibilna marka (KM)

KM 1,0 = USD 0,55

USD 1,00 = 1,81 KM

AKRONIMI

KM	Konvertibilna marka
BiH	Bosna i Hercegovina
MKTBiH	Ministarstvo komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine
BHŽJK	Bosanskohercegovačka željeznička javna korporacija
ROŽ	Regulatorni odbor željeznica u Bosni i Hercegovini
CEF	Connecting Europe Facility (Fond za povezivanje Evrope)
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
COTIF	Community of the Inter-governmental Organisation for international carriage by railways (Zajednica među-vladinih organizacija za međunarodni prevoz željeznicom)
ERA	European Railway Agency (Evropska željeznička agencija)
EU	Evropska unija
EUR	Euro
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
MAIC	Multi-annual infrastructure contract (Višegodišnji ugovor za održavanje infrastrukture)
ntkm	Neto tona-kilometri (jedinica od jedne tone tereta prevezena na jedan kilometar udaljenosti)
PSC	Public Service Contract (Ugovor o javnim uslugama – ovdje se koristi u kontekstu ugovora o uslugama željezničkog prevoza putnika)
RFC	Rail Freight Corridor (Željeznički teretni koridor)
RS	Republika Srpska
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH (2015)
SEETO	South East Europe Transport Observatory (Transportni opservatoriji za jugoistočnu Evropu)
TERFN	Trans-European Rail Freight Network (Trans-evropska željeznička mreža za prevoz tereta)
ŽFBH	Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine
ŽRS	Željeznice Republike Srpske

SAŽETAK NALAZA I ZAKLJUČAKA

Svrha Bilješke o politici

Ova Bilješka o politici je pripremljena kao pomoć vladama entiteta u Bosni i Hercegovini za bolje razumijevanje sadašnjeg stanja u željezničkom sektoru, procjenu opcija za njegovu modernizaciju i utvrđivanje daljih pravaca. Učinak Željeznica je upoređen s određenim brojem zemalja iz regije i s EU projektom. Financijski učinak svake od Željeznica je ispitana po glavnim sektorima poslovanja (teret, putnici i mrežna infrastruktura), korištenjem modela raspodjele troškova na željeznicama, kojeg je uradila Banka. Izvršena je i procjena sektorskih politika u smislu njihovog uticaja na budžet.

Donošenje odluka o javnoj politici željezničkog sektora je prerogativ vlada entiteta. Kao pomoć u smislu pružanja informacija od koristi za donošenje odluka, prezentiran je niz opcija za strukturu i politike, razgraničene su njihove ključne karakteristike i razmatrane su njihove relativne koristi. Opcije politike su razmatrane s predstavnicima entitetskih vlada i Željeznica, međutim do ovog stadija nije potvrđena ni jedna od tih opcija. Ova Bilješka o politici predstavlja mišljenje tima Banke o pojedinim opcijama, gdje je ono izneseno, bez namjere da bude propisano.

Institucionalni okvir

U BiH je zakonskim okvirom¹ za ovaj sektor uspostavljen sistem od dvije željeznice s dva centra upravljanja, jednom željezničkom korporacijom i jednim regulatorom BiH. U Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), željeznicom upravljaju Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine (ŽFBiH), a u Republici Srpskoj Željeznice Republike Srpske (ŽRS). Entitetske vlade su većinski (iako ne isključivi) vlasnik željeznica na svojoj teritoriji. One su nadležne za njihov okvir politika, nadzor nad radom i budžetsku podršku, kao i za međuentitetsku koordinaciju kroz Željezničku korporaciju (BHŽJK). Na nivou BiH, Regulatorni odbor željeznica (ROŽ) nadležan je za međunarodnu regulaciju. Slika 1 prikazuje funkcionalnu mapu s opisom 'de facto' uloga glavnih institucija. Sektor se suočava s tri kritična izazova politike, koji se odnose na međunarodne obaveze, strategiju sektora i učinak kompanija.

¹ Dejtonski sporazum i Ustav su osnovni zakonodavni okvir Bosne i Hercegovine.

Slika 1.Distribucija funkcija u željezničkom sektoru između institucija u BiH

Funkcija	Teritorija Federacije Bosne i Hercegovine	Teritorija Republike Srpske
Strategija multimodalnog transporta BiH (izrada u toku)	Vijeće ministara (VM) BiH u saradnji s entitetima i distrikтом Brčko	
Međunarodna željeznička ekonomski i sigurnosna regulacija	Regulatorni odbor željeznicu (ROŽ) BiH koji za svoj rad odgovara VM	
Međuentitetski tehnički standardi i koordinacija	BH željeznička javna korporacija (BHŽJK) koja za svoj rad odgovara entitetima	
Entitetske politike multimodalnog transporta	Vlada FBiH (MTK, MF)	Vlada RS (MSV, MF)
Unutar-entitetska željeznička politika, planiranje i regulacija		
Javna budžetska podrška		
Vlasništvo nad željezničkom kompanijom	Vlada FBiH i nešto privatnih dioničara	Vlada RS, penzioni fond i nešto privatnih dioničara
Upravljanje željezničkom mrežnom infrastrukturom	ŽFBiH	ŽRS
Željezničke transportne operacije		

Općenito govoreći, namjera Zakona o željeznicama Bosne i Hercegovine iz 2005.g. je bila da odrazi direktive EU o željeznicama. Zakon omogućava određen stepen razdvajanja usluga željezničkog transporta i upravljanja infrastrukturom, uvodi licence i sigurnosne certifikate za operatere vozova, uspostavljanje Regulatornog odbora željeznicu, te uvođenje koncepta plaćanja naknade za korištenje pruge. U zakonu se navodi da je njegova svrha osiguranje razvoja zdravog željezničkog transportnog sistema s efektivnom konkurencijom između operatera vozova i s drugim vidovima transporta, osiguranje nediskriminativnog pristupa željezničkoj infrastrukturi, poticanje efikasnog i transparentnog upravljanja željezničkim sektorom, primjena preovladavajućih međunarodnih praksi i primjenjivih direktiva Evropske Unije, promocija sigurnog i efikasnog željezničkog transportnog sistema, te osiguranje fer i efikasnih regulatornih odluka.

Zakon o željeznicama Federacije Bosne i Hercegovine čini ŽFBiH upravljačem željezničke infrastrukture u FBiH i usvaja neke članove, slične zakonu BiH, u smislu vertikalnog razdvajanja i konkurenциje. FBiH je vlasnik željezničke infrastrukture². Zakon je donesen 2001.g. i izmijenjen i dopunjjen 2012.g.³ Prema tom zakonu, moguća je konkurenčija na

² Iako se u zakonu navodi da je FBiH vlasnik željezničke infrastrukture, trenutno 8,2% ŽFBiH pripada privatnim dioničarima.

³ Izmjene i dopune objavljene u Službenim novinama FBiH, br. 25/12, čiji je cilj bio da Željeznice FBiH nastave svoje poslovanje kao društvo s ograničenom odgovornošću. Navedenim izmjenama i dopunama je broj članova Nadzornog odbora (Upravnog odbora) smanjen s 11 na 7, a dodan je i novi član, član 21.a., shodno kojem je društvo dužno postupati u skladu s odlukama Regulatornog odbora kako je propisano Zakonom o željeznicama BiH.

željezničkom tržištu putem ulaska nove kompanije budući, da su ŽFBiH dužne omogućiti odobrenim operaterima pristup željezničkoj infrastrukturi bez diskriminacije, ako operateri prihvate dodijeljene željezničke pravce i plate ŽFBiH odgovarajuću naknadu za korištenje infrastrukture. Zakonom se nalaže računovodstveno razdvajanje (ali ne i drugi načini razdvajanja) između upravljanja infrastrukturom i transportnih operacija. Zakon daje osnovu za kompenzaciju od strane entitetske vlade i kantona u svrhu refundiranja ŽFBiH za gubitke ostvarene na uslugama putničkog prevoza. Međutim, ne specificira se forma ugovora, obim kompenzacije, niti kako izračunati iznos.

U RS se priprema novi Zakon o željeznicama RS koji treba biti harmoniziran sa željezničkim acquis-jima EU. Nacrt zakona iz marta 2016.g. predlaže restrukturiranje ŽRS, da bi se promovirala njihova finansijska stabilnost i da bi se željeznička mreža integrirala u evropsku mrežu. Nacrt zakona razdvaja uloge entitetske vlade, upravljača infrastrukture i operatera vozova, uvodi vertikalno razdvajanje u željezničkom transportu, uz mogućnost ulaska treće strane na tržište operatera. Nacrt zakona u svojoj sadašnjoj formi ne uspostavlja princip za računanje naknade za korištenje infrastrukture. Nacrt zakona ne daje ni osnovu za procjenu i ugovaranje za plaćanje obaveze pružanja javne usluge za neprofitabilne putničke linije. Sveobuhvatniji pregled organizacije željeznica i zakona je dat u Aneksu I.

Iako su institucionalni aranžmani u BiH specifični za tu zemlju, dvije željeznice su same po sebi relativno jasno strukturirane, a imaju mnoge karakteristike i probleme s kojima se suočavaju državne željeznice širom svijeta. Ova Bilješka o politici mjeri učinak na nivou entiteta i najprije razmatra opcije unutar postojećeg okvira uloga i nadležnosti, uzimajući u obzir postojeće aranžmane kao polaznu osnovu. Sličnosti uloga, strukture i transportnih funkcija obje Željeznice znače da su i politike i opcije, takođe, u velikoj mjeri iste i da se ne bi značajno razlikovale ako bi dvije Željeznice bile jedna. Međutim, potreba da svaki entitet razmotri nove strukturalne aranžmane kao odgovor na sporazume BiH s EU, također pruža mogućnosti entitetskim vladama da ponovo promisle o tome kako da najbolje sarađuju na obostranu korist na evropskom željezničkom tržištu. Stoga su u ovoj Bilješci o politici razmatrane i te šire dimenzije i mogućnosti.

Učinak željeznica

FBiH ima mrežu od oko 600 km i predstavlja najintenzivnije korištenu željeznicu za prevoz tereta u regiji s oko 1,4 miliona tona po ruta-km, skoro 20 procenata više od prosjeka EU. ŽFBiH su u 2014.g. prevezle 8,5 miliona tona s 885 miliona neto tona po km. ŽFBiH ostvaruju dobru produktivnost lokomotiva i vagona, dok vozni park, koji je već sada star, i dalje stari. Bez obzira na nisku produktivnost radne snage i sveukupno loš finansijski rezultat, teretni sektor ostvaruje kredibilan višak u odnosu na operativne troškove. Međutim putnički prevoz daje skoro zanemariv doprinos sveukupnoj mobilnosti ljudi u FBiH. ŽFBiH su u 2014.g. prevezle 355.000 putnika (manje od 1.000 putnika na dan). Uz procijenjene ukupne operativne troškove putničkog prevoza od oko 23 miliona KM, finansijski rezultat putničkog sektora predstavlja loše korištenje operativnih resursa i uzrokuje finansijski odliv viška kojeg ostvari teretni sektor. Obzirom na velike implicitne subvencije od strane teretnog prema putničkom sektoru, mogućost tereta da doprinese pokrivanju troškova infrastrukture je proporcionalno niska.

Željeznička mreža u Republici Srpskoj se sastoji od 426 ruta-km (od kojih je 353 ruta-km u upotrebi), što predstavlja jednu od najmanjih mreža u regiji Zapadnog Balkana. Gustina

teretnog saobraćaja ŽRS od oko jedan milion tona po ruta-km je velika u poređenju sa susjednim zemljama, a predstavlja oko 80 procenata EU prosjeka⁴. ŽRS su u 2015.g. prevezle oko 5 miliona tona s 428 miliona neto tona po km (ntkm). Bez obzira na sveukupno slabo financijsko stanje, ŽRS ustvari ostvaruju solidan višak na teretnom prevozu u odnosu na operativne troškove. Za razliku od toga, putnički saobraćaj pravi značajan gubitak, čak i uz podršku iz budžeta. Željeznički prevoz putnika u RS, kojim se preveze tek oko 460 putnika na dan, je marginalan u odnosu na sveukupni transportni sistem. Broj putnika pada posljednjih godina i iskorištenost vozova je sada u prosjeku oko ekvivalenta 14 putnika po vozu, što je manje od polovine kapaciteta autobusa. Čak i uz budžetsku podršku, prihodi putničkog sektora pokrivaju oko jedne trećine direktnih troškova usluga prevoza putnika i 16 procenata ukupnih operativnih troškova. ŽRS nisu financijski održive sa svojom trenutnom ulogom i formom. Iznos ukupnih prihoda, uključujući budžetsku podršku, je bio tek dovoljan da pokrije gotovinske operativne rashode, gdje troškovi radne snage predstavljaju neproporcionalnu komponentu strukture troškova ŽRS.

Izazovi politike

*Restrukturiranje u svrhu usklađivanja sa željezničkim *acquis-jima* EU*

Specifičan izazov politike je ispunjavanje uslova Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2015.g.) između EU i Bosne i Hercegovine. Postoji obaveza harmonizacije sektorskih politika s okvirnim direktivama i propisima EU za željeznicu ('željeznički *acquis-ji* EU'). Potrebno je provesti aktivnosti u brojnim oblastima da bi se izvršilo usklađivanje s okvirom EU. Oblasti koje se najdirektnije odnose na nadležnosti koje trenutno imaju entitetske vlade, su one koje se odnose na institucionalnu strukturu, korištenje infrastrukture, budžetsku podršku za putnički prevoz; budžetsku podršku za infrastrukturu i održivost duga. Postizanje usklađivanja zahtijeva promjene kako strukture, tako i procesa u željezničkom sektoru.

Implementacija priuštive sektorske strategije

Druga i dugotrajnija promjena politike se odnosi na potrebu da oba entiteta provode financijski održivu strategiju željezničkog sektora. Iz godine u godinu se javlja deficit, čak i nakon primanja budžetske podrške od odnosnih entitetskih vlada. Tome je dijelom uzrok politika zapošljavanja u Željeznicama, a dijelom nepokriveni gubici putničkog prevoza. Preko 97 procenata prevoza obje Željeznice čini teret i obje ostvaruju značajan višak na teretu u odnosu na operativne troškove. Ali gotovo polovina ukupne distance koju pređu svi vozovi (42 procenata u FBiH i 49 procenata u RS) se odnosi na putničke vozove. Oni prevezu malo putnika, ali predstavljaju veliko opterećenje u smislu troškova, na čije pokrivanje odlazi većina viška kojeg ostvari teret, pa se stoga taj višak ne može koristiti za reinvestiranje u teretni saobraćaj, niti dati veći doprinos za održavanje mrežne infrastrukture. Za ilustraciju veličine tog problema, da su se, u skladu sa željezničkim *acquis-jima* EU, usluge putničkog prevoza adekvatno refundirale u 2014.g. putem ugovora o javnim uslugama (PSC), prosječna subvencija po povratnom putovanju bi iznosila oko 108 KM u FBiH i 168 KM u RS. Iako je davanje subvencija za nerentabilne putničke linije putem PSC dozvoljeno, unakrsno subvencioniranje putničkog prevoza iz dobiti od tereta je u suprotnosti sa željezničkim *acquis-jima* EU, ali što je još bitnije, predstavlja loše korištenje resursa, obzirom da bi se bolje putničke usluge mogle pružati po nižim cijenama korištenjem međugradskih autobusa. Štaviše, unakrsno subvencioniranje

⁴ Uzimajući u obzir samo dužinu mreže koja je trenutno u upotrebi, ta cifra iznosi 1,2 miliona tona po km-ruti i odgovara prosjeku EU.

putničkog prevoza teretnim, povećava troškove poslovanja za firme koje koriste željeznicu za prevoz tereta, što se ogleda u visokoj prosječnoj cijeni prevoza tereta u poređenju sa susjednim zemljama. Neophodne su nove sektorske politike da bi se željeznički sistem učinio ekonomičnijim i održivim.

Usvajanje komercijalne kulture upravljanja

Treći izazov se nadovezuje na prethodna dva i predstavlja imperativ, da bi Željeznice opstale i da bi im njihovi vlasnici omogućili da postanu više komercijalno orientirane. Kako geopolitičke, tako i ekonomske strukturalne promjene u regiji znače da nivo prometa ne može više nikad dostići obim koji je imao za vrijeme bivše Jugoslavije, niti opravdati nivo zapošljavanja i sredstava za rad koje je taj veliki obim prometa podržavao. Bitno je da se upravama željezница dopusti i da se potiču da usvoje više komercijalni 'na nuli zasnovan'⁵ pristup sredstvima za rad, kadrovskim resursima, operativnim i standardima održavanja, potrebama za radionicama, radnim praksama i poslovnim procesima koji su im potrebni da bi u budućnosti bili uspješni. U kratkoročnom periodu je to potrebno da bi se željeznički sektor učinio priuštivim. U dugoročnjem periodu to je potrebno da bi se sektoru omogućila veća šansa da bude uspješan u integriranom evropskom transportnom tržištu.

Jake strane sektora

U razmatranju opcija, BiH polazi od nekih snažnih i pozitivnih karakteristika – ona ima dvije najiskorištenije željezničke mreže na zapadnom Balkanu. Sveukupna gustina saobraćaja po ruta-km je najveća u regiji. Gustina teretnog saobraćaja je uporediva s EU (oko 80 procenata EU prosjeka u RS⁶ i 119 EU prosjeka u FBiH). Štaviše, većinu mreže u BiH čine magistralne linije i nema veliku sporednu mrežu nedovoljno iskorištenih ogrankaka, koje predstavljaju značajno i trajno financijsko opterećenje za većinu zemalja jugoistočne Evrope. Osnovna infrastruktura i vozni park omogućavaju kompanijama da pružaju razumne teretne usluge za većinu realno raspoloživog prometa. Ove osnove bi moguće značajno poboljšanje ekonomičnosti, ako bi politike željezničkog sektora bile u skladu s tržištem zemlje, ako bi se oskudna budžetska sredstva koristila produktivnije i ako bi se upravama Željezница dopustilo i potaklo ih se da vode Željeznice kao komercijalnu transportnu djelatnost.

Strukturalne opcije

Entitetske vlade imaju na raspolaganju razne strukturalne opcije kako mogu izvršiti konfiguraciju željeznica čiji su vlasnici, od kojih je svaka u skladu sa željezničkim acquisi-jima EU. Alternative razmatrane u Bilješci o politici uključuju: da li usvojiti strukturu grupe ili odvojenih kompanija; institucionalne aranžmane za pružanje usluga prevoza putnika; da li da ministarstvo zaduženo za funkcije donošenja politike sektora, bude istovremeno zaduženo i za administriranje vladinog vlasničkog udjela u javnim željezničkim kompanijama; te da li privatizirati operacije prevoza tereta (Slika 2).

⁵ Na nuli zasnovan pristup predstavlja proces utvrđivanja budžeta koji zahtijeva da rukovodioci pripremaju budžet odozdo prema gore, počevši od nule uz alokaciju sredstava na osnovu programske efikasnosti i neophodnosti, a ne prethodnih budžeta.

⁶ Uzimajući u obzir samo dužinu mreže koja je trenutno u upotrebi, ova cifra odgovara prosjeku EU.

Slika 2. Struktura željezničkog sektora: Glavne opcije

Ključno pitanje	Alternative strukture		
Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu	Struktura grupe s holding kompanijom		Odvojene kompanije za upravljanje infrastrukturom i obavljanje transporta
Smještaj upravljanja putničkim prevozom	Podružnica u strukturi holding kompanije	Nezavisne kompanije za teretni i putnički saobraćaj	Podružnica ili poslovna jedinica teretne kompanije
Obavljanje funkcije dioničara u ime entiteta	Resorno ministarstvo (MPK/MSV)	Zajedničko 'vlasništvo' između ministarstava	Specijalizirana centralna agencija ili odjeljenje
Učestvovanje privatnog sektora u državnom željezničkom operateru	Zadržati javno vlasništvo		Prebaciti privatnim vlasnicima/investitorima

Struktura holding kompanije ili odvojenih kompanija (bez holding kompanije)

Najhitnije strukturalno pitanje je institucionalni oblik onoga što su trenutno vertikalno integrirane kompanije. Željeznički acquis-ji EU omogućavaju strukturu grupe s holding kompanijom. Četiri zemlje EU koriste takav model, čije su priroda i koristi razmatrani u ovoj Bilješci o politici. U slučaju malih željezničica poput ovih u BiH, čini se da je takva struktura previše 'teška na vrhu' i birokratska. Stav tima Banke je da je najjednostavniji i najlakši pristup za svaki entitet da formira dvije odvojene kompanije: Upravljač infrastrukture i Kompanija za obavljanje transporta (13 zemalja EU su izabrale takvo razdvajanje). Sintetizirane strukture koje uključuju brojne specifične aranžmane se mogu sresti u drugim zemljama EU. Institucionalnim razdvajanjem se izbjegavaju nejasnoće i potencijalni sukob interesa koji je svojstven strukturi grupe. Preferenca za razdvajanje je osnažena dodatnim značajem kojeg tim Banke daje dvama faktorima u kriterijima evaluacije: prvo, kod razdvajanja postoji očekivanje da će jasnoća i fokusiranost uloga dovesti do boljeg upravljanja pojedinačnim kompanijama za infrastrukturu i obavljanje transporta; i drugo, povećala bi se njihova sposobnost za donošenje vlastitih poslovnih strategija u kontekstu evropskog željezničkog sistema, u kojem će svaka imati različite mogućnosti i ograničenja, a ponekad i različite interese.

Upravljanje uslugama prevoza putnika

Pristup kojeg tima Banke favorizira je da se upravljanje uslugama prevoza putnika uspostavi kao odjel s odvojenim računovodstvom ili podružnica Operativne kompanije. Željeznički acquis-ji EU zahtijevaju odvojeno računovodstvo djelatnosti putničkog odjela u cilju verifikacije i usaglašavanja troškova ugovora za pružanje javnih usluga prevoza putnika, putnička kompanija može biti specijalistička podružnica Operativne kompanije, kupujući većinu usluga (npr. posade, održavanje voznog parka) od glavne kompanije po adekvatno verificiranim cijenama transfera.

Povjeravanje vlasništva nad vladinim udjelom

U skladu s promjenama u strukturi kompanije, smatra se da je bolje povjeriti vlasništvo nad vladinim udjelom u novim kompanijama centralnoj agenciji ili vladinom ministarstvu koje nije resorno ministarstvo za transport. Kada je resorno ministarstvo i kreator politike i vlasnik željeznice, javlja se potencijalni sukob interesa. Štaviše, po EU modelu odnos između resornog ministarstva kao 'klijenta' i željezničkog preduzeća, bi trebao biti uređen ugovornim aranžmanima u koje su ugrađeni ciljevi javne politike. Uloge vlasnika i klijenta bi trebale biti jasno razdvojene. Ako je u vrijeme formiranja to moguće, smatra se boljim povjeriti vlasništvo nad vladinim udjelom u dva željeznička preduzeća centralnoj agenciji ili ministarstvu koje nije nadležno za pregovaranje ugovora za pružanje javnih usluga i ugovora za održavanje infrastrukture. Obzirom da je manji dio dionica obje postojeće Željeznice već u privatnom vlasništvu, čini se prikladnim da se ti dioničari potaknu ili stimuliraju da zamijene svoje dionice u postojećoj integriranoj kompaniji za dionice Operativne kompanije. Time bi Upravljač infrastrukture postao u cijelosti kompanija u javnom vlasništvu, dok bi Operativna kompanija bila dijelom privatna, s mogućnošću kasnijeg povećanja privatnog učešća.

Privatno učestvovanje u operativnoj kompaniji

Entitetske vlade⁷ su trenutno većinski vlasnici postojećih kompanija, ali dalja privatizacija novih Operativnih kompanija je opcija koju vrijedi razmotriti. Međunarodnog iskustvo i predviđeno učestvovanje na konkurentnom evropskom željezničkom tržištu ukazuju da bi vlada mogla imati koristi od razmatranja opcije privatizacije prije otvaranja tržišta. Kad željezničko teretno tržište postane otvoreno za konkurenčiju, svaka od entitetskih Operativnih kompanija će biti podložna tržišnom natjecanju za najbolja od nekolicine svojih tržišta. Iako quis-i EU ne favoriziraju ni javno ni privatno vlasništvo kao princip, međunarodno iskustvo Banke je da je u javnom vlasništvu manja vjerovatnoća da će željeznički teretni operatori prerasti u visoko efikasna preduzeća s visokim učinkom, što je neophodno da bi uspješno konkurirali, kako pretežno privatnoj djelatnosti cestovnog prevoza, tako i ostalim operaterima u evropskoj djelatnosti željezničkog teretnog prevoza u nastanku. Privatizacija bi se trebala ozbiljno razmotriti dok Operativna kompanija još ima dominantne tržišne pozicije, kada je u pitanju prevoz tereta i prije nego što tržište postane otvoreno za konkurenčiju, jer će se tada vrijednost kompanija smanjiti.

Strukturalne opcije: Pitanja implementacije

Bez obzira da li će se osnovati holding kompanija ili ne, stvaranje odvojene operativne i infrastrukturne kompanije mora biti dobro planirano i implementirano, a ne da bude tek proces podjele postojeće imovine, obaveza i kadrovske resurse. Namjera restrukturiranja nije tek harmonizacija s EU strukturama, već i stvaranje efektivnije i održive željeznice. Čini se da će razdvajanje postojećih željezničkih kompanija u dva entiteta na kompanije za infrastrukturu i prevoz, zahtijevati novi Zakon o željeznicama u svakom entitetu uz zakonske obaveze za kompanije da implementiraju one dijelove željezničkih quis-ja EU koji se odnose na njih (na primjer, u slučaju Upravljača infrastrukture, priprema i objavljivanje Izjave o mreži i uslove i rokove pristupa mreži).

⁷ U slučaju ŽRS, dionicama državnog kapitala upravljaju vlasnici dionica: Fond za upravljanje dionicama i Fond za restituciju, koji su unutar organizacije IRBRS.

Nove kompanije trebaju biti uspostavljene s jasnim komercijalnim mandatom za vođenje svog poslovanja na najefikasniji i najefektivniji način. U njihovom početnom bilansu treba biti samo imovina koja ima je potrebna, a sve zastarjele i nepotrebne imovine se treba što prije riješiti. Ne trebaju biti opterećeni prenošenjem neodrživih obaveza koje se odnose na zajmove koje ne mogu servisirati i otplaćivati i koji se u praksi financiraju iz budžeta. Nove bi kompanije idealno preuzele samo osoblje koje im je potrebno za efikasan rad kompanije. Ukoliko se ta pitanja ne riješe prije razdvajanja i ukoliko se ne pridržava robusnog plana implementacije, nove kompanije će jednostavno naslijediti i podijeliti između sebe postojeće probleme i neefikasnosti, umjesto da im se omogući prilika za čist početak.

Opcije politike

Entitetske vlade imaju opcije za izbor politike u četiri glavne oblasti razvojne politike željeznica: politika zapošljavanja na željeznicama, budućnost putničkog prevoza, budućnost teretnog prevoza i nivo ulaganja u infrastrukturu. Evaluirane opcije su prikazane na Slici 3. Opcije su grupirane u različite kombinacije da bi se dali razni scenariji reforme. Kombinacije i njihove implikacije na budžet su rezimirane u donjim Tabelama 1 i 2. Tim Svjetske banke je izvršio evaluaciju politika korištenjem namjenski urađenih finansijskih modela za svaku Željeznicu, za procjenu ukupnog iznosa koje bi u narednih 10 godina (2016.-2025.g.) entitetski budžet trebao uplatiti za pokrivanje kombinacije kapitalnih izdataka i neto operativnog deficit-a, da bi se Željeznice finansijski održale.

Zapošljavanje i produktivnost

Po sadašnjim nivoima zaposlenosti, željeznice u BiH će zadržati najniže nivoe produktivnosti u regiji, te troškove po entitetski budžet, koji su prema dosadašnjem iskustvu neodrživi. U obje željeznice troškovi radne snage čine oko dvije trećine operativnih troškova. Na nivoe zaposlenosti u velikoj mjeri utiče očuvanje radnih mjesta od strane vlade, što bi u opciji nastavka 'uobičajnog poslovanja' nastavilo povećavati operativne troškove, smanjivati raspoloživo financiranje za opremu, radove i usluge i nastavilo radno-intenzivne operativne prakse koje potkopavaju rad vozova. Druga opcija primjene programa prirodnog odliva zaposlenih, bi dovela do postepenog poboljšanja produktivnosti i budžetske priuštivosti u periodu od deset godina u odnosu na situaciju ako se ne učini ništa. U tom slučaju bi neto operativni deficit prije budžetske podrške u periodu od deset godina mogao biti smanjen za oko polovinu u FBiH i oko 40 procenata u RS.

Usvajanje programa restrukturiranja radne snage na željeznicama u skladu s tržišnim potrebama i razumnim nivoom produktivnosti radne snage u svakom entitetu, bi omogućilo znatno veću efikasnost i dugoročne kompetitivne prednosti na jedinstvenom evropskom željezničkom tržištu. Cilj ove treće opcije bi bio dostizanje najbolje regionalne produktivnosti do 2025.g., što bi bilo olakšano relativno velikom gustom prometa u BiH i dominacijom tereta (iako bi 2025.g. produktivnost radne snage i dalje bila ispod prosječnih nivoa u EU). U tom slučaju bi neto operativni deficit prije budžetske podrške mogao biti smanjen za oko 25 procenata u FBiH i za više od 90 procenata u RS.

Slika 3. Politika sektora željeznica: Glavne opcije

Ključno pitanje	Izbor politike		
Zapošljavanje i produktivnost	Zadržavanje sadašnjih nivoa zapošljavanja	Smanjenje zapošljavanja putem prirodnog odliva	Usvajanje politike ranog restrukturiranja radne snage
Javne usluge željezničkog prevoza putnika	Sadašnji nivo usluga	Investiranje u unaprjeđenje putničkih usluga	Prestanak pružanja usluga željezničkog prevoza putnika
Otvaranje teretnog tržišta za konkurenčiju	Bez konkurencije u doglednoj budućnosti		Konkurenčija treće strane u teretnom prevozu od 2020.g. ⁸
Investicije u željezničku mrežnu infrastrukturu	Sadašnji nivo investicija	Prioritet kontrola vozova i prateća unaprjeđenja	Kontrola vozova plus povećanje linijskih brzina

Željeznički prevoz putnika

Troškovi prevoza putnika su znatno veći nego što su entitetski budžeti iskazali spremnost da financiraju, dok daju skoro zanemariv doprinos sveukupnim potrebama mobilnosti putnika u BiH. Gustina putničkog prometa po mrežnom km u oba entiteta je manja od 2 procenta prosjeka u EU. ŽFBiH su u 2104.g. prevezle manje od 1.000 putnika na dan (oko 21 putnik po vozu), a ŽRS oko 450 putnika na dan (14 putnika po vozu). Unaprjeđenje produktivnosti radne snage bi pomoglo smanjenju troškova, ali osnovni problem je u tome što se vozovi koriste za opsluživanje putničkog tržišta za koje je korištenje željezničke tehnologije u potpunosti neekonomično. Nastavljanje uobičajnog poslovanja je samo po sebi neutaktivna opcija, obzirom da ona podrazumijeva da entiteti plaćaju mnogo više nego što je to slučaj sada (bez unakrsnog subvencioniranja) za niskokvalitetne usluge koje imaju minimalnu transportnu ulogu. Na raspolaganju je jedan cijeli spektar opcija za putničke usluge, počevši od ukidanja željezničkih usluga i pružanja javnog prevoza dobrim zamjenskim autobusnim uslugama do unaprjeđenja željezničkih usluga kako bi privukle veće tržište i imale značajniju ulogu.

Prekid obaveze pružanja usluga putničkog prevoza bi dao ekonomski koristi za obje Željeznice i budžet čija im je podrška potrebna. Što se tiče veće produktivnosti radne snage, ova opcija bi ukinula potrebu za podrškom za neto operativne troškove od strane entitetskih budžeta. Operativne kompanije bi tada bile sposobne da posluju profitabilno na svojim tržištima tereta, a u zavisnosti od naknada za korištenje pruge koju budu plaćale Upravljaču infrastrukture, mrežna infrastruktura bi mogla gotovo pokriti svoje operativne i troškove održavanja, tako da bi joj trebala samo kapitalna podrška.

Opcija jačanja putničkih usluga ulaganjem u moderan vozni park i pružanjem boljih usluga na glavnim putničkim pravcima bi privukla više putnika, ali bi njen uticaj na budžet mogao biti značajan. Indikativne politike testirane u ovoj Bilješci o politici bi mogle povećati broj putnika za oko 60 do 65 procenata. Efikasniji vozni park bi takođe doveo do određenog smanjenja jediničnih operativnih troškova, iako bi se više od iznosa tih ušteda koristilo za

⁸ Ako se željeznički *acquis-ji* EU usvoje, to više nije pitanje strateškog izbora, već će zavisiti od tržišta. Ipak, ove dvije alternative su uključene da ilustriraju kakav bi uticaj na finansije sektora mogla imati značajnija konkurenčija.

povećanje učestalosti usluga do atraktivnijih nivoa. To bi rezultiralo povećanjem uticaja na budžet u periodu od 10 godina u poređenju s prekidom tih usluga, u iznosu od oko 580 miliona KM u FBiH i oko 91 milion KM u RS (uzimajući u obzir unaprjeđenje kroz restrukturiranje radne snage).

Iako je obustava putničkih usluga politički problematična, a njihovo jačanje može biti nepriuštivo, postoji potreba za provođenjem procjene zasnovane na informacijama i donošenjem plana implementacije. Međuopcija bi se sastojala od utvrđivanja usluga koje bi se trebale zadržati i koje si vlade mogu priuštiti da subvencioniraju kroz ugovore o javnim uslugama. To bi iziskivalo šire ispitivanje potencijalnog područja potražnje za putničkim prevozom koju bi mogla privući poboljšana željeznička usluga, kao i detaljnu ekonomsku, socijalnu i okolišnu procjenu neophodnih ulaganja. Također bi bilo potrebno izraditi puno eksplicitniji ugovor o javnim uslugama s procedurom utvrđivanja troškova koju je moguće verificirati i koja je u skladu s pristupima EU.

Usluge željezničkog prevoza tereta

Strateški imperativ je pokušati zadržati teret koji se već prevozi i smanjiti osjetljivost na predviđenu konkureniju ulaskom treće strane, kroz unaprjeđenje efikasnosti pružanja usluga klijentima. U skladu sa željezničkim *acquis-jima* EU, usluge željezničkog prevoza tereta trebaju biti konkurentne i finansijski samoodržive bez budžetske podrške za operatere, tako da odluke o poslovnoj strategiji i ulaganjima u vozni park budu u osnovi pitanja kojima se bavi uprava operativne kompanije, a ne vlada. Nije bilo moguće utvrditi neki značajniji priliv novih roba na koje bi se realno mogle usmjeriti Željeznice RS. U FBiH postoji potencijalni promet prema/iz luke Ploče koji bi se mogao preusmjeriti na željeznicu. Ako bi sve ostalo bilo isto (i bez konkurenije treće strane) i ako bi se prevoz roba željeznicom u FBiH mogao povećati za oko 30 procenata, neto operativni rezultat kompanije bi se mogao povećati u periodu od deset godina za oko 100 miliona KM.

Uz pristup pruzi, koncentrirano tržište za nekoliko velikih klijenata za rasuti teret bi moglo biti privlačno konkurentima treće strane u oba entiteta. Pravo pristupa infrastrukturi bi dovelo do smanjenja cijene prevoza tereta (što i jeste cilj konkurenциje) i vjerovatno smanjilo obim prevoza koji obavljaju Operativne kompanije u vlasništvu entiteta. Prirodno, ako bi novi operateri dobili dio tržišta tereta oni bi plaćali naknadu za korištenje infrastrukture, tako da ne bi došlo do smanjenja prihoda kompanija za upravljanje infrastrukturom. Konkurentna tržišta nikad nisu predvidiva, imajući u vidu osjetljivost na konkureniju, ispitani je indikativni scenarij po kojem bi se do 2025.g. tržište kompanije smanjilo za 50 procenata. To bi povećalo potrebe za operativnom podrškom u FBiH za 77 miliona KM, a u RS za 45 miliona KM u periodu od 10 godina, obzirom da povećani prihod po osnovu korištenja pruge od treće strane ne bi nadoknadio predviđeno smanjenje neto operativnog viška kojeg od prevoza tereta ostvaruju Operativne kompanije u entitetском vlasništvu. U praksi, dovoljno poduzetna uprava bi mogla očuvati svoja postojeća tržišta tereta, ali je isto tako moguće da bi uticaj bio i veći.

Politike ulaganja u željezničku infrastrukturu

Bilješka o politici razmatra tri razvojne politike sektora infrastrukture u zavisnosti od nivoa ulaganja koje vlada želi izvršiti u željezničku mrežu. Jedna politika bi bila održavanje investicija na sadašnjem nivou, ali to bi značilo nastavak brojnih operativnih problema. Druga

politika bi bila povećanje nivoa investicija uz stavljanje prioriteta na postizanje unaprjeđenja sistema kontrole vozova što bi uključilo prevazilaženje brojnih kašnjenja koja se sada povezuju s usporavanjem vozova na pružnim prelazima. Treća politika podrazumijeva pored unaprjeđenja sistema kontrole vozova i dodatne investicije da bi se ostvarile veće linjske brzine. Poređenje uticaja na budžet je dano u Odjelicima B i C Bilješke o politici. Stav tima Banke je da su ulaganja u otpremu i kontrolu vozova (uključujući kontrolu pružih prelaza) u svrhu smanjenja operativnih kašnjenja i troškova radne snage, najprioritetnija investicija u oba entiteta. Postoji i dodatni argument za rehabilitaciju pruge na problematičnijim dionicama Koridora Vc koji povezuje BiH s lukom Ploče na jugu i srednjom i zapadnom Evropom na sjeveru.

Sažetak uticaja na budžet

Donje Tabele 1 i 2 pokazuju uticaje tri scenarija na budžet, kao i različite kombinacije opcija politike za FBiH, odnosno RS.

Tabela 1

Uticaj kombinacija politika na budžet u FBiH

	Kombinacije politika ⁹								Uticaj na budžet 2016-2025 (milioni KM)
	Postojeće osoblje	Prirodni odliv	Restrukturiranje	Postojeće putničke usluge	Ukidanje putničkih usluga	Unaprijeđene putničke usluge	Postojeće investicije u mrežu	Srednje investicije u mrežu	Veličine investicije u mrežu
Slučaj 1 uobičajno poslovanje	✓			✓			✓		347
Slučaj 2 prirodni odliv radne snage		✓		✓			✓		221
Slučaj 3 restrukturiranje radne snage			✓	✓			✓		148
Slučaj 1 + invest. u putnički	✓					✓		✓	769
Slučaj 2 + invest. u putnički		✓				✓		✓	719
Slučaj 3 + invest. u putnički			✓			✓		✓	600
Slučaj 2 + bez putničkog		✓			✓		✓		151
Slučaj 3 + bez putničkog			✓		✓		✓		20
Slučaj 2 + kontrola vozova				✓				✓	237
Slučaj 3 + kontrola vozova				✓				✓	225
Slučaj 2 + velik nivo investicija		✓				✓		✓	541
Slučaj 3 + velik nivo investicija			✓			✓		✓	533
Bez putničkog + kontrola vozova			✓		✓			✓	35

⁹ Sve politike uključuju ulazak treće strane na tržište tereta od 2020.g., što je bitan element željezničkih acquis-ja EU

Tabela 2 Uticaj kombinacije politika na budžet u RS

	Kombinacije politika ¹⁰								Uticaj na budžet 2015-2025 (milioni KM)
	Postojeće osoblje	Prirodni odliv	Restrukturiranje	Postojeće putničke usluge	Ukidanje putničkih usluga	Unaprijedene putničke usluge	Postojeće investicije u mrežu	Srednje investicije u mrežu	
Slučaj 1 uobičajno poslovanje	✓			✓			✓		328
Slučaj 2 prirodni odliv radne snage		✓		✓			✓		241
Slučaj 3 restrukturiranje radne snage			✓	✓			✓		123
Slučaj 1 + invest. u putnički	✓					✓		✓	335
Slučaj 2 + invest. u putnički		✓				✓		✓	342
Slučaj 3 + invest. u putnički			✓			✓		✓	143
Slučaj 2 + bez putničkog		✓			✓		✓		205
Slučaj 3 + bez putničkog			✓		✓		✓		52
Slučaj 2 + kontrola vozova				✓				✓	244
Slučaj 3 + kontrola vozova				✓				✓	127
Slučaj 2 + velik nivo investicija		✓				✓		✓	269
Slučaj 3 + velik nivo investicija			✓			✓		✓	152
Bez putničkog + kontrola vozova			✓		✓			✓	55

Opcije politika: Pitanja implementacije

Svi glavni elementi opcija politike zahtijevaju detaljniju evaluaciju i planiranje prije donošenja odluke i implementacije. Program restrukturiranja radne snage treba imati zdravu osnovu u budućim poslovnim potrebama kompanija. Njihova uprava treba provesti fundamentalnu evaluaciju načina rada da bi se identificirala najefikasnija radna snaga sposobna da zadovolji potrebe za prometom koje se mogu razumno predvidjeti. Program restrukturiranja radne snage takođe treba pokazati da je pravedan i transparentan, da su obavljene pune

¹⁰ Sve politike uključuju ulazak treće strane na tržište tereta od 2020.g., što je bitan element željezničkih acquis-ja EU

konsultacije s radnicima i sindikatima, te da su raspoloživa sredstva za odgovarajuću kompenzaciju i prateće socijalne programe/prekvalifikaciju.

Za donošenje odluke o prevozu putnika potreban je detaljniji pregled tržišta prevoza putnika na entitetskim koridorima na kojima se trenutno pružaju usluge željezničkog prevoza putnika. Detaljnija istraživanja putnika bi mogla preciznije definirati postojeća i potencijalna tržišta za usluge prevoza putnika prema polazištu-odredištu, svrsi putovanja, dobi i polu, između ostalih atributa. Opcija ukidanja usluga željezničkog prevoza putnika bi mogla biti praćena politikom javnog prevoza koja osigurava adekvatne zamjenske usluge. Za razliku od toga, opcija politike unaprjeđenja putničkog prevoza bi zahtijevala detaljniju ekonomsku, socijalnu i okolišnu procjenu potrebnih investicija i solidnu procjenu troškova ugovora o pružanju javnih usluga. (Procjene finansijskog modela ukazuju da bi budžetska podrška za takav ugovor trebala biti višestruko veća od onoga što vlada sada plaća za usluge željezničkog prevoza putnika).

Pristup treće strane će postati obavezan ako se ide na usvajanje EU *acquis-ja*, iako se mnogi detalji implementacije i dinamike tek trebaju utvrditi. Izjave o mreži koje predstavljaju dobru praksu se mogu naći kod drugih upravljača infrastrukture u EU¹¹. Naknade za korištenje pruge bi trebale biti strukturirane u skladu sa smjernicama EU koje se i same razvijaju. Kad teretni saobraćaj više ne bude subvencionira putnički, on bi u principu mogao dati značajan doprinos pokrivanju troškova mrežne infrastrukture u odnosu na mnoge evropske zemlje ili bi se pak mogla smanjiti cijena prevoza, time povećavajući privlačnost željeznice. Postoji jak argument za implementaciju pristupa treće strane tek nakon restrukturiranja radne snage, odgovarajućeg razdvajanja upravljanja infrastrukturom od operativne kompanije, kad se operativnoj kompaniji pruži mogućnost da se reorganizira u cilju ostvarivanja komercijalne efektivnosti. Implementacija pristupa pruzi u 2020.g. koju je prepostavio finansijski model, bi mogla biti razuman cilj kojem treba težiti.

Konačni program investicija u mrežu bi uradila uprava kompanija za upravljanje infrastrukturom u svakom entitetu. Ti programi bi trebali biti unutar budžetske svote usaglašene s entitetskim vladama koje će ih u konačnici trebati financirati. Navedeni program bi trebao pokrivati trajanje od najmanje pet godina i biti obnovljiv. Bilješka o politici na strateškom planu zaključuje da je veća centralizacija otpremanja i kontrole vozova i bolja (sigurnija) kontrola pružnih prelaza glavni prioritet, ali i da postoje dionice pruge u oba entiteta, gdje bi, ukoliko ima dovoljno raspoloživih sredstava, kombinacija kontrole vozova i program rehabilitacije pruge bila opravдан prioritet. Mogla bi se uraditi potpunija procjena investicija za optimalizaciju projekata koji bi ostvarili najveći povrat.

Implikacija za željeznički sektor na nivou BiH

Koordinacija između željezničkih kompanija u RS i FBiH

Usvajanje novih strukturalnih aranžmana za usklađivanje sa željezničkim *acquis-jima* EU će entitetskim vladama i Željeznicama pružiti priliku za razmatranje načina kako ostvariti najbolju saradnju na obostranu korist na evropskom željezničkom tržištu. Trenutno svaka Željezница de facto ima ekskluzivnu nadležnost za poslove željezničkog transporta na svojoj teritoriji. Najkritičniji uticaj nove strukture će biti efektivno ukidanje entitetskih i međunarodnih granica, kada su u pitanju željeznički operateri u skladu s EU *acquis-jima*. Kad

¹¹ Primjer u skladu s pravilima EU je dostupan na www.rne.eu/network-statement.

se implementira EU model željezničke konkurenčije, svaka željeznička operativna kompanija licencirana u EU (uključujući i dvije entitetske) će moći koristiti pruge kojima upravljaju Kompanije za upravljanje infrastrukturom u FBiH i RS, uključujući i pruge u susjednim zemljama, što se već svakodnevno dešava unutar Evropske Unije. Entiteti trebaju razmotriti kako bi mogli produktivno saradivati u takvim uslovima.

Saradnja između transportnih operativnih kompanija

Vjerovatno će biti u obostranom interesu Operativnih kompanija da sarađuju na marketingu i operacijama. Saradnja na osiguranju neometanog međuentitetskog i međunarodnog prevoza tereta bi ojačala operativne kompanije u kombinaciji s konkurentnom pozicijom u odnosu na nove aktere koji ulaze na tržište. Saradnja ima prednosti i na regionalnom tržištu, obzirom da bi samostalni nastup s relativnom malom bazom resursa svake pojedinačne Operativne kompanije mogao ići u korist ostalim većim evropskim operaterima.

Saradnja između Upravljača infrastrukture

EU okvir za željeznice znači da će fizički odnos između dvije kompanije za upravljanje infrastrukturom postati manje značajan od ekonomskog odnosa. Izazov će biti osiguranje koordinacije Izjava o mreži, standarda učinka kontrole vozova i naknada za korištenje pruge na obostranu korist. Kad se uspostave dvije kompanije za upravljanje infrastrukturom, BHŽJK bi mogla pružati tehničke resurse i institucionalni forum entitetskim upravljačima infrastrukture za dogovaranje harmonizacije ključnih aspekata njihovih Izjava o mreži (ili objavljivanje kombinirane Izjave o mreži). To bi smanjilo troškove poslovanja firmi koje koriste željeznicu.

Uloga Regulatornog odbora željeznica u svrhu usklađenosti s acquis-jima EU

Dobar regulatorni kapacitet i djelotvornost imperativ su za usklađenost s acquis-jima EU i omogućavanje pristupa tržištu. Kako ROŽ navodi, po Zakonu o željeznicama BiH (2005.g.) on ima dovoljno ovlasti za vršenje licenciranja, ekonomske regulacije, sigurnosne regulacije i drugih funkcija u skladu sa željezničkim acquis-jima EU. Već obavlja niz funkcija licenciranja, regulatornih i sigurnosnih funkcija na nivou BiH u skladu sa zakonom. Ali kada se željezničko tržište u BiH otvorí, stvarni ekonomski regulatorni zadaci će uključivati pristup mreži i naknade za pristup pruzi. Iako je željeznički sektor BiH manji nego mnogi u EU, on istovremeno ima veće teretno tržište od mnogih, plus dva međunarodna teretna pravca SEETO-ve sveobuhvatne mreže od šireg regionalnog značaja (Koridor Vc na pravcu sjever-jug i 9a na pravcu istok-zapad). Štaviše, ROŽ će efektivno biti regulator dva entitetska željeznička tržišta, dva upravljača infrastrukture i pitanja administracije pristupa i formiranja cijena koja se odnose na dvije mreže u zasebnom vlasništvu i pod zasebnom upravom.

Financiranje željezničke infrastrukture

Implementacija politike multimodalnog planiranja u BiH bi mogla dovesti do alternativne alokacije sredstava za razvoj mrežne infrastrukture između cesta i željeznica. Multimodalni pristup planiranju i financiranju transportne infrastrukture ističe komparativne prednosti željeznica, njihovu značajnu ulogu u prevozu tereta u BiH, štetan uticaj pretovarenih kamiona na ceste i okolišne koristi od željeznica. To bi moglo dovesti do povećanja alokacije kapitala za željeznice.

Alternativna ili komplementarna politika se sastoji od mobilizacije dodatnih sredstava koja bi se alocirala na željeznice. Takav bi se pristup mogao primijeniti bilo u okviru postojećeg pristupa planiranju u sektoru, kao namjenska sredstva za željeznice ili u okviru

ranije razmatranog pristupa multimodalnom planiranju, uz mobilizaciju dodatnih sredstava koja bi se ulagala u sve vidove transporta, ali i vodila ka većim ulaganjima u željeznice.

Postoje brojne moguće opcije za mobilizaciju dodatnih sredstava za ulaganje u transport. Tradicionalni pristupi uključuju akcize na gorivo, klasičnu cestarinu, elektronsku cestarinu zasnovanu na udaljenostima, naknade od registracije vozila i izdavanja dozvola, te naknade vezane za teret. U Evropi se za mobilizaciju dodatnih sredstava za ulaganje u transport naročito uspješno primjenjuju akcize na gorivo i elektronska cestarina zasnovana na udaljenostima. Međutim, svaki mehanizam ima svoje prednosti i nedostatke i mora se detaljno proučiti prije bilo kakvog pokušaja implementacije.

Naredni koraci i akcioni plan

Očekuje se da će entitetske vlade koje su vlasnici dvije željeznice u konsultacijama s upravama željeznica sada razmotriti različite izvore struktura i politika koji su prikazani i analizirani u ovom Izvještaju i njihove finansijske i druge posljedice. Strateški izbori koje one naprave će odrediti sadržaj i dinamiku radnji za implementaciju takve strategije u narednih nekoliko godina. Preliminarna mapa puta koju je dostavila Vlada RS opisana je u dijelu D4.

Nakon što entitetske vlade pripreme preliminarnu mapu puta, Svjetska banka je spremna da radi s njima na utvrđivanju detaljnog akcionog plana za ostvarivanje željene transformacije željezničke djelatnosti. Ti planovi bi se izradili sa svakim entitetom pojedinačno, uvažavajući činjenicu da se njihovi izbori struktura i politika mogu dosta razlikovati. Međutim, bilo bi također važno osigurati da se ti akcioni planovi slažu s generalnom politikom i institucionalnim okvirom u BiH kako bi se ostvarila najkorisnija adaptacija željezničkih *acquis-ija* EU za BiH kao cjelinu.

DIO A OSNOVNE INFORMACIJE I PREGLED

A.1 *Porijeklo i ciljevi bilješke o politici*

Željeznice u Bosni i Hercegovini prolaze kroz period kušnje: suočavanje sa suverenim obavezama koje zahtijevaju strukturalne promjene; borba za ostvarivanje financijski održive uloge u transportu; i potreba za usvajanjem više komercijalne orientacije i kulture. *Suverene obaveze* su sadržane u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (2015.) Bosne i Hercegovine (BiH), koji zahtijeva pripremu za učestvovanje u željezničkim *acquis communautaire* EU. Izazov *financijske stabilnosti* se pokazuje kontinuiranom nemogućnošću ili manjkom volje entitetskih budžeta da pokriju pune troškove transportne uloge koju trenutno obavljaju željezničke kompanije. Ova se dva izazova nastavljaju u treći: imperativ da željeznice postanu i da im njihovi vlasnici to omoguće, mnogo *komercijalnije fokusirane* da bi se željeznički sektor učinio priuštivijim u budžetskom smislu i da bi se sektoru pružila šansa za uspješnu integraciju u evropsko transportno tržište.

U razmatranju rješenja za ove izazove BiH polazi od jedne snažno pozitivne karakteristike – u smislu prometa ona ima najiskorištenije željezničke linije u regiji zapadnog Balkana. Prosječna gustina prometa po ruta-km u BiH je uporediva s EU prosjecima, a u FBiH je veća. Štaviše, profil njenog prometa je dominantno teret (preko 97 procenata prometnih jedinica) na kojem željezničke kompanije oba entiteta ostvaruju financijski višak. Zemlja nema veliku mrežu sporednih ogrankaka s malom gustom prometa koju bi trebala izdržavati, što se u mnogim zemljama jugoistočne Evrope pokazalo kao značajan financijski teret za državu. Ove bi osnove omogućile značajna poboljšanja, ako bi se politike željezničkog sektora uskladile s tržištema zemlje, oskudna budžetska sredstva koristila produktivnije i upravama željeznica dopustilo i potaklo ih se da vode željeznice kao transportnu poslovnu djelatnost.

Namjera ove Bilješke o politici, koju finansira Vlada Švedske, je da pomogne vladama i željeznicama u Bosni i Hercegovini da identificiraju opcije i zacrtaju put naprijed. Vijeće ministara BiH i entitetske vlade su reformu željeznica identificirali kao prioritet. Oni su svjesni da usluge koje pružaju željeznice kojima se dobro upravlja, mogu pružiti šire transportne ekonomski i druge koristi, koje mogu opravdati budžetsku podršku. Željeznički *acquis*-ji EU se dijelom odnose na pružanje eksplisitne, ciljane i transparentne podrške. To olakšava mjerjenje vrijednosti dobivene za novac od javnih rashoda. Takođe pomaže osiguranju kompetitivne neutralnosti između davalaca transportnih usluga i smanjenju unakrsnih subvencija između putničkog i teretnog sektora i između upravljanja infrastrukturom i transportnih operacija. Ova Bilješka o politici identificira strukturalne opcije za harmonizaciju sa željezničkim *acquis*-jima EU i opcije politike za postizanje održivosti sektora.

Angažman Banke u BiH se nadovezuje na njenu kontinuiranu opredijeljenost za pružanje podrške željezničkom sektoru u regiji Balkana. Nadovezuje se na ranije željezničke politike i operativna istraživanja i akcione planove Banke: Bilješke o politici željeznica za Srbiju i Hrvatsku; studija koja obuhvata više zemalja „Reforma željeznica u jugoistočnoj Evropi i Turskoj: Na pravom kolosijeku?“ koja daje pregled sektora u regiji; i ažuriranje Studije regionalne infrastrukture na zapadnom Balkanu (REBIS), koja identificira regionalne fizičke i ne-fizičke prioritete. Nalazi tih studija i navedeni pravci politike su odraženi u ovoj Bilješci o politici.

A.2 Funkcionalna mapa željezničkog sektora u BiH

Institucionalna struktura željeznica u Bosni i Hercegovini odražava njenu političku strukturu. Korisno je napraviti razliku između ključnih funkcija sektora, kao što su donošenje politike, regulacija, financiranje, itd. Slika 1 rezimira 'ko šta radi' u željezničkom sektoru u praksi. Postoje određene nedosljednosti između 'de facto' situacije i osnivačkih akata, kao i između pojedinih zakonskih instrumenata. Zakonski okvir BiH (opisan u Aneksu I) je uspostavio sistem s dvije željeznice plus institucije BiH. Okvir uređuju Zakon o željeznicama BiH i dva entitetska zakona o željeznicama – jedan za Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i drugi za Republiku Srpsku (RS). Željezničkim sistemom u FBiH upravljaju *Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine* (ŽFBiH), a u Republici Srpskoj *Željeznice Republike Srpske* (ŽRS). Entitetske vlade su većinski (iako ne i isključivi) vlasnici željezničke mreže koja se nalazi na teritoriji njihovog entiteta i nadležne su za okvir politike, nadzor nad radom i budžetsku podršku.

Slika A1 Raspodjela funkcija među institucijama u BiH

Funkcija	Teritorija Federacije Bosne i Hercegovine	Teritorija Republike Srpske
Strategija multimodalnog transporta BiH	Vijeće ministara BiH	
Međunarodna željeznička ekonomski i sigurnosna regulacija	Regulatorni odbor željeznica (ROŽ) BiH	
Međuentitetski tehnički standardi i koordinacija	BH željeznička korporacija (BHŽJK)	
Entitetske politike multimodalnog transporta	Vlada FBiH	Vlada RS
Unutar-entitetska željeznička politika, planiranje i regulacija		
Javna budžetska podrška		
Vlasništvo nad željezničkom kompanijom	Vlada FBiH i nešto privatnih dioničara	Vlada RS, penzioni fond i nešto privatnih dioničara
Upravljanje željezničkom mrežom	ŽFBiH	ŽRS
Željezničke transportne operacije		

Osnovna struktura samog željezničkog sektora je jasna – željezница svakog entiteta odgovara svojoj entitetskoj vlasti. Obje željeznice su vertikalno integrirana preduzeća, koja upravljaju i željezničkom mrežom i transportnim operacijama (i putnici i teret) na svojoj teritoriji unutar podijeljene strukture, gdje postoje procedure razdvajanja (prema procjenama i prepostavkama) finansijskih računa infrastrukture i transportnih operacija. Vlada svakog entiteta je odgovorna za planiranje u željezničkom sektoru, regulaciju i financiranje. Obje željezničke kompanije imaju (manjinski) element privatnog vlasništva. Približno 9 procenata ŽFBiH je u privatnom vlasništvu. Penzioni fond je vlasnik 10 procenata ŽRS, 5 procenata imaju javne organizacije i 10 procenata privatni dioničari. Detaljan opis, indikatori učinka i mjerila za željeznice su dati u Odjeljcima B (ŽFBiH) i C (ŽRS) i u Aneksima.

Entitetske vlade formuliraju i usvajaju svoje vlastite transportne politike, uključujući željezničke politike. Državni nivo BiH (Vijeće ministara) ima ovlasti da predlaže strategiju multimodalnog transporta za zemlju u saradnji s entitetima i Distrikтом Brčko. Strategija je

pripremljena i u procesu je usvajanja. Ova Bilješka o politici je pripremljena prije završetka strategije i bez uvida u njene nalaze i preporuke.

Ostale institucije željezničkog sektora na međuentitetskom nivou i nivou BiH odražavaju posebne međunarodne sporazume. BH željezničkoj korporaciji (BHŽJK), koja je predviđena Dejtonskim sporazumom, dodijeljena je široka koordinirajuća uloga sporazumom entiteta iz 1998.g., iako u praksi obavlja specifičniju i ograničeniju ulogu. S osobljem koje potiče iz obje željeznice, ona verificira tehničke standarde za osiguranje interoperabilnosti u cijeloj BiH, sastavlja dugoročne planove razvoja željezničke infrastrukture i upravlja kapitalnim projektima i sredstvima koja dolaze od međunarodnih finansijskih institucija (IFI). Za upravu BHŽJK i donošenje odluka o radu potrebna je saglasnost entitetskih vlada (kako za osnivanje, tako i za razgraničavanje njenog mandata Korporacije). *Regulatorni odbor željezničke infrastrukture (ROŽ) BiH* formalno je osnovan 2008.g. i nadležan je za obaveze države u smislu licenciranja željezničke infrastrukture i regulacije željezničke sigurnosti¹². Predviđeno je također da ROŽ nadzire razdvajanje računa između poslovanja i infrastrukture i između teretnih i putničkih usluga, iako u praksi dvije željezničke kompanije određuju svoje vlastito računovodstveno razdvajanje.

A.3 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine (2015.g.)

Po ovom Sporazumu¹³ BiH preuzima obavezu za učestvovanje u implementaciji i budućoj evoluciji željezničkih *acquis-ja*. Neki od temelja su već položeni¹⁴. Državni Zakon o željeznicama u Bosni i Hercegovini (jun 2005.) sadrži odredbe koje u širem smislu odražavaju koncepte relevantnih EU direktiva, zahtijevajući razdvajanje usluga transporta i održavanja infrastrukture, pribavljanje licenci i sigurnosnih certifikata za rad, kao i uspostavljanje Regulatornog odbora željezničke infrastrukture (ROŽ). Međutim, postoje značajni propusti implementacije određenih odredbi i slabosti u implementaciji drugih. Detaljna analiza nedostataka u odnosu na zahtjeve je data u Aneksu II i rezimirana u daljem tekstu ove Bilješke o politici. U krajnjoj liniji, veći dio transformacije u pravcu strukture tržišta uskladene s EU i kompetitivne, tek treba biti proveden.

Usvajanje *acqui-ja* EU samo po sebi nije cilj reforme željezničke infrastrukture, već prilika da se stvoriti efikasniji i efektivniji sektor. U mnogim dijelovima svijeta (Latinska Amerika, Australija, Afrika) mnoge vlade su odlučile – uz određenu opravdanost – da je najbolja politika za male željezničke kompanije s dominantnim teretnim transportom, da ih se proda ili da u koncesiju, kao integriranu djelatnost, privatnoj kompaniji uz određen stepen ekskluzivnosti prava na rad. Ako nema konkurenčije na tržištu tih željezničkih kompanija, njihove tarife obično podliježu regulaciji. Međutim, ova opcija nije u skladu s okvirom EU koji zabranjuje takvu ekskluzivnost i zasnovan je na široj transnacionalnoj arhitekturi željezničkog sektora: željeznička mreža svake uključene države čini dio evropske mreže i njena tržišta željezničkih korisnika čine dio većeg jedinstvenog, ali konkurentnog tržišta. Okvir politika EU sadrži kako prilike, tako i prijetnje za željezničke kompanije BiH, ali ni pozitivni ni negativni ishod nije automatski: ravnoteža dobivenih prednosti će zavisiti od izbora javnih politika u pogledu institucionalne strukture i sektorske strategije i od toga koliko su uspješni upravljači željezničke infrastrukture u odgovoru na konkurentnije i komercijalnije tržište.

¹² Na operativnom nivou, ŽFBiH i ŽRS su zasebno članice Međunarodne unije željezničke infrastrukture (UIC).

¹³ Razmatrano u Aneksu I

¹⁴ Svjetska banka (2010.g.) Pregled transportnog sektora: Bosna i Hercegovina – Put prema Evropi.

A.4 Struktura, strategija i upravljanje

Opcije politike koje su predmet ove Bilješke o politici su pripremljene i evaluirane na dva nivoa: opcije strukture sektora i opcije sektorske politike. Institucionalna struktura i sektorska politika su primarno u nadležnosti vlada, te su stoga ključni elementi analize politike. One su međusobno zavisne, a tretirane su ovim redom jer će aktivnosti na harmonizaciji sa željezničkim *acquis-jima* EU usmjeravati glavne karakteristike strukture: vlade će potom trebati donijeti sektorskiju strategiju u skladu s tim strukturama. Ova Bilješka o politici tretira produktivnost radne snage kao pitanje sektorske politike (iako je to u većini sektora pitanje upravljanja), obzirom da je na nivo zaposlenosti u željeznicama u velikoj mjeri uticala politika očuvanja radnih mesta, umjesto komercijalnih potreba i svako ograničavanje broja radnika će zahtijevati podršku politike. Slika A3 pokazuje dvije oblasti politike obuhvaćene ovom Bilješkom o politici, ali i podsjeća da je treći element ishoda sektora komercijalno upravljanje željeznicama (Nivo 3). Komercijalno upravljanje je odgovornost preduzeća i obavlja ga preduzeće, a ne kreatori politike: ali potrebno je da institucionalna struktura sektora (Nivo 1) bude dizajnirana tako da omogućava upravi kompanije da provodi nezavisno komercijalno upravljanje i da sektorske politike (Nivo 2) omogućavaju željezničkim kompanijama da budu finansijski održive. Reforme politike u strukturi i strategiji su, ili bi trebale biti, faktor koji omogućava komercijalnije efektivno upravljanje: ako nisu, onda se u praksi može očekivati malo promjena.

Slika A2: Politika kao faktor koji omogućava učinak



Ova Bilješka o politici prezentira alternativne opcije strukture koje se mogu dizajnirati da budu u skladu s EU *acquis-jima*. Opcije razmatrane u Bilješci o politici uključuju: da li usvojiti strukturu grupe ili odvojene kompanije za infrastrukturu i operativne kompanije; alternativne institucionalne aranžmane za pružanje putničkih usluga; da li da ministarstvo koje obavlja funkciju donošenja politike sektora istovremeno vrši i administraciju vladinog vlasništva u javnim željezničkim kompanijama; da li privatizirati operacije teretnog transporta. Prednosti i nedostaci opcija su procijenjeni u kontekstu svake od dviju željeznica, ali uzimajući u obzir i međunarodna iskustva.

Opcije sektorske politike zavise uglavnom od nivoa javnih resursa koje su entitetske vlade spremne posvetiti željeznicama u BiH. Entitetske vlade su pokazale nedostatak volje ili

nemogućnost da si priušte željeznice kako su trenutno organizirane. Prema EU okviru, budžetska podrška za željeznice može doći preko financiranja ugovora za putničke usluge (PSC), financiranja rada i održavanja mreže putem ugovora za održavanje infrastrukture (MAIC) i zajmova, gratnova ili suverenih garancija za investicije u infrastrukturu ili putnički vozni park. Ispitane opcije sektorske politike su sadržane u četiri glavne oblasti: politika zapošljavanja na željeznicama, budućnost putničkog prevoza, budućnost teretnih usluga i nivo investicija u infrastrukturu. Tim Svjetske banke je izvršio evaluaciju strategija korištenjem namjenski urađenog financijskog modela za svaku željeznicu, da bi procijenio ukupan iznos koji bi u narednih 10 godina (2016.-2025.g.) budžet svakog entiteta trebao uplatiti, da bi se željeznice finansijski održale.

A.5 Efekt sistema s dvije željeznice na opcije politike

Činjenica da u BiH postoje dvije željeznice ne utiče značajno na prirodu opcija bilo strukture ili sektorske politike. Dvije željeznice same po sebi su relativno jasne željezničke djelatnosti koje imaju mnoge karakteristike i izazove zajedničke za male državne željeznice širom svijeta. Pristup pregledu politike je počeo s nivoa entiteta i prvo razmotrio opcije koje postoje unutar sadašnjeg okvira uloga i odgovornosti prikazanog na Slici A1. Dio B ove Bilješke o politici razmatra željeznice u FBiH, a Dio C željeznice u RS. One imaju slične (iako ne identične) operativne profile i tržišne izglede. Obje željeznice imaju komparativno malu mrežu.¹⁵ U svakoj dominira prevoz tereta s više od 97 procenata, prevozeći značajne količine rasutog tereta, od čega veliki dio za ograničen broj klijenata (u nekim slučajevima isti teret ide kroz oba entiteta). Međutim, obje imaju vrlo nisku produktivnost radne snage i imaju skoro isti broj putničkih i teretnih vozova. Obje entitetske vlade se suočavaju sa sličnim pritiskom na budžet i neusklađenošću s *acquis-jima* EU. Te sličnosti podrazumijevaju da su pitanja i opcije politike u velikoj mjeri isti i da se ne bi značajnije razlikovali i da se radi o jednoj željezničkoj.

Međutim, potreba da obje entitetske vlade usvoje nove strukturalne aranžmane u okviru željezničkih *acquis-ja* podrazumijeva prekretnicu u njihovom poslovanju i stvaranje novih prilika. Restrukturirana željezница u svakom entitetu će dati priliku entitetskim vladama u oba entiteta da razmotre kako najbolje ostvariti saradnju ili kombinacije na obostranu korist na evropskom željezničkom tržištu. ROŽ će trebati obavljati potpuniju ulogu BiH i međunarodnog regulatora kad bude uspostavljen odgovarajući režim pristupa pruzi. A neki značajnije veći nivoi domaćeg javnog financiranja za investicije neće biti kredibilni bez dodatnih izvora financiranja, za koje će možda odluke trebati donositi na državnom nivou. Šire implikacije i dimenzije reforme su razmatrane u Odjeljku D ove Bilješke o politici.

Ova Bilješka o politici je organizirana na sljedeći način: Dio B razmatra opcije željeznicu i politiku u Federaciji Bosne i Hercegovine, a Dio C razmatra opcije željeznicu i politiku u Republici Srpskoj. Dijelovi B i C uključuju procjenu sadašnjeg stanja željeznicu u entitetima i razmatraju opcije za strukturu željezničkog sektora i politike razvoja željeznicu. Dio D navodi vjerovatne implikacije politika za entitetske vlade i BiH. Dio D daje i predloženi akcioni plan.

¹⁵ Mada više od 30 zemalja širom svijeta ima nacionalne željeznice s manje od 1.000 km, a u SAD postoji oko 550 ‘održivih’ kratkolinijskih i regionalnih pruga sa saobraćanjem na linijama koje, iako su različite po dužini, imaju prosječnu dužinu od samo oko 125 km.

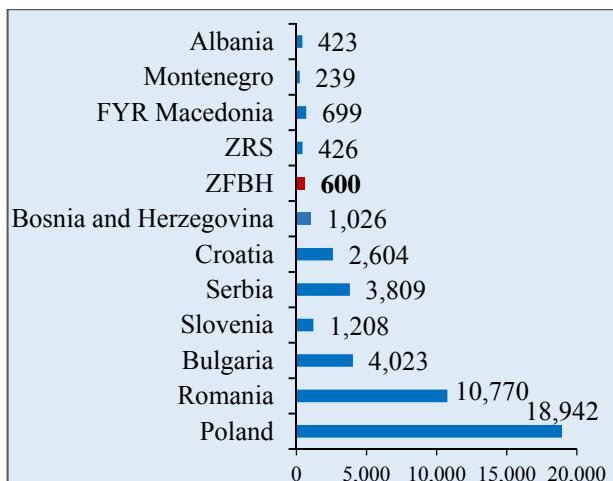
B.1. Sadašnji status željeznica u FBiH¹⁶

B.1.1 Pregled željeznica

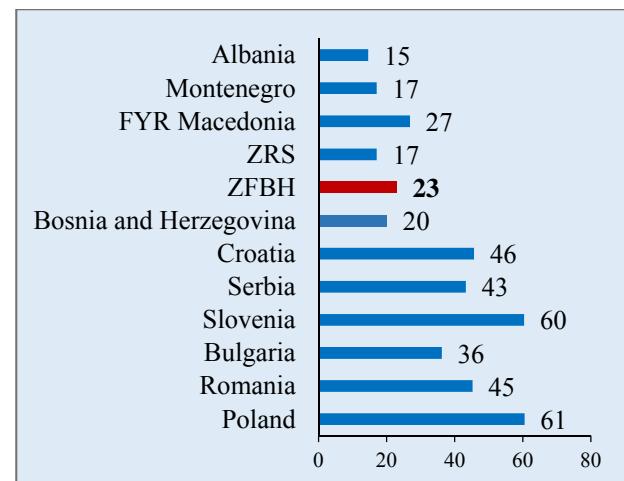
Dužina i gustina željeznica

Željeznička mreža u FBiH od 600 km je uporediva s malim željeznicama u regiji zapadnog Balkana¹⁷. Mreža je po dužini slična BJR Makedoniji (Slika B1). U poređenju s površinom zemlje, gustina mreže (Slika B2) je nešto manje od polovine u Hrvatskoj i Srbiji, u velikoj mjeri jer te dvije željeznice imaju širu mrežu slabo korištenih ogrankaka. Za razliku od toga, većina operativne mreže u FBiH se sastoji od magistralnih linija, od kojih je najznačajnija linija na pravcu sjever-jug (smještena na pan-evropskom transportnom koridoru Vc). Mreža je normalnog kolosijeka (1.435mm), uglavnom s jednim kolosijekom (89 procenata od ukupne), a 73 procenta je elektrificirano (73 procenata od ukupne).

Projektirana linjska brzina na koridoru Vc u prosjeku je oko 50-80 km/h u zavisnosti od dionice ali komercijalna brzina (s kraja na kraj) na koridoru i mreži u cijelini je značajno niža. Komercijalne brzine su mnogo niže od projektiranih brzina dijelom zbog lošeg stanja pruge na pojedinim dionicama. To je naročito slučaj na koridoru Vc između Sarajeva i Zenice i između Zenice i Doboja (iako je na ovoj drugoj u određenoj mjeri ublaženo duplim kolosijekom). Međutim dodatni glavni uzrok zaustavljanja i kašnjenja vozova je slab učinak otpreme vozova i slaba tehnologija kontrole (uz relativno kratke udaljenosti između mnogih zaustavljanja, uključujući zaustavljanje vozova na nezaštićenim pružnim prelazima), a u nekim područjima se javlja i problem pouzdanosti snabdijevanja el. energijom.



Slika B1. Ruta-km na mreži, 2014.g.



Slika B2. Gustina mreže, km/000 km², 2014.g.

Željeznički transport tereta

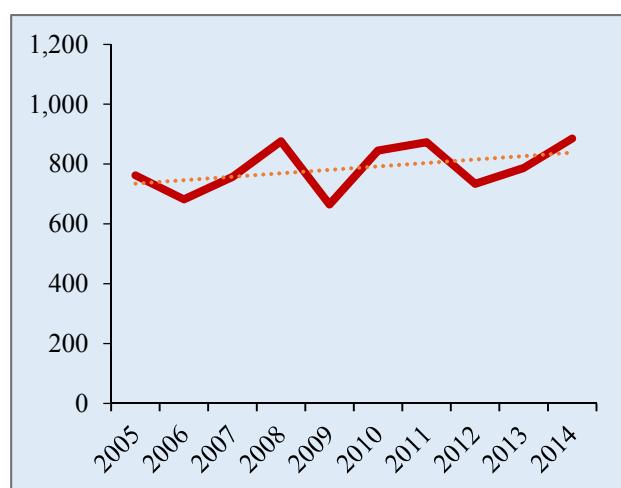
¹⁶ Više detalja o operativnom i finansijskom učinku ŽFBiH je dato u Aneksu IV.

¹⁷ Regija Zapadnog Balkana definirana je za ova poređenja kao Albanija, BJR Makedonija, Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina i Kosovo.

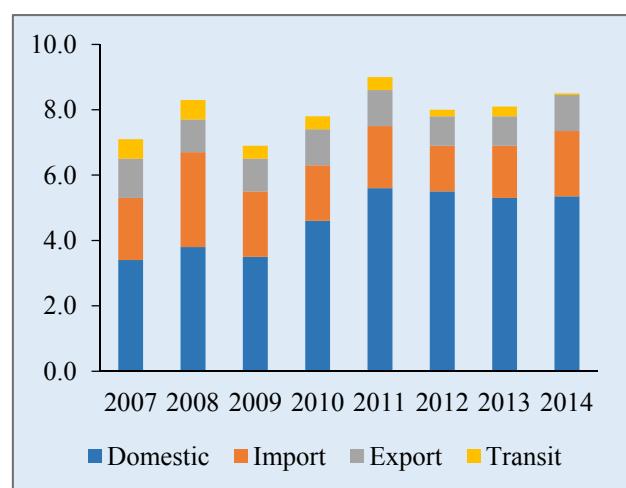
Mreža FBiH je najintenzivnije korištena mreža za teretni promet u regiji s oko 1,4 miliona tona po ruta-km, skoro petinu više od EU prosjeka. Tabela B1 daje poređenje među zemljama, ŽFBiH upravlja dominantno teretnom željeznicom u smislu transportne uloge, gdje teret čini više od 97 procenata svih prometnih jedinica. ŽFBiH su u 2014.g. prevezle 8,5 miliona tona s 885 miliona neto tona-km prosječne unutar-entitetske tranzitne udaljenost od 104 km. U posljednjih deset godina obim tereta je uglavnom stabilan ili marginalno povećan, uz pad 2009.g. koji se poklopio sa svjetskom finansijskom krizom (Slika B3). Teretni promet ŽFBiH se karakterizira značajnim količinama roba teške industrije – uglavnom željezna ruda, ugalj i metali. Domaći promet čini 27 procenata ukupnih ntkm, a uvozni i izvozni promet 72 procenta, te tranzitni promet 1 procent od ukupnog (Slika B4).

Tabela B1. Gustina teretnog i putničkog prometa (2014.g. ako nije drugačije navedeno)

ŽELJEZNICE ZA POREĐENJE	Gustina teretnog prometa (000 tona/ruta-km)	Gustina putničkog prometa (000 put/ruta-km)
EU prosjek	1.240	1.870
Poljska	1.690	626
Rumunija	912	420
BiH	1.277	33
ŽFBH	1.475	37
ŽRS	998	28
Hrvatska	814	356
BJR Makedonija	590	115
Crna Gora (2013)	419	293
Srbija	680	162
Albanija	95	18



Slika B3. Teretni promet ŽFBH, milioni tona-km, 2005.-2014.



Slika B4. ŽFBH Milioni tona tereta, 2007.-2014.

Cijene željezničkog prevoza tereta koje primjenjuju ŽFBiH su visoke u poređenju sa susjednim zemljama¹⁸. Iako nisu stavljene na raspolaganje detaljne informacije o cijenama

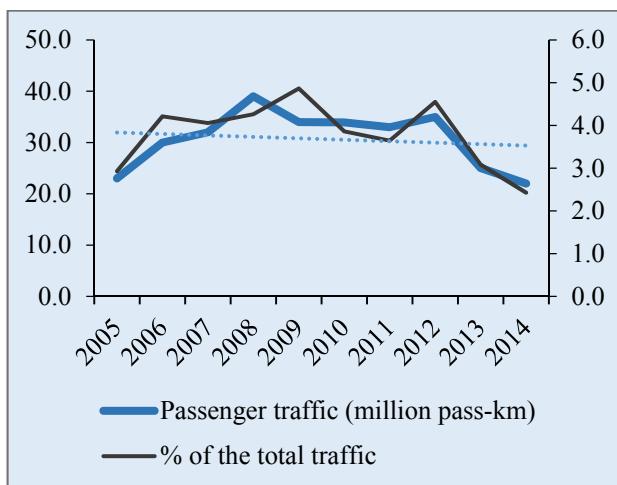
¹⁸ Nizak udio tranzitnog saobraćaja podrazumijeva više manipulacija po ntkm u prosjeku, što može, barem djelimično, objasniti višu cijenu.

prevoza, 885 miliona neto tona-km prevezenih u ŽFBiH u 2014.g. je prema finansijskim izvještajima donijelo 77,77 miliona KM prihoda, što odgovara prosječnoj cijeni od 0,088 KM/ntkm ili 0,048USD/ntkm. Prosječne cijene u ŽFBiH su veće nego u susjednim zemljama, gdje je cijena 0,038 USD/ntkm u Hrvatskoj, 0,029 USD/ntkm u Srbiji, 0,023 USD/ntkm u Sloveniji, ali nešto niže nego u ŽRS, gdje je prosječna cijena 0,05 USD/ntkm ili Albaniji 0,057 USD/ntkm.

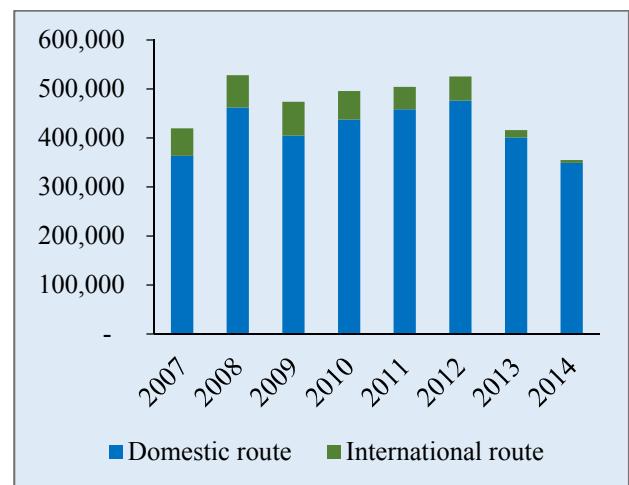
Željeznički transport putnika

Putničke željezničke usluge sada daju skoro zanemariv doprinos sveukupnim potrebama za mobilnosti u FBiH. ŽFBiH su u 2014.g. prevezle 355.000 putnika (manje od 1.000 putnika/dan) s ukupno 22 miliona putnik-km, na prosječnoj udaljenosti od 62 km (Slike B5 i B6). Prosječna iskorištenost voza je samo 21 putnik¹⁹. Udio željeznice u međugradskom prevozu putnika u FBiH u 2014.g. je bio oko 2 procента.

Gustina putničkog prometa je manje od desetine većine ostalih zemalja jugoistočne Evrope i manje od 2 procenata EU prosjeka. Tabela B1 daje poređenje. Domaće (uključujući međuentitetske) rute čine 98 procenata putovanja, pri čemu su glavne domaće rute Sarajevo-Zenica (4 para vozova/dan), Sarajevo-Čapljina (2 para vozova/dan) i Sarajevo-Konjic (2 para vozova/dan). Međuentitetski vozovi saobraćaju između Doboja i Sarajeva i Doboja i Tuzle jednom, odnosno dva puta na dan u svakom pravcu, ali oni prevoze vrlo malo međuentitetskih putnika, većina ih putuje unutar entiteta. Kroz FBiH prolaze dvije međunarodne putničke linije – Sarajevo-Zagreb i Sarajevo-Ploče, ali većina putnika koristi te međunarodne linije za relativno kratka prekogranična putovanja, a ne za međugradska putovanja. (Tabela B1).



Slika B5. Putnički promet ŽFBiH, milioni put-km, 2005-2014



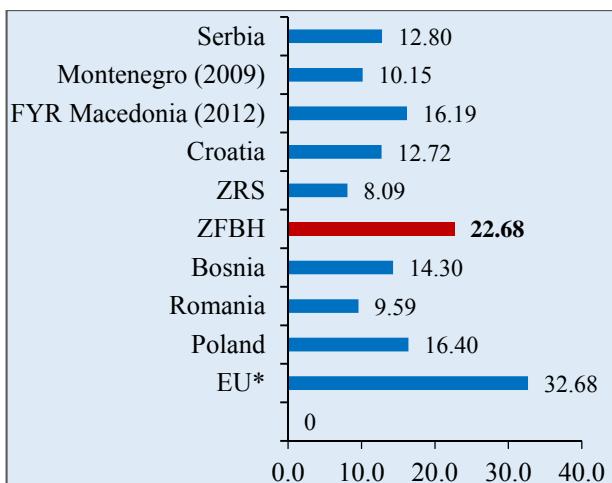
Slika B6. ŽFBH Broj prevezenih putnika, 2007-2014

Vozni park

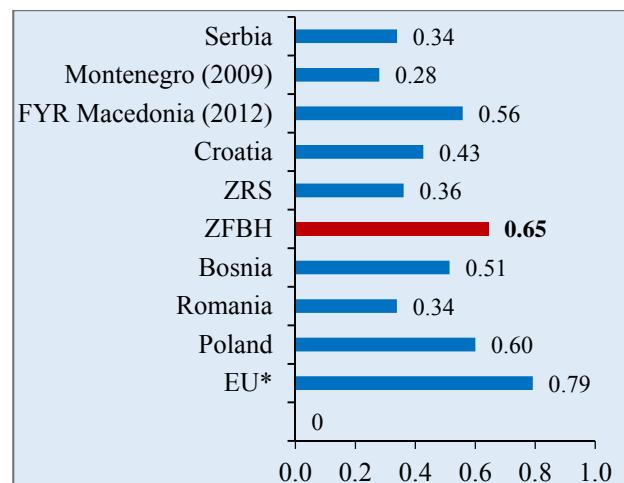
ŽFBiH ostvaruje dobru produktivnost lokomotiva i vagona, vozni park, koji je već star, i dalje stari. Produktivnost lokomotiva i vagona (Slike B7 i B8) je najveća u regiji, iako manja od EU prosjeka za oko 30 procenata (lokomotive) i 18 procenata (vagoni). Većina od 97 lokomotiva je starija od 40 godina, a oko 40 ih je u funkciji. Ulaganje u nove teretne vagone se pokazalo

¹⁹ Mjereno po putnik-km/voz-km

produktivnim. Produktivnost putničkih vagona je u 2014.g. bila jedna od najnižih u regiji (detalji su dati u Aneksu IV). U 2008.g. je nabavljeno devet Talgo putničkih vozova uz španjolsko financiranje, ali se nisu nikako koristili do kraja septembra 2016.g., kada su počeli saobraćati između Sarajeva i Doboja.



Slika B7. Produktivnost lokomotiva, milion prometnih jedinica/operativna lokomot. (2014)



Slika B8. Produktivnost vagona, milion ntkm/operativni vagon (2014)

Kadrovske resurse

Kompanija je posljednjih godina popravila produktivnost radne snage jer se prirodni odliv poklopio s postepenim povećanjem obima tereta, ali je ona i dalje niska. Do 2014.g. ŽFBiH je imala 3.572 zaposlena. Ali prosječna prometna jedinica po zaposlenom je u 2014.g. bila niža nego u većini susjednih zemalja, uz izuzetak Albanije i Srbije, i iznosila je samo 40 procenata EU prosjeka (Tabela B2). To je naročito slabo za željeznicu gdje dominira teret, obzirom da je prevoz tereta generalno manje radno-intenzivan od prevoza putnika, međutim, prevoz putnika je još uvijek mnogo više radno-intenzivan, što smanjuje prosječnu produktivnost, bez obzira na mali udio putničkog prevoza u ukupnom.

Tabela B2. Produktivnost radne snage po zemlji (2014.g., ako nije naznačeno drugačije)

ŽELJEZNICE ZA POREĐENJE	Ukupno osoblje (000)	Produktivnost osoblja (000 prometna jedinica/osoba)	Broj zaposlenih po km linije
EU*	1069,0	613	5,1
Poljska	90,0	490	4,7
Rumunija	45,1	318	4,2
Bosna i Hercegovina	7,0	193	6,8
ŽFBiH	3,6	253	5,9
ŽRS (2015)	3,2	146	8,7
Hrvatska	9,3	329	3,6
BJR Makedonija	2,6	188	3,7
Crna Gora	1,0 (proc.)	178	4,0
Srbija	17,1	188	4,5
Albanija	1,1	42	2,7

B.1.2 Financijsko stanje ŽFBiH

ŽFBiH u posljednjih 10 godina ostvaruje značajne financijske gubitke svake godine, obzirom da operativni rashodi prelaze ukupne prihode, čak i kad se u prihode uključi budžetska podrška od vlade FBiH. Aneks IV daje detaljnu analizu. Ukupni prihodi, s budžetskom podrškom, su bili dovoljni tek da se pokriju gotovinski operativni rashodi, ali oni sami po sebi nisu dovoljni da se pokriju sve operativne i potrebe za održavanjem, te su prisutni značajni zaostaci u održavanju. U principu, postoji s vladom dogovoren 'ugovor' za financiranje infrastrukture, ali stvarna budžetska subvencija koju kompanija prima je stalno nedovoljna da bi se proveli radovi koje kompanija smatra neophodnim ili podrazumijeva dogovorenim. Troškovi radne snage čine oko dvije trećine operativnih rashoda²⁰ i na njih otpada 88 procenata tržišnih prihoda. To je vrlo velik omjer troškova, pri čemu većina željezničkih kompanija u svijetu ima za cilj da troškove radne snage drži ispod polovine operativnih rashoda.

I pored niske produktivnosti radne snage i sveukupno lošeg financijskog rezultata, teretni sektor ostvaruje kredibilan višak u odnosu na operativne troškove. Tabela B3 daje procjene Svjetske banke o učinku po sektoru poslovanja u 2014.g., korištenjem financijskog modela zasnovanog na uobičajeno upotrebljavanim računovodstvenim tehnikama za analizu željeznica. ŽFBiH ostvaruju višak na poslovima prevoza tereta u odnosu na operativne troškove (oko 30 miliona KM), ali veliki deficit na putničkim uslugama (19,5 miliona KM). Gubitak putničkog prevoza se uglavnom kompenzira viškom od tereta, umjesto iz budžeta FBiH, koji kompaniji refundira samo oko 9 procenata (2,1 milion KM) od procijenjenih ukupnih putničkih operativnih troškova od oko 23 miliona KM.

Financijski rezultati za putnički sektor predstavljaju slabo korištenje operativnih resursa i financijski odliv suficita od teretnog saobraćaja. Iako su brojevi putnika minimalni i putnički saobraćaj donosi manje od 3 procenata svih prihoda, oko 42 procenata svih voz-km na kojima kompanija saobraća ostvaruju putnički vozovi. Direktna budžetska podrška za putničke usluge je veoma niska i oko dvije trećine suficita od tereta se u stvarnosti preusmjeravaju za pokriće direktnih operativnih troškova i troškova upravljanja vozovima koje ostvaruje putnička djelatnost. Kao posljedica toga, sredstva su nedostatna za pokriće troškova održavanja infrastrukture, a oni se financiraju zasebnim plaćanjem iz budžeta, koje je ekvivalentno cca 73 posto troškova održavanja infrastrukture²¹ (isključujući bilo kakvo pokriće troškova amortizacije).

Subvencije za putnički prevoz u FBiH su visoke u poređenju s EU prosjekom. Subvencije za putnički prevoz u EU, kako su sadržane u PSO ugovorima, uvelike variraju od oko 0,1 USD/voz-km u Nizozemskoj do oko 20USD/voz-km u Luksemburgu, s prosjekom od oko 8 USD/voz-km. U FBiH, implicitna subvencija procijenjena iz ukupnog deficita za putnike je oko 10 USD/voz-

²⁰ Definirano u ovu svrhu kao rashodi koji se odnose na materijal, gorivo, el. energiju, plate i naknade, vanjske izvršioce usluga i druge usluge i amortizacija.

²¹ Ukupni izdaci za infrastrukturu u izvještajima su 71,4 miliona KM. Međutim, 14,0 miliona KM je amortizacija (negotovinska), 5,6 miliona KM je servisiranje duga i 1,4 miliona KM su rezervisanja (također negotovinska). To ostavlja 50,4 miliona KM operativnih gotovinskih rashoda, od kojih je 7,4 miliona KM alokacija korporativnih režija. Direktni troškovi koji su povezani s infrastrukturom su prema tome 22,4 miliona KM za upravljanje vozovima/sigurnost na radu i 20,6 miliona za održavanje. Cifra od 22,5 miliona KM za održavanje u tabeli B3 uključuje 1,8 miliona KM kao procijenjeni trošak operativnih vozova. Kada se troškovi kontrole vozova za operativne vozove i korporativne režije uključe, procijenjeni trošak održavanja infrastrukture je 26,4 miliona KM.

km, što je više od EU prosjeka. Relativna subvencija je i dalje viša kad se računa po putnik-km, obzirom da je prosječna iskorištenost u EU oko 100 putnika/voz, dok je u FBiH samo oko 20.

U periodu od 2009.-2013.g. ŽFBiH su ulagale prosječno 279 miliona KM godišnje u željezničku infrastrukturu i vozni park. Ulaganja u infrastrukturu su uključivala remont i sanaciju pruge i modernizaciju signalizacije i telekomunikacionog sistema na koridoru Vc, južno od Sarajeva. ŽFBiH su dobitne financiranje putem stranih i domaćih zajmova. Stalni finansijski gubici su onemogućili ŽFBiH da financira veliki dio svojih kapitalnih rashoda, kao i da u potpunosti servisira svoj dug. Kao rezultat, servisiranje duga, u ime ŽFBiH, vrši entitetska vlada, ali zadužuje račun željeznica. Pored zajmova, ŽFBiH su dobitne značajne godišnje subvencije za infrastrukturu (i mali iznos za putničke usluge); međutim, taj ukupni iznos se tokom godina smanjio s preko 23 miliona KM u 2008.g., na 22 miliona KM u 2014.g.

Tabela B3. Procijenjeni finansijski učinak ŽFBiH po sektoru, KM milioni (2014.g.)

Rezime prihoda i rashoda	Putnici	Teret	Mreža	Ukupno
Direktni rashodi				
Radna snaga	8,0	21,1	16,8	45,9
Materijal	1,1	3,3	1,5	5,9
Gorivo/energija	1,9	6,5	1,1	9,4
Ostalo	0,6	3,4	3,1	7,1
Ukupno direktno rashodi	11,6	34,2	22,5	68,4
Kontrola vozova	8,7	13,0	0,7	22,4
Korporativni	2,7	6,4	3,1	12,3
Ukupno operativni troškovi	23,0	53,6	26,4	103,1
Prihodi	1,4	83,5	9,2	94,1
Budžetska podrška	2,1		19,2	21,3
Amortizacija				29,6
Manjak/višak	-19,5	29,8	2,0	-17,2
Finansijski prihodi				0,1
Finansijski rashodi				14,7
Ostali prihodi				6,1
Ostali rashodi				3,9
Ukupni deficit				-29,5

Izvor: Finansijski izvještaji i operativni podaci ŽFBiH i analiza Svjetske banke. Ukupni prihodi, rashodi i deficit odgovaraju finansijskim izvještajima ŽFBiH u Tabeli III.4. Aneksa. Napominje se da troškovi kontrole vozova i korporativni troškovi u gornjoj tabeli uključuju značajnu komponentu radne snage.

B.1.3 Usklađivanje s EU *acquis-jima*

Okvir politike željezničkog sektora u BiH mora biti značajno modificiran, da bi se uskladio sa željezničkim adqus-jima EU. Glavni zahtjev u vezi s nadležnostima za politiku, koje trenutno ima vlada FBiH, se odnosi na institucionalnu strukturu, pristup pruzi, budžetsku podršku za putničke usluge, budžetsku podršku za infrastrukturu i održivost duga. Harmonizacija podrazumijeva: veće razdvajanje između upravljanja željezničkom infrastrukturom i transportnim operacijama, koji su trenutno zajednički smješteni u jednu korporativnu strukturu, koja njima upravlja; implementaciju nediskriminativnog režima pristupa pruzi i strukturu naplate utvrđene u eksplicitnoj Izjavi o mreži; pružanje adekvatne kompenzacije za sve usluge putničkog prevoza koje ostvaruju gubitak (u osnovi sve) putem ugovora o pružanju usluga; slična adekvatna budžetska podrška za rad i održavanje mrežne

infrastrukture putem rigoroznijih (poželjno višegodišnjih)²²ugovora za održavanje; i mehanizam da vlada preuzme ili restrukturira neodrživ dug operativne kompanije, da bi ona mogla na fer osnovi konkurirati trećoj strani u okviru aranžmana pristupa pruzi. Detaljnija analiza je data u Aneksu II. Čini se da su potrebne značajnije intervencije u zakonodavstvu entiteta, da bi se uspostavila osnova za neophodne institucionalne i strukturalne promjene. U nastavku Bilješke o politici se govorи o opcijama za promjenu.

B.2. Opcije strukture željezničke djelatnosti

B.2.1 Alternativne strukture djelatnosti

Postoje različiti načini organiziranja državnih željeznica za vrijeme usklađivanja sa željezničkim *acquis*-jima EU i FBiH bi trebala razmotriti koji aranžman najbolje odgovara njenoj budućoj željezničkoj djelatnosti. Zemlje članice EU su izabrale razne aranžmane za svoje nacionalne željeznice, koji su u skladu s *acquis*-jima. Pred FBiH su četiri glavna izbora strukture koji se odnose na (a) organizacioni oblik budućeg željezničkog (jednog ili više) preduzeća; (b) ako se izabere putnički operater u državnom vlasništvu, gdje ga smjestiti u strukturi; (c) obavljanje vlasničke funkcije nad državnim dionicama u tom preduzeću; i (d) da li da se ide na veće privatno učestvovanje u operativnoj kompaniji. Ti su glavni izbori prikazani na Slici B9.

Slika B9

Struktura željezničkog sektora: Glavne opcije

Ključno pitanje	Alternative strukture		
Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu	Struktura grupe s holding kompanijom	Odvojene kompanije za upravljanje infrastrukturom i obavljanje transporta	
Smještaj upravljanja putničkim prevozom	Podružnica u strukturi holding kompanije	Nezavisne kompanije za teretni i putnički saobraćaj	Podružnica ili poslovna jedinica teretne kompanije
Obavljanje funkcije dioničara u ime entiteta	Resorno ministarstvo (MPK)	Zajedničko 'vlasništvo' između ministarstava	Specijalizirana centralna agencija ili odjeljenje
Učestvovanje privatnog sektora u državnom željezničkom operateru	Zadržati javno vlasništvo		Prebaciti privatnim vlasnicima/investitorima

Svaki od izbora politike ima svoju opravdanost i mješavinu prednosti, nedostataka i rizika. Ispod su navedene opcije politike, a namjera procjene koja slijedi je da razgraniči ključne karakteristike svake. Ova Bilješka daje mišljenje o opcijama kada se čini da je, uzimajući u obzir

²² Željeznički *acquis* ne zahtijeva višegodišnji ugovor za infrastrukturu, ali prateći materijali EU to preporučuju kao najbolju praksu.

sve faktore, opravdano lokalnim prilikama i međunarodnim iskustvom. Međutim, donošenje odluka o javnoj politici je u nadležnosti vlade.

B.2.2 Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu

Ova Bilješka o politici se vodi odredbama neformalnog sporazuma o 4. tržišnom stubu Željezničkog paketa usaglašenog između predstavnika Evropske komisije, Parlamenta i Vijeća u aprilu 2016.g. Sporazum tek trebaju odobriti kompletno Vijeće i Parlament, što se očekuje krajem 2016.g. On navodi da su prihvatljive i odvojene i grupne strukture koje postoje u zemljama članicama, ali koja god alternativa da se koristi, treba biti dizajnirana tako da osigura nepristranost upravljača željezničke infrastrukture prilikom pružanja nediskriminativnog pristupa pruzi, da im omogući provođenje vlastite strategije u cilju boljeg korištenja željezničke infrastrukture i unaprjeđenje finansijske transparentnosti u cilju uklanjanja rizika od unakrsnih subvencija između upravljača infrastrukture i operatera transporta. Detaljna pravila o ovim pitanjima tek trebaju biti donesena.

Tim Banke izražava preferencu za institucionalno razdvajanje upravljača infrastrukture od transportne operativne kompanije, što bi bila najjednostavnija i najjasnija opcija za FBiH. Osnova evaluacije je detaljnije opisana u Aneksu III. Cilj evaluacije je da se identificira struktura koja bi, unutar usklađenosti s acquis-jima EU, razmotrila i efikasnost raznih elemenata upravljanja sektorom i lakoću implementacije. Institucionalnim razdvajanjem bi se izbjegla nejasnoća i potencijalni sukob interesa svojstveni strukturi grupe. Svaka od dvije kompanije bi imala jasnu ulogu i funkcije. Odnosi između dvije kompanije bi se uredili ugovorom o pristupu infrastrukturi koji podliježe regulatornom nadzoru ROŽ BiH, u skladu s EU principima. Preferenca za razdvajanje je ojačana dodatnim značajem kojeg tim Banke daje dvama faktorima u kriterijima evaluacije: prvo, kod razdvajanja postoji očekivanje da će jasne i fokusirane uloge voditi ka boljem upravljanju individualnim kompanijama za infrastrukturu i transportne operacije; i drugo, povećala bi se njihova mogućnost da određuju svoju poslovnu strategiju u kontekstu evropskog željezničkog sistema u kojem će svaka imati različite prilike i ograničenja, a ponekad i različite interes. Trinaest država u EU ima razdvojenu strukturu: Bugarska, Češka, Danska, Velika Britanija, Grčka, Finska, Nizozemska, Norveška, Portugal, Rumunija, Španija, Švedska, Slovačka (pogledati Aneks III).

Međutim i struktura grupe je legitimna opcija, koja je u skladu sa zahtjevima, koja bi održala mjeru koordinacije između državnih komponenti željezničke djelatnosti. U okviru ove strukture, holding kompanija bi bila locirana između vlade FBiH (i ostalih vlasnika) kao vlasnika i podružnica za infrastrukturu i transport. Četiri zemlje članice EU su usvojile aranžmane holding kompanije za svoje željeznice: Njemačka, Poljska, Italija i Austrija. U FBiH je možda jednostavnije implementirati potrebnu korporativnu reorganizaciju postojećih željeznica, nego njihovu podjelu, a moglo bi biti i za resorno ministarstvo lakše da se obraća samo jednoj holding kompaniji, nego dvjema odvojenim kompanijama. Međutim to bi dovelo do manje jasnih i fokusiranih uloga kompanije i do većeg izazova regulatornog pridržavanja, obzirom na potrebu da se pokaže upravljačka nezavisnost, kompetitivna neutralnost i finansijska transparentnost na strani podružnice za upravljanje infrastrukturom.

Čini se da je pristup odvojenih kompanija prikladniji za FBiH i da će vjerovatno ostvariti bolji učinak po nižim troškovima. Željeznička djelatnost nije niti dovoljno velika, niti složena,

da bi se opravdalo dodavanje još jednog institucionalnog nivoa²³ (u vidu holding kompanije) željezničkoj djelatnosti, koju već karakterizira obilje institucija. Štaviše, u strukturi grupe najbolji rukovodni kadrovi obično naginju holding kompaniji, umjesto da vode stvarno poslovanje, gdje su njihove sposobnosti najpotrebnije. To bi razvodnilo nadležnosti i odgovornosti uprave podružnica. Iako bi u teoriji grupna struktura mogla pružiti određene zajedničke korporativne usluge, kao što su finansijsko računovodstvo i upravljanje kadrovskim resursima, stavljanje tih funkcija na nivo holding kompanije bi smanjilo nezavisnost uprave na nivou podružnice. Takođe je vjerovatno da se uz sadašnje niske nivoje produktivnosti, značajne uštede mogu u svakom slučaju ostvariti na svim funkcijama tokom dobro planiranog procesa razdvajanja, dok su uštede puno manje vjerovatne ako bi se resursi jednostavno pregrupirali u podružnice.

B.2.3 Smještaj upravljanja prevozom putnika unutar strukture

Ako bi se dala prednost strukturi holding kompanije, bilo bi relativno jasno lociranje odvojene putničke kompanije unutar nje. Mala i odvojena putnička podružnica bi mogla biti ugrađena u strukturu grupe, PSC ugovor usaglašen između vlade i putničke podružnice (moguće uz saglasnost holding kompanije). 'Grupa' bi se tada sastojala od holding kompanije, upravljača infrastrukture, teretne kompanije i putničke kompanije.

Bilo bi moguće, ali vjerovatno ne baš praktično, uspostaviti odvojenu nezavisnu putničku kompaniju. U toj bi opciji FBiH uspostavila tri odvojene kompanije: upravljaču infrastrukture, teretnu operativnu kompaniju i putničku operativnu kompaniju. Međutim, putnička operativna kompanija u FBiH bi bila vrlo malo preduzeće za potpuno nezavisno poslovanje, ne bi imala ekonomiju obima zbog svoje male veličine, te bi manje-više bila potpuno zavisna od budžeta i time osjetljiva na fluktuacije budžetskog financiranja (koje bi moralo obezbjeđivati više od 95 procenata prihoda).

Čini se da bi najbolja opcija bila da se putničke usluge ostave kao podružnica ili posebna poslovna jedinica operativne kompanije. U svjetlu vrlo malog obima putničkog prevoza u FBiH, bio bi razuman pristup da se putnički prevoz ostavi unutar operativne kompanije u vlasništvu entiteta, kao jedinica ili podružnica, a ne da se ide na dvije operativne kompanije. (Ovo pretpostavlja da je vlada FBiH izabrala da nastavi sa željezničkim prevozom putnika, što je evaluirano u Odjeljku B3). Ako bi se izabrala ta opcija, željeznički acquis-ji EU zahtijevaju odvajanje računa putničkih aktivnosti, da bi se olakšala verifikacija i usaglašavanje troškova ugovora za pružanje usluga putničkog prevoza i da bi se izbjeglo unakrsno subvencioniranje između teretnog i putničkog sektora (koje je sada jasno prisutno).

B.2.4 Obavljanje funkcije vlasnika državnih dionica

Kad funkciju vlasnika državnog transportnog preduzeća obavlja resorno ministarstvo (uobičajeno ministarstvo transporta) to povećava kontrolu ministarstva, ali može voditi ka uplitanju u svakodnevno poslovanje i potkopavanju nadležnosti uprave. Resorno ministarstvo ima nadležnost za formulaciju sveukupne transportne politike u skladu s vladinim socijalnim, ekonomskim i ostalim ciljevima i nosi teret javne odgovornosti za te politike.

²³ Holding kompanija bi trebala imati zasebnu upravljačku strukturu i nadzorne odbore kako bi se sprječio sukob interesa.

Međutim, funkcija dioničara u korporativnoj strukturi se mora primarno brinuti o efikasnosti i komercijalnoj održivosti preduzeća. U mnogim državama isključiv nadzor resornog ministarstva nad vlasništvom dionica dovodi do sukoba interesa između političkih i komercijalnih ciljeva, što rezultira svakodnevnim političkim intervencijama u upravljanje preduzećem bez obzira na negativan komercijalni uticaj.

Obavljanje funkcije javnog vlasništva u državnom preduzeću od strane agencije ili odjeljenja koje nije odgovorno za transportnu politiku stavlja veći naglasak na efikasnost i komercijalni učinak kompanije. Alat Svjetske banke za korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu (2014.g.) ukazuje da vlade trebaju razmotriti odmicanje od tradicionalnih modela vlasništva u kojima resorna ministarstva imaju ulogu vlasnika, u pravcu centraliziranih aranžmana vlasništva. Slično tome i OECD-ove Smjernice za korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu (2015.g.) ukazuju: *da treba postojati jasno razdvajanje između funkcije državnog vlasništva i ostalih državnih funkcija koje mogu uticati na stanje u preduzeću u državnom vlasništvu Ostvarivanje vlasničkih prava bi trebalo biti centralizirano u jednom vlasničkom subjektu, ili, ako to nije moguće, da ih obavlja koordinaciono tijelo.* OECD navodi da se takav prenos funkcija vlasništva u državnim preduzećima na jedinstvenu specijaliziranu agenciju ili odjeljenje sve više usvaja u OECD zemljama, uključujući (ali ne ograničavajući se) i neke EU zemlje.

Usvajanje željezničkih *acquis-ja* EU podržava (ali ne zahtijeva) prenos vlasničke funkcije na ministarstvo koje nije ugovorno resorno ministarstvo. Po EU modelu odnos između resornog ministarstva i željezničkog preduzeća treba generalno biti uređen ugovornim aranžmanom u koji su ugrađeni ciljevi javne politike, ostavljajući upravi slobodu da komercijalno upravlja preduzećem u svrhu ispunjavanja ugovorenih ciljeva. Ti ugovori predstavljaju PSC ugovore s operativnom kompanijom za usluge prevoza putnika i MAIC ugovor s kompanijom za upravljanje infrastrukturom u svrhu upravljanja mrežnom infrastrukturom. Nakon implementacije nove strukture kompanije, uloge klijenta/vlasnika se mogu razdvojiti, gdje će resorno ministarstvo biti strana koja sklapa ugovor s kompanijama u skladu s transportnom politikom i odvojenom agencijom koja obavlja vlasničku funkciju. Međutim, ova je opcija jedino moguća ako bi vlada FBiH formirala takvu agenciju za veći broj preduzeća koja su u vlasništvu entiteta. Ako ne, treća 'kompromisna' alternativa bi bilo zajedničko obavljanje vlasničke funkcije između resornog ministarstva i ne-resornog ministarstva (npr. Ministarstvo industrije ili Ministarstvo financija) ili pokušati ostvariti veću ravnotežu između funkcije korporativnog upravljanja 'nezavisnog' dioničara i funkcije donošenja politike/ugovaranja resornog ministarstva.

B.2.5 Privatno učestvovanje u operativnoj kompaniji

Vlada FBiH je trenutno većinski vlasnik ŽFBiH i ne planira privatizaciju ni jednog dijela transportnih operacija. Kada entetsko tržište željezničkog prevoza postane otvoreno za konkurenčiju po nediskriminativnom režimu pristupa, operativna kompanija će morati konkurirati za prevoz tereta s mogućim novim akterima, kako privatnim, tako i javnim. Biće podložna konkurenčiji za najbolji dio svog malog tržišta. Nije uvijek jasno zašto vlade žele učestvovati kao akteri u prevozu tereta, kod kojeg u svim ostalim vidovima transporta dominira privatni sektor. Postoji ozbiljan rizik, da ako ostane u državnom vlasništvu, entetska operativna kompanija ne bude u stanju da preraste u efikasno preduzeće s dobrim učinkom, što je neophodno da bi uspješno konkurirala, kako dominantno privatnom cestovnom

transportu, tako i mnogim operaterima u evropskom željezničkom teretnom sektoru u nastanku.

Međunarodno iskustvo i predložena tržišna konkurenca ukazuju da vlada treba razmotriti opciju privatizacije prije otvaranja tržišta kroz pristup pruzi. Privatno učestvovanje u željezničkom prevozu tereta se pokazalo uspješnim u unaprjeđenju učinka baš svuda gdje je iskušano. Pregled privatizacije željezničkog prevoza tereta kojeg je uradila Svjetska banka na tri kontinenta, Latinska Amerika (uzorak od 7 teretnih željeznica), Afrika (12 teretnih željeznica) i Australija (5 teretnih željeznica) pokazuje da je privatizacija skoro uvijek dala pozitivan rezultat u odnosu na prethodnu poslovnu efikasnost i efektivnost željezničkog teretnog sektora. Iako se ima u vidu da to mora biti odluka entitetske vlade, ova bi se opcija trebala ozbiljno razmotriti prije otvaranja tržišta kroz pristup pruzi, jer će se vrijednost kompanije zasigurno smanjiti kad se to desi. Opcija privatizacije bi se trebala razmotriti dok još operater željeznica ima dominantnu tržišnu poziciju.

B.2.6 Pitanja implementacije

Najurgentnije strukturalno pitanje je utvrditi i implementirati poželjnu buduću institucionalnu strukturu onoga što su trenutno ŽFBiH. Najprikladniji pristup za željeznice FBiH je onaj koji daje najjednostavniju i najjasniju strukturu, tj. stvaranje dvije odvojene kompanije, upravljača infrastrukture i operatera transporta. Dodatna odluka je kako pokriti preostale putničke usluge, gdje se opet daje prednost najjasnijem rješenju, a to je jedinica ili podružnica operativne kompanije s odvojenim računovodstvom, a ne pokušaj stvaranja nezavisne kompanije na tako malom i neobećavajućem tržištu.

U vrijeme uspostavljanja se smatra boljim, ako je ta opcija na raspolaganju, da se vlasništvo nad vladinim dionicama u dva željeznička preduzeća prenese na centralnu agenciju ili ministarstvo koje neće biti nadležno za pregovaranje PSC i MAIC ugovora. Obzirom da je mali udio dionica u integriranim ŽFBiH već u nezavisnom vlasništvu, čini se da bi bilo prikladno da se ti vlasnici potaknu ili stimuliraju, bilo da svoje dionice prodaju natrag vlasti ili da zamijene dionice ŽFBiH dionicama u novoj operativnoj kompaniji. To bi ostavilo upravljača infrastrukture, koji će u velikoj mjeri zavisiti od MIAC-a, kao kompaniju u punom državnom vlasništvu, dok bi se u operativnoj kompaniji povećao privatni udio uz mogućnost za profitabilno poslovanje i potencijalne dividende. Potom bi se trebalo ozbiljno razmotriti dalje povećanje privatnog učestvovanja, ali sve druge odluke mimo toga bi se trebale ostaviti dok nova operativna kompanija ne stane na noge i počne poslovati i bude imala set revidiranih finansijskih izvještaja.

Ako vlada FBiH izabere opciju razdvajanja kompanija, to treba biti dobro isplanirano i implementirano, a ne da bude tek proces podjele postojeće imovine, obaveza i osoblja. Namjera restrukturiranja nije tek harmonizacija s EU strukturama, već stvaranje efektivnijeg i održivijeg željezničkog sektora. Razdvajanje na dvije nove željezničke kompanije će vjerovatno zahtijevati novi Zakon o željeznicama u FBiH, te tu priliku treba iskoristiti da se nove kompanije uspostave na čvrstim komercijalnim osnovama. One bi po zakonu bile obavezne da implementiraju one dijelove željezničkih acquis-ja EU koji se na njih odnose (na primjer, u slučaju upravljača infrastrukture, priprema i objavljivanje Izjave o mreži i uslova pristupa pruzi).

Nove kompanije trebaju biti uspostavljene s jasnim komercijalnim mandatom da vode svoje poslovanje na najefikasniji i najefektivniji način. U njihovom početnom bilansu treba biti samo ona imovina koja im treba, a svega što je zastarjelo ili višak, treba se što prije riješiti.

Ne treba ih opterećivati prenošenjem neodrživih kreditnih obaveza koje one ne mogu servisirati i otplaćivati i koje se u praksi financiraju iz budžeta. Idealno bi bilo da preuzmu samo osoblje koje im je potrebno za efikasno vođenje kompanije. Ako se ta pitanja ne riješe prije razdvajanja i ako se ne bude pridržavalo robusnog plana implementacije, nove kompanije će jednostavno naslijediti i podijeliti postojeće probleme i neefikasnosti, a neće imati priliku za novi početak.

B.3. Politika razvoja željeznica

B.3.1 Ključne opcije politike

Pred Vladom FBiH stoje izbori opcija politike u četiri glavne oblasti politike željezničkog sektora, od kojih svaka ima različit uticaj na entitetski budžet. Te se opcije tiču politike zapošljavanja, budućnosti putničkih usluga, uspjeha teretnih usluga da privuku veći obim prometa u kombinaciji s uticajem pristupa treće strane pruzi i nivoa investicija u infrastrukturu. Evaluirane opcije su rezimirane na Slici B10. Strategije su evaluirane koristeći finansijski model ŽFBiH procjenom ukupnih 10-ogodišnjih troškova, izraženih u konstantnim cijenama iz 2015.g., kapitalnih izdataka i neto operativnih troškova (operativni troškovi minus komercijalni prihodi), što je u osnovi iznos koji bi entitetski budžet trebao uplatiti kao podršku željeznici na održivoj osnovi tokom tog perioda putem (koristeći okvir EU) kombinacije ugovora za pružanje javnih usluga i višegodišnjeg ugovora za održavanje infrastrukture i podrške za kapitalne investicije u putničke usluge i mrežnu infrastrukturu. U svim tabelama troškova u Odjeljku B3, ti kapitalni troškovi su budući izdaci i ne uključuju otplatu postojećeg duga prema IFI od strane vlade FBiH, koja će u prosjeku iznositi oko 20 miliona KM godišnje između 2016.g. i 2025.g.

Slika B10. Politike željezničkog sektora: Glavne opcije

Ključno pitanje	Izbor politike		
Zapošljavanje i produktivnost	Zadržavanje sadašnjih nivoa zapošljavanja	Smanjenje zapošljavanja putem prirodnog odliva	Usvajanje politike ranog restrukturiranja radne snage
Javne usluge željezničkog prevoza putnika	Sadašnji nivo usluga	Investiranje u unaprjeđenje putničkih usluga	Prestanak pružanja usluga željezničkog prevoza putnika
Otvaranje teretnog tržišta za konkureniju (sa i bez povećanja tržišta)	Bez konkurenije u doglednoj budućnosti	Konkurenčija treće strane u teretnom prevozu od 2020.g. ²⁴	
Investicije u željezničku mrežnu infrastrukturu	Sadašnji nivo investicija	Prioritet kontrola vozova i prateća unaprjeđenja	Sadašnji nivo investicija

²⁴ Ako se željeznički *acquis*-ji EU usvoje, to više nije pitanje strateškog izbora, već će zavisiti od tržišta. Ipak, ove dvije alternative su uključene da ilustriraju kakav bi uticaj na financije sektora mogla imati značajnija konkurenca.

B.3.2 Opcije politike zapošljavanja

Ako vlada FBiH usvoji pristup 'uobičajnog poslovanja' ukupan potencijalni uticaj željezničkog sektora na budžet u toku 10 godina bi bio oko 344 miliona KM. Kapitalna podrška bi bila oko 90 miliona KM, a neto operativna podrška (putničke usluge i troškovi rada i održavanja infrastrukture) oko 254 miliona KM. Slučaj uobičajnog poslovanja predstavlja u širem smislu nastavak sadašnjih politika i nivoa investicija. Konkretno to podrazumijeva: bez značajnijih promjena u ukupnom nivou zaposlenosti s osnove iz 2015.g. od oko 3.065 zaposlenih; putnički i teretni vozovi nastavljaju saobraćati u FBiH uglavnom s istim nivoom prometa kao i sada; i nema konkurenkcije treće strane na teretnom tržištu. Sveukupni rezultat je pokazan u redu 'uobičajno poslovanje' u Tabeli B5.

Aktivna politika povećanja produktivnosti putem prirodnog odliva radnika bi mogla smanjiti neto operativne troškove za oko 50 procenata tokom tog perioda. Kapitalna potrošnja ne bi bila toliko pogodjena, tako da bi se ukupan uticaj na budžet smanjio za oko 37 procenata, na oko 218 miliona KM. Politika prirodnog odliva bi mogla dovesti do smanjenja od oko 3-4 procenata radnika godišnje, što bi rezultiralo s oko 2.134 zaposlena nakon 10 godina. Prosječna produktivnost radne snage bi se povećala na 434.000 prometne jedinice/radnik, što predstavlja oko 70 procenata sadašnje prosjeka u EU.

Program ranog restrukturiranja radne snage znači da bi do kraja perioda budžetska podrška za neto operativne troškove (bez amortizacije) mogla biti smanjena za oko četiri petine. Politika restrukturiranja radne snage je prikazana kao smanjenje broja radnika u periodu 2017.-2019.g. na oko 2.000 radnika u 2020.g. uz postepeno smanjenje i nakon toga, do ukupnog broja od oko 1.770 do 2025.g. Pod pretpostavkom da se troškovi kompenzacije radnika tretiraju kao operativni rashodi²⁵ ne bi bilo uticaja na potrošeni kapital, tako da bi sveukupni budžetski uticaj u tom periodu bio smanjen za oko 60 procenata na oko 145 miliona KM. Prosječna produktivnost radne snage bi se u 2025.g. popravila na oko 520.000 prometnih jedinica/radnik, što je oko 82 procenata sadašnjeg EU nivoa.

²⁵ U praksi postoje snažni argumenti za tretiranje restrukturiranja radne snage kao oblika investicije koja u situaciji prekobrojnih radnika donosi značajno veći povrat od investicija u vozni park ili infrastrukturu.

Tabela B5: Uticaj politika zapošljavanja željeznica

Politike putničkih usluga	Referentni slučaj (1)	Slučaj (2)	Slučaj (3)
	'uobičajno poslovanje'	Produktivnost povećana prirodnim odlivom (2016.-2025.)	Produktivnost povećana programom restrukturiranja radne snage (2017.-2019.)
Osoblje u 2025 ^(a)	3007	2134	1768
Produktivnost osoblja ^(b)	308	434	524
Kapitalni troškovi ^(c)	90	90	90
Neto operativni troškovi ^(c)	257	131	58
Ukupni budžetski uticaj ^(c)	347	221	148

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM)

Uticaj željezničkog sektora u FBiH na budžet, stoga, drastično zavisi od produktivnosti radne snage, što zauzvrat zavisi u velikoj mjeri od entitetske politike zapošljavanja. Iako ŽFBiH postepeno rješavaju taj problem prirodnim odlivom, vladina podrška bi bila neophodna za provođenje značajnijeg restrukturiranja radne snage. Ako bi vlast FBiH odobrila program unaprjeđenja efikasnosti željeznica putem veće produktivnosti radne snage, neto budžetski uticaj ostalih strategija bi bio povoljniji. Štaviše, predviđajući budućnost kao dio integriranog željezničkog tržišta, operativna kompanija u FBiH neće biti konkurentna operatorima treće strane, ako ne posluje efikasno, i slično tome, upravljač infrastrukture neće moći ponuditi atraktivne rute, ako se vladina podrška usmjerava na podržavanje nivoa zaposlenosti, umjesto unaprjeđenje infrastrukture.

B.3.3 Politike putničkih usluga

Odustajanje od zahtjeva da ŽFBiH pružaju usluge putničkog prevoza, bi dovelo do ekonomskih koristi za ŽFBiH i budžetsku podršku potrebnu za željeznice. Ova je politika prikazana u finansijskom modelu kao prestanak svih željezničkih putničkih usluga od 2020.g. Izgubljeni prihodi od prodaje karata bi bili minimalni, dok bi uštede na operativnim troškovima bila značajne. Tabela B6 pokazuje neto uticaj u poređenju s osnovnom politikom unaprjeđenja produktivnosti putem prirodnog odliva (gornji Slučaj 2). Prestanak putničkih željezničkih usluga bi smanjio potrebu za budžetskom podrškom za kapitalne i operativne troškove za jednu trećinu. Kad se na to doda unaprjeđenje produktivnosti putem scenarija ranog restrukturiranja radne snage (gornji Slučaj 3), prekid putničkih usluga bi ukinuo potrebu za budžetskom podrškom za neto operativne troškove, a do 2025.g. bi se došlo blizu mogućnosti financiranja manjih investicija u infrastrukturu. Istovremeno ukupno osoblje (u ovom scenaruju) željeznice, koja je samo teretna, bi se smanjilo na oko 1.350 zaposlenih, a produktivnost bi narasla na oko 670.000 prometnih jedinica/radnik, skoro 10 procenata više od EU prosjeka.

Vlada FBiH može izabrati i suprotnu politiku, da ojača putničke usluge ulaganjem u moderan vozni park i pružanjem usluga na višem nivou na glavnim putničkim linijama, ali uticaj na budžet bi bio ogroman. Ova je politika u finansijskom modelu predstavljena kao vladino financiranje investicija u učestale međugradske linije između većih centara na glavnim pravcima uz kvalitetniji EMU vozni park, počev od 2020.g. (Aneks III daje više detalja). Tom bi se politikom povećao broj putnika, što, primjenom konvencionalnih procjena tržišne elastičnosti, ukazuje na povećanje putnika za oko 65 procenata. Novi (i efikasniji) vozni park bi takođe doveo do određenih ušteda na jediničnim operativnim troškovima, iako bi se više nego što se uštedi koristilo na povećanje učestalosti usluga do atraktivnijih nivoa. Krajnji rezultat je da bi operativna finansijska podrška potrebna tokom perioda od 10 godina bila za 87 miliona KM veća od neto troškova Slučaja (2), ali uz povećanje potrebe za kapitalnom podrškom na 501 milion KM, dovodeći do ukupnih potreba za budžetskom podrškom od preko 700 miliona KM.

Vlada FBiH može htjeti zamijeniti javne usluge željezničkog prevoza putnika, ugovorom za autobuski prevoz čiji bi troškovi, za usluge uporedivog ili boljeg nivoa, iznosili samo dio sadašnjih troškova željezničkih usluga. FBiH ima dobro razvijen autobuski sektor, koji bi uz razuman period pripreme mogao spremno osigurati kapacitet za prihvat malog obima pogodjenih željezničkih putnika. Međutim, alternativa kojoj bi se mogla dati prednost, da bi se osigurao javni kontinuitet, je da Ministarstvo prometa i komunikacija dodijeli prelazni ugovor za zamjenske autobuske usluge paralelno s postojećim željezničkim uslugama. To je način da se osigura da putnici koji bi bili pogodeni prestankom željezničkih usluga dobiju kontinuiranu uslugu javnog prevoza po priuštivoj cijeni, što se može ostvariti uspostavljanjem mjerila učinka za učestalost usluga, mjesta stajališta, vrijeme putovanja i standarde vozila na istom, ili idealno bi bilo, višem nivou od željezničkih usluga koje zamjenjuju.

Tabela B6: Uticaj politika željezničkog prevoza putnika

Politike putničkih usluga	Referentni slučaj (2)	Slučaj (2p1)	Slučaj (2p2)	Referentni slučaj (3)	Slučaj (3p1)	Slučaj (3p2)
Produktivnost unaprjeđena prirodnim odlivom	(2) + prestanak putničkih usluga od 2020.g.	(2) + značajno unaprjeđenje nivoa putničkih usluga	Produktivn. unaprijeđen a programom restruktur. radne snage 2017.-2019.	(3) + prestanak putničkih usluga od 2020.g.	(3) + značajno unaprjeđenje nivoa putničkih usluga	
Osoblje u 2025^(a)	2134	2139	2920	1768	1349	2067
Produktivnost osoblja^(b)	434	422	323	524	669	456
Kapitalni troškovi^(c)	90	62	501	90	62	501
Neto operativni troškovi^(c)	131	89	218	58	-42 (višak)	99
Ukupni budžetski uticaj^(c)	221	151	719	148	20	600

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM)

B.3.4 Politike željezničkog prevoza tereta

U teretnom sektoru ŽFBH moraju pokušati zadržati teret koji već prevoze, uz privlačenje dodatnih tokova. U FBiH postoje tokovi tereta koji se prevoze cestom, kao što su naftni derivati, za koje se uobičajno očekuje da željeznička pruža ekonomske i okolišne komparativne prednosti. Tabela B7 (Slučaj 3f1) pokazuje da ako bi se do 2025.g. privukao dodatni teret od oko 30 procenata tona-km, ukupan budžetski uticaj željezničkog sektora u tom periodu, u poređenju sa Slučajem 3, bi bio smanjen za oko dvije trećine. Sličan se rezultat, međutim s većim budžetskim iznosom, dobije u odnosu na referenti scenarij u Slučaju 2. Prema željezničkim *acquis-jima* EU usluge teretnog prevoza trebaju biti konkurentne i finansijski samoodržive, bez budžetske podrške za transportne operacije, tako da su strateške odluke u osnovi na upravi operativne kompanije, a ne na vlasti FBiH.²⁶ Ulaganja u vozni park treba financirati kompanija, a ne budžet.

Međutim, na finansijski učinak kompanije će se javiti uticaj kad željezničko tržište FBiH postane otvoreno za konkureniju od strane drugih teretnih operatera i postavlja se pitanje kakav će biti uticaj te konkurenциje. U svrhu ilustracije, pretpostavlja se da će do 2020.g. uspostaviti efektivan režim pristupa željezničkoj mreži FBiH. Konkurentna tržišta nisu nikad previše predvidiva, ali imajući u vidu ostala evropska iskustva, kao i da ŽFBiH ima dosta koncentrirano tržište malog broja velikih klijenata za rasuti teret, evidentno je da bi dijelovi tržišta mogli biti dosta atraktivni za konkurențe ili bi se moglo desiti da špediteri pokrenu svoje vlastite usluge prevoza tereta. Naravno, ako novi operater dobije dio tržišta tereta, plaćaće naknadu za pristup infrastrukturom, pa će prihodi kompanije za upravljanje infrastrukturom ŽFBiH ostati nepromijenjeni. Ali prihodi teretne kompanije ŽFBiH će se smanjiti. U svrhu ilustracije, evaluacija pretpostavlja da će prosječne tarife ŽFBiH za teret koji zadrži (koji bi generalno bio pojedinačni vagonski teret koji nije privlačan novim operaterima) ostati konstantne u poređenju s uobičajnim poslovanjem, ali da će teretni operater ŽFBiH do 2025.g. gubiti 10 procenata svog tržišta svake godine u korist privatnih operatera, uz preostalo tržište od oko 50 procenata u odnosu na slučaj 'bez pristupa pruzi'.

U praksi bi dovoljno aktivna uprava mogla očuvati veći dio prvobitnog tržišta kompanije nego što je ovdje pretpostavljeno, ali bi isto tako uticaj na kompaniju mogao biti i teži. Na osnovu navedenih pretpostavki, Tabela B7 (Slučaj 2f2) pokazuje da bi taj ishod udvostručio operativnu podršku za željeznicu u entitetskom vlasništvu u poređenju s referentnim slučajem (2), obzirom da povećani prihod od naknade za pristup treće strane ne bi kompenzirao predviđeno smanjenje prihoda entitetskog operatera kao posljedica konkurențe.

²⁶ Iz razloga komercijalne povjerljivosti ŽFBiH nije bila spremna dati timu Banke podatke o svojim klijentima za prevoz tereta, niti cijenama prevoza, tako da je svaka analiza strategije tereta spekulativna.

Tabela B7: Ilustrativni uticaj pristupa operatera tereta treće strane²⁷

Politike usluga tereta	Referentni slučaj (2)	Slučaj (2f1)	Slučaj (2f2)	Referentni slučaj (3)	Slučaj (3f1)	Slučaj (3f2)
	Produktivnost unaprjeđena prirodnim odlivom	(2) plus 30 procenata dodatnog prometa do 2025.g.	(2) plus pristup treće strane za prevoz tereta do 2020.g.	Produktivn. unaprijeđen a programom restruktur. radne snage 2017-2019	(3) plus 30 procenata dodatnog prometa do 2025.g.	(3) plus pristup treće strane za prevoz tereta do 2020.g.
Osoblje u 2025^(a)	2134	2134	2134	1768	2067	1313
Produktivnost osoblja^(b)	434	573	434	524	591	705 ²⁸
Kapitalni troškovi^(c)	90	90	90	90	90	90
Neto operativni troškovi^(c)	131	-3	258	58	-40	135
Ukupni budžetski uticaj^(c)	221	87	348	148	50	225

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM)

B.3.5 Politike investicija u željezničku infrastrukturu

U sektoru željezničke infrastrukture se mogu razmotriti tri politike investicija u zavisnosti od nivoa investicija koje je vlada spremna financirati. Jedna politika bi bila zadržavanje investicija na postojećem nivou (kako prepostavljaju slučajevi (2) i (3)). Druga bi bila povećanje nivoa investicija stavljanjem prioriteta na postizanje unaprijeđenog sistema kontrole vozova, što bi uključilo prevazilaženje problema kašnjenja i velikog broja osoblja koje se trenutno koristi. Po mišljenju tima Banke, ovo je najprioritetnija kapitalna investicija. Treća politika bi bila dodati unaprjeđenjima sistema kontrole vozova dodatne investicije potrebne za postizanje većih linijskih brzina, koje se generalno predstavljaju kao 80 km/h i za putnički i za teretni saobraćaj. Poređenje uticaja na budžet je dano u Tabeli B8.

²⁷ U svjetlu velikih gubitaka vrlo je malo vjerovatno da bi operater treće strane bio spreman ući na putničko tržište bez ugovora o pružanju putničkih usluga.

²⁸ Ova je produktivnost precijenjena obzirom da uključuje prevoz obavljen od stane novog operatera u sistemu, ali ne uključuje njegovo osoblje.

Tabela B8 Uticaj politika investiranja u željezničku infrastrukturu

Politike investiranja u infrastrukturu	Referentni slučaj (2)	Slučaj (2i1)	Slučaj (2i2)	Referentni slučaj (3)	Slučaj (3i1)	Slučaj (3i2)
	Produktivnost unaprjeđena prirodnim odlivom	(2) + Investicije u unaprjeđenje sistema kontrole vozova	(2) + Investicije u rehabilitaciju pruge za provedanje linijskih brzina	Produktivnost unaprjeđena programom restrukturacije radne snage	(3) + Investicije u unaprjeđenje sistema kontrole vozova	(3) + Investicije u rehabilitaciju pruge za provedanje linijskih brzina
Osoblje u 2025^(a)	2134	2045	1914	1768	1684	2170
Produktivnost osoblja^(b)	434	452	648	524	549	572
Kapitalni troškovi^(c)	90	126	574	90	126	574
Neto operativni troškovi^(c)	131	111	-33	58	38	-41
Ukupni budžetski uticaj^(c)	221	237	541	148	164	533

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM)

B.3.6 Kombinirane politike razvoja

Kada se individualne politike kombiniraju, opseg politika ukazuje na ukupne budžetske uticaje od 20 miliona KM do 769 miliona KM. Tabela B9 pokazuje budžetski uticaj niza kombiniranih politika. Najskuplja u smislu izdvajanja javnih resursa bi bila usvajanje pristupa 'uobičajnog poslovanja' odnosno da se ne učini ništa u vezi s postojećom produktivnošću, uz ulaganja u unaprjeđenje putničkog saobraćaja i usvajanje većeg nivoa investicija. Najekonomičnija u smislu javnih resursa bi bila provođenje programa restrukturiranja radne snage, zamjena kompletног ili dijela prevoza putnika autobusima i koncentracija na investicije na unaprjeđenje sistema kontrole vozova u cilju smanjenja operativnog kašnjenja teretnih vozova.

Odluku o javnim rashodima će, naravno, donijeti kreatori politike na osnovu svoje prosudbe o vrijednosti za novac, a ne samo apsolutnog iznosa. Izbor sveukupne razvojne politike je u nadležnosti vlade FBiH uzimajući u obzir transportnu politiku i budžetska ograničenja. Analiza ukazuje da bi optimalan slijed donošenja odluka bio sljedeći: prvo, da li ili ne usvojiti program ranog restrukturiranja radne snage; drugo da li nastaviti s financiranjem ugovora za pružanje putničkih usluga; treće, kada implementirati režim pristupa infrastrukturi; četvrto, da li usvojiti politiku prioritetnih investicija u sistem kontrole vozova i kako je financirati; i posljednje, da li i koliko uložiti u postizanje većih brzina. Na ovo posljednje može uticati raspoloživost sredstava EU, koja može zahtijevati postizanje čak i većih brzina kao uslova financiranja.

Tabela B9 Budžetski uticaj kombiniranih politika

	Kombinacije politika ²⁹								Budžetski uticaj 2016.-2025. (KM miliona)	
	Postojeće osoblje	Prirodni odliv	Restrukturiranje	Postojeće putničke usluge	Ukidanje putničkih usluga	Unaprijedene putničke usluge	Postojeće investicije u mrežu	Srednje investicije u mrežu	Velike investicije u mrežu	
Slučaj 1 uobičajno poslovanje	✓			✓			✓			347
Slučaj 2 prirodni odliv radne snage		✓		✓			✓			221
Slučaj 3 restrukturiranje radne snage			✓	✓			✓			148
Slučaj 1 + invest. u putnički	✓					✓			✓	769
Slučaj 2 + invest. u putnički		✓				✓			✓	719
Slučaj 3 + invest. u putnički			✓			✓			✓	600
Slučaj 2 + bez putničkog		✓			✓		✓			151
Slučaj 3 + bez putničkog			✓		✓		✓			20
Slučaj 2 + kontrola vozova				✓				✓		237
Slučaj 3 + kontrola vozova				✓				✓		225
Slučaj 2 + velik nivo investicija		✓				✓			✓	541
Slučaj 3 + velik nivo investicija			✓			✓			✓	533
Bez putničkog + kontrola vozova			✓		✓			✓		35

B.3.7 Pitanja implementacije politike

Svi glavni elementi novih opcija politika zahtijevaju detaljniju evaluaciju i planiranje prije implementacije, a naročito politika radne snage koja bi mogla unaprijediti učinak svake druge željezničke politike. Opcija prirodnog odliva bi trebala biti prilično jasna za primjenu u FBiH, obzirom da kompanija već ostvaruje stalno godišnje smanjenje zaposlenih na taj način. Program restrukturiranja radne snage, ako ga podrži vlada FBiH, bi mogao donijeti trenutno poboljšanje produktivnosti, ali bi se trebao planirati u kontekstu dugoročnih komercijalnih zahtjeva. To bi uključilo da uprava kompanije provede fundamentalnu evaluaciju svoje strategije upravljanja imovinom, standarda i metoda rada i održavanja, potreba za radionicama, radnih praksi, ograničenja, posada, mogućnosti za konkurentno unajmljivanje vanjskih

²⁹ Sve politike uključuju pristup trećim operaterima od 2020.g., što je bitan element željezničkih acquis-ja EU

izvršilaca i drugih poslovnih procesa, korištenjem metodologije 'zasnovane na nuli' za identifikaciju najefikasnije radne snage koja im je stvarno potrebna za ispunjavanje obaveza u vezi s prevozom, koji se može razumno predvidjeti. Taj rezultirajući program smanjenja radne snage bi trebao moći pokazati da je fer i transparentan, da su obavljene pune konsultacije s radnicima i sindikatima, te da je na raspolaganju financiranje za zadovoljavajuću kompenzaciju i prateće socijalne programe/prekvalifikaciju.

Donošenje odluke o budućnosti putničkih željezničkih usluga zahtjeva detaljniji pregled potražnje i ponude javnog putničkog prevoza na koridorima u FBiH na kojima se trenutno pružaju usluge željezničkog prevoza putnika. Analiza urađena u svrhu ove Bilješke o politici je strateška po svojoj prirodi i urađena uz korištenje podataka ŽFBiH o korištenju usluga. Za punu procjenu opcije prekida putničkog prevoza, trebalo bi uraditi procjenu zasnovanu na informacijama, uzimajući u obzir njihove društvene koristi i kako bi se mogao osigurati nastavak tih koristi kroz prilagođavanje cestovnih usluga javnog prevoza. To bi zahtijevalo detaljnije ankete putnika, da bi se bolje definirala precizna tržišta za željezničke putničke usluge po mjestu polazišta-odredišta, svrsi putovanja, dobi i polu, između ostalih atributa. Da bi se odredila opcija politike unaprjeđenja putničkih usluga, bilo bi potrebno provesti anketu među potencijalnim putnicima iz šireg područja obuhvata koji bi se mogli privući unaprjeđenim uslugama željezničkog prevoza, kao i detaljnu ekonomsku, socijalnu i okolišnu procjenu potrebne investicije. Trebalo bi takođe pripremiti eksplicitniji ugovor za pružanje javnih usluga s procedurama verifikacije troškova koje su u skladu s EU pristupima. Procjene modela ukazuju da bi budžetska podrška za takav ugovor trebala biti višestruko veća od onoga što vlada sada plaća.

Pristup treće strane je obavezan kod usvajanja željezničkih *acquis-ja* EU, ali mnogi detalji implementacije i dinamike trebaju biti prikladno pripremljeni. Srećom, postoje brojni primjeri Izjave o mreži upravljača infrastrukture u EU koji se mogu naći na internetu. Naknade za korištenje pruge trebaju biti strukturirane u skladu s EU smjernicama koje se još uvijek razvijaju, međutim, ako teretne tarife ne budu morale subvencionirati putnički prevoz, one mogu dati značajan doprinos pokrivanju troškova mrežne infrastrukture u odnosu na mnoge evropske zemlje. Naknada i uslovi korištenja pruge trebaju biti harmonizirani između entiteta do mjere u kojoj je to moguće (detaljnije se razmatra u Odjeljku D). Takođe treba donijeti odluku kada u potpunosti početi primjenjivati režim pristupa pruzi. Postoje jaki argumenti da se to odgodi dok FBiH ne izvrši propisno razdvajanje kompanije za upravljanje infrastrukturom od operativne kompanije i njoj se omogući prilika da postane što efikasnija prije uvođenja konkurenциje. Prepostavka implementacije pristupa pruzi od 2020.g., kako je korištena u finansijskom modelu, bi mogla biti razuman cilj kojem bi trebalo težiti.

Konačne programe investicija u mrežu za nove kompanije u okviru nove strukture bi uradila uprava upravljača infrastrukture u FBiH. Ti programi bi trebali biti unutar budžetske svote usaglašene s entitetskim vladama koje će ih u konačnici trebati financirati. Navedeni program bi trebao pokrivati trajanje od najmanje pet godina i biti obnovljiv. Zaključak ove Bilješke o politici na strateškom nivou je da je veća centralizacija otpreme i kontrole vozova i bolja (i sigurnija) kontrola pružnih prelaza glavni prioritet, ali i da postoje dionice na koridoru Vc, naročito od Sarajeva do Zenice, koje su u dosta lošem stanju, kao i dionice na pravcu Doboj-Tuzla u FBiH. Ako bi bila na raspolaganju sredstva (uključujući i iz međunarodnih zajmova i donacija) zajednički program kontrole vozova i rehabilitacije pruge na ovim dionicama bi bio opravdan. Mogla bi se uraditi kompletnija procjena investicija za optimalizaciju linijskih brzina i standarda, a to treba biti urađeno uzimajući u obzir potrebe teretnog tržišta za dovoljnim

Bilješka o politici željeznica u BiH

kapacitetom i vremenom isporuke s kraja na kraj i pouzdanosti. Čini se dosta nevjerovatnim da bi veće investicije u postizanje bržih (100-120 km/h i više) putničkih usluga neophodnih za konkureniju privatnim automobilima i autobuskom prevozu, mogле biti ekonomski ili okolišno opravdane na putničkom tržištu u FBiH.

DIO C ŽELJEZNICE REPUBLIKE SRPSKE

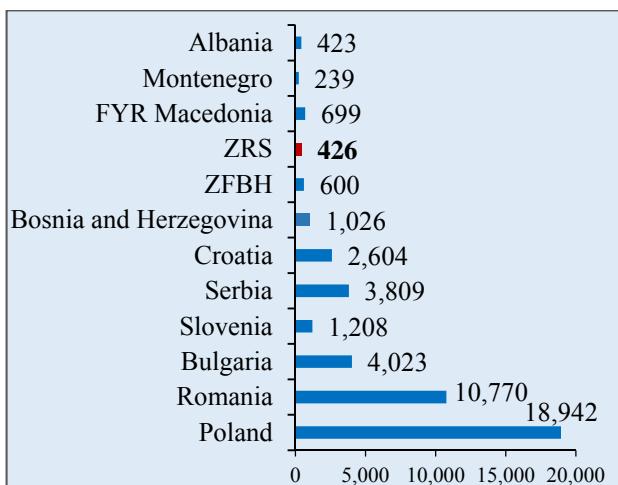
C.1. Sadašnje stanje željeznica u Republici Srpskoj³⁰

C.1.1 Pregled željeznica

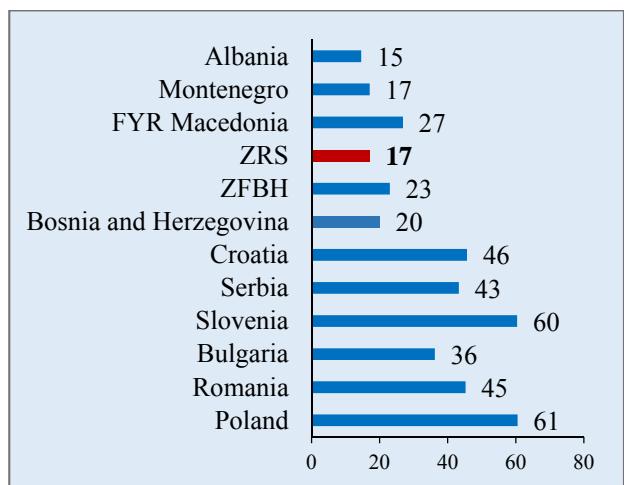
Željeznička mreža

Željeznička mreža u Republici Srpskoj se sastoji od 426 km-ruta od čega se na 353 km trenutno odvija saobraćaj. To je jedna od najmanjih mreža u regiji Zapadnog Balkana³¹, slične je veličine kao albanska (Slika C1). U poređenju s površinom, gustina mreže je jedna najmanjih u regiji (Slika C2), nešto manje od polovine u odnosu na susjedne Hrvatsku i Srbiju, obzirom da se tamo značajan dio mreže sastoji od slabo korištenih ogranačaka, dok se u RS većina mreže sastoji od entitetskih magistralnih linija.

Glavna ruta u RS je linija istok-zapad od granice s Hrvatskom preko Novog Grada, Banja Luke i Doboja. Tamo se spaja s entitetskom dionicom pan-evropskog koridora Vc na pravcu sjever-jug. Tu je i zapadna dionica prema isturenom dijelu mreže ŽFBiH u pravcu Tuzle. Operativna mreža je normalnog kolosijeka (1.435 mm) gdje dominira jedan kolosijek (94 procenata) i elektrificirana je na 25 kV (88 procenata). Maksimalna projektirana brzina na magistralnoj liniji je generalno 100 km/h, a mnoge dionice su rehabilitirane do tog standarda. Projektirana brzina istočno od Doboja je generalno 40 km/h s kratkim dionicama od 80 km/h. Komercijalna brzina je manja od projektirane na svim linijama zbog zastarjelog sistema otpreme i kontrole vozova, uključujući i obavezno zaustavljanje na nezaštićenim pružnim prelazima (od 278 pružnih prelaza na mreži ŽRS, samo su 23 zaštićena).



Slika C1. Dužina rute mreže (ruta-km), 2014.



Slika C2. Gustina željezničke mreže, km/1000 km², 2014.

Željeznički transport tereta

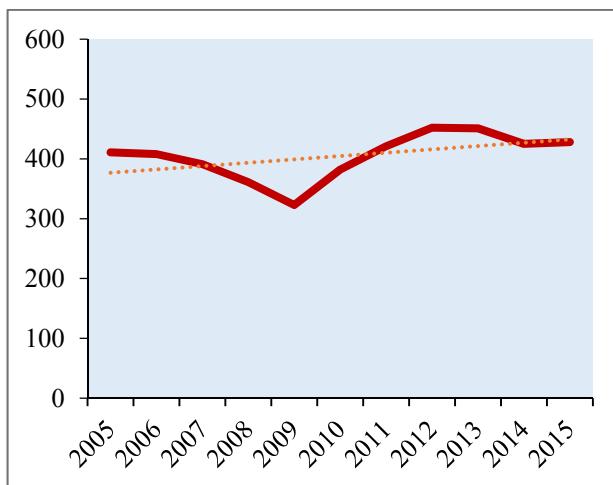
Gustina transporta tereta u ŽRS je velika u poređenju sa susjednim zemljama i upoređiva s prosjekom EU. Gustina saobraćaja iznosi oko jedan milion tona/ruta-km – što je oko 80

³⁰ Više detalja o operativnom i finansijskom učinku ŽRS je dato u Aneksu V.

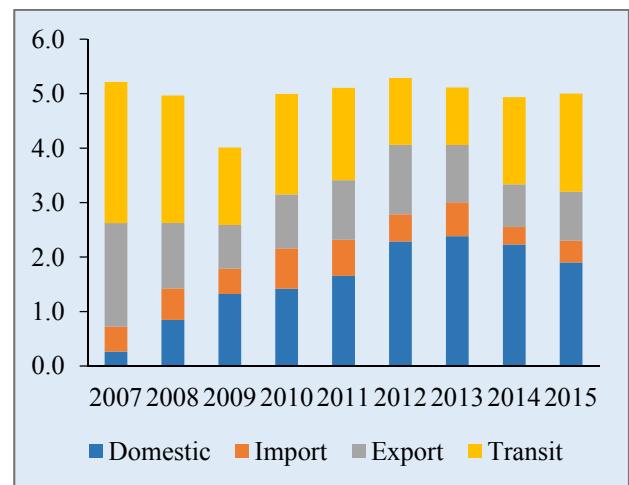
³¹ Regiju zapadnog Balkana čine Albanija, Bivša jugoslovenska republika Makedonija, Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina i Kosovo.

procenata od prosjeka EU – uzimajući u obzir cijelu mrežu, a 1,2 miliona tona/ruta-km, što odgovara prosjeku EU, uzimajući u obzir samo dužinu mreže koja je trenutno u upotrebi. Tabela C1 daje regionalna i druga poređenja. Preko 97 procenata prometa ŽRS otpada na teret. U 2015.g. su prevezle oko 5 miliona tona uz 428 miliona neto tona-km (ntkm), na prosječnoj udaljenosti od 85 km³². Prevoz tereta se umjerenog povećava od 2005.g., uz izuzetak privremenog pada u 2009.g., koji se poklopio sa svjetskom finansijskom krizom (Slika C3). Domaći saobraćaj (koji za teret uključuje i među-entitetski saobraćaj) predstavlja 1,9 miliona tona (38 procenata), uvoz i izvoz 1,3 miliona tona (26 procenata) i tranzit 1,8 miliona tona (36 procenata) (Slika C4).

U prevozu tereta dominira rasuti teret. **Glavne robe su ruda željeza, boksita, aluminij, glinica, lužine i ugalj.** Ruda željeza čini oko 40 procenata ukupnog obima po tonama u 2015.g., pri čemu je glavni korisnik rude željeza (i najveći klijent ŽRS) Arcelor Mittal iz Zenice u FBiH (2,02 miliona tona rude željeza je prevezeno željeznicom RS prema FBiH u 2015.g.). Lokomotive se nekad mijenjanju na granici dvije željeznice, ali kad je potrebno (na primjer, nije na raspolažanju lokomotiva da preuzme kompoziciju) voze na cijeloj liniji po zajedničkom dogovoru. Ostali rasuti tereti ugalj, boksi, aluminij, glinica i lužine se prevoze na raznim rutama, najviše za Aluminij u Zvorniku (0,46 miliona tona u 2015.g.).



Slika C3. Teretni saobraćaj, milioni tona-km, ŽRS, 2005.-2015.



Slika C4. Prevezeni teret, tone, ŽRS, 2007.-2015.

Cijene željezničkog prevoza tereta ŽRS su visoke u poređenju sa susjednim zemljama³³. ŽRS su u 2014.g. prevezle 425 miliona neto tona-km uz prihode od tereta, kako se navodi u finansijskim izvještajima, od 41,44 miliona KM, što predstavlja prosječnu cijenu od 0,097 KM/ntkm ili oko 0,054 USD/ntkm. Prosječna cijena ŽRS je veća nego u susjednim zemljama, 0,038 USD/ntkm u Hrvatskoj, 0,0288 USD/ntkm u Srbiji, 0,023 USD/ntkm u Sloveniji, i uporediva s Albanijom gdje je prosjek 0,057 USD/ntkm. Prosječna cijena ŽRS je takođe veća od prosječne cijene ŽFBiH koja iznosi 0,048 USD/ntkm.

³² Obzirom da je značajan dio saobraćaja međuentitetski, tone koje prevozi svaka od željeznica u BiH se ne zbrajaju. Međutim, neto tone po km, mjera saobraćaja unutar svakog entiteta se zbrajaju.

³³ Nizak udio tranzitnog saobraćaja podrazumijeva više manipulacije po ntkm u prosjeku, što može, barem djelimično, objasniti višu cijenu.

Željeznički prevoz putnika

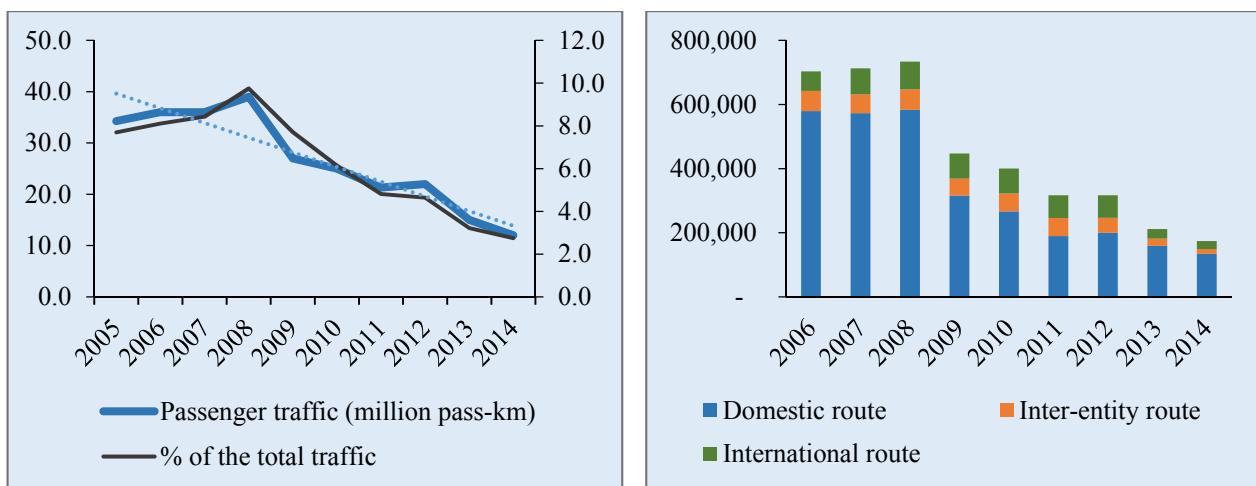
Željeznički prevoz putnika je neznatan u odnosu na sveukupni transportni sistem RS, sa samo 460 putnika/dan. U cijeloj 2014.g. ŽRS su prevezle 168,000 putnika s ukupno 12 miliona putnik-km na prosječnoj udaljenosti od 71 km. Oko 77 procenata putnika se klasificiraju kao domaći (unutar entitetski), 14 procenata međunarodni i 9 procenata međuentitetski. U svim grupama putnika dolazi do smanjenja posljednjih godina i stopa iskorištenosti vozova je sada prosječno samo 14 putnika/voz što odgovara manje od polovini kapaciteta autobusa³⁴. (Slike C5 i C6).

Bez obzira na skoro zanemariv broj putnika, oko polovine svih voz-km u kompaniji pređu putnički vozovi. Gustina putničkog saobraćaja (putni/ruta-km) je manja od desetine većine ostalih zemalja u regiji i manja od 2 procenta EU (Tabela C). Glavne domaće rute su Dobojski-Banja Luka (4 para vozova/dan), Dobojski-Petrovo Novo (3 para vozova/dan) i Banja Luka-Dobrljin (2 para vozova/dan). Međuentitetski vozovi saobraćaju između Doboja i Sarajeva (2 para vozova/dan) i Doboja i Tuzle (1 par vozova/dan), ali one prevoze vrlo mali broj međuentitetskih putnika, nego većina putnika putuje unutar entiteta. Postoji i međunarodni voz (1 par/dan) između Sarajeva i Zagreba, koji koristi pruge ŽRS, ali većina međunarodnih putnika ga koristi za relativno kratka prekogranična putovanja.

Tabela C1. Gustina teretnog i putničkog saobraćaja (2014.g, ako nije drugačije navedeno)

ŽELJEZNICE ZA POREĐENJE	Gustina teretnog saobraćaja (000 tona/ruta-km)	Gustina putničkog saobraćaja (000 put/ruta-km)
EU prosjek	1.240	1.870
Poljska	1.690	626
Rumunija	912	420
BiH	1.277	33
ŽFBH	1.475	37
ŽRS	998	28
Hrvatska	814	356
BJR Makedonija	590	115
Crna Gora (2013)	419	293
Srbija	680	162
Albanija	95	18

³⁴ Brojevi putnika su dati prema željezničkoj statistici i možda isključuju određeni broj putnika koji se voze bez karte.



Vozni park

ŽRS su nabavile malo novog voznog parka u posljednjih dvadeset godina, uz izuzetak kompozicije vagona za prevoz rude željeza. Lokomotive i putnički vagoni su vrlo stari i generalno u lošem stanju. Međutim, vozni park je mnogo veći nego što je potrebno za postojeći obim prevoza. Produktivnost lokomotiva, teretnih i putničkih vagona (čak i kad se isključe oni koji nisu u upotrebi) je relativno niska po regionalnim standardima, a predstavlja tek dio EU prosjeka (Aneks V daje više detalja).

Kadrovske resurse

Na kraju 2015.g. ŽRS su imale 3.160 zaposlenih. Produktivnost radne snage (prosječna prometna jedinica po ukupno zaposlenima) u 2015.g. se procjenjuje na 146.000, što je najniže u regiji (osim Albanije) i oko četvrtine EU prosjeka. Kompanija je do 2010.g. povećavala nivo zaposlenosti na osnovu svojih politika zapošljavanja, a ne komercijalnih potreba, pa uprkos određenom smanjenju prirodnim odlivom od tada, ŽRS još uвijek imaju više zaposlenih nego što su imale u 2005.g. i najveći broj zaposlenih/ruta-km od svih željeznica u regiji (Tabela C2).

Tabela C2. Produktivnost radne snage po zemlji (2014.g., ako nije naznačeno drugačije)

ŽELJEZNICE ZA POREДENJE	Ukupno osoblje (000)	Produktivnost osoblja (000 prometna jedinica/osoba)	Broj zaposlenih po km linije
EU prosjek	1069,0	613	5,1
Poljska	90,0	490	4,7
Rumunija	45,1	318	4,2
Bosna i Hercegovina	7,0	193	6,8
ŽFBH	3,6	253	5,9
ŽRS (2015)	3,2	146	8,7
Hrvatska	9,3	329	3,6
BJR Makedonija	2,6	188	3,7
Crna Gora (2009.)	1,0 (procj.)	178	4,0
Srbija	17,1	188	4,5
Albanija (2009.)	1,1	42	2,7

C.1.2 Financijski status ŽRS

ŽRS nisu financijski održive u svojoj sadašnjoj ulozi i formi, posluju s velikim deficitom svake godine čak i nakon primanja određene podrške iz budžeta RS za putničke usluge i infrastrukturu. Ukupni operativni troškovi za svaku godinu u periodu 2007.-2014.g. su bili veći od ukupnih prihoda (Aneks V daje više detalja). Iznos ukupnih prihoda, uključujući i budžetsku podršku, je bio tek dovoljan da pokrije gotovinske operativne troškove. Troškovi radne snage su neproporcionalna komponenta u strukturi troškova ŽRS, što nije iznenađujuće obzirom na vrlo velik broj osoblja za željeznicu te dužine i profila saobraćaja. U 2014.g. su izdaci na plate iznosili 64 procenata operativnih rashoda³⁵ i 108 procenata komercijalnih prihoda (bez entitetskih subvencija). Amortizacija je druga po veličini stavka troškova, ali ŽRS nisu imale komercijalne prihode ili budžetsku podršku za financiranje amortizacije kao izvora sredstava za godišnje obnavljanje ili investicije. U osnovi, svi troškovi rada i održavanja infrastrukture se financiraju iz budžeta.

Većina financiranja glavnih kapitalnih investicija je još od formiranja kompanije, dolazilo iz stranih i domaćih zajmova, čije servisiranje i otplatu u osnovi vrši vlada RS, iako tok sredstava ide preko računa kompanije. Između 2009.g. i 2013.g. ŽRS su u prosjeku ulagale 56 miliona KM godišnje u željezničku infrastrukturu i vozni park. Investicije u infrastrukturu (ukupno 146 miliona KM za tih pet godina) su uključivale uglavnom remont i rehabilitaciju pruge i modernizaciju signalizacije i telekomunikacionog sistema na nekim dionicama. Investicije u vozni park su ukupno iznosile 127 miliona KM u periodu 2009.-2013.g. i financirala se nabavka novih vagona i rehabilitacija i remont dijela postojećeg voznog parka. Stalni financijski gubici su onemogućili ŽRS da financiraju kapitalne rashode ili da u potpunosti financiraju kreditne obaveze iz vlastitih sredstava. Kao rezultat, servisiranje duga vrši vlada RS u ime ŽRS, ali zadužuje račun željeznica. Pored zajmova, ŽRS prima i godišnje subvencije za infrastrukturu, ali taj iznos se smanjio tokom godina, s preko 28 miliona KM u 2008.g. na 17 miliona KM u 2014.g.

Bez obzira na slabo ukupno financijsko stanje, ŽRS ustvari ostvaruju solidan višak na poslovima prevoza tereta u odnosu na operativne troškove. Za razliku od toga, na prevozu putnika imaju značajne gubitke, čak i uz budžetsku podršku. Tabela C3 daje Bančine procjene učinka po poslovnom sektoru, koristeći financijski model zasnovan na uobičajeno korištenim računovodstvenim tehnikama koje se u svijetu koriste za analizu željeznica. Čak i uz podršku budžeta RS, prihodi putničke jedinice pokrivaju tek oko trećine direktnih rashoda putničkih usluga i 16 procenata operativnih troškova (bez amortizacije). Ove procjene gubitaka su veće od internih procjena kompanije, a posljedica su troškova koji se pripisuju približno polovini voz-km koje prelaze putnički vozovi³⁶. To predstavlja značajan teret neto troškova po kompaniju (14,164 miliona KM) na šta praktično odlazi sav višak koji se ostvari na teretu (14,194 miliona KM). Kao rezultat, višak od tereta nije na raspolaganju za reinvestiranje u profitabilno teretno poslovanje ili za davanje doprinosa za pokrivanje troškova mrežne infrastrukture. Operativni troškovi mrežne infrastrukture se manje-više u potpunosti financiraju iz budžeta.

³⁵ Definirano u ovu svrhu kao rashodi na materijal, gorivo, el. energiju, plate i naknade, usluge vanjskih izvršilaca i druge usluge i amortizaciju.

³⁶ Iako se često smatra da troškovi infrastrukture ne variraju s obimom prometa, čini se da je malo sumnje da bi se značajni troškovi upravljanja vozovima i korporativnih usluga mogli izbjegti ako bi se ukinule putničke usluge, tako da se takvi troškovi mogu ispravno pripisati putničkim uslugama.

Tabela C3. Procijenjeni finansijski učinak ŽRS po sektoru, KM milioni (2014.g.³⁷⁾)

Rezime prihoda i rashoda	Putnici	Teret	Mreža	Ukupno
Direktni rashodi				
Radna snaga	7,5	10,5	12,5	30,5
Materijal	1,3	3,2	2,4	6,9
Gorivo/energija	0,6	1,9	0,2	2,8
Ostalo	0,4	4,3	0,8	5,5
Ukupno direktno rashodi	9,9	19,8	16,0	45,7
Kontrola vozova	5,6	6,4	0,7	12,7
Korporativni	2,0	3,5	2,2	7,7
Ukupno operativni troškovi				
Prihodi	17,5	29,7	18,8	66,0
Budžetska podrška	0,9	43,9	1,7	46,4
Amortizacija	2,5		22,5	25,0
Kontrola vozova	-14,2	14,2	5,3	-10,8
Finansijski prihodi				0,4
Finansijski rashodi				13,9
Ostali prihodi				4,3
Ostali rashodi				13,8
Ukupni deficit				-33,8

Izvor: Finansijski izvještaji i operativni podaci ŽRS i analiza Svjetske banke. Ukupni prihodi, rashodi i gubitak od KM 33,8 miliona odgovaraju finansijskim izvještajima ŽRS. Napominje se da troškovi kontrole vozova i korporativni troškovi u gornjoj tabeli uključuju značajnu komponentu radne snage.

C.1.3 Usklađivanje sa željezničkim *acquis-jima EU*

Okvir željezničke politike u BiH treba biti ojačan u brojnim oblastima, da bi se harmonizirao sa željezničkim *acquis-jima EU*. Oblasti koje su u nadležnosti vlade Republike Srpske (za razliku od nivoa BiH) su one koje se odnose na institucionalnu strukturu, pristup pruzi, budžetsku podršku za putničke usluge; budžetsku podršku za infrastrukturu; i održivost duga. Potrebne aktivnosti (za koje je više detalja dato u Aneksu II) su:

- Razdvajanje između upravljanja željezničkom infrastrukturom i upravljanja željezničkim transportnim operacijama, koji su trenutno smješteni u jednoj kompaniji koja njima upravlja;
- Implementacija usklađenog nediskriminativnog režima pristupa pruzi uz izjavu o mreži za olakšanje pristupa i uz sistem naknada za pristup pruzi;
- Ako će se nastaviti s putničkim uslugama, pružanje odgovarajuće kompenzacije za usluge putničkog prevoza, putem ugovora za pružanje javnih usluga (PSC) između vlade i davaoca usluge;
- Adekvatna budžetska podrška za rad i održavanje mrežne infrastrukture putem rigoroznijeg (i poželjno višegodišnjeg) ugovora za održavanje (MAIC³⁸⁾; i

³⁷ Rashodi u 2014.g. bili su oko 10% iznad prosjeka za prethodne godine uslijed poplava.

³⁸ Željeznički *acquis-ji* ne zahtijevaju višegodišnji ugovor za infrastrukturu, ali se on sugerira u pratećim materijalima EU kao najbolja praksa.

- Mehanizam da vlada preuzeće ili restrukturira neodrživi dug svoje operativne kompanije da bi joj se omogućilo da na fer osnovi bude konkurentna s operaterom treće strane u okviru aranžmana pristupa pruzi;

Republika Srpska aktivno razmatra zakonodavne aktivnosti potrebne za institucionalne i strukturalne promjene. U narednom odjeljku se navode opcije politike koje bi vlada RS mogla razmotriti.

C.2. Opcije za strukturu željezničke djelatnosti

C.2.1 Alternative za strukturu djelatnosti

Postoje razni načini harmonizacije s *acquis-jima*, što je potvrđeno raznim varijacijama aranžmana koje su EU članice usvojile za svoje nacionalne željeznice. Republika Srpska bi trebala razmotriti koji su aranžmani najprikladniji za njene prilike. Glavni strukturalni izbori koji stoje pred vladom RS spadaju u četiri kategorije, koje se odnose na (a) organizacioni oblik budućeg državnog željezničkog (jednog ili više) preduzeća; (b) ako RS izabere ugovaranje putničkih željezničkih usluga s državnim davaocem usluga, gdje u strukturi smjestiti tu aktivnost; (c) obavljanje funkcije dioničara državnog udjela u takvom preduzeću; i (d) da li da se ide na privatno učestvovanje u željezničkoj operativnoj kompaniji. Ti su glavni izbori navedeni u Slici C7.

Svaki od izbora politike ima svoje prednosti, nedostatke i rizike. Ispod opisane opcije i procjena koja slijedi imaju namjeru da razgraniče ključne karakteristike svake. Ova Bilješka o politici daje mišljenje o opcijama kada se čini da je, uzimajući u obzir sve faktore, ono opravdano, kako lokalnim prilikama, tako i međunarodnim iskustvom. Međutim, donošenje odluka o javnoj politici je u nadležnosti vlade.

C.2.2 Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu

Ova Bilješka o politici se vodi odredbama neformalnog sporazuma o 4. tržišnom stubu Željezničkog paketa usaglašenog između predstavnika Evropske komisije, Parlamenta i Vijeća u aprilu 2016.g. Sporazum tek trebaju odobriti kompletno Vijeće i Parlament, što se očekuje krajem 2016.g. On navodi da su prihvatljive i odvojene i grupne strukture koje postoje u zemljama članicama, ali koja god alternativa da se koristi, treba biti dizajnirana tako da osigura nepristranost upravljača željezničke infrastrukture prilikom pružanja nediskriminativnog pristupa pruzi, da im omogući provođenje vlastite strategije u cilju boljeg korištenja željezničke infrastrukture i unaprjeđenje finansijske transparentnosti u cilju uklanjanja rizika od unakrsnih subvencija između upravljača infrastrukture i operatera transporta. Detaljna pravila o ovim pitanjima tek trebaju biti donesena.

Slika C7. Struktura željezničke djelatnosti: Glavne opcije

Ključno pitanje	Alternative strukture		
Osnovni organizacioni oblik željezničkog preduzeća u državnom vlasništvu	Struktura grupe s holding kompanijom		Odvojene kompanije za upravljanje infrastrukturom i obavljanje transporta
Smještaj upravljanja putničkim prevozom	Podružnica u strukturi holding kompanije	Nezavisne kompanije za teretni i putnički saobraćaj	Podružnica ili poslovna jedinica teretne kompanije
Obavljanje funkcije dioničara u ime entiteta	Resorno ministarstvo (MSV)	Zajedničko 'vlasništvo' između ministarstava	Specijalizirana centralna agencija ili odjeljenje
Učestvovanje privatnog sektora u državnom željezničkom operateru	Zadržati javno vlasništvo		Prebaciti privatnim vlasnicima/investitorima

Uvezši sve u obzir, tim Banke smatra da je najbolji put za dalje institucionalno razdvajanje upravljača infrastrukture od transportne operativne kompanije, što bi bila najjednostavnija i najjasnija opcija za RS. Evaluacija opcija je detaljnije opisana u Aneksu V. Cilj evaluacije je da se identificira struktura koja bi, bila u skladu s *acquis-jima EU* i takođe razmotrla efikasnost raznih elemenata upravljanja sektorom i lakoću implementacije. Institucionalnim razdvajanjem bi se izbjegla nejasnoća i potencijalni sukob interesa svojstveni strukturi grupe. Dvije kompanije bi imale jasnu ulogu i funkcije. Odnosi između dvije kompanije bi se uredili ugovorom o pristupu infrastrukturi koji podliježe regulatornom nadzoru ROŽ BiH u pogledu pristupa svake od kompanija mreži one druge, u skladu s EU principima. Preferenca za razdvajanje je ojačana dodatnim značajem kojeg tim Banke daje dvama faktorima u kriterijima evaluacije: prvo, kod razdvajanja postoji očekivanje da će jasne i fokusirane uloge voditi ka boljem upravljanju individualnim kompanijama za infrastrukturu i transportne operacije; i drugo, povećala bi se njihova mogućnost da određuju svoju poslovnu strategiju u kontekstu evropskog željezničkog sistema u kojem će svaka imati različite prilike i ograničenja, a ponekad i različite interes. Trinaest država u EU ima razdvojenu strukturu: Bugarska, Češka, Danska, Velika Britanija, Grčka, Finska, Nizozemska, Norveška, Portugal, Rumunija, Španija, Švedska, Slovačka (pogledati Aneks III).

Međutim i struktura grupe je legitimna opcija, koja je u skladu sa zahtjevima, koja bi održala mjeru koordinacije između državnih komponenti u željezničkom sektoru. U okviru ove strukture, holding kompanija bi bila locirana između vlade RS (i ostalih vlasnika) kao vlasnika i podružnica za infrastrukturu i transport. Četiri zemlje članice EU su usvojile strukture grupe za svoje željeznice: Njemačka, Poljska, Italija i Austrija. U RS je možda jednostavnije implementirati potrebnu korporativnu reorganizaciju ŽRS, nego njihovu podjelu, a moglo bi biti i za resorno ministarstvo lakše da se obraća samo jednoj holding kompaniji, nego dvjema odvojenim kompanijama. Međutim to bi dovelo do manje jasnih i fokusiranih uloga kompanije i do većeg izazova regulatornog pridržavanja, obzirom na potrebu da se pokaže upravljačka nezavisnost, kompetitivna neutralnost i finansijska transparentnost na strani podružnice za upravljanje infrastrukturom.

Čini se da je pristup odvojenih kompanija prikladniji za RS i da će vjerovatno ostvariti bolji učinak po nižim troškovima. Željeznička djelatnost nije niti dovoljno velika, niti složena, da bi se opravdalo dodavanje još jednog institucionalnog nivoa³⁹ (u vidu holding kompanije) željezničkoj djelatnosti koju već karakterizira obilje institucija. Štaviše, u strukturi grupe najbolji rukovodni kadrovi obično naginju holding kompaniji, umjesto da vode stvarno poslovanje, gdje su njihove sposobnosti najpotrebnije. To bi razvodnilo nadležnosti i odgovornosti uprave podružnica. Iako bi u teoriji grupna struktura mogla pružiti određene zajedničke korporativne usluge, kao što su finansijsko računovodstvo i upravljanje kadrovskim resursima, stavljanje tih funkcija na nivo holding kompanije bi smanjilo nezavisnost uprave na nivou podružnice. Takođe je vjerovatno da se uz sadašnje niske nivoe produktivnosti, značajne uštede mogu u svakom slučaju ostvariti na svim korporativnim funkcijama tokom dobro planiranog procesa razdvajanja, dok su uštede puno manje vjerovatne ako bi se resursi jednostavno pregrupirali u podružnice.

C.2.3 Smještaj usluga prevoza putnika unutar strukture

Ako bi se dala prednost strukturi holding kompanije, bilo bi relativno jasno lociranje odvojene putničke kompanije unutar nje. Mala i odvojena putnička podružnica bi mogla biti ugrađena u strukturu grupe, PSC ugovor usuglašen između vlade i putničke podružnice (moguće uz suglasnost holding kompanije). 'Grupa' željeznica RS bi se tada sastojala od holding kompanije, upravljača infrastrukture, teretne kompanije i putničke kompanije.

Bilo bi moguće, ali vjerovatno ne baš praktično, uspostaviti odvojenu nezavisnu putničku kompaniju. U toj bi opciji RS uspostavila tri odvojene kompanije: upravljaču infrastrukture, teretnu operativnu kompaniju i putničku operativnu kompaniju. Međutim, putnička operativna kompanija u RS bi bila vrlo malo preduzeće za potpuno nezavisno poslovanje, ne bi imala ekonomiju obima zbog svoje male veličine, te bi manje-više bila potpuno zavisna od budžeta i time bila osjetljiva na fluktuacije budžetskog financiranja (koje bi moralo obezbjeđivati više od 95 procenata prihoda).

Čini se da bi najbolja opcija bila da se putničke usluge ostave kao podružnica ili posebna poslovna jedinica operativne kompanije. U svjetlu vrlo malog obima putničkog prevoza u RS, bio bi razuman pristup da se putnički prevoz ostavi unutar operativne kompanije, kao jedinica ili podružnica, a ne da se ide na dvije operativne kompanije. (Ovo pretpostavlja da je vlada RS izabrala da nastavi sa željezničkim prevozom putnika, što je evaluirano u Odjeljku C3). Ako bi se izabrala ta opcija, željeznički *acquis-ji* EU zahtijevaju odvajanje računa putničkih aktivnosti, da bi se verificirali i usaglasili troškovi ugovora za pružanje usluga putničkog prevoza i da bi se izbjeglo unakrsno subvencioniranje između teretnog i putničkog sektora (koje je sada prisutno). To bi se moglo postići ako bi jedinica ili podružnica 'kupovala' većinu usluga (tj. posada, održavanje vozog parka) od ostalih dijelova kompanije po odgovarajuće obračunatim cijenama transfera.

C.2.4 Obavljanje funkcije vlasnika državnih dionica

Kad funkciju vlasnika državnog transportnog preduzeća obavlja resorno ministarstvo (uobičajeno ministarstvo transporta) to povećava kontrolu ministarstva, ali može voditi ka

³⁹ Holding kompanija bi trebala imati zasebnu upravljačku strukturu i nadzorne odbore kako bi se sprječio sukob interesa.

uplitanju u svakodnevno poslovanje i potkopavanju nadležnosti uprave. Resorno ministarstvo ima nadležnost za formulaciju sveukupne transportne politike u skladu s vladinim socijalnim, ekonomskim i ostalim ciljevima i nosi teret javne odgovornosti za te politike. Međutim, funkcija dioničara u korporativnoj strukturi se mora primarno brinuti o efikasnosti i komercijalnoj održivosti preduzeća. U mnogim državama isključiv nadzor resornog ministarstva nad vlasništvom dionica dovodi do sukoba interesa između političkih i komercijalnih ciljeva, što rezultira svakodnevnim političkim intervencijama u upravljanje preduzećem bez obzira na negativan komercijalni uticaj.

Obavljanje funkcije javnog vlasništva u državnom preduzeću od strane agencije ili odjeljenja koje nije odgovorno za transportnu politiku stavlja veći naglasak na efikasnost i komercijalni učinak kompanije. Alat Svjetske banke za korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu (2014.g.) ukazuje da vlade trebaju razmotriti odmicanje od tradicionalnih modela vlasništva u kojima resorna ministarstva imaju ulogu vlasnika, u pravcu centraliziranih aranžmana vlasništva. Slično tome i OECD-ove Smjernice za korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu (2015.g.) ukazuju: *da treba postojati jasno razdvajanje između funkcije državnog vlasništva i ostalih državnih funkcija koje mogu uticati na stanje u preduzeću u državnom vlasništvu Ostvarivanje vlasničkih prava bi trebalo biti centralizirano u jednom vlasničkom subjektu, ili, ako to nije moguće, da ih obavlja koordinaciono tijelo.* OECD navodi da se takav prenos funkcija vlasništva u državnim preduzećima na jedinstvenu specijaliziranu agenciju ili odjeljenje sve više usvaja u OECD zemljama, uključujući (ali ne ograničavajući se) i neke EU zemlje.

Usvajanje željezničkih *acquis*-ja EU podržava (ali ne zahtijeva) prenos vlasničke funkcije na agenciju ili ministarstvo koje nije ugovorno resorno ministarstvo. Međutim, po EU modelu odnos između resornog ministarstva i željezničkog preduzeća treba generalno biti uređen ugovornim aranžmanom u koji su ugrađeni ciljevi javne politike, ostavljajući upravi slobodu da komercijalno upravlja preduzećem u svrhu ispunjavanja ugovorenih ciljeva. Ti ugovori predstavljaju PSC ugovore s operativnom kompanijom za usluge prevoza putnika i MAIC ugovor s kompanijom za upravljanje infrastrukturom u svrhu upravljanja mrežnom infrastrukturom. Nakon implementacije nove strukture kompanije, uloge klijenta/vlasnika se mogu razdvojiti, gdje će resorno ministarstvo biti strana koja sklapa ugovor s kompanijama u skladu s transportnom politikom i odvojenom agencijom koja obavlja vlasničku funkciju. Međutim, ova je opcija jedino moguća ako bi vlada RS formirala takvu agenciju za veći broj preduzeća koja su u vlasništvu entiteta. Ako ne, treća 'kompromisna' alternativa bi bilo zajedničko obavljanje vlasničke funkcije između resornog ministarstva i ne-resornog ministarstva (npr. Ministarstvo industrije ili Ministarstvo finansija) ili pokušati ostvariti veću ravnotežu stavova dioničara između funkcije korporativnog upravljanja 'nezavisnog' vladinog dioničara i funkcije donošenja politike/ugovaranja resornog ministarstva.

C.2.5 Privatno učestvovanje u operativnoj kompaniji

Vlada Republike Srpske je trenutno većinski vlasnik operacija željezničkog prevoza tereta i trenutno ne planira privatizaciju. Kada tržište željezničkog prevoza postane otvoreno za konkurenčiju po nediskriminativnom režimu pristupa, operativna kompanija će morati konkurirati za prevoz tereta s mogućim novim akterima, kako privatnim, tako i javnim. Biće podložna konkurenčiji za najbolji dio svog malog tržišta. Vlada RS bi trebala razmotriti zašto bi htjela učestvovati kao akter na tržištu prevoza tereta, kod kojeg u svim ostalim vidovima

transporta dominira privatni sektor. Postoji ozbiljan rizik, da ako ostane u državnom vlasništvu, entitetska operativna kompanija ne bude u stanju da preraste u efikasno preduzeće s dobrim učinkom, što je neophodno da bi uspješno konkurirala, kako dominantno privatnom cestovnom transportu, tako i mnogim operaterima na evropskom željezničkom teretnom sektoru u nastanku.

Međunarodno iskustvo i predložena tržišna konkurenca ukazuju da vlada treba razmotriti opciju privatizacije prije otvaranja tržišta kroz pristup pruzi. Privatno učestvovanje u željezničkom prevozu tereta se pokazalo uspješnim u unaprjeđenju učinka baš svuda gdje je iskušano. Pregled privatizacije željezničkog prevoza tereta kojeg je uradila Svjetska banka na tri kontinenta, Latinska Amerika (uzorak od 7 teretnih željeznica), Afrika (12 teretnih željeznica) i Australija (5 teretnih željeznica) pokazuje da je privatizacija skoro uvijek dala pozitivan rezultat u odnosu na prethodnu poslovnu efikasnost i efektivnost željezničkog teretnog sektora. Iako se ima u vidu da to mora biti odluka entitetske vlade, ova bi se opcija trebala ozbiljno razmotriti prije otvaranja tržišta kroz pristup pruzi. Vrijednost kompanije će se zasigurno smanjiti kad se to desi.

C.2.6 Pitanja implementacije

Najurgentnije strukturalno pitanje je utvrditi i implementirati poželjnu buduću institucionalnu strukturu onoga što su trenutno ŽRS. Najprikladniji pristup za željeznice RS je onaj koji daje najjasniju strukturu, tj. stvaranje dvije odvojene kompanije, upravljača infrastrukture i operatera transporta. Dodatna odluka je kako pokriti preostale putničke usluge, a najjednostavnije rješenje u praksi je da se zadrži kao jedinica ili podružnica operativne kompanije s odvojenim računovodstvom, a ne pokušaj stvaranja nezavisne kompanije na tako malom i neobećavajućem tržištu.

U vrijeme njihovog uspostavljanja smatra se boljim, ako je ta opcija na raspolaganju, da se vlasništvo nad vladinim dionicama u dva željeznička preduzeća prenese na agenciju ili ministarstvo koje neće biti nadležno za pregovaranje PSC i MAIC ugovora. Obzirom da je mali udio dionica u integriranim ŽRS već u nezavisnom vlasništvu, čini se da bi bilo prikladno da se ti vlasnici potaknu ili stimuliraju, bilo da svoje dionice prodaju natrag vlasti ili da zamijene dionice ŽRS dionicama u novoj operativnoj kompaniji. To bi ostavilo upravljača infrastrukture, koji će u velikoj mjeri zavisiti od MIAC-a, kao kompaniju u punom državnom vlasništvu, dok bi se u operativnoj kompaniji povećao privatni udio uz mogućnost za buduće profitabilno poslovanje i potencijalne dividende. Potom bi se trebalo ozbiljno razmotriti dalje povećanje privatnog učestvovanja, ali sve druge odluke mimo toga bi se trebale ostaviti dok nova operativna kompanija ne stane na noge i počne poslovati sa snažnim poslovnim planom i bude imala set revidiranih financijskih izvještaja.

Ako vlada RS izabere opciju razdvajanja kompanija, to treba biti dobro isplanirano i implementirano, a ne da bude tek proces podjele postojeće imovine, obaveza i osoblja. Namjera restrukturiranja nije tek harmonizacija s EU strukturama, već stvaranje efektivnijeg i održivijeg željezničkog sektora. Razdvajanje na dvije nove željezničke kompanije će vjerovatno zahtijevati novi Zakon o željeznicama u RS, te tu priliku treba iskoristiti da se nove kompanije uspostave na čvrstim komercijalnim osnovama. One bi po zakonu bile obavezne da implementiraju one dijelove željezničkih *acquis-ja* EU koji se na njih odnose (na primjer, u slučaju upravljača infrastrukture, priprema i objavljivanje Izjave o mreži i uslova pristupa pruzi).

Nove željezničke kompanije u RS trebaju biti uspostavljene takođe s jasnim komercijalnim mandatom da vode svoje poslovanje na najefikasniji i najefektivniji način. U njihovom početnom bilansu treba biti samo ona imovina koja im treba, a svega što je zastarjelo ili višak, treba se što prije riješiti. Ne treba ih opterećivati prenošenjem neodrživih kreditnih obaveza koje one ne mogu servisirati i otplaćivati i koje se u praksi financiraju iz budžeta. Idealno bi bilo da preuzmu samo osoblje koje im je potrebno za efikasno vođenje kompanije. Ako se ta pitanja ne riješe prije razdvajanja i ako se ne bude pridržavalo robusnog plana implementacije, nove kompanije će jednostavno naslijediti i podijeliti postojeće probleme i neefikasnosti, a neće imati priliku za novi početak.

C.3. Politika razvoja željeznica

C.3.1 Ključne opcije politike

Bez obzira na strukturu, pred vladom Republike Srpske stoji izbor u četiri glavne oblasti politike željeznica, od kojih svaka ima dosta različit uticaj na entitetski budžet. Strategije su evaluirane koristeći finansijski model ŽRS procjenom ukupnih 10-ogodišnjih troškova, izraženih u konstantnim cijenama iz 2015.g., kapitalnih izdataka i neto operativnih troškova (operativni troškovi minus komercijalni prihodi), što je u osnovi iznos koji bi entitetski budžet trebao uplatiti kao podršku željeznici na održivoj osnovi tokom tog perioda putem (koristeći okvir EU) kombinacije ugovora za pružanje javnih usluga i višegodišnjeg ugovora za održavanje infrastrukture i podrške za kapitalne investicije u putničke usluge i mrežnu infrastrukturu. U svim tabelama troškova u Odjeljku C3, ti kapitalni troškovi su budući izdaci i ne uključuju otpлатu postojećeg duga prema IFI od strane vlade RS, od oko 4 miliona KM godišnje.

C. 3.2 Opcije politike zapošljavanja

Ako vlada RS ne učini ništa značajno da se promijeni način poslovanja željezničkog sektora, ukupan potencijalni uticaj željezničkog sektora na budžet u toku 10 godina bi bio oko 328 miliona KM. Kapitalna podrška, u ovom pristupu 'uobičajnog poslovanja' bi bila oko 103 miliona KM (isključujući postojeće servisiranje duga u ime željeznica) plus neto operativna podrška (putničke usluge i troškovi rada i održavanja infrastrukture) oko 225 miliona KM. Slučaj uobičajnog poslovanja predstavlja nastavak sadašnjih politika i nivoa investicija. Konkretno to podrazumijeva: bez promjena u ukupnom nivou zaposlenosti s osnove od oko 3.065 zaposlenih; putnički i teretni vozovi nastavljaju saobraćati u RS uglavnom s istim nivoom prometa kao i sada; i nema konkurenčije treće strane na teretnom tržištu. Sveukupni rezultat je pokazan kao Slučaj 1 u Tabeli C5.

Slika C8. Politika željezničkog sektora: Glavne opcije

Ključno pitanje	Izbor politike		
Zapošljavanje i produktivnost	Zadržavanje sadašnjih nivoa zapošljavanja	Smanjenje zapošljavanja putem prirodnog odliva	Usvajanje politike ranog restrukturiranja radne snage
Javne usluge željezničkog prevoza putnika	Sadašnji nivo usluga	Investiranje u unaprjeđenje putničkih usluga	Prestanak pružanja usluga željezničkog prevoza putnika
Otvaranje teretnog tržišta za konkureniju (sa i bez povećanja tržišta)	Bez konkurenциje u doglednoj budućnosti	Konkurenacija treće strane u teretnom prevozu od 2020.g. ⁴⁰	
Investicije u željezničku mrežnu infrastrukturu	Sadašnji nivo investicija	Prioritet kontrola vozova i prateća unaprjeđenja	Sadašnji nivo investicija

Aktivna politika povećanja produktivnosti putem prirodnog odliva radnika bi mogla smanjiti neto operativne troškove za oko 39 procenata tokom tog perioda. Kapitalna potrošnja ne bi bila toliko pogodjena, tako da bi se ukupan uticaj na budžet smanjio za oko 26 procenata, na oko 241 milion KM. Politika prirodnog odliva bi mogla dovesti do smanjenja od oko 3-4 procenata radnika godišnje, što bi rezultiralo s oko 2.172 zaposlena nakon 10 godina. Prosječna produktivnost radne snage bi se povećala na oko 202.000 prometne jedinice/radnik, ali to bi bilo i dalje manje nego što većina željeznic u ovoj regiji već ostvaruje bez obzira na nižu gustinu saobraćaja nego u RS.

Program ranog restrukturiranja radne snage bi doveo do transformacije učinka željezničica i skoro eliminirao neto operativni deficit. Politika restrukturiranja radne snage je u finansijskom modelu prikazana kao smanjenje broja radnika u periodu 2017.-2019.g. do oko 1.500 radnika u 2020.g. uz postepeno smanjenje i nakon toga, do ukupnog broja od oko 1.319 do 2025.g. Pod pretpostavkom da se troškovi kompenzacije radnika tretiraju kao operativni rashodi⁴¹ ne bi bilo uticaja na potrošeni kapital, tako da bi sveukupni budžetski uticaj bio smanjen za oko 62 procenata na oko 123 miliona KM. Prosječna produktivnost radne snage bi se u 2025.g. popravila na oko 333.000 prometnih jedinica/radnik, što je uporedivo s nivoima produktivnosti koji sada postižu željeznice u Hrvatskoj i Rumuniji

⁴⁰ Ako se željeznički *acquis-ji* EU usvoje, to više nije pitanje strateškog izbora, već će zavisiti od tržišta. Ipak, ove dvije alternative su uključene da ilustriraju kakav bi uticaj na financije sektora mogla imati značajnija konkurenca.

⁴¹ U praksi postoje snažni argumenti za tretiranje restrukturiranja radne snage kao oblike investicije koja u situaciji prekobrojnih radnika donosi značajno veći povrat od investicija u vozni park ili infrastrukturu.

Tabela C5: Uticaj politika zapošljavanja željeznica

Politike putničkih usluga	Referentni slučaj (1)	Slučaj (2)	Slučaj (3)
	'uobičajno poslovanje'	Produktivnost povećana prirodnim odlivom (2016.-2025.)	Produktivnost povećana programom restrukturiranja radne snage (2017.-2019.)
Osoblje u 2025^(a)	3065	2172	1319
Produktivnost osoblja^(b)	143	202	333
Kapitalni troškovi^{(c) (d)}	103	103	103
Neto operativni troškovi^(c)	225	138	20
Ukupni budžetski uticaj^(c)	328	241	123

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM) (d) U svim tabelama u Odjeljku C3 ovi troškovi kapitala su budući kapitalni izdaci i isključuju servisiranje duga prema IFI od strane Vlade.

Budžetski uticaj željezničkog sektora, jasno zavisi od produktivnosti radne snage na željeznici. ŽRS ima dosta prekobrojnih radnika, naročito kao rezultat vladine politike stvaranja zaposlenosti, tako da će biti neophodna vladina podrška za dovođenje broja radnika na pravu mjeru. Ako bi vlada RS odobrila program unaprjeđenja efikasnosti željeznica putem veće produktivnosti radne snage, u tom slučaju bi budžetski uticaj svake politike razvoja željeznica bio povoljniji. Od kritičnog je značaja da vlada RS gleda na budućnost kao dio integriranog evropskog željezničkog tržišta: njena operativna kompanija ne može biti konkurentna operatoru treće strane ako ne posluje efikasno; a njena infrastrukturna kompanija neće moći ponuditi atraktivne rute ako se vladina podrška bude usmjeravala u otvaranje radnih mjesta, umjesto u unaprjeđenje infrastrukture.

C.3.3 Politika putničkih usluga

Povlačenje zahtjeva da ŽRS ispunjavaju ugovor za pružanje javnih putničkih usluga bi imalo koristan uticaj na ekonomiku ŽRS i podršku budžeta RS za željeznice. Ova je politika u finansijskom modelu predstavljena kao prekid svih putničkih usluga od 2020.g. Izgubljeni prihod od karata bi bio minimalan, dok bi potencijalne uštede na operativnim troškovima bile značajne. Tabela C6 pokazuje neto uticaj u poređenju sa strategijama prirodnog odliva i restrukturiranja radne snage (gornji Slučajevi 2 i 3). Ona pokazuje da bi unaprjeđenje produktivnosti prirodnim odlivom smanjilo potrebu za budžetskom podrškom za 15%, dok bi scenarij restrukturiranja radne snage ukinuo potrebu za neto operativnom podrškom iz budžeta (do 2025.g. željeznica, koja je samo teretna, bi ostvarivala sveukupan operativni višak od 27 miliona KM), a ukupan budžetski uticaj bi bio samo 40 procenata u odnosu na Slučaj 3 (iako bi i dalje bile potrebne entitetske investicije za infrastrukturu). Istovremeno, ukupno osoblje (u ovom scenariju) željeznice koja je samo teretna, bi bilo smanjeno na oko 925 zaposlenih, a produktivnost bi bila oko 463.000 prometnih jedinica/radnik, skoro koliko sada ostvaruje Poljska ili oko dvije trećine sadašnjeg prosjeka EU.

Nasuprot tome, Vlada RS može izabrati i da investira u moderan vozni park i ponudi usluge na višem nivou na glavnim putničkim linijama, ali uticaj na budžet bi bio ogroman. Ova je politika u modelu predstavljena kao vladino financiranje investicija u međugradske linije veće učestalosti između većih centara na glavnim pravcima uz kvalitetan vozni park, počev od 2020.g. Tom bi se politikom povećao broj putnika, što, primjenom konvencionalnih procjena tržišne elastičnosti, ukazuje na povećanje putnika za oko 65 procenata. Novi (i efikasniji) vozni park bi takođe doveo do određenih ušteda na jediničnim operativnim troškovima, ali bi se više nego što se uštedi koristilo na povećanje učestalosti usluga do atraktivnijih nivoa. Krajnji rezultat je da bi operativna finansijska podrška potrebna tokom perioda od 10 godina bila za 42 miliona KM veća od neto troškova Slučaja (3p1), ali uz povećanje potrebe za kapitalnom podrškom na 128 miliona KM, dovodeći do ukupnih potreba za budžetskom podrškom od 143 miliona KM, što je oko tri puta više od budžetskih troškova ako bi se željezničke putničke usluge ukinule, čak i uz ostvarivanje mnogo veće produktivnosti radne snage.

Tabela C6: Uticaj politika željezničkih putničkih usluga

Politike putničkih usluga	Referentni slučaj (2)	Slučaj (2p1)	Slučaj (2p2)	Referentni slučaj (3)	Slučaj (3p1)	Slučaj (3p2)
	Produktivnost unaprjeđena prirodnim odlivom	(2) + prestanak putničkih usluga od 2020.g.	(2) + značajno unaprjeđenje nivoa putničkih usluga	Produktivn. unaprijedenje nivoa putničkih usluga od 2017.-2019.	(3) + prestanak putničkih usluga od 2020.g.	(3) + značajno unaprjeđenje nivoa putničkih usluga
Osoblje u 2025^(a)	2172	2176	3043	1319	925	1389
Produktivnost osoblja^(b)	202	197	147	333	463	321
Kapitalni troškovi^(c)	103	79	128	103	79	128
Neto operativni troškovi^(c)	138	126	214	20	-27 (surplus)	15
Ukupni budžetski uticaji^(c)	241	205	342	123	52	143

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM)

Vlada RS može htjeti zamijeniti ugovor za javne željezničke usluge, ugovorom za autobuski prevoz, a troškovi bi iznosili samo dio sadašnjih ukupnih troškova obavljanja željezničkih usluga. RS ima vrlo dobro razvijen autobuski sektor, koji bi mogao spremno prihvatići mali obim pogodenih željezničkih putnika, ako mu se da razumno obaveštenje. Međutim, alternativa kojoj bi se mogla dati prednost, da bi se osigurao kontinuitet pružanja usluga javnosti, je da Ministarstvo saobraćaja i veza dodijeli prelazni ugovor za zamjenske autobuske usluge paralelno s postojećim željezničkim uslugama. Ova jednostavna mjeru je način da se osigura da putnici koji bi bili pogodeni prestankom pružanja željezničkih usluga ili ukidanjem linije dobiju kontinuiranu uslugu javnog prevoza po priuštivoj cijeni, što se može ostvariti uspostavljanjem mjerila učinka za učestalost usluga, mjesta stajališta, vrijeme putovanja i standarde vozila na istom, ili idealno bi bilo, višem nivou od željezničkih usluga koje zamjenjuju.

C.3.4 Politika željezničkog prevoza tereta

Strateški imperativ ŽRS u teretnom sektoru mora biti da pokušaju zadržati teret koji već prevoze. Nije moguće iznaći nikakve značajnije nove tokove roba, na koje bi se kompanija mogla realno usmjeriti. U okviru željezničkih acquis-ja EU, teretne željezničke usluge su konkurentne i finansijski samoodržive, bez budžetske podrške za transportne operacije, tako da su strateške odluke u osnovi na upravi operativne kompanije, a ne vredi RS. Odgovarajuće investicije se kreću od održavanja sadašnjeg nivoa ulaganja u vozni park do umjerenog povećanja, za podizanje kvaliteta voznog parka, ali te bi investicije financirala kompanija, a ne državna pomoć iz budžeta.

Međutim, uticaj na budžet će se javiti kad željezničko tržište RS postane otvoreno za konkureniju od strane drugih teretnih operatera i postavlja se pitanje kakav će biti uticaj te konkurenциje. U svrhu ilustracije, pretpostavlja se da će do 2020.g. uspostaviti efektivan režim pristupa željezničkog mreži RS. Konkurentna tržišta nisu nikad predvidiva, ali imajući u vidu ostala evropska iskustva, kao i da ŽRS ima dosta koncentrirano tržište malog broja velikih klijenata za rasuti teret, evidentno je da bi dijelovi tog tržišta mogli biti dosta atraktivni za konkurente ili za velike špeditere, bilo da sami pokrenu ili ugovore s trećom stranom usluge željezničkog prevoza. Konkurenca će svakako uticati na cijene prevoza tereta, ali vjerovatno i na obim prometa koji bi teretna kompanija ŽRS mogla zadržati. Naravno, ako novi operater dobije dio tržišta tereta, plaćaće naknadu za pristup infrastrukturi, pa će prihodi kompanije za upravljanje infrastrukturom ŽRS ostati nepromijenjeni. Ali prihodi teretne kompanije ŽRS će se smanjiti. U svrhu ilustracije, evaluacija pretpostavlja da će prosječne tarife ŽRS za teret koji zadrži (koji bi generalno bio pojedinačni vagonski teret koji nije privlačan novim operaterima) ostati konstantne u poređenju s uobičajnim poslovanjem, ali da će teretni operater ŽRS do 2025.g. gubiti 10 procenata svog tržišta svake godine u korist privatnih operatera, uz preostalo tržište od oko 50 procenata u odnosu na slučaj 'bez pristupa pruzi'.

U praksi bi dovoljno poduzetna uprava mogla očuvati više svog prвobitnog tržišta tereta, ali je jednako moguće i da uticaj bude mnogo veći. Na osnovu gore navedenih pretpostavki, Tabela C7 pokazuje da bi taj ishod povećao operativnu podršku za željeznice u entitetskom vlasništvu za 55 do 60 miliona KM, obzirom da povećani prihod od naknade za pristup treće strane ne bi kompenzirao predviđeno smanjenje prosječnih prihoda i prometa teretnog operatera ŽRS izgubljenog zbog konkurenциje.

Tabela C7: Ilustrativni uticaj pristupa operatera tereta treće strane⁴²

Politike usluga tereta	Referentni slučaj (2)	Slučaj (2f2)	Referentni slučaj (3)	Slučaj (3f2)
	Produktivnost unaprjedena prirodnim odlivom	(2) plus pristup treće strane za prevoz tereta do 2020.g.	Produktivn. unaprijeđena programom restruktur. radne snage 2017-2019	(3) plus pristup treće strane za prevoz tereta do 2020.g.
Osoblje u 2025^(a)	2172	2172	1319	1048
Produktivnost osoblja^(b)	202	202	333	419 ⁴³
Kapitalni troškovi^(c)	103	103	103	103
Neto operativni troškovi^(c)	138	199	20	65
Ukupni budžetski uticaj^(c)	241	301	123	168

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016-2025 (milioni KM)

C.3.5 Politike ulaganja u željezničku infrastrukturu

U sektoru željezničke infrastrukture se mogu razmotriti tri politike ulaganja u zavisnosti od nivoa ulaganja koje vlada želi izvršiti u željezničku mrežu. Jedna politika bi bila zadržavanje investicija na postojećem nivou (kako je sumirano u Slučaju (3)). Druga bi bila povećanje nivoa investicija stavljanjem prioriteta na postizanje unaprijeđenog sistema kontrole vozova, što bi uključilo prevazilaženje problema kašnjenja i velikog broja osoblja koje se trenutno koristi. Po mišljenju tima Banke, ovo je najprioritetnija kapitalna investicija. Treća politika bi bila dodati unaprjeđenjima sistema kontrole vozova još i veće investicije, tako da se postignu veće linijske brzine, koje se predstavljaju kao 90 km/h za putnički i 80 km/h za teretni saobraćaj (u poređenju sa oko 75 km/h sada). Poređenje uticaja na budžet je dato u Tabeli C8.

Procjenjuje se da bi umjerene investicije u unaprjeđenje sistema kontrole vozova i operacija pokrile troškove tokom ovog perioda, ali bi nakon toga davale stalne godišnje koristi. Kapitalni troškovi bi se povećali na 37 miliona KM, ali to bi se tokom perioda kompenziralo uštedama na neto operativnim troškovima od 33 miliona KM, uz dalje koristi od 5 miliona KM godišnje. Za razliku od toga, povećanje linijskih brzina dovodi do znato većih kapitalnih izdataka za 39

⁴² U svjetlu velikih gubitaka vrlo je malo vjerovatno da bi operater treće strane bio spreman ući na putničko tržište bez ugovora o pružanju putničkih usluga.

⁴³Ova je produktivnost precijenjena obzirom da uključuje promet kojeg ostvare novi operateri u sistemu, ali ne uključuje njihovo osoblje.

miliona KM, koji se ne kompenziraju nižim operativnim troškovima od 14 miliona KM tokom perioda⁴⁴.

Tabela C8 Uticaj politika investiranja u željezničku infrastrukturu

Politike investiranja u infrastrukturnu	Referentni slučaj (2)	Slučaj (2i1)	Slučaj (2i2)	Referentni slučaj (3)	Slučaj (3i1)	Slučaj (3i2)
	Produktivnost unaprjeđena prirodnim odlivom	(2) + Investicije u unaprjeđenje sistema kontrole vozova	(2) + Investicije u rehabilitaciju pruge za provedanje linijskih brzina	Produktivn. unaprijeđena programom restruktur. radne snage	(3) + Investicije u unaprjeđenje sistema kontrole vozova	(3) + Investicije u rehabilitaciju pruge za provedanje linijskih brzina
Osoblje u 2025^(a)	2172	1960	1826	1319	1142	1030
Produktivnost osoblja^(b)	202	224	240	333	384	426
Kapitalni troškovi^(c)	103	140	179	103	140	179
Neto operativni troškovi^(c)	138	104	90	20	-13	-27
Ukupni budžetski uticaji^(c)	241	244	269	123	127	152

(a) broj, (b) '000 prometne jedinice/radnik u 2025., (c) budžetski uticaj 2016.-2025. (milioni KM)

C.3.5 Kombinirane politike razvoja

Kada se individualne politike kombiniraju, opseg strategija ukazuje na ukupne budžetske uticaje od 52 miliona KM do 342 miliona KM. Tabela C9 pokazuje budžetski uticaj niza kombiniranih strategija. Najskuplja u smislu izdvajanja javnih resursa bi bila nastavak toleriranja postojeće niske produktivnosti, uz ulaganja u unaprjeđenje putničkog saobraćaja i veće linijske brzine. Najjeftinija u smislu javnih resursa bi bila provođenje programa restrukturiranja radne snage i ukidanje prevoza putnika: investicije u unaprjeđenje kontrole vozova bi imale vrlo mali neto negativni uticaj na budžet tokom perioda od 10 godina, a potom pozitivan financijski učinak.

Izbor sveukupne razvojne politike je u nadležnosti vlade RS uzimajući u obzir transportnu politiku i budžetska ograničenja. Odluku o javnim rashodima će, naravno, donijeti kreatori politike na osnovu svoje prosudbe o vrijednosti za novac, a ne samo apsolutnog iznosa. Analiza ukazuje da bi optimalan slijed donošenja odluka bio sljedeći: prvo, da li ili ne usvojiti program ranog restrukturiranja radne snage; drugo da li nastaviti s financiranjem putničkih usluga ili ih zamijeniti autobuskim javnim transportom; treće, kada implementirati režim pristupa

⁴⁴ Tokom perioda evaluacije dužeg od 12 godina omjer koristi i troškova bi se popravio, ali obzirom na financijska ograničenja, period evaluacije od 12 godina jasno pokazuje da je ekonomski prioritet unaprjeđenje sistema kontrole vozova u odnosu na linijske brzine.

infrastrukturni; četvrti, kada usvojiti politiku prioritetnih investicija u sistem kontrole vozova i kako je finansirati; i posljednje, da li i koliko uložiti u postizanje većih brzina.

Tabela C9 Budžetski uticaj kombiniranih politika

	Kombinacije politika ⁴⁵								Budžetski uticaj 2016.-2025. (KM miliona)
	Postojeće osoblje	Prirodni odliv	Restrukturiranje	Postojeće putničke usluge	Ukidanje putničkih usluga	Unaprijedene putničke usluge	Postojeće investicije u mrežu	Srednje investicije u mrežu	
Slučaj 1 uobičajeno poslovanje	✓			✓			✓		328
Slučaj 2 prirodni odliv radne snage		✓		✓			✓		241
Slučaj 3 restrukturiranje radne snage			✓	✓			✓		123
Slučaj 1 + invest. u putnički	✓					✓		✓	335
Slučaj 2 + invest. u putnički		✓				✓		✓	342
Slučaj 3 + invest. u putnički			✓			✓		✓	143
Slučaj 2 + bez putničkog		✓			✓		✓		205
Slučaj 3 + bez putničkog			✓		✓		✓		52
Slučaj 2 + kontrola vozova				✓				✓	244
Slučaj 3 + kontrola vozova				✓				✓	127
Slučaj 2 + velik nivo investicija		✓				✓		✓	269
Slučaj 3 + velik nivo investicija			✓			✓		✓	152
Bez putničkog + kontrola vozova			✓		✓			✓	55

C.3.7 Pitanja implementacije politike

Svi glavni elementi novih opcija politika zahtijevaju detaljniju evaluaciju i planiranje prije implementacije, a naročito politika radne snage koja bi mogla unaprijediti učinak svake druge željezničke politike. Opcija prirodnog odliva bi trebala biti prilično jasna za usvajanje i postepeno bi davala koristi. Sveobuhvatniji program restrukturiranja radne snage, ako ga podrži vlada RS, bi mogao donijeti trenutno poboljšanje produktivnosti, ali bi u smislu poslovnog

⁴⁵ Sve politike uključuju pristup operatera treće strane od 2020.g. što je osnovni elemente željezničkih acquis-ja EU.

planiranja trebao imati solidnu osnovu u budućim poslovnim potrebama upravljača infrastrukture i operativne kompanije. Uprave kompanija bi time provele fundamentalnu evaluaciju svoje strategije upravljanja imovinom, standarda i metoda rada i održavanja, radnih praksi, ograničenja, posada, mogućnosti za konkurentno unajmljivanje vanjskih izvršilaca i drugih poslovnih procesa, korištenjem metodologije 'zasnovane na nuli' za identifikaciju najefikasnije radne snage koja može ispuniti obaveze u vezi s prevozom, koji se može razumno predvidjeti. Taj rezultirajući program smanjenja radne snage bi trebao moći pokazati da je fer i transparentan, da su obavljene pune konsultacije s radnicima i sindikatima, te da je na raspolaganju financiranje za zadovoljavajuću kompenzaciju i prateće socijalne programe/prekvalifikaciju.

Donošenje odluke o budućnosti putničkih željezničkih usluga zahtjeva detaljniji pregled potražnje i ponude javnog putničkog prevoza na koridorima u RS na kojima se trenutno pružaju usluge željezničkog prevoza putnika. Analiza urađena u svrhu ove Bilješke o politici je strateška po svojoj prirodi i urađena uz korištenje podataka ŽRS o korištenju usluga. Za punu procjenu opcije prekida putničkog prevoza, trebalo bi uraditi procjenu zasnovanu na informacijama, uzimajući u obzir njihove društvene koristi i kako bi se mogao osigurati nastavak tih koristi kroz prilagođavanje cestovnih usluga javnog prevoza. To bi zahtjevalo detaljnije ankete putnika, da bi se bolje definirala precizna tržišta za željezničke putničke usluge po mjestu polazišta-odredišta, svrsi putovanja, dobi i polu, između ostalih atributa. Da bi se odredila opcija politike unaprjeđenja putničkih usluga, bilo bi potrebno provesti anketu među potencijalnim putnicima iz šireg područja obuhvata koji bi se mogli privući unaprjeđenim uslugama željezničkog prevoza, kao i detaljnu ekonomsku, socijalnu i okolišnu procjenu potrebne investicije. Trebalo bi takođe pripremiti eksplicitniji ugovor za pružanje javnih usluga s procedurama verifikacije troškova koje su u skladu s EU pristupima. Procjene modela ukazuju da bi budžetska podrška za takav ugovor trebala biti višestruko veća nego što vlada sada plaća.

Pristup treće strane je obavezan kod usvajanja *acquis-ja* EU, ali detalji implementacije i dinamike trebaju biti utvrđeni. Srećom, postoje brojni primjeri Izjave o mreži upravljača infrastrukture u EU koji se mogu naći na internetu. Naknade za korištenje pruge trebaju biti strukturirane u skladu s EU smjernicama koje se još uvijek razvijaju, međutim, ako teretne tarife ne budu morale subvencionirati putnički prevoz, one mogu dati značajan doprinos pokrivanju troškova mrežne infrastrukture u odnosu na mnoge evropske zemlje. Naknada i uslovi korištenja pruge trebaju biti harmonizirani između entiteta do mjere u kojoj je to moguće (detaljnije se razmatra u Odjeljku D). Takođe treba donijeti odluku kada u potpunosti početi primjenjivati režim pristupa pruzi. Postoje jaki argumenti da se to odgodi dok RS ne izvrši propisno razdvajanje kompanije za upravljanje infrastrukturom od operativne kompanije i njoj se omogući prilika da postane što efikasnija prije uvođenja konkurencije. Prepostavka implementacije pristupa pruzi od 2020.g., kako je korištena u finansijskom modelu, bi mogla biti razuman cilj kojem bi trebalo težiti.

Konačne programe investicija u mrežu za nove kompanije u okviru nove strukture bi uradila uprava upravljača infrastrukture u RS. Ti programi bi trebali biti unutar budžetske svote usaglašene s entitetskim vladama koje će ih u konačnici trebati financirati. Navedeni program bi trebao pokrivati trajanje od najmanje pet godina i biti obnovljiv. Zaključak ove Bilješke o politici na strateškom nivou je da je veća centralizacija otpreme i kontrole vozova i bolja (i sigurnija) kontrola pružnih prelaza glavni prioritet, ali i da postoje dionice u RS od Doboja prema Zvorniku na kojima bi, ako bi bila na raspolaganju dosta sredstva, kombinacija programa kontrole vozova i rehabilitacije pruge bila opravdan prioritet. Mogla bi se uraditi

sveobuhvatnija procjena optimalizacije linijskih brzina i standarda, ali to bi pokazalo da bi se one trebale odnositi na potrebe teretnog prevoza, obzirom da nema načina da se pokaže da bi veća ulaganja u brže (100+ km/h) putničke usluge mogla biti ekonomski opravdana.

DIO D IMPLIKACIJE ZA ENTITETSKE VLADE I BIH

D.1. Koordinacija između entitetskih željeznica i uloga BHŽJK

Usvajanje novih strukturalnih aranžmana u skladu sa željezničkim *acquis-jima* EU predstavlja istovremeno za entitetske vlade i željeznice priliku da preispitaju kako ostvariti najbolje saradnju u cilju ostvarivanja obostranih koristi na evropskom željezničkom tržištu. Implikacije usvajanja željezničkih *acquis-ja* za budućnost željezničkog sektora u BiH se razlikuju za operativne kompanije i kompanije za upravljanje infrastrukturom. Implikacije za operativne kompanije su dublje, ali u svakom slučaju će izazvati razmišljanje entitetskih vlada o tome koji bi aranžmani na nivou BiH najvjerojatnije služili interesima njihovih politika.

D.1.1 Entitetske operativne kompanije

Najkritičniji uticaj *acquis-ja* će biti na efektivno ukidanje granica željezničkih transportnih operatera. Trenutno svaka željezница ima ‘de facto’ isključivo pravo poslovanja unutar entitetskih granica⁴⁶. Za razliku od toga, kad se primjeni model željezničke konkurenčije, svaka željeznička operativna kompanija licencirana u EU (uključujući i kompanije dvaju entiteta) će moći koristiti pruge kojima upravljaju FBiH i RS kompanije za upravljanje infrastrukturom, što se već svakodnevno dešava širom Evropske Unije.

Stoga će dvije željezničke operativne kompanije biti suočene s konkurenčijom i morati izabrati kako da reagiraju. Otvoren pristup će stvoriti prijetnje i prilike. Prijetnje su jasne: pritisak na cijene za krajnje korisnike, obzirom da će oni koristiti mogućnost da promjene dobavljača željezničkih usluga i pritisak na tržišni udio, ako stvarno promijene dobavljača. Ali postoje i neke potencijalno kompenzatorne mogućnosti. Svaki entitet može u principu pokušati osvojiti i dobiti prevoz kojeg obavlja željezница drugog entiteta, ali i alternativno entiteti mogu odlučiti objediniti svoje usluge i ponuditi neometan prevoz od polazišta do odredišta u cijeloj BiH. Slično tome, svaka kompanija može izabrati da radi u susjednim zemljama ili na širem geografskom području koje nudi željezničko tržište EU, bilo kao pojedinačna kompanija ili kao poslovno partnerstvo.

Vjerovatno bi bilo u zajedničkom interesu obje operativne kompanije da provode i unutar-entitetski i regionalni marketing i poslovanje na osnovama saradnje. Međusobno konkuriranje unutar BiH bi im vjerovatno smanjilo sveukupne prihode bez povećanja ukupnog obima prometa u BiH. Za razliku od toga, saradnja na pružanju neometanih međuentitetskih usluga bi otežala konkurentima treće strane da dobiju to tržište. Saradnja ima prednosti i na regionalnom tržištu, obzirom da bi samostalni nastup pojedinačne entitetske kompanije s relativno malom bazom resursa mogao pružiti prednosti ostalim većim regionalnim operativnim kompanijama. Vrijedno je pomenuti da svaka kompanija treba imati snažnu motivaciju da maksimizira svoju produktivnost i efikasnost bez obzira da li izaberu međusobnu konkurenčiju ili saradnju.

⁴⁶ I sada postoji određen stepen saradnje između ŽFBiH i ŽRS na pograničnim stanicama i neki sporazumi o saobraćaju lokomotiva i posada.

D.1.1 BHŽJK i entitetske kompanije za upravljanje infrastrukturom

Po usvajanju EU modela, fizički odnosi između dvije kompanije za upravljanje infrastrukturom će biti manje značajni od ekonomskih. Izazov će biti osigurati koordinaciju Izjave o mreži, standarda učinka kontrole vozova i naknada za pristup pruzi na obostranu korist. S jedne strane, to je samo jedan aspekt teških izazova veznih za harmonizaciju naknada za pristup pruzi u ovoj regiji gdje se naknade za pristup pruzi već sada značajno razlikuju. Ali s druge strane, što budu bolje koordinirana dva dijela željezničke mreže u BiH, imaće bolju poziciju za pružanje podrške klijentima operativnih kompanija za privlačenje prometa s cesta na željeznicu i s ostalih međunarodnih ruta na rute koje prolaze kroz BiH.

Međuentitetski sporazum kojim je uspostavljena Bosanskohercegovačka željeznička korporacija osigurava najdirektniji kanal za ostvarivanje neophodne koordinacije između dvije kompanije za upravljanje infrastrukturom. BHŽJK je zajednička struktura između entiteta i između njihovih željeznica, s osnovnom svrhom unaprjeđenja saradnje i olakšavanja željezničkog prometa, kao i harmonizacije standarda infrastrukture i naknada za pristup infrastrukturni, te raspodjelu voznih linija za međuentitetski i međunarodni saobraćaj. Iako BHŽJK sada ne obavlja sve te funkcije, mogla bi. Kada dvije kompanije za upravljanje infrastrukturom budu uspostavljene, BHŽJK bi mogla, kao minimum, pružati tehničke resurse i institucionalni forum entitetskim upravljačima infrastrukture za dogovaranje ključnih aspekata Izjava o mreži, gdje bi se dvije kompanije trebale harmonizirati na obostranu korist. Entiteti bi također mogli željeti razmotriti institucionalno jačanje uloge BHŽJK u dodjeli ruta i određivanju naknada za pristup infrastrukturni kako je definirano u direktivama EU i sporazumu o osnivanju BHŽJK.

Ključna uloga BHŽJK je da osigura načine za unaprjeđenje međuentitetskog i međunarodnog željezničkog saobraćaja i koordinira željezničke kompanije s međunarodnim zahtjevima i ulaganjima. BHŽJK koordinira djelovanje i ulaganja radi unaprjeđenja efikasnosti na dvije međunarodne linije, Koridoru 5c (Mostar ~ Slavonski Šamac) i liniji Zagreb ~ Banja Luka ~ Dobojski Tuzla ~ Zvornik. Date su joj ovlasti da upravlja kreditima i grantovima od međunarodnih zajmodavaca i djeluje kao zajednički međunarodni željeznički predstavnik entiteta i željezničkog sektora u Bosni i Hercegovini, poštujući posebno članstvo željezničkih kompanija u međunarodnim organizacijama.

Alternativa koja postoji u teoriji, ali vjerovatno ne i u praksi, bi bila da entiteti prenesu na BHŽJK ulogu Upravljača infrastrukture BiH, pri čemu bi entitetske mreže bile geografske jedinice ili podružnice. Kombiniranje dvije kompanije za upravljanje infrastrukturom na ovaj način bi imalo određene teoretske privlačnosti u smislu saradnje, s praktičnog stanovišta potencijalne koristi od spajanja bi mogle biti nejasne. Na primjer, u teoriji, većina očitih administrativnih efikasnosti od spajanja bi poticale od zatvaranja jednog od administrativnih centara za upravljanje željeznicama (Sarajevo ili Dobojski Tuzla), ali političke komplikacije čine svaku takvu odluku nevjerojatnom. Slično tome, odluke o pitanjima poput restrukturiranja radne snage, racionalizacije radionica na manji broj lokacija ili lokacije investicija u mrežu, bi mogle biti komplikirane, umjesto jednostavnije, kada se imaju dva dioničara s konfliktnim interesima. Unaprjeđenje efikasnosti je hitno u obje željeznice i iako bi ono bilo od koristi za transportni sistem u BiH, nije u međusobnoj zavisnosti u smislu implementacije.

D.2. Uloga Regulatornog odbora željeznica

Regulatorni kapacitet i djelotvornost Regulatornog odbora željeznica (ROŽ) BiH će biti od kritičnog značaja za budućnost željeznica u BiH. ROŽ smatra da ima dovoljno ovlasti u skladu sa Zakonom o željeznicama BiH (2005.) za vršenje licenciranja, ekonomske regulacije, sigurnosne regulacije i ostalih funkcija koje su u skladu sa željezničkim *acquis-jima* EU. Direktiva 2012/34/EU kojom se uspostavlja jedinstveno evropsko željezničko područje navodi da 'efikasno upravljanje i fer i nediskriminativno korištenje željezničke infrastrukture zahtijeva uspostavljanje regulatornog tijela koje nadgleda primjenu pravila navedenih u Direktivi i djeluje kao žalbeno tijelo... takođe da regulatorno tijelo treba biti u mogućnosti provoditi svoje zahtjeve za informacijama i odluke putem sredstava odgovarajućih sankcija'.

ROŽ već obavlja niz funkcija licenciranja, regulatornih i sigurnosnih funkcija širom BiH u skladu sa svojim zakonodavstvom. ROŽ izdaje razna odobrenja, uputstva i pravilnike u skladu s *acquis-jima* EU. Međutim, obzirom da je željezničko tržište u BiH trenutno u osnovi zatvoreno u oba entiteta, svakodnevni zadaci ROŽ-a u smislu ekonomske regulacije su, u skladu s tim, suženi. Također postoji i pitanje u vezi s nezavisnošću ROŽ-a, obzirom da je uspostavljen u okviru Ministarstva komunikacija i prometa BiH i za svoj rad odgovara Ministru putem jednog Direktora. Ali u BiH su vlasništvo nad upravljačem infrastrukture i vladini/željeznički ugovori (kao što su izgradnja infrastrukture i putničke usluge) kod entitetskih vlada, tako da je ROŽ u praksi suštinski nezavisan od onih koji se reguliraju.

Regulatorni teret implicitan u željezničkim *acquis-jima* EU je značajan, a stvarni regulatorni zadaci ROŽ-a će se u potpunosti obavljati kada se željezničko tržište u BiH otvorí. Među ostalim zadacima, ROŽ će, u skladu s članom 56. Direktive 2012/34, trebati da (ukratko): prati izjave o mreži kompanija za upravljanje infrastrukturom FBiH i RS kako bi osigurao da ne sadrže diskriminatorne klauzule ili ne daju diskrecione ovlasti upravljačima infrastrukture koje se mogu koristiti za diskriminaciju podnositelja zahtjeva; osigura da su naknade koje utvrđuje svaki od upravljača infrastrukture u skladu s direktivama i da su nediskriminatorne; nadzire sve pregovore između podnositelja zahtjeva za pristup infrastrukturi i entitetskih upravljača infrastrukture kada su u pitanju nivoi naknada za korištenje infrastrukture i intervenira ako će pregovori po svoj prilici biti u suprotnosti s Direktivom; razmatra i odlučuje o žalbama i provodi korektivne mjere; odlučuje o odgovarajućim mjerama za ispravljanje diskriminacije podnositelja zahtjeva, tržišnih poremećaja i svih drugih nepoželjnih dešavanja na tržištu; bude spreman da brani svoje odluke koje će podlijegati sudskoj kontroli; provodi revizije ili pokreće vanjske revizije s entitetskim upravljačima infrastrukture, operatorima servisnih objekata i, prema potrebi, željezničkih preduzeća, kako bi potvrdio usklađenost s odredbama o računovodstvenom razdvajanju; donosi zaključke iz finansijskih izvještaja u vezi s pitanjima državne pomoći o kojima je dužan izvještavati nadležne organe BiH koji se bave pitanjima državne pomoći; redovno konsultira predstavnike korisnika usluga željezničkog prevoza tereta i putnika i uzima u obzir njihove stavove o željezničkom tržištu; po potrebi, zahtijeva relevantne informacije od upravljača infrastrukture, podnositelja zahtjeva i bilo koje treće strane uključene unutar BiH.

Dobar regulatorni kapacitet i djelotvornost imperativ su za usklađenost s *acquis-jima* EU i omogućavanje pristupa tržištu. Kako ROŽ navodi, po Zakonu o željeznicama BiH (2005.g.) on ima dovoljno ovlasti za vršenje licenciranja, ekonomske regulacije, sigurnosne regulacije i drugih funkcija u skladu sa željezničkim *acquis-jima* EU. Već obavlja niz funkcija licenciranja, regulatornih i sigurnosnih funkcija širom BiH u skladu sa svojim zakonodavstvom. Ali kada se

željezničko tržište u BiH otvoriti, stvarni ekonomski regulatorni zadaci će uključivati pristup mreži i naknade za pristup pruzi. Iako je željeznički sektor BiH manji nego mnogi u EU, on ima veće teretno tržište od mnogih, plus dva međunarodna teretna pravca SEETO-ve sveobuhvatne mreže od šireg regionalnog značaja (Koridor Vc na pravcu sjever-jug i 9a na pravcu istok-zapad). Štaviše, ROŽ će efektivno biti regulator dva entitetska željeznička tržišta, dva upravljača infrastrukture i pitanja administracije pristupa i formiranja cijena koja se odnose na dvije mreže u zasebnom vlasništvu i pod zasebnom upravom. Iako broj zahtjeva za pristup BiH željezničkoj infrastrukturi može biti ograničen, ROŽ će ipak trebati osigurati usklađenost Izjava o mreži i režima pristupa i naknada za pristup kako bi osigurao da su tržišni uslovi za svaki takav zahtjev adekvatni i prikladni. Štaviše, u okviru 4. željezničkog Paketa, zadatak praćenja usklađenosti će se vjerovatno povećati, naročito u strukturama koje nemaju jasno institucionalno razdvajanje između upravljača infrastrukture i operatera transporta (vidi Aneks V).

D.3. Financiranje investicija u željezničku infrastrukturu

U BiH se ulaganja u transport vrše neproporcionalno u korist cesta, posebno imajući u vidu dominantu ulogu željeznica u prevozu tereta. Od 2005.g. vlada BiH dobiva zajmove od EIB-a i EBRD-a, koji su zajedno osigurali oko 160 miliona EUR za investicije u željeznice, ali više od 500 miliona EUR za cestovni sektor. Iako postoji jasna potreba za ulaganje u cestovni sektor, takva neravnoteža ostavlja željeznicu s ograničenim resursima za investicije. Usvajanje multimodalnog pristupa planiranju investicija i/ili prikupljanju dodatnih sredstava za financiranje investicija u željeznice, bi moglo pomoći da se osigura da ravnoteža bude zasnovana na odgovarajućoj komparativnoj evaluaciji projekata i programa između pojedinih vidova transporta.

D.3.1 Usvajanje multimedijalnog pristupa planiranju investicija

Postoje implicitni međusobni odnosi između raznih vidova transporta. Ceste, željeznice, zračni i voden prevoz mogu biti alternative na specifičnim tržištima, ali i komplementarni na drugim. I konkurenčija i komplementarnost imaju svoju ulogu na transportnom tržištu. Investicioni projekti trebaju uzeti u obzir interakciju između pojedinih vidova transporta, njihove kompetitivne prednosti u zadovoljavanju potražnje od strane tereta i putnika, njihovu ulogu u ekonomiji i uticaj na okoliš.

U svijetu je prisutan trend prelaska s namjenskih budžetskih sredstava za financiranje pojedinih transportnih podsektora na multimodalni pristup planiranju investicija. Dok tradicionalni pristup često implicira da planiranje, utvrđivanje prioriteta i budžeta vrše agencije specifične za pojedini vid transporta i oslanjaju se na namjenska sredstva, kao što su akcize na gorivo za ceste ili državni budžet za željeznice, u svijetu je prisutan trend kretanja u pravcu multimodalnog pristupa planiranju i pripremi budžeta. Multimodalni pristup podrazumijeva da se kod utvrđivanja prioriteta investicija vrši provjera i mogu se kombinirati svi vidovi transporta i da se budžet posmatra kao zajednički resurs bez obzira na izvor.

U Evropi se primjenjuju uspješni pristupi planiranju, odobravanju i financiranju transportne infrastrukture. Na primjer, Njemačka priprema multimodalni „Savezni plan transportne infrastrukture“ uzimajući u obzir ukupan nivo raspoloživog financiranja za željeznički, cestovni i voden vid transporta za 15 godina uz redovne preglede i ažuriranja.

Utvrđivanje prioriteta projekata se vrši prema nivou prioriteta, gdje se najveći prioritet daje tekućim projektima.

U Francuskoj su sredstva za cestovnu transportnu infrastrukturu značajno rebalansirana u korist željeznice i javnog transporta. Nakon usvajanja 'Grenelle de l'Environnement', najnoviji Nacionalni plan transportne infrastrukture (SNIT – akronim na francuskom) postavlja kao cilj (i) optimalizaciju postojećeg sistema za ograničavanje izgradnje nove infrastrukture, (ii) unaprjeđenje učinka sistema pri pružanju usluga područjima udaljenijim od većih gradskih područja, (iii) unaprjeđenje energetske efikasnosti sistema i (iv) smanjenje okolišnog uticaja sistema. Planiranje transporta i investicija sagledava sve vidove transporta i uključuje visok nivo učestvovanja javnosti u procesu izbora.

Integracija sektorskih planova predstavlja kompromis između pristupa pojedinačnom sektoru i multimodalnog pristupa. Između planova za individualne vidove transporta i multimodalnog planiranja postoji cijeli niz mogućih pristupa koji se mogu naći u mnogim zemljama u regiji, kao što su Hrvatska, Bugarska i Rumunija. Te su zemlje usvojile Master plan koji je kao minimum kombinacija planova različitih sektora u jedinstven dokument, ali može početi vršiti ustupke između pojedinih sektorskih planova, kada je ukupan budžet ograničen. Iako predstavlja stvarni napredak u planiranju i ispunjava zahtjeve EU za dobivanje sredstava, takav pristup ne daje nužno sve koristi od integriranog multimodalnog planiranja, naročito u smislu multimodalnih prioriteta i financiranja.

Implementacija pristupa multimodalnog planiranja u BiH bi mogla dovesti do alternativne alokacije sredstava za razvoj infrastrukture između cesta i željeznica. Multimodalni pristup planiranju i financiranju transportne infrastrukture bi mogao dati uvid u komparativne prednosti željeznica, njihovu kritičnu ulogu u kretanju tereta u BiH i okolišne koristi. Mogao bi voditi ka alokaciji kapitala u pravcu željeznica. Namjera nije da se da konkretna preporuka za takvu alokaciju, već da se stvari pristup transportnom budžetu koji bi omogućio donosiocima odluka da objektivno vrše alokacije u datim slučajevima.

D.3.2 Prikupljanje dodatnih investicionih sredstava za željeznice

Druga i moguće komplementarna politika se sastoji od prikupljanja dodatnih sredstava koja se mogu alocirati na željeznice. Takav bi pristup mogao biti primijenjen bilo u okviru sadašnjeg sektorskog planiranja, kao namjenska sredstva za željeznice ili u okviru pristupa multimodalnog planiranja razmatranog ranije, uz prikupljanje dodatnih sredstava koja bi se ulagala u sve vidove transporta, ali bi doveo do većeg ulaganja u željeznice.

Postoje brojne moguće opcije za prikupljanje dodatnih sredstava za ulaganja u transport. Tradicionalni pristupi uključuju akcize na gorivo, klasične cestarine, elektronske cestarine zasnovane na udaljenosti, naknada za registraciju vozila i dozvole, te naknade koje se odnose na teret. Akcize na gorivo i elektronske cestarine se naročito uspješno primjenjuju u Evropi za prikupljanje dodatnih sredstava za ulaganje u transport. Međutim, svaki mehanizam ima svoje prednosti i nedostatke i mora biti detaljno proučen prije bilo kojeg pokušaja implementacije.

Elektronska cestara zasnovana na udaljenosti se smatra fer i prihvatljivim načinom naplate korištenja cestovne infrastrukture. Elektronska cestara se može primijeniti za specifične tipove vozila, na specifičnim tipovima cesta i može se prilagoditi nivou zagodenja koje vozilo emitira i vezati za kontrolu ograničenja brzine. U Bugarskoj je nedavna studija Svjetske banke preporučila primjenu e-cestarine samo za teška vozila pomoću ugrađenih sprava koje registriraju podatke na osnovu GNSS i e-vinjete za laka vozila na svim autocestama.

Taj bi sistem, prema primijenjenim tarifama, donosio godišnje prihode u rasponu od 300 – 750 miliona EUR od 2018.g.

Mnoge zemlje sada prelaze s tradicionalnog korištenja akcize na gorivo za financiranje cesta, na širu primjenu financiranja za cijeli transportni sektor. U Francuskoj, iako se iz akciza na gorivo financira plan multimodalnog transporta, regije imaju slobodu da primjenjuju dodatne takse za financiranje vodenog i željezničkog transporta. Veće cijene goriva se posmatraju kao poticaj da se smanji potrošnja goriva, npr. kupovinom i korištenjem vozila s manjom potrošnjom goriva, prelaskom na nemotorni ili javni transport, obavljanjem manje putovanja i kroz naselja koja su manje orijentirana na motorni transport. Diferencijalne takse na razna goriva mogu stimulirati prelazak na čistije energente, npr. električnu energiju ili održivo biogorivo.

D.4. U pravcu akcionog plana

Preliminarna mapa puta pružena je od strane Vlade Republike Srpske u opcijama prikazanim u ovoj bilješci.

Strukturalne alternative za željeznice

Vlada Republike Srpske zasad želi zadržati integriranu strukturu željeznica. Vlada RS-a smatra da je prije donošenja odluke o konačnoj organizaciji društva nužno unaprijediti njegovu efikasnost. Međutim, Vlada RS-a želi provesti razdvajanje računa od djelatnosti infrastrukture, prevoza tereta i putnika i provesti ugovore o obavezama obavljanja javnih usluga za putničke usluge.

Opcije za željezničku djelatnost

Zapošljavanje i produktivnost

Vlada RS-a želi započeti uz podršku Svjetske banke proces restrukturiranja radne snage.

Usluge željezničkog prevoza putnika

Predviđena opcija sastoji se od utvrđivanja segmenata za putnički saobraćaj koji najviše obećavaju i pružanja usluga na osnovu ugovora o obavezama obavljanja javnih usluga na nivou koji Entitet može priuštiti. Osim toga, u skladu s novim Zakonom o željeznicama RS-a, lokalne uprave će biti u mogućnosti davati finansijski doprinos pružanju usluga tamo gdje ga one budu zahtijevale.

Tržište prevoza tereta neograničenog tržišnog natjecanja

Vlada RS-a želi odgoditi otvaranje tržišta kako bi omogućila unaprjeđenje efikasnosti željezničkog operatera koji je u vlasništvu Entiteta.

Ulaganje u željezničku infrastrukturu

Vlada RS-a utvrđuje prioritetna ulaganja koja će biti komplementarna tekućim ulaganjima i projektima koje će financirati evropske institucije. Fokus je artikulirati ulaganja u infrastrukturu, upravljanje vozovima i vozni park kako bi se osigurala optimalna eksplotacija željeznica.

Svjetska banka je spremna da radi s entitetskim vladama na utvrđivanju detaljnog akcionog plana za ostvarivanje željene transformacije željezničke djelatnosti. Ti planovi bi se izradili sa svakim entitetom pojedinačno, uvažavajući činjenicu da se njihovi strukturalni izbori i izbori politika mogu dosta razlikovati. Međutim, bilo bi također važno osigurati da se ti akcioni planovi slažu s općom politikom i institucionalnim okvirom u BiH kako bi se ostvarila najkorisnija adaptacija željezničkih *acquis-ija* EU za BiH kao cjelinu.

ANEKS I.: Postojeći pravni i institucionalni okvir

I.1 *Osnovne institucije*

Željezničku mrežu i željeznički saobraćaj u Bosni i Hercegovini uređuju Zakon o željeznicama Bosne i Hercegovine i zakoni o željeznicama dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Zakon o željeznicama Bosne i Hercegovine primjenjuje se na željeznički sektor na teritoriji Bosne i Hercegovine, dok se zakon o željeznicama svakog od entiteta primjenjuje u tom entitetu na izgradnju i održavanje željezničke mreže, željeznički saobraćaj, sigurnost željezničkog prijevoza, i osnivanje i upravljanje svakom od željezničkih kompanija u vlasništvu entiteta.

Većina upravljačkih funkcija u željezničkom sektoru dodijeljena je entitetima. Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine vrši posebne ali ograničene uloge na državnom nivou. Entitetske vlade su većinski (mada ne i isključivi) vlasnici željezničkih sistema koji se nalaze u entitetima, i nadležne su za njihove okvire politika, nadzor nad radom, i budžetsku podršku. Namjena Željezničke javne korporacije (BHŽJK) je da na međuentitetском nivou vrši usklađivanje željezničkih sektora.

I.2 *Zakon o željeznicama BiH (2005.) i Regulatorni odbor željeznica*

Zakon o željeznicama Bosne i Hercegovine, koji je usvojen od Parlamenta u junu/lipnju 2005. godine i objavljen u avgustu/kolovozu 2005. godine, sastoji se od 28 članova. Budući da je općenito namjena tog zakona bila da odražava direktive Evropske unije (EU) o željeznicama, on predviđa jedan stepen razdvojenosti između usluga u željezničkom prijevozu i upravljanja infrastrukturom, licencu i potvrdu o sigurnosti za željezničke operatere, osnivanje Regulatornog odbora željeznica, te uvođenje koncepta naknade za pristup željezničkoj infrastrukturi.

U zakonu se navodi da su njegovi ciljevi da osigura razvoj stabilnog željezničkog prijevoznog sistema s efektivnom konkurenjom među željezničkim operaterima i drugim modusima prijevoza, da osigura nediskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi, da podstakne efikasno i transparentno upravljanje željezničkim sektorom, da slijedi preovladavajuće međunarodne prakse i važeće direktive Evropske unije, da unaprjeđuje siguran i efikasan željeznički prijevozni sistem, i da osigura pravično i brzo donošenje regulatornih odluka.

U članu 4. utvrđena su načela željezničkog prijevoza i upravljanja željezničkom infrastrukturom kako slijedi:

- i. razdvajanje usluga u željezničkom prijevozu i željezničke infrastrukture;
- ii. željezničkom operateru se izdaje odgovarajuća licenca i potvrda o sigurnosti da bi mu bilo dozvoljeno pružanje usluga željezničkog prijevoza; i
- iii. upravitelju infrastrukture se izdaje dozvola da bi mu bilo dozvoljeno upravljanje javnom željezničkom infrastrukturom.
- iv. Regulatorni odbor željeznica

U članovima od 5. do 10. opisuju se uloge, organizacija i funkcije Regulatornog odbora željeznica (ROŽ) Bosne i Hercegovine. ROŽ je osnovan u sastavu Ministarstva komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine i on je za svoj rad odgovaran putem jednog direktora Ministru. Zakonom se daju ovlaštenja ROŽ-u da:

- i. donosi propise i kontrolira željeznički sektor, vodeći pri tom računa o direktivama EU;
- ii. izdaje, nadzire poštivanje i oduzima licence za željeznički saobraćaj, potvrde o sigurnosti za željezničkog operatera i dozvole za upravitelja infrastrukture;
- iii. donosi instrukcije za sigurnost i interoperabilnost željezničkog sistema, nadzire poštivanje tih instrukcija i odobrava željezničku opremu potrebnu za sigurnost i interoperabilnost; i
- iv. obavlja inspekcije i istrage o željezničkim nezgodama.

ROŽ podnosi Ministru komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine godišnji izvještaj o ukupnom radu i sigurnosti željezničkog sektora.

Licence, potvrda o sigurnosti i dozvola

ROŽ ima ovlaštenja da izdaje licence za usluge željezničkog prijevoza i upravljanje infrastrukturom. Članom 12. propisuju se uslovi koje svaki željeznički operater podnositac zahtjeva mora ispunjavati da bi dobio licencu, uključujući finansijsku sposobnost, odgovarajuću pokrivenost osiguranjem, dobru reputaciju bez historijata stečaja i bez ozbiljnih krivičnih djela, kao i stručnost i tehničku opremljenost, uključujući kvalitetan vozni park.

Članom 13. se propisuje obaveza željezničkog operatera da također pribavi potvrdu o sigurnosti propisujući uvjete da:

- i. će se djelatnost organizirati tako da se spriječe ili umanje oštećenja lične imovine ili lične povrede;
- ii. je interno uputstvo o sigurnosti u skladu s uputstvima o sigurnosti koje donosi ROŽ;
- iii. bi se zadaci u vezi sa sigurnošću trebali dodijeliti odgovarajuće osposobljenom osoblju, koje je prošlo redovne ljekarske preglede za provjeru njegove sposobnosti da obavlja dodijeljene zadatke;
- iv. bi željeznički operater trebao imati postupak za blagovremeno izvještavanje ROŽ-a o svim nezgodama.

Članom 14. se propisuje obaveza upravitelja infrastrukture da ispunjava sljedeće uslove za dobivanje dozvole za upravljanje željezničkom infrastrukturom:

- i. da ima sjedište na teritoriji Bosne i Hercegovine,
- ii. da viši rukovodioci nisu osuđivani za teža krivična djela i da nisu učinili težu ili ponovili povredu bilo kog zakona kojim se uređuju carine, socijalna zaštita ili radni odnosi,
- iii. da je sposoban ispuniti obaveze u narednih 12 mjeseci,
- iv. da bi trebao imati osposobljeno osoblje za izvršavanje zadataka i odgovornosti, a naročito kontrole željezničkog prijevoza i održavanja i modernizacije željezničke infrastrukture,

- v. da mora ispunjavati sigurnosne i tehničke zahtjeve za organiziranje i reguliranje kontrole željezničkog prijevoza, koje utvrđuje ROŽ.

Podnositelji zahtjeva koji ispunjavaju uslove dobivaju licencu, potvrdu o sigurnosti ili dozvolu od ROŽ-a na rok od pet godina, s mogućnošću produženja. ROŽ jednom godišnje preispituje uslove postavljene za licencu, potvrdu o sigurnosti ili dozvolu i nadzire izmjenu koja utiče na pravni status željezničkog operatera ili upravitelja infrastrukture kao što je spajanje ili preuzimanje, ili značajnije izmjene ili proširenje djelatnosti. Članom 16. propisuje se obaveza za željezničkog operatera da osigura transparentnost svojih financija, uključujući u sve finansijske naknade ili pomoć koju uplaćuju entiteti i razdvojiti račune za usluge putničkog prijevoza od računa za usluge teretnog prijevoza.

Licenca za željeznički saobraćaj može se oduzeti u sljedećim slučajevima ako:

- i. željeznički operater ne ispunjava bilo koji od uslova za licencu,
- ii. željeznički operater prestane pružati usluge željezničkog prijevoza duže od tri mjeseca,
- iii. se je pokrenut bilo kakav zakonom propisan postupak s ciljem likvidacije poslovanja željezničkog operatera.

Potvrda o sigurnosti se može oduzeti ako željeznički operater ne ispunjava uslove za potvrdu ili prestaje pružati usluge željezničkog prijevoza duže od tri mjeseca i dostavio je potvrdu da nema namjeru nastaviti pružati usluge.

Dozvola za upravitelja infrastrukture može se oduzeti ako upravitelj infrastrukture ne ispunjava uslove.

Upravljanje javnom željezničkom infrastrukturom

Članovima od 19. do 23. uređuje se upravljanje željezničkom infrastrukturom. U zakonu je navedeno da se upravljanje infrastrukturom razdvaja od pružanja usluga željezničkog prijevoza. Kada je u pitanju računovodstvo, upravitelj infrastrukture je obvezan osigurati transparentnost prihoda i rashoda i bilježiti aktivnosti u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima. Također, godišnje finansijske izvještaje mora revidirati nezavisna revizorska firma. Funkcije upravitelja infrastrukture uključuju izdavanje izjave o mreži, održavanje i modernizaciju infrastrukture, organiziranje i reguliranje kontrole željezničkog saobraćaja na šinama, odobravanje pristupa željezničkim operaterima željezničkoj infrastrukturi, dodjeljivanje željezničkih pravaca za sve vrste prijevoza, i učestvovanje u određivanju i prikupljanju naknada za korištenje infrastrukture.

Pristup javnoj željezničkoj infrastrukturi se odobrava na nediskriminirajući način i zasniva se na ugovoru o pristupu javnoj željezničkoj infrastrukturi sa željezničkim operaterom, koji regulira obostrana prava i obaveze željezničkih operatera i upravitelja infrastrukture, određeni željeni kapacitet i naknade za korištenje infrastrukture, i pitanja u vezi sa sigurnošću prijevoza i zaštitom okoline. U skladu s članom 23., željeznički operater može izjaviti žalbu ROŽ-u ako se prema njemu nejednako postupa ili ima sukobe s upraviteljem infrastrukture u vezi sa raspodjelom infrastrukturnog kapaciteta, izjavom o mreži, naknadama za korištenje infrastrukture ili ugovorom o pristupu javnoj željezničkoj infrastrukturi.

U skladu sa Zakonom, organi upravljanja upravitelja infrastrukture su nadzorni odbor i uprava. Nadzorni odbor donosi odluke o godišnjem budžetu i četvorogodišnjem poslovnom planu, razrađuje smjernice i politike za direktora koje se odnose na provođenje poslovne djelatnosti i upravljanje, imenuje direktore, i daje saglasnost na organizaciju i svako zaduživanje koje predloži direktor. Nadzorni odbor imenuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje osnivanje i rad javnih preduzeća. Upravu čine direktor imenovan od strane nadzornog odbora i izvršni direktori imenovani od strane direktora. Glavni zadaci direktora su pripremanje četverogodišnjeg poslovog plana, godišnjeg budžeta i akta o organizaciji, davanje preporuka nadzornom odboru, primjena usvojenog četverogodišnjeg poslovog plana, donošenje poslovnih politika, upravljanje poslovnim aktivnostima, i predlaganje finansijskih pozajmica.

I.3 Zakon o željeznicama FBiH (2001.) i status Željeznica FBiH

Zakon o željeznicama FBiH (2001.)

Zakonom o željeznicama Federacije Bosne i Hercegovine uređuje se željeznički saobraćaj u tom entitetu, osniva se željeznička kompanija tog entiteta (ŽFBiH) i reguliraju odnosi između Bosanskohercegovačke željezničke javne korporacije (BHŽJK) i ŽFBiH.

Navedenim zakonom se daje monopolistički status ŽFBiH kao jedinom upravitelju željezničke infrastrukture u FBiH. Njime se nalaže da se rad ŽFBiH obavlja na profesionalni i tržišno orijentiran način s poslovnom efikasnošću i tehnološkim napretkom, kao i navodi da su ciljevi preduzeća: domaći i međunarodni željeznički prijevoz; održavanje, modernizacija i izgradnja željezničke infrastrukture; i usluge koje su povezane sa željezničkim prometom.

Kada su u pitanju vertikalno razdvajanje i konkurenčija, zakonom su usvojeni određeni članovi koji su slični članovima u zakonu BiH. Prvo, članom se implicira da je konkurenčija na željezničkom tržištu kroz ulazak nove kompanije moguća mada ŽFBiH, koje su također željeznički operater, odlučuju da li nova kompanija može koristiti željezničku infrastrukturu ili ne. U skladu sa zakonom, ŽFBiH su dužne omogućiti pristup odobrenim operaterima željezničkoj infrastrukturi bez diskriminacije ako operateri prihvate dodijeljene željezničke trase i plate odgovarajuću naknadu za infrastrukturu ŽFBiH. Potrebno je da odobreni operater pribavi neophodnu licencu i plati naknade za korištenje infrastrukture. U zakonu se navodi da naknade za korištenje infrastrukture određuje BHŽJK.

Zakonom se također nalaže računovodstveno razdvajanje (ali nikakav drugi stepen razdvajanja) između upravljanja infrastrukturom i djelatnosti prijevoza. Računovodstveno razdvajanje je najniži stepen vertikalnog razdvajanja ali može pružiti veću finansijsku transparentnost i pomoći u omogućavanju organizacijskog razdvajanja.

U zakonu se naglašava da će ŽFBiH poslovati na osnovu tržišnih načela s ciljem ostvarivanja dobiti. U praksi, mnogi drugi politički uticaji ograničavaju taj ishod. Vlada FBiH ima razna prava kontrole nad ŽFBiH uključujući davanje saglasnosti na osnivački akt, imenovanje i razrješavanje članova Upravnog odbora, odobravanje godišnjih i razvojnih planova i izveštaja o poslovanju, osiguranje sredstava za održavanje infrastrukture i putnički saobraćaj.

Zakonom se predviđa osnova za nadoknadu od strane entitetske vlade i kantona ŽFBiH za pokriće gubitaka koje ostvaruju po osnovu željezničkih putničkih usluga. Međutim, nema

specifikacije oblika ugovora, opsega nadoknade od strane entitetske vlade, ili načina izračuna iznosa nadoknade osim da same ŽFBiH procjenjuju razliku između ukupnih troškova prijevoza i ostvarenih prihoda.

Federacija Bosne i Hercegovine donijela je u 2012.g. izmjene i dopune Zakona o željeznicama FBiH objavljene u Službenim novinama FBiH broj 25/12 koje su za cilj imale da Željeznice FBiH nastave svoje djelovanje kao društvo s ograničenom odgovornošću. Istim izmjenama smanjen je broj članova Nadzornog odbora (Upravni odbor) s 11 na 7, i dodan je novi član 21.a. po kojem je preduzeće dužno postupati u skladu s odlukama Regulatornog odbora kako je utvrđeno Zakonom o željeznicama BiH.

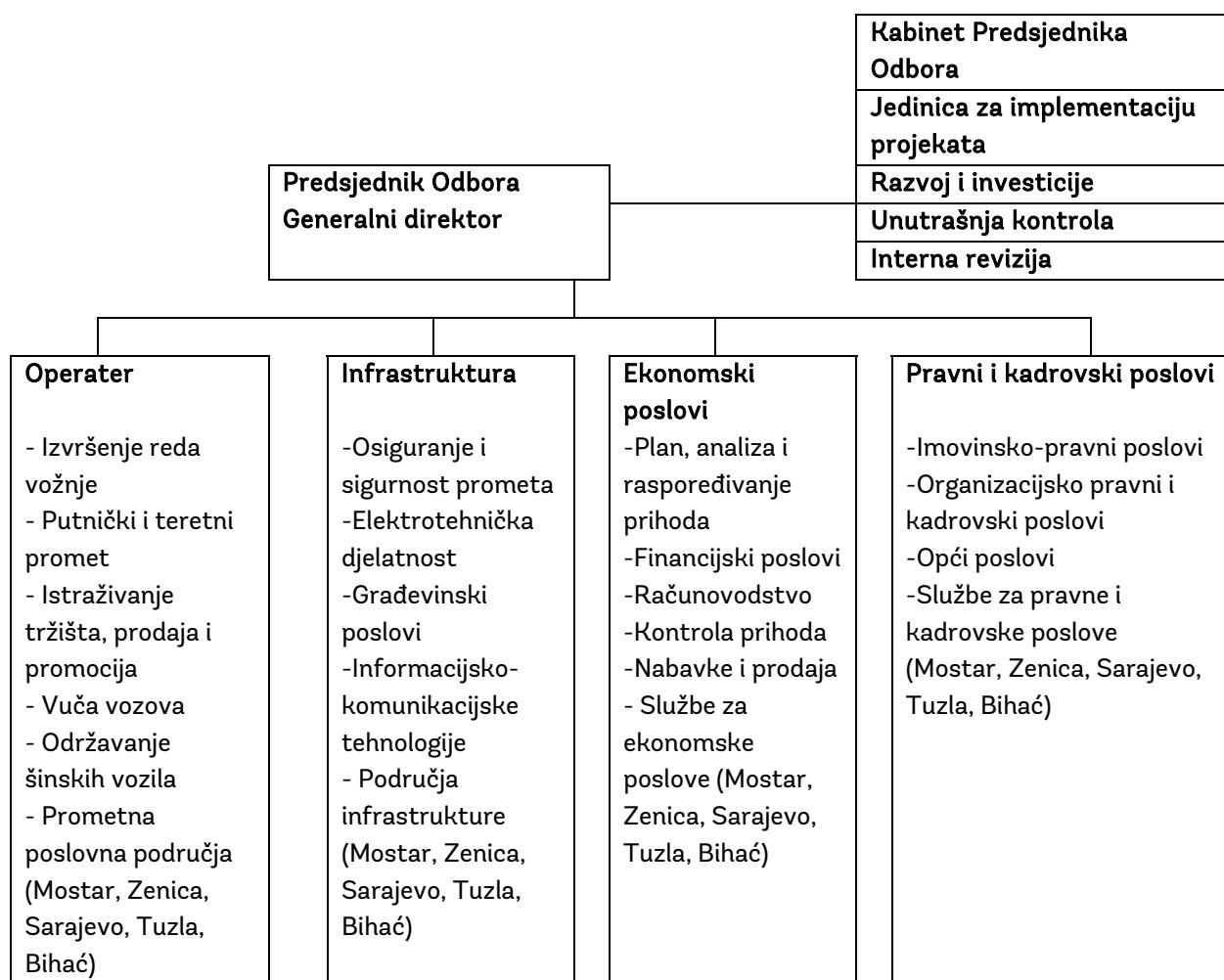
Status ŽFBiH

ŽFBiH su dioničko društvo u vlasništvu entiteta, s tim što je devet posto dionica u vlasništvu manjinskih dioničara. Kao vertikalno integrirano željezničko preduzeće koje je zaduženo za željeznički saobraćaj i upravljanje željezničkom infrastrukturom, ŽFBiH pružaju usluge željezničkog prijevoza putnika i tereta na domaćim i međunarodnim pravcima; održavanje, modernizaciju i izgradnju voznog parka za usluge prijevoza; i održavanje, modernizaciju i razvoj željezničke infrastrukture.

Organizaciona struktura ima Upravni odbor i Poslovodni organ. Upravni odbor preduzeća ima devet članova: tri predstavnika Vlade FBiH; tri predstavnika korisnika usluga; i tri predstavnika zaposlenih u preduzeću. Namjena Upravnog odbora je da donosi odluke o usvajanju planova razvoja i poslovanja, osnivanju drugih društava, kupovini dionica, raspodjeli dobiti, i o investicijama. On također imenuje Poslovodni organ uz saglasnost Vlade FBiH.

Poslovodni organ ŽFBiH se sastoji od generalnog direktora (glavnog izvršnog direktora) i četiri izvršna direktora, i to operatera, infrastrukture, ekonomskih poslova, i pravnih i kadrovske poslova. Preduzeće ima pet područnih ureda u Sarajevu, Mostaru, Zenici, Tuzli i Bihaću za željeznički saobraćaj i upravljanje infrastrukturom.

Slika I.2 Organizacijska struktura ŽFBiH



I.4 Zakoni o željeznicama RS-a (2001. i 2016.) i status ŽRS-a

Zakon o željeznicama Republike Srpske (2001.)

Zakonom se uređuju izgradnja i održavanje željezničke infrastrukture, upravljanje željezničkim vozilima, željeznički saobraćaj, sigurnost i radni uvjeti.

Zakonom se pruža osnova za uspostavljanje Željezница Republike Srpske (ŽRS) kao vertikalno integriranog upravitelja infrastrukture i operatera za javni željeznički prijevoz. Zakonom se ŽRS-u jamči isključivost u upravljanju željezničkom infrastrukturom i da entitet osigurava sredstva za izgradnju i održavanje željezničke infrastrukture iz svog budžeta.

Zakonom se ŽRS-u omogućava osnivanje novih društava u cilju efikasnog obavljanja njihove djelatnosti. ŽRS se također mogu zaduživati za svoje vlastite svrhe i izdavati vrijednosne papire. Njime se zahtijeva računovodstveno razdvajanje između infrastrukture i željezničkog saobraćaja. Kao upravitelj infrastrukture, ŽRS su dužne osigurati pristup željezničkoj infrastrukturi željezničkim operaterima bez diskriminacije. Međutim, entitet daje ŽRS-u pravo da koristi cijelokupnu željezničku imovinu. Zakon ne sadrži odredbe o dopuštanju novim željezničkim kompanijama da uđu na željezničko tržište i ne bavi se režimom pristupa

željezničkoj infrastrukturi ili ugovorima o pristupu novih kompanija operatera željezničkoj mreži.

Zakon ima mnoštvo članova koji se odnose na standarde i organizaciju željeznica i sigurnost uključujući ukrštanje željezničkih pruga i puteva, i upravljanje i sigurnost voznog parka. Zakonom se također uređuje organiziranje željezničkog prijevoza, upravljanje željezničkim saobraćajem, sistem signalizacije i obaveze u vanrednim situacijama. Ostali članovi se odnose na željezničke radnike, uključujući stručnu obuku i ispit, pravo vožnje vučnog vozila, zdravstvene uslove, radno vrijeme, dužnosti i odgovornosti radnika i sigurnosne mjere.

Nacrt zakona o željeznicama Republike Srpske (2016.)

Nacrt zakona je objavljen na web stranici Ministarstva saobraćaja i veza u martu/ožujku 2016. godine. Osnovni cilj nacrta zakona je da se uskladi zakon o željeznicama s pravnim tekovinam (acquis) EU o željeznicama. Nacrtom zakona se također predlaže restrukturiranje ŽRS-a s ciljem unaprjeđenja njihove finansijske stabilnosti, kao i s ciljem integriranja željezničke mreže u evropsku mrežu.

Nacrt zakona sadrži različite članove koji se odnose na načela željezničkog prijevoza, uloge i obaveze Vlade i upravitelja infrastrukture, i željeznički saobraćaj. Prvo, nacrtom zakona se vrši dioba uloga entitetske Vlade, upravitelja infrastrukture i željezničkog operatera, uvođenjem vertikalnog razdvajanja u željezničkom prijevozu. Ministarstvo saobraćaja i veza (MSV) izrađuje politike za željezničku infrastrukturu uključujući interoperabilnost željeznica (član 3.). Upravitelj infrastrukture izrađuje svaki godišnji program izgradnje, rekonstrukcije i održavanja infrastrukture (član 4.), regulira pružatelje željezničkog prijevoza, pruža željezničku infrastrukturu željezničkim operaterima i štiti javnu željezničku infrastrukturu (član 5.). Upravljanje infrastrukturom i željeznički saobraćaj bi trebali biti razdvojeni funkcionalno. U zakonu se navodi da je željeznička infrastruktura u vlasništvu entiteta i da njome upravlja jedini upravitelj infrastrukture u RS-u, koji su ŽRS-a. Upravitelj infrastrukture bi trebao razdvojiti svoje finansijsko računovodstvo od željezničkog saobraćaja (član 8.). Željeznički operater bi trebao imati licencu za korištenje željezničke infrastrukture od upravitelja infrastrukture i potvrdu o sigurnosti koju izdaje ROŽ. Investicijski program upravitelja infrastrukture bi trebala odobriti Vlada (član 9.).

Drugo, nacrtom zakona se uvode članovi koji su slični članovima zakona o željeznicama Bosne i Hercegovine o upravljanju infrastrukturom i željezničkom saobraćaju. Upravitelj infrastrukture ima obavezu da omogući neprekidno i sigurno korištenje željezničke infrastrukture i može obustaviti korištenje željezničke infrastrukture uz saglasnost Vlade ako željeznički putnički ili teretni saobraćaj postane nerentabilan. Željezničku infrastrukturu može koristiti bilo koji registrirani željeznički operater koji ima licencu za prijevoz i potvrdu o sigurnosti. Željeznički operater bi trebao ugovoriti korištenje željezničke infrastrukture s upraviteljem infrastrukture četiri mjeseca prije datuma stupanja na snagu novog reda vožnje. Upravitelj infrastrukture objavljuje izjavu o mreži koja sadrži opću odredbu, odredbe i uslove za korištenje željezničke infrastrukture, tehničke karakteristike, načela raspodjele infrastrukturnog kapaciteta, vrste usluga i naknade za infrastrukturu.

U članovima od 20. do 26. navedene su naknade za korisnike infrastrukture kao naknada za, minimalno, troškove obrade zahtjeva, pristup željezničkoj infrastrukturi i korištenje drugih željezničkih objekata. Međutim, nacrt zakona ne sadrži načela za izračun tih naknada; ili za izračun subvencija od Vlade za podršku održavanju infrastrukture u slučaju manjka prihoda od naknada za infrastrukturu. Što se tiče željezničke infrastrukture, članovima od 27. do 36. uređuju se izgradnja, održavanje i unaprjeđenje kapaciteta željeznica, a članovima od 37. do 68. uređuju se standardi i upravljanje željezničkom prugom i objektima.

Treće, nacrtom zakona uređuje se željeznički saobraćaj i sigurnost. Prijevoz putnika i roba u željezničkom saobraćaju može vršiti javni operater koji ima licencu za prijevoz i potvrdu o sigurnosti za prijevoz, na osnovu tržišnih načela i ugovora o korištenju željezničke infrastrukture (član 69.). Uslovi za izdavanje licence od strane Vlade uključuju dobar ugled, finansijsku sposobnost, stručnost i građansku odgovornost. Članom 79. uvodi se koncept obaveza javnog prijevoza koje se mogu definirati kriterijima kao što su postojanje općeg interesa, dostupnost drugih vrsta prijevoza, troškovi zamjene drugim vidovima prijevoza i mogućnosti željezničkih operatera. Obaveza i naknada za javni prijevoz uređuju se ugovorom između Vlade i željezničkih operatera.

Osim toga, nacrtom se željezničke pruge dijele na magistralne pruge, regionalne pruge i lokalne pruge (član 38.), a željeznički prijevoz na međunarodni, regionalni, prigradski i gradski prijevoz putnika (član 78.). Međutim, članovima se ne sugerira razlog za kategorizaciju željezničkih pruga i prijevoza, niti se navode, na primjer, bilo kakve razlike u naknadama za infrastrukturu ili uslovima za licence.

Nacrtom zakona se nastoje uvesti članovi slični onima u zakonu o željeznicama BiH u smislu razdvajanja upravljanja infrastrukturom i željezničkog saobraćaja, i sistema dozvola i licenci. Međutim, nacrt entitetskog zakona može biti u sukobu s državnim zakonom zato što se potonjim daju ovlasti za odobrenje upravitelja infrastrukture i željezničkog operatera ROŽ-u (Regulatornom odboru željeznica), a nacrtom zakona RS-a se te ovlasti daju entitetskoj Vladi. Nacrt zakona iz 2016. godine nema članove koji se odnose na organizaciju i funkcije ŽRS-a. Moguće je da bi ŽRS ostale kao integrirana organizacija jer se nacrtom samo nalaže računovodstveno razdvajanje između upravljanja infrastrukturom i željezničkog saobraćaja. U zakonu se također ne navode detaljne procedure za ulazak novog željezničkog operatera na željezničko tržište osim ranije pomenutog općeg prava.

Da zaključimo, nacrt zakona se fokusira na usklađivanje s pravnim tekovinama EU o željeznicama, ali ne daje nikakav plan za korporativnu strukturalnu reformu ili promjenu u ŽRS-u. Moguće je da bi bio potreban poseban zakonodavni instrument za fundamentalne promjene u organizacijskoj strukturi.

Status ŽRS-a

ŽRS su vertikalno integrirano dioničko društvo u vlasništvu entiteta. Otprilike 65 posto dionica je u vlasništvu entiteta, 10 posto je u vlasništvu entitetskog Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, 5 posto je u vlasništvu Fonda za restituciju RS-a, i 20 posto je u vlasništvu privatnih

dioničara. Privatno vlasništvo nad dionicama stečeno je ponudom certifikata ili naknadnim trgovanjem na Berzi.

Preduzeće je zaduženo kako za željeznički saobraćaj, tako i za upravljanje željezničkom infrastrukturom, te pruža sljedeće usluge:

- usluge prijevoza putnika i tereta u domaćem i međunarodnom saobraćaju;
- vuču vozova i održavanje lokomotiva, elektromotornih vozila i vozila;
- održavanje željezničke pruge i tehnički nadzor nad prugom; i
- održavanje uređaja i objekata na pruzi.

ŽRS su ovlaštene da ostvaruju prihode iz poslovanja, budžeta entiteta, finansijskih kredita, izdavanja i prodaje vrijednosnih papira, i ulaganja domaćih i stranih lica. U praksi, preduzeće uglavnom zavisi od komercijalnih prihoda (kojima dominiraju prihodi od teretnog prijevoza), kao i podrške iz budžeta entiteta za njegovo poslovanje, te kredita od međunarodnih finansijskih institucija za njegove investicije.

Preduzeće ima generalnog direktora i četiri izvršna direktora za infrastrukturu, željeznički saobraćaj, ekonomski poslove, pravne i kadrovske poslove.

I.5 Bosanskohercegovačka željeznička javna korporacija

Pozadina osnivanja

Bosanskohercegovačka željeznička javna korporacija (BHŽJK) osnovana je na osnovu *'sporazuma između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o osnivanju zajedničke željezničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (Ugovor o osnivanju)'* i kao odgovor na Aneks 9. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (1995.). U Sporazumu o osnivanju je navedeno da entiteti namjeravaju institucionalizirati saradnju kako bi se međuentitetski i međunarodni željeznički prijevoz mogao odvijati neometano, sigurno i redovno, što je bio uslov za međunarodnu pomoć za ponovnu uspostavu željezničkog prijevoza.

Mandati i funkcije

Sporazumom o osnivanju BHŽJK se ovlašćuje da usklađuje željeznički saobraćaj između entiteta usvajanjem odgovarajućih standarda željezničke mreže i voznog parka i provođenjem mjera za zaštitu međuentitetskog željezničkog saobraćaja. Član 3 navodi da će BHŽJK vršiti pregled i donositi odluke o sljedećim pitanjima:

- dodjela voznih linija za međuentitetski i međunarodni saobraćaj, te donošenje, objavljivanje i dostavljanje međuentitetskog reda vožnje;
- usklađivanje signalizacionog, sigurnosnog, telekomunikacionog i ostalih sistema, te pravila i kriterija koji se koriste na željezničkoj mreži dva entiteta;
- usklađivanje i utvrđivanje naknada za infrastrukturu, koje odražavaju transportnu politiku za različite tipove prevoza i troškove održavanja željezničke infrastrukture;
- srađnjivanje računa između dvije željezničke kompanije u svrhu podjele prihoda ostvarenog između prevoza i infrastrukture;

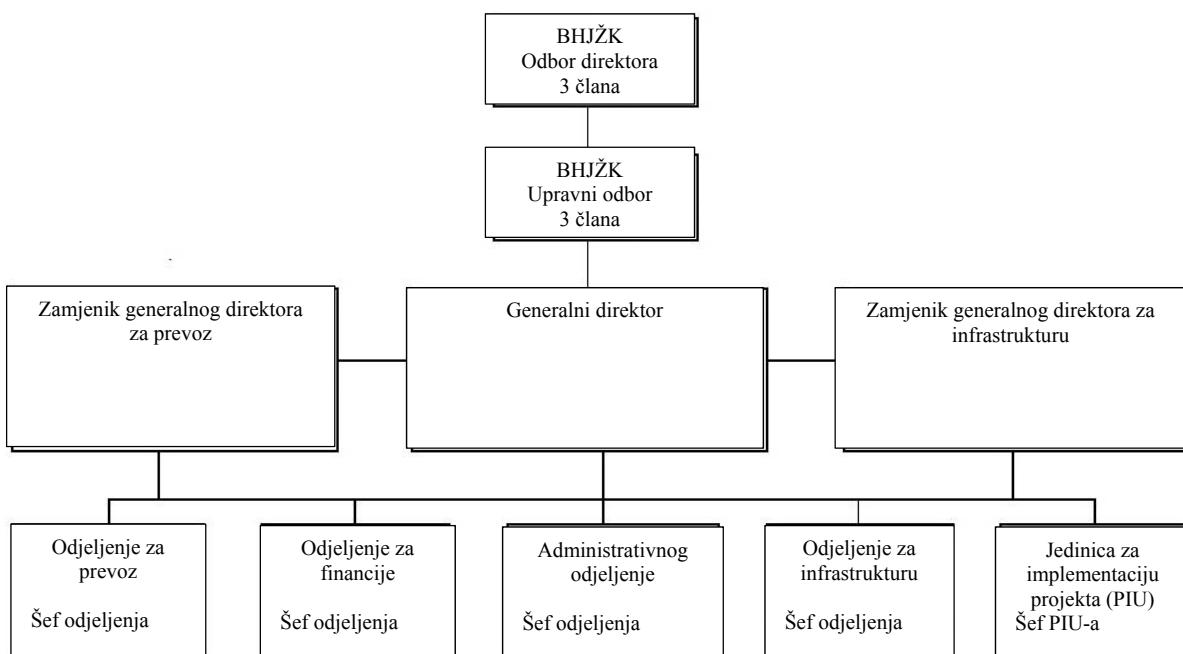
- sveukupni nadzor nad pridržavanjem propisa, od strane raznih aktera uključenih u željezničku infrastrukturu i/ili prevoz, propisa o međuentitetskom i međunarodnom prevozu.

Od BHŽJK se takođe tražilo da ispita načine za unaprjeđenje međuentitetskog i međunarodnog željezničkog saobraćaja i da koordinira željezničke kompanije s međunarodnim zahtjevima za efikasan saobraćaj na dvije linije, Koridor Vc (Mostar – Slavonski Šamac) i liniji Zagreb – Banja Luka – Doboj – Tuzla – Zvornik). Dat joj je mandat da upravlja zajmovima i grantovima od međunarodnih zajmodavaca i da djeluje kao zajednički predstavnik entiteta i željezničkog sektora u Bosni i Hercegovini na međunarodnom planu, poštujući članstvo željezničkih kompanija u međunarodnim organizacijama. Međutim, u praksi, svaka entitetska željezница je posebno član Međunarodne federacije željeznica.

Organizacija

Upravni odbor se sastoji od tri člana koje imenuje Odbor direktora, generalnog direktora za administraciju i financije, zamjenika generalnog direktora za prevoz i zamjenika generalnog direktora za infrastrukturu. Sjedište BHŽJK je u Sarajevu, ali odjeli dvaju zamjenika generalnog direktora su u Doboju. Član 4 navodi da Odbor direktora treba činiti 12 sljedećih članova: 6 članova po službenoj dužnosti; 3 predstavnika izabrana od glavnog sindikata željezničara; i tri člana izabrana da predstavljaju korisnike željeznicu. Odbor direktora donosi politiku i pravila BHŽJK, usvaja budžet, odobrava finansijske izvještaje. Budžetska sredstva BHŽJK se utvrđuju da uključe dio naknade za infrastrukturu od željezničkih kompanija i subvencija koja plaćaju entiteti.

Slika I.3 Organizacija BHŽJK



Odnosi između BHŽJK i entitetskih željezničkih kompanija

Član 8 osnivačkog akta regulira odnose između BHŽJK i željezničkih kompanija i navodi da će entiteti poduzeti sve neophodne mjere da njihove željezničke kompanije, naročito upravljač infrastrukture, posluju u skladu s odlukama BHŽJK, održavaju željezničku infrastrukturu prema standardima koje nalaže propisi, koje donese Institucije Bosne i Hercegovine i suzdržati se od poduzimanja bilo kojih radnji koje bi mogle biti štetne za željeznički saobraćaj između entiteta.

BHŽJK- Dodjela voznih linija za međuentitetski i međunarodni saobraćaj na nediskriminativan način.

- Harmonizacija signalizacionog, sigurnosnog, telekomunikacionog i ostalih sistema na željezničkoj mreži dva entiteta.
- Sravnjivanje računa između željezničkih kompanija.
- Raspodjela i upravljanje sredstvima dobivenim po osnovu donacija ili zajmova.

I.6 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU (2015)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), kojeg su potpisale članice EU i Bosna i Hercegovina (BiH) ima za cilj pružanje podrške zemlji da postane članica EU, integracijom BiH u evropske tokove i unaprjeđenjem njenog statusa u smislu ispunjavanja kriterija utvrđenih od strane Vijeća Evrope za članstvo u EU. Taj Sporazum identificira prioritetne aktivnosti za pružanje podrške BiH za lakšu integraciju u Evropsku Uniju i razvoj trgovine i investicija, ekonomsko restrukturiranje i modernizaciju.

PROTOKOL 3 o kopnenom transportu

Član 59 Protokola 3 navodi pravila za kopneni transport koja se primjenjuju na odnose između BiH i članica EU. Obim protokola pokriva transportnu infrastrukturu, pristup tržištu, osnovne mjere pravne i administrativne podrške, saradnju na razvoju transportnog sistema u skladu s okolišnim potrebama i redovnu razmjenu informacija o donošenju transportnih politika.

Članovi 7 do 10 Protokola 3 se odnose na željeznički i kombinirani transport. Strane su se složile da usvoje zajednički koordinirane mjere za razvoj i promociju okolišno prihvatljivog željezničkog i kombiniranog transporta roba. Protokol predlaže razvoj kombiniranog transporta roba⁴⁷ razvojem ili izgradnjom objekata terminala, gabarita tunela (dimenzija koje omogućavaju prolaz potpuno natovarenih intermodalnih teretnih vagona) i kapaciteta, kako se željeznica bude modernizirala. Strane preporučuju da njihove željeznice sarađuju na unaprjeđenju kvaliteta i sigurnosti transportnih usluga. Protokol omogućava da BiH potiče prevoznike da teret prevoze željeznicom umjesto cestom na osnovu fer konkurenčije između vidova transporta i da se BiH priprema za učestvovanje u implementaciji i daljem razvoju *acquis-ja* Zajednice.

⁴⁷ U kontekstu EU, intermodalni ili kombinirani transport generalno znači transport roba između zemalja članica gdje vozila koriste cestu na početku i kraju putovanja, a između toga željeznicu ili vodenim, riječnim ili morskim, transport, ako dionica prelazi 100 km zračne linije.

Strane su se takođe složile da zajednički koordiniraju mjere na razvoju multimodalne transportne mreže za teret kroz BiH, naročito na pan-evropskom Koridoru Vc i priključku rijeke Save na Koridor VII. EU može dati financijski doprinos za radove na infrastrukturi, koji može biti u formi kredita Evropske investicione banke ili drugim formama financiranja. Strane se takođe obavezuju da poduzmu sve potrebne korake na poticanju razvoja kombiniranog transporta. Svrha takve mjere je navedena kao:

- i. poticanje korištenja kombiniranih vidova transporta roba od strane korisnika i prevoznika;
- ii. omogućavanje da kombinirani transport bude konkurentan cestovnom transportu, naročito putem financijske podrške od strane Zajednice ili Bosne i Hercegovine u kontekstu njihovog odnosnog zakonodavstva;
- iii. poticanje korištenja kombiniranog transporta na dužim distancama i promocija korištenja naročito standardnih ISO kontejnera, ostalih kontejnera i generalno transporta bez pratnje;
- iv. povećanje brzine i pouzdanosti kombiniranog transporta;
- v. i generalno poduzimanje adekvatnih radnji.

Član 10 o ulozi željeznica navodi da će strane, u vezi s odnosnim ovlastima država i željeznica, u smislu, kako putničkog, tako i prevoza roba, preporučiti da njihove željeznice:

- i. ostvaruju saradnju bilo bilateralno, multilateralno ili unutar međunarodnih željezničkih organizacija, na svim poljima, s posebnim naglaskom na unaprjeđenje kvaliteta i sigurnosti transportnih usluga;
- ii. pokušaju uspostaviti zajednički sistem organizacije željeznica tako da se prevoznici potaknu da šalju teret željeznicom, a ne cestom, naročito u svrhu tranzita, na osnovu fer konkurenциje uz ostavljanje korisnicima slobode izbora po ovom pitanju,
- iii. pripreme učestvovanje Bosne i Hercegovine u implementaciji i budućem razvoju *acquis-je* Zajednice o razvoju željeznica.

Član 59 Sporazuma sadrži odredbe o ponudi transportnih usluga između Evropske zajednice i BiH da bi se osigurao neograničen i nediskriminativan tranzit preko BiH i EU uz progresivnu harmonizaciju transportnog zakonodavstva. BiH se obavezuje na prilagođavanje svog zakonodavstva i administrativnih uloga onima u EU na polju transporta za zajednički pristup tržištima strana i olakšanje kretanja putnika i roba.

Član 106 navodi da se saradnja u oblasti transporta fokusira na *acquis-je* Zajednice, u cilju restrukturiranja i modernizacije vidova transporta. Štaviše, saradnja između strana treba unaprijediti slobodno kretanje putnika i roba, ojačati pristup transportnom tržištu i olakšati i podržati razvoj multimodalne infrastrukture za povezivanje glavnih trans-evropskih mreža, naročito regionalnih veza na jugoistoku Europe (u skladu s Memorandumom o razumijevanju za razvoj osnovne regionalne transportne mreže). Saradnja bi mogla olakšati primjenu operativnih standarda koji su uporedivi sa standardima Zajednice, razviti transportni sistem kompatibilan i usklađen sa sistemom zajednice i unaprijediti zaštitu okoliša u transportu.

ANEKS II: Rezime *acquis-ja EU* u željezničkom sektoru i status implementacije u Bosni i Hercegovini

II.1 EU željeznički *acquis-ji*

Razvoj pristupa tržištu u željezničkom sektoru Evropske Unije (tada Evropske zajednice) je počeo krajem šezdesetih ukidanjem izuzimanja transportnog sektora od primjene pravila konkurenčije⁴⁸ i pitanjem regulacije obaveze pružanja javnih usluga željezničkog, cestovnog i riječnog transporta, koje trebaju biti u skladu s konceptom osnovnih usluga za pružanje adekvatnih usluga transporta, uz adekvatnu financijsku kompenzaciju za operatera. Tokom 1970.g. su definirani slučajevi i prilike kada državna pomoć treba biti u skladu sa Sporazumom o funkcioniranju Evropske Unije.

Željeznica je tokom 1980tih i 1990tih počela gubiti tržišni udio u korist cestovnog prevoza, što je navelo Komisiju da inicira niz prijedloga za jačanje željezničkog tržišta, u skladu s Bijelom knjigom Komisije iz 1985.g. o konkurenčiji na internom tržištu. Jedan od prijedloga je doveo do početne Direktive 91/440/EEC kojom se utvrđuju neki ključni principi sektora:

- i. razdvajanje računa između željezničke infrastrukture i prevoza;
- ii. javni novac izdvojen za jedan od tih sektora se ne koristi za unakrsno subvencioniranje drugog;
- iii. željeznicama se treba upravljati na komercijalnoj osnovi prema tržišnoj potražnji i bez uplitanja vlade;
- iv. obavezan nediskriminativni pristup željezničkoj infrastrukturi.

Od zemalja članica se takođe zahtijevalo da riješe probleme dugova željeznica iz prošlosti i da poduzmu neophodne mjere na razvoju nacionalne željezničke infrastrukture. Ta je direktiva 1995.g. dopunjena Direktivom 95/18/EC o licenciranju željezničkih kompanija (u osnovi davalaca usluga željezničkog transporta)⁴⁹ i Direktivom 95/19/EC o alokaciji kapaciteta željezničke infrastrukture i naplati naknada.

II.2 Prvi željeznički paket EU

Na osnovu iskustava na implementaciji Direktive 91/440, EC je 2001.g. objavila ono što je poznato kao Prvi željeznički paket, kojeg su zemlje članice trebale implementirati do 15. marta 2003. Fokusirao se na uvođenje šireg okvira konkurenčije za transport tereta, početno ograničene na trans-evropsku željezničku teretnu mrežu (TERFN – koja predstavlja 50 procenata željezničke mreže i 80 procenata prometa EU) i proširivanje na cijekupnu mrežu u kasnijem stadiju. Paket takođe uvodi zahtjeve vezane za odnose između države i upravljača infrastrukture, te između upravljača infrastrukture i željezničkih kompanija. Izdvajaju se neke

⁴⁸ Izuzimanje određenih sporazuma, odluka i praksi od primjene Člana 101 (1) Sporazuma o funkcioniranju Evropske Unije.

⁴⁹ Željeznička kompanija je javna ili privatna kompanija licencirana u skladu s Direktivom 2012/34/EU, čija je osnovna djelatnost pružanje usluga prevoza roba i/ili putnika željeznicom.

bitne funkcije, kao što je izdavanje licenci i odlučivanje o raspodjeli i naknadama, što ne može obavljati ni jedna organizacija, niti firma koja pruža usluge željezničkog transporta. Međutim, još uvijek dozvoljava da vertikalno integrirane kompanije nastave poslovati, uz razdvajanje računa između infrastrukture i prevoza. Takođe zahtjeva odvojeno računovodstvo za prevoz tereta i putnika.

Komponente *Prvog željezničkog paketa* su bile: (i) Direktiva 2001/12 kojom se mijenja Direktiva 91/440, (ii) Direktiva 2001/13 kojom se mijenja Direktiva 95/18 i (iii) Direktiva 2001/14 za alokaciju kapaciteta infrastrukture i naknade i sigurnosno certificiranje.

Direktiva 2001/12/EC je donesena da bi se:

- i. otvorilo međunarodno željezničko tržište prevoza tereta;
- ii. uspostavio generalni okvir za razvoj evropskih željeznica; i
- iii. pojasnili formalni odnosi između države i upravljača infrastrukture, te upravljača infrastrukture i željezničke kompanije (operatera transporta).

Direktiva 91/440/EEC je donesena da olakša prilagođavanje željeznica Zajednice potrebama jedinstvenog tržišta osiguranjem nezavisnosti uprave željezničkih kompanija. Direktiva 2001/12/EC je izmijenila Direktivu 91/440/EEC:

- i. razdvajanjem upravljanja željezničkim operacijama i infrastrukturom od pružanja usluga željezničkog prevoza;
- ii. unaprjeđenjem finansijske strukture željezničkih kompanija; i
- iii. osiguranjem pristupa mreži zemalja članica za željezničke kompanije uključene u međunarodni intermodalni prevoz roba.

Konkretno, Direktiva 2001/12/EC zahtjeva da: upravljanje infrastrukturom mora biti odgovornost njene vlastite uprave, administracije i interne kontrole, i da mora imati utvrđen poslovni plan, koji uključuje program investicija i koji je pripremljen tako da osigurava finansijsku ravnotežu i optimalno korištenje infrastrukture. Alokaciju kapaciteta, licenciranje i naknade za infrastrukturu mora provoditi organizacija koja ne pruža usluge transporta, da bi se osigurao nediskriminativni pristup infrastrukturi.

Zemlje članice moraju takođe osigurati verifikaciju pridržavanja sigurnosnih standarda, certificiranje voznog parka i željezničkih kompanija i istraživanje nesreća. Što se tiče finansijskih izvještaja željezničkih kompanija, prihodi po osnovu obaveze pružanja javnih usluga (PSO) moraju biti prikazani odvojeno i ne smiju se prebacivati na druge stavke.

Direktiva 2001/13/EC navodi uslove koje prevoznici tereta moraju ispuniti da bi dobili licencu za rad na evropskoj željezničkoj mreži i mijenja Direktivu vijeća 95/18/EC. Direktiva 2001/13/EC navodi da tijelo koje izdaje licence mora biti nezavisno od željezničke kompanije — a željeznička kompanija se može obratiti komisiji ako smatra da se nacionalni zahtjevi primjenjuju na diskriminativan način. U slučaju takve žalbe, Komisija mora odgovoriti na nju.

Direktiva 2001/14/EC uvodi definiranu politiku za alokaciju kapaciteta i naknade za infrastrukturu. Ona zamjenjuje Direktivu 95/19/EC. Definira uslove za alokaciju kapaciteta infrastrukture i upravljanja — i pravila za utvrđivanje naknade za pristup pruzi — i primjenjuje se na cijelu mrežu. Prema direktivi, upravljač infrastrukture mora dati Izjavu o mreži, koja opisuje uslove i ograničenja na mreži, detaljnu strukturu naknada, pravila kojima se vodi alokacija

kapaciteta i pravila prioriteta, koji se primjenjuju u slučaju konfliktne potražnje. Upravljači infrastrukture takođe moraju sarađivati da bi se osigurala efektivnost operacija transporta između zemalja članica.

Zemlja članica takođe mora uspostaviti okvir naknada i konkretna pravila. Izračunavanje naknade i naplatu naknade mora obavljati upravljač infrastrukture, koji će primati naknadu za pristup pruzi i koristiti je za financiranje svog poslovanja. Ako upravljač infrastrukture nije nezavisan od željezničke kompanije (tj. operatera prevoza), te funkcije, osim naplate naknade, mora obavljati nezavisno tijelo. Konačno, zemlje članice takođe moraju uspostaviti nezavisno regulatorno tijelo za rješavanje žalbi i prigovora na odluke upravljača infrastrukture. Ova direktiva uvodi i obavezne sigurnosne certifikate za željezničku kompaniju.

II.3 Drugi željeznički paket EU

Do kraja perioda transpozicije u 2003.g., pridržavanje mjera prvog Paketa je bilo nisko. Bilo je primjera odsustva nezavisnosti između upravljača infrastrukture i željezničke kompanije, kao i neadekvatne regulacije od strane nacionalnih organa ili utvrđivanja naknada. Komisija je 2004.g. usvojila Drugi paket koji donosi punu liberalizaciju pristupa teretnim uslugama od 1. januara 2007.g. (po Direktivi 2004/51/EC, koja je kasnije zamijenjena Direktivom 2012/34/EU). Povećana konkurenca i nešto veći modalni udio željezničkog prevoza tereta su zapaženi od 2001.g.

Drugi željeznički paket je takođe pojačao sigurnost i interoperabilnost primarno uspostavljanjem Evropske željezničke agencije (ERA) za nadzor nad tehničkim standardima u vezi s ovim pitanjima.

Komponente *Drugog željezničkog paketa* su:

- i. Direktiva 2004/51 koja dalje mijenja Direktivu 91/440;
- ii. Direktiva 2004/49, sigurnosna direktiva;
- iii. Direktiva 2004/50 koja mijenja Direktive o interoperabilnosti 96/48 i 2001/16; i
- iv. Akt 881/2004 kojim se uspostavlja ERA.

Paket sadrži i preporuke koje se odnose na pristup Evropske zajednice Među-vladinoj organizaciji za međunarodni prevoz željeznicom (COTIF). Organizacija je odgovorna za dalji razvoj propisa o željezničkom transportu, kao što su ugovori za međunarodni prevoz putnika i roba, procedure za prijem željezničkih vozila i drugog željezničkog materijala, koji se koristi u međunarodnom prometu; te za uklanjanje prepreka na međunarodnim željezničkim granicama.

Direktiva 2004/49/EC (Direktiva o sigurnosti željeznica, sada izmijenjena Direktivom 2008/110/EC) donosi zajednički pristup sigurnosti željeznice. Navodi jasne procedure za davanje sigurnosnih certifikata, koje svaka željeznička kompanija mora pribaviti, da bi mogla koristiti mrežu EU. Harmonizira nivo sigurnosti, između ostalog, navođenjem šta upravljač infrastrukture mora učiniti da bi dobio sigurnosno odobrenje.

Takođe obavezuje svaku zemlju članicu da doneće nacionalna obavezujuća sigurnosna pravila. Zemlja članica mora godišnje prikupljati standardne indikatore sigurnosti i mora uspostaviti tijelo za sigurnost, nezavisno od željezničke kompanije, upravljača infrastrukture ili kandidata i organa koji vrši nabavku, koje će biti zaduženo za izdavanje, obnavljanje i mijenjanje sigurnosnih certifikata. Štaviše, zemlja članica mora takođe uspostaviti istražno tijelo, nezavisno od željezničke kompanije, upravljača infrastrukture, ili tijela koje utvrđuje naknadu

ili dodjeljuje korištenje infrastrukture. To tijelo mora provoditi istragu svake ozbiljnije nesreće i objavljivati godišnji izvještaj. Konačno, svaka željeznička kompanija mora imati sigurnosti certifikat, definiran u istoj Direktivi, a upravljač infrastrukture mora pribaviti odobrenje definirano u istoj Direktivi.

Direktiva 2004/50/EC je izmijenila Direktive 96/48/EC i 2001/16/EC o interoperabilnosti evropskih brzih, odnosno konvencionalnih željezničkih sistema, a sada je ažurirana Direktivom 2008/57/EC (Direktiva o interoperabilnosti). Ova direktiva harmonizira i pojašnjava zahtjeve za interoperabilnošću. Ti se zahtjevi tiču projektiranja, izgradnje, stavljanja u funkciju, dogradnje, obnavljanja, rada i održavanja dijelova sistema stavljenih u funkciju nakon 30. aprila 2004.g., kao i kvalifikacije i zdravstvene i sigurnosne uslove za osoblje koje radi na njima.

Direktiva 2004/51/EC otvara i nacionalne i međunarodne teretne usluge na cijeloj mreži EU od 1. januara 2007.g. i mijenja Direktivu 91/440/EEC. Komisija je očekivala da će te mjere dovesti do poboljšanja u smislu promjena u vidovima transporta i razvoja međunarodnog željezničkog prevoza tereta i unaprjeđenja efikasnosti željeznica u odnosu na ostale vidove transporta. Namjera ovih mjer je bila da olakšaju održiv transport između i unutar zemalja članica, potičući konkurenčiju i omogućavajući ulazak novih preduzeća Regulativa (EC) 881/2004 (sada izmijenjena Regulativom (EC) 1335/2008) uspostavlja upravno tijelo za koordinaciju grupe eksperata koji rade na zajedničkim rješenjima za sigurnost i interoperabilnost. Agencija je pokretač politike modernizacije evropskog željezničkog sektora. Niz često konfliktnih tehničkih i sigurnosnih propisa dvadeset sedam zemalja članica, često prijeći razvoj željezničkog sektora. Agencija će raditi na postepenom usaglašavanju tih propisa i uspostavljanju zajedničkih sigurnosnih ciljeva.

II.4 Treći željeznički paket EU

Treći željeznički paket je usvojen 2007.g. u cilju otvaranja tržišta za međunarodne putničke usluge do 2010.g., uključujući i pravo kabotaže (pravo da putnici ulaze i izlaze na bilo kojoj stanici u svakoj zemlji). Uredila je i uslove za dodjelu ugovora za javne usluge⁵⁰, dajući ekskluzivno pravo i/ili kompenzaciju u zamjenu za prepuštanje PSO. Regulativa je uvela gornju granicu dužine trajanja ugovora za javne usluge. Takođe je uvela pravila za dodjelu ugovora za pružanje javnih usluga putničkog prevoza, putem transparentnih nediskriminativnih kompetitivnih procedura, koje mogu podlijegati pregovorima. Ugovori male vrijednosti ili budžeta su bili, međutim, izuzeti od tih pravila. Zemlje članice trebaju pružiti Komisiji sve informacije potrebne za utvrđivanje da li je dodijeljena kompenzacija u skladu s Regulativom. Zemlje članice su trebale postepeno primjenjivati regulativu, obzirom da je kao kraj prelaznog period utvrđen decembar 2019.g. Ovaj treći paket se sastoji od Direktive 2007/58/EC, Direktive 2007/59/EC i Regulative (EC) 1371/2007.

Direktiva 2007/58/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2007.g. mijenja Direktivu Vijeća 2001/14/EC o alokaciji kapaciteta željezničke infrastrukture i naplati naknade za korištenje željezničke infrastrukture. Željezničke kompanije uspostavljene u zemljama članicama moraju do 1. januara 2010.g. dobiti pravo pristupa infrastrukturi u svim zemljama članicama u svrhu pružanja međunarodnih putničkih usluga. Željezničke kompanije moraju takođe tokom pružanja međunarodnih putničkih usluga imati pravo primanja putnika na bilo

⁵⁰ Ugovor za javne usluge je pismeni ugovor po kojem davalac usluga pruža usluge ugovornom organu u zamjenu za novčanu naknadu.

kojoj stanicu smještenoj na međunarodnoj liniji i putnici mogu izlaziti na svim stanicama, uključujući i stanice koje se nalaze unutar jedne zemlje.

Direktiva 2007/59/EC navodi uslove i procedure za certifikaciju posada lokomotiva i vozova, Konkretno, uvodi EU-vozačku dozvolu koja omogućava mašinovođama da voze na cijeloj mreži EU (certifikacija prekograničnih mašinovođa je predviđena od 2009.g., a ostalih od 2011.g.). Mašinovođe moraju ispunjavati osnovne uslove, koji se odnose na nivo obrazovanja, dob, fizičko i mentalno zdravlje, posebna znanja i praktičnu obuku za vožnju. Takođe navodi i dužnosti nadležnih organa zemalja članica, mašinovođa i ostalih aktera u sektoru, željezničkih kompanija, upravljača infrastrukture i centara za obuku.

Regulativa (EC) 1371/2007 o pravima i obavezama željezničkih putnika osigurava osnovna prava putnika u oblastima kao što su osiguranje, putne karte i putnici sa smanjenom pokretljivošću. Iako putnici na dugim putovanjima uživaju širi opseg prava, minimalni kvaliteti standarda se moraju garantirati putnicima na svim linijama. Regulativa (EC) 1371/2007 utvrđuje standarde kvaliteta u sljedećim oblastima: nediskriminacija hendikepiranih putnika ili osoba sa smanjenom pokretljivošću; odgovornost u slučaju nesreće; raspoloživost voznih karata; i lična sigurnost putnika na stanicama. Ovi propisi utvrđuju minimum uslova za informacije koje trebaju biti pružene putnicima u vezi s njihovim putovanjem, uslovima ugovora i odgovornošću željezničke kompanije u slučaju nesreće, kašnjenja ili otkazivanja usluga.

II.5 Dalja dešavanja i četvrti željeznički paket

Tokom 2008.g. je izmijenjen tekst koji se odnosio na interoperabilnost željeznica u Direktivi 2008/57/EC.50. Nova Direktiva je utvrdila uslove koji trebaju biti ispunjeni da bi se ostvarila interoperabilnost unutar željezničkog sistema Zajednice. Konkretno, pregrupirala je procedure za donošenje tehničkih specifikacija za interoperabilnost u vezi s konvencionalnim i brzim željeznicama. Takođe je pojasnila odnose između ERA-ih Tehničkih specifikacija za interoperabilnost (TSI) i Standarda EU. Uslovi se odnose na projektiranje, izgradnju, pružanje usluga, dogradnju, obnovu, rad i održavanje dijelova ovog sistema, kao i profesionalne kvalifikacije i zdravstveno i sigurnosno stanje osoblja koje je uključeno u njegov rad i održavanje.

U 2010.g., u skladu s Rezolucijom Evropskog parlamenta, koja je istakla slabosti u primjeni Prvog željezničkog paketa u zemljama članicama i nedovoljnu efektivnost njegovih mjera, Komisija je iznijela prijedlog za preoblikovanje paketa. Svrha je bila unaprjeđenje transparentnosti uslova pristupa željezničkom tržištu i pristupa uslugama vezanim za željeznicu – na primjer, stanice, teret i objekti za održavanje. Predloženo je spajanje prve tri Direktive iz paketa, uz pojašnjenje neke terminologije i ažuriranje zakonodavstva, da bi se prilagodilo novim uslovima na tržištu. Međutim, u Četvrtom željezničkom paketu su već dati prijedlozi za izmjenu preoblikovane Direktive, čiji period transpozicije ističe u junu 2015.g.

Glavni ciljevi preoblikovanja su bili u velikoj mjeri fokusirani na tri oblasti: pitanja konkurenčije i potrebe za unaprjeđenje transparentnosti uslova pristupa željezničkom tržištu; jačanje moći nacionalnih željezničkih regulatora i uspostavljanje obaveze za ta tijela da sarađuju sa svojim partnerima na prekograničnim pitanjima; i pružanje podrške za finansijsku strukturu da se potaknu investicije. Namjera Direktive 2012/34/EU54 je da se završi formiranje jedinstvenog evropskog željezničkog područja.

Aktivnosti Komisije na davanju prijedloga za jačanje konkurenčije u transportnom sektoru su dovele do usvajanja nove Bijele knjige u 2011.g., zamišljene kao mape puta, koja uključuje 40 konkretnih inicijativa za stvaranje jedinstvenog evropskog transportnog područja, kroz

konkurentan i efikasan transportni sistem. Glavni ciljevi za željeznički sektor su stvaranje internog tržišta za željeznički transport i povećanje modalnog udjela željezničkog transporta na tržištu.

Bez obzira na pokušaje Komisije da uspostavi interno tržište za željeznicu i unaprijedi efikasnost željeznice, modalni udio željeznice ostaje skroman. To je dijelom posljedica komparativne ekonomске prednosti cestovnog prevoza, ali prema Komisiji, i prepreka za ulazak na željezničko tržište, što onemogućava konkureniju i inovacije, te posljedica nedovoljno poticaja za evropsku i intermodalnu saradnju. S Četvrtim željezničkim paketom, glavni cilj Komisije je uklanjanje prepreka za efikasan rad upravljača infrastrukture, te time nadopunjava TEN-T politiku, novi prijedlog za Fond za povezivanje Evrope (CEF) i postojeća pravila za Željezničke teretne koridore (RFC). Krajnji ciljevi su: povećanje kapaciteta željeznica, efikasnost i privlačnost za korisnike; poticanje promjenevida transporta s cestovnog i zračnog; i zatvaranje kruga otvaranja tržišta već postignutog u teretnom, međunarodnom putničkom i ostalim transportnim tržištima. Prijedlozi komisije su strukturirani oko tzv. tehničkog stuba i stuba vladavine.

Tehnički stub pokriva ažuriranje tri značajna dijela postojećeg zakonodavstva. Cilj promjena je smanjiti administrativne troškove za željezničke operatere i olakšati novim operaterima ulazak na željezničko tržište. Jedna od glavnih promjena se tiče ERA. Trenutno, ona igra ključnu ulogu u promociji interoperabilnosti i harmonizacije tehničkih standarda za cijelo tržište EU. Međutim, nacionalna tehnička i sigurnosna pravila ostaju uz EU pravila, koja je uradila ERA, što predstavlja dodatnu komplikaciju za željezničke operatere. Predložene revizije bi učinile ERA-u jednim tijelom odgovornim za izdavanje autorizacije vozila i sigurnosnih certifikata u cijeloj EU.

Uz promjene nadležnosti ERA, 4. željeznički paket uvodi i ažuriranja postojećeg zakonodavstva o interoperabilnosti i sigurnosti željeznica. Cilj tih promjena je otklanjanje preostalih administrativnih i tehničkih barijera za stvaranje jedinstvenog evropskog željezničkog tržišta.

Pored tehničkih revizija, **stub vladavine** 4. željezničkog paketa predlaže reformu u oblasti upravljanja i otvaranja tržišta. Ove su promjene obuhvaćene prijedlogom za ažuriranje dva postojeća propisa i ukidanje trećeg propisa koji bi bio u suprotnosti s promjenama. Cilj je otvaranje za konkureniju domaćeg putničkog željezničkog tržišta, da bi se postigli bolji kvalitet i efikasnost.

Jedan od glavnih prijedloga je uvođenje obaveznog natječaja za ugovore za javne željezničke usluge. To bi olakšalo novim kompanijama i željezničkim operaterima ulazak na tržište, pružanjem konkurenčnih komercijalnih usluga ili davanjem ponuda za ugovore za javne željezničke usluge.

Uz to, stub vladavine 4. željezničkog paketa predlaže i jačanje upravljanja upravljača infrastrukture, Upravljači i željeznički operateri su često dio iste integrirane strukture, na primjer putem aranžmana holding kompanije. Predložene promjene bi odvojile upravljača infrastrukture od željezničkog operatera, osim u specifičnim slučajevima, gdje postoe adekvatni zaštitni mehanizmi.

Vijeće Evrope se složilo s prijedozima za stub vladavine 8. oktobra 2015.g. Prijedlozi će omogućiti kompanijama nediskriminativan pristup željezničkoj mreži u svim zemljama EU za

obavljanje domaćeg putničkog prevoza, bilo putem otvorenog pristupa ili ponudom za ugovor za javne usluge.

Zadnjim trijaloškim sastankom između predstavnika iz Evropske komisije, Parlamenta i Vijeća zaključeno je sedam mjeseci diskusija koje su imale za cilj postizanje kompromisa između izmjena i dopuna Komisijinog nacrta legislative koji su prethodno usvojili Parlament i Vijeće. Privremeni sporazum postignut je 19. aprila 2016.g. Coreper odbor predstavnika država članica ga je nakon toga podržao 28. aprila, a očekuje se da će ga oba tijela formalno ratificirati do jeseni 2016.g.

Privremeni sporazum koji je postignut 19. aprila ima za cilj unošenje više izmjena u prijedloge:

- radi osiguravanja nepristrasnosti upravljača željezničke infrastrukture, radi jamčenja nediskriminirajućeg pristupa pruzi za nove željezničke kompanije, i radi osiguravanja bolje eksploatacije željezničke infrastrukture;
- radi unaprjeđenja finansijske transparentnosti kako bi se otklonio rizik od unakrsnog subvencioniranja između upravljača infrastrukture i transportnih operatera;
- radi otvaranja domaćih željezničkih putničkih tržišta od 2020.g., tako da željeznički operateri mogu pružati usluge širom EU. Očekuje se da će veći konkurenčki pritisak dovesti do učestalijih vozova i kvalitetnijih usluga koje će biti bolje usklađene s potrebama korisnika;
- više konkurenčije i ciljevi učinka za ugovore o javnim uslugama, kako bi se unaprijedila troškovna efikasnost i dobila bolja protuvrijednost za novac za porezne obveznike. Konkurenčni natječaj bi postao norma od 2023.g. za dodjeljivanje ugovora o javnim uslugama pružanja putničkih željezničkih usluga, koji trenutno čine veliki dio svih željezničkih usluga. Svaki ugovor koji se direktno dodjeljuje bi trebao ispunjavati posebne ciljeve učinka i kvaliteta usluga.

Četvrti paket sadrži sljedeću legislativu:

- Predloženu Direktivu o željezničkoj sigurnosti
- Predloženu Direktivu o interoperabilnosti željezničkog sistema u Evropskoj uniji
- Predloženu Uredbu o Agenciji Evropske unije za željeznice, kojom se stavlja van snage Uredba 881/2004
- Predloženu Uredbu kojom se mijenja i dopunjuje Uredba 1370/2007 o otvaranju tržišta za domaće usluge prijevoza putnika željeznicom
- Predloženu Direktivu kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 2012/34 u pogledu otvaranja tržišta za domaće usluge prijevoza putnika željeznicom i upravljanja željezničkom infrastrukturom
- Predloženu uredbu kojom se stavlja van snage Uredba 1192/69 o zajedničkim pravilima normalizacije računa željezničkih preduzeća

II.6 Status implementacije u Bosni i Hercegovini

Kako je opisano u Aneksu I.6, u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine, BiH se obavezuje da implementira *acquis-je* Zajednice o razvoju željeznice i njihove buduće izmjene. BiH je u februaru 2016.g. podnijela aplikaciju za pridruživanje EU. Tabela II.1 rezimira u širem smislu usklađenost dviju Željeznica u BiH sa željezničkim *acquis-jima* EU.

Iako je BiH počela proces implementacije željezničkih *acquis-ja* EU, naročito formiranje Željezničkog regulatornog odbora, koji radi uz podršku ERA-e na usvajanju zajedničkog pristupa sigurnosti i interoperabilnosti, mnogi ključni aspekti, naročito u vezi s upravljanjem sektorom, značajno zaostaju. Regulatorni odbor željeznica ima ulogu ekonomskog regulatora dok je Željeznička javna korporacija, BHŽJK, zadužena za utvrđivanje naknada za pristup pruzi. Međutim oni ne vrše te uloge u praksi.

Što se tiče odvojenog upravljanja infrastrukturom i željezničkim uslugama, to su u obje Željeznice u BiH prosto odjeljenja u istoj unitarnoj kompaniji. Željeznice oba entiteta imaju samo računovodstveno razdvajanje infrastrukture i prevoza, ali ni ono nije baš rigorozno. Nema ni mehanizama za smanjenje neodrživog duga željezničkih operatera, da bi mogli konkurirati na fer osnovi s trećom stranom.

Prema Zakonu o željeznicama oba entiteta (Aneks I), pristup trećoj strani je u principu dopušten, ali se ustvari ne primjenjuje. Svaka željeznica ima efektivno ekskluzivno pravo korištenja mreže, ni jedna entitetska Željeznica nije objavila Izjavu o mreži i sistem naknada da bi potakla pristup, a naknada za korištenje pruge je efektivno tek interni transfer u finansijskim obračunima s operativnog odjeljenja na infrastrukturno odjeljenje.

Željeznički *acquis-ji* EU zahtijevaju i jasne formalne odnose između vlade i upravljača infrastrukture. To se često uređuje putem višegodišnjeg ugovora za održavanje infrastrukture (MAIC)⁵¹. Obzirom da se zahtjeva da naknada za infrastrukturu bude zasnovana na graničnim troškovima, prihod od naknade ne pokriva sve troškove, a deficit se pokriva iz javnog budžeta. Stabilno budžetsko financiranje se može osigurati putem MIAC-a, za koje se takođe zahtijeva da budu poticajni za upravljača infrastrukture da smanji troškove pružanja usluga korištenja infrastrukture i nivo naknade za pristup i unaprijedi kvalitet usluga infrastrukture. ŽFBiH imaju ugovor takovog tipa, ali u praksi ne dobivaju dogovoren i nivo financiranja. ŽRS nemaju takav ugovor.

U oba entiteta postoji neka vrsta kompenzacije za putničke usluge, ali EU *acquis-ji* nisu odgovarajuće odraženi ni u jednom slučaju. ŽRS dobivaju godišnji paušalni iznos iz budžeta, koji nije vezan ni za kakav nivo usluga. Kod ŽFBiH je naveden nivo usluga, ali iznos koji im se plati ne odražava neto troškove. Računovodstveni sistemi ni u jednom entitetu ne pokazuju jasno alokaciju finansijske podrške, a analiza Banke pokazuje da su u oba slučaja procijenjene i dobivene uplate znatno manje nego što bi bila razumna alokacija troškova za pružanje putničkih usluga.

⁵¹ Željeznički *acquis-ji* ne zahtijevaju višegodišnji ugovor za održavanje infrastructure, ali se on u pratećim dokumentima EU sugerira kao najbolja praksa.

Tabela II.3: Rezime statusa implementacije ključnih politika i acquis-ja EU

Ključni elementi želj. acquis-ja EU	Republika Srpska	Federacija Bosne i Hercegovine
Željeznički regulatorni odbor	ROŽ BiH postoji, ali koncentriran na licenciranje, sigurnost i međunarodnu operabilnost uz minimalnu ulogu tržišne regulacije (npr. pristupa pruzi) BHŽJK ima tehničku ulogu, ali ne i ekonomsku regulatornu ulogu za međuentitetski saobraćaj	
Vertikalno razdvajanje između upravljača infrastrukture i željezničke kompanije	Ne. Jedinstvena korporacija s razdvajanjem troškova na odvojene finansijske račune.	Ne. Jedinstvena korporacija s razdvajanjem troškova na odvojene finansijske račune.
Standardizacija računa	Da.	Da.
Ugovorni aranžmani između entitetske vlade i upravljača infrastrukture (MAIC)	Ne	Da (ali ne isplaćuje se cijeli ugovoren i iznos)
Pristup treće strane željezničkih operatera	Zakonski dozvoljeno. Nema pogodnog okvira. Nema Izjave o mreži.	Zakonski dozvoljeno. Nema pogodnog okvira. Nema Izjave o mreži od 2009.g.
Naknada za pristup pruzi	Zakonski priznato. Trenutno postoji transfer unutar kompanije u finansijskim izvještajima ŽRS.	Zakonski priznato. Trenutno postoji transfer unutar kompanije u finansijskim izvještajima ŽFBiH
Ugovor za javne usluge /kompenzacija za obavezu pružanja javnih usluga	Djelimično, uz subvenciju definiranu kao paušalni iznos bez specifikacije usluga. Kompenzacija nedovoljna da pokrije neto troškove.	Usluge specificirane, ali kompenzacija od vlade ne pokriva neto troškove, a kantoni ne daju doprinos.
Mehanizmi za smanjenje zaduženosti željezničkih kompanija	Neodrživi dug ostaje obaveza u računima entitetskih željezničkih kompanija. U praksi entitetsko MF preuzima obavezu financiranja otplate zajmova prema IFI	Neodrživi dug ostaje obaveza u računima željeznicu (iako MF preuzima obavezu financiranje otplate željezničkih zajmova prema IFI)
Zajednički EU pristup interoperabilnosti i sigurnosti	Implementacija u toku od strane ROŽ-a	Implementacija u toku od strane ROŽ-a

ANEKS III: Evaluacija organizacionih oblika željezničkih preduzeća

III.1 Uvod

Ovaj Aneks daje više detalja o evaluaciji organizacionih oblika, čiji su rezultati sumirani u Odjelicima B.2.2. (FBiH) i C.2.2. (RS) Glavnog izvještaja. Cilj je prezentirati opcije i preporuke za strukturu, koja je i u skladu sa željezničkim *acquis-jima* EU i čini se najprikladnijom za postojeću situaciju u svakom entitetu.

III.2 Strukture željezničkih preduzeća u državnom vlasništvu u članicama EU

Željeznica i željeznički sektor širom svijeta su organizirani na mnoge različite načine u smislu njihovog obima, uloge u transportu, vlasništva, konkurenциje između operativnih kompanija, te stepena razdvajanja po geografskim područjima, specijalizaciji saobraćaja ili između infrastrukture i prevoza (Alat Svjetske banke za reformu željeznica⁵²⁾). Banka ne zagovara niti jedan konkretni međunarodni model organizacije željeznica, bilo da se radi o modelu iz EU ili nekom drugom modelu. Banka uviđa da ciljevi politike, vladine strukture, transportna tržišta i geografski faktori značajno variraju između zemalja i utiču na raspoložive opcije i koja bi bila najbolja u datim prilikama. Međutim, u skladu s uslovima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH iz 2015.g., BiH se složila da harmonizira politike sektora sa željezničkim okvirnim direktivama i regulativama EU, te je stoga to fokus željezničkih politika ispitanih u ovoj Bilješci o politici.

Dvije su stvari usmjeravale evoluciju željezničkih *acquis-ja* EU nakon 1991.g.: prvo, stvaranje integriranog evropskog željezničkog područja od individualnih željezničkih sistema svake pojedinačne zemlje članice, ranije više ili manje zaštićenog (i time izoliranog) putem geografskih, institucionalnih, ekonomskih ili tehničkih barijera; i drugo, pružanje boljih željezničkih usluga i zauzimanje većeg tržišnog udjela putem poticanja konkurenциje između željezničkih operatera, bilo da su u javnom ili privatnom vlasništvu.

Osnovni princip na kojem se zasnivaju željeznički *acquis-ji* EU je da se pristup evropskoj željezničkoj mreži treba omogućiti na nediskriminativnoj osnovi, te bi stoga upravljač infrastrukture trebao biti 'nezavisan' od željezničkih kompanija (operatera željezničkih transportnih usluga). Međutim, postoji više načina, ne samo jedan, da se postigne taj cilj. Relevantne directive EU su na različite načine transponirane u nacionale zakone različitih zemalja članica. Nedavni izvještaj Istraživačke službe evropskog parlamenta (mart 2016.g.)⁵³ rezimira uspostavljene alternativne aranžmane, u osnovi kao tri glavna alternativna pristupa koji su ispod parafrasirani:

- i. **Odvojene kompanije za upravljanje infrastrukturom i obavljanje transporta:** kod ove strukture su upravljač infrastrukture i davalac usluga prevoza institucionalno i funkcionalno u potpunosti nezavisni, gdje upravljač infrastrukture obavlja funkciju raspodjele kapaciteta infrastrukture. Zemlje koje su usvojile ovaj pristup su: Bugarska,

⁵²Alat za reforme željeznica se može naći na:

http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways_toolkit/ch3_4_3.html

⁵³ Istraživačka služba evropskog parlamenta, Istraživački PE članica 579.088 (Mart 2016)

Češka, Danska, Velika Britanija, Grčka, Finska, Nizozemska, Norveška, Portugal, Rumunija, Španija, Švedska, Slovačka.

- ii. **Struktura grupe s holding kompanijom:** integrirana upravljačka struktura, gdje su upravljač infrastrukture koji dodjeljuje pristup pruzi i željeznički operater pravno odvojene kompanije, time zadovoljavajući zahtjev za računovodstvenim razdvajanjem, ali svejedno ostaju unutar iste institucionalne strukture, na primjer unutar, ili ako podružnica, holding kompanije. Zemlje koje primjenjuju ovaj pristup su Austrija, Njemačka, Poljska i Italija.
- iii. **Sintetizirana struktura:** ovo uključuje brojne specifične aranžmane, ali generalno se karakterizira uspostavljanjem upravljača infrastrukture odgovornog za (ako je nezavisano) funkciju alokacije kapaciteta ili (ako nije nezavisano) podliježe uputama odvojene agencije za alokaciju kapaciteta: u nekim strukturama su funkcije poput održavanja infrastrukture ili kontrole vozova ugovorene sa željezničkim operaterom u državnom vlasništvu. Zemlje koje primjenjuju varijante ove strukture su Belgija, Estonija, Francuska, Mađarska, Latvija, Luksemburg i Slovenija.

Ima mnogo pritužbi konkurenata da institucionalne veze između infrastrukturnih i operativnih subjekata u EU doprinose nejednakom ili diskriminativnom tretmanu. Ali bez obzira na osnovanost pojedinih pritužbi za diskriminaciju, Evropski sud pravde je u presudi 2103.g. naveo da model holding kompanije sam po sebi (kako se primjenjuje u Njemačkoj) zadovoljava EU zahtjeve, koji se odnose na 'nezavisnost' upravljača infrastrukture. Ipak, obzirom na kontinuirane bojazni Evropske komisije u vezi s mogućom diskriminacijom, Komisija je namjeravala kao dio 4. željezničkog paketa ojačati ulogu i nezavisnost upravljača infrastrukture strožijim razdvajanjem (tj. u pravcu gore navedene alternative pod i.). U svjetlu protivljenja brojnih zemalja, kojima su više odgovarali drugi aranžmani, uključujući Njemačku i Francusku, zahtjev za razdvajanje je izbačen iz konačnog dogovora o 4. željezničkom paketu (pogledati ispod).

Razdvajanje svakako osigurava najtransparentniji i najmanje konfliktni ambijent za poticanje nediskriminativnog pristupa i konkurencije između željezničkih operatera, iako ga ne garantira. Nasuprot tome, oni koji zagovaraju više integrirane alternative, ističu koristi od bliže koordinacije između davalaca i glavnih korisnika infrastrukture, držanja upravljača infrastrukture 'bliže' krajnjim tržištima, bolje odražavanje međusobne zavisnosti odluka o ulaganju u infrastrukturu i vozni park, iako je teško utvrditi kako bilo koja strana ostvaruje te koristi u strukturi grupe, bez određenog stepena međusobno zavisnog upravljanja i donošenja odluka. Ipak, nema dovoljno iskustvenih dokaza u korist bilo koje od tri alternative u odnosu na ostale, u smislu sveukupnih ekonomskih koristi. Ustvari u EU postoje značajne razlike u vanjskim prilikama i možda stvarno fleksibilnost modela transpozicije daje bolje ishode nego kad bi se primjenjivao isti pristup za sve. Pored toga, čini se vjerovatnim da kvalitet vladavine i upravljanja individualnim željezničkim preduzećima u državnom vlasništvu u svakoj zemlji ima mnogo veći uticaj na njihov učinak, nego priroda institucionalnih veza među njima.

Neformalni dogovor o tržišnom stubu 4. željezničkog paketa između predstavnika Evropske komisije, Parlamenta i Vijeća iz aprila 2016.g. tek treba biti odobren od kompletног Vijeća i Parlamenta, što se očekuje krajem 2016.g. Ova Bilješka o politici je u osnovi zasnovana na stavu da, iako se postojeće alternative koje se primjenjuju u članicama EU, u principu, neće smatrati

neusklađenim, kojagod alternativa da se izabere, mora osigurati nepristranost upravljača željezničke infrastrukture pri pružanju nediskriminativnog pristupa pruzi, omogućiti mu da provodi svoje strategije za bolje korištenje željezničke infrastrukture i unaprijedi finansijsku transparentnost, da bi se otklonili rizici od unakrsnog subvencioniranja upravljača infrastrukture i transportnih operatera. Detaljna pravila o svakom od ovih pitanja tek trebaju biti utvrđena.

III.3 Evaluacija alternativa koje se mogu primijeniti u BiH

Cilj evaluacije je da se identificira struktura koja bi bila u skladu s *acquis-jima EU*, uz istovremeno uzimanje u obzir potrebe za unaprjeđenjem finansijske održivosti sektora u BiH, efikasnosti pojedinih elemenata upravljanja sektorom i lakoće implementacije. Korišteno je osam kriterija prema kojima su ove opcije procijenjene, za svaki od entiteta, a rezimirane su u Tabeli F1 i rangirane od tri zvjezdice (najbolje se uklapa u kriterij) do jedne zvjezdice (najslabije se uklapa u kriterij). Ovo je subjektivno rangiranje na osnovu prosudbe i iskustva tima Banke koji je pripremao ovu Bilješku o politici. Smatra se da je evaluacija jednakom primjenjiva na oba entiteta.

Tabela F1: Evaluacija alternativnih struktura usklađenih s EU (= najbolje se uklapa; * = najslabije)**

Kriterij	Puno razdvajanje upravljača infrastrukture/operatera	Struktura grupe s holding kompanijom	Sintetizirana struktura plus organ za alokaciju kapaciteta
Lakoća implementacije	**	***	*
Nepristranost upravljača infrastrukture u smislu nediskriminativnog pristupa	***	*	*
Jasnoća i fokusiranost uloga	***	**	*
Mogućnost upravljača infrastrukture i operativne kompanije da donose vlastite poslovne strategije	***	**	*
Zaštita koristi od koordinacije	**	***	*
Administrativna efikasnost (ministarstvo)	**	***	*
Upravljačka efikasnost (željeznice)	***	**	**
Regulatorna efikasnost (ministarstvo i ROŽ)	***	**	**

* podrazumijeva odvojenu agenciju za alokaciju kapaciteta infrastrukture i da upravljač infrastrukture može ugovoriti funkcije održavanje infrastrukture i kontrole vozova s operativnom kompanijom

- Lakoća implementacije:** Po ovom kriteriju je struktura grupe rangirana iznad razdvajanja, dok je najniže rangirana složenija sintetizirana opcija, naročito ako to zahtijeva uspostavljanje nezavisne agencije za alokaciju kapaciteta i njenu saradnju i s upravljačem infrastrukture i s operativnom kompanijom. Međutim, čini se da sve tri alternative zahtijevaju novo zakonodavstvo (ili izmjene zakona).

- **Nepristrandost upravljača infrastrukture:** Ovaj kriterij daje prednost opciji razdvajanja, gdje se eliminiraju formalne veze koje mogu uticati na pristrandost (iako to u stvarnosti na eliminira mogućnost pristrandosti). Struktura grupe je niže rangirana jer sadrži ugrađenu sklonost ka pristrandosti, koja treba biti aktivno suzbijena. Sintetizirana alternativa, ako ima nezavisnu agenciju za alokaciju kapaciteta, smanjuje vjerovatnoću pristrandosti kod alokacije kapaciteta, ali ako upravljač infrastrukture ugovori održavanje pruge i kontrolu vozova s operaterom, taj operater može iskazivati pristrandost prema sebi u odnosu na druge operatere u brojnim svakodnevnim operativnim odlukama. Stoga su druge dvije alternative jednakо rangirane.
- **Jasnoća i fokusiranost uloga:** Ovaj kriterij daje prednost jasnom razdvajaju između upravljača infrastrukture i operativne kompanije. Svaka kompanija bi trebala biti odgovorna svom odboru za određenu funkciju, bilo upravljanje infrastrukturom ili transportne operacije. Struktura grupe bi bila manje jasna jer kompetentna uprava holding kompanije može uticati na raspodjelu upravljačkih odgovornosti i moći za donošenje odluka, kao i (putem savjeta ili intervencija kod upravljanja) kako se odluke ustvari donose. Čini se da sintetizirana opcija daje manje jasnoće: može se dizajnirati da stvara jasnу podjelu, kao putem uspostavljanja nezavisnog tijela za alokaciju kapaciteta, ali uz troškove stvaranja treće institucionalne jedinice uz upravljaču infrastrukture i operativnu kompaniju (bilo odvojeno ili u grupi). Štaviše, ako upravljač infrastrukture tada ugovori kontrolu vozova i održavanje pruge s operativnom kompanijom, to bi bio ulazak u ugovorni odnos naručilac/izvršilac što bi vjerovtно dovelo do nejasnih razgraničenja uloga.
- **Mogućnost upravljača infrastrukture i operativne kompanije da donose vlastite poslovne strategije:** Dalje koristi od jasnoće i fokusiranosti uloga su da one omogućavaju kompanijama nezavisnost u donošenju vlastitih poslovnih strategija. To je bitno za kompaniju za upravljanje infrastrukturom koja želi optimalno koristiti i razvijati svoju željezničku mrežu za sve potencijalne korisnike. Jednako je značajno i za operatera transporta koji u okviru EU struktura više neće biti ograničen na postojeću mrežu, nego se može natjecati za prevoz, sam ili u partnerstvu s drugima na regionalnoj osnovi i može htjeti povećati vanjsko učešće u svojoj vlasničkoj strukturi da bi to mogao ostvariti. Ovdje je rangiranje isto kao i za jasnoću i fokusiranost uloge, iako je teže prosuditi između strukture grupe i sintetizirane alternative, obzirom da bi to zavisilo od detaljnog dizajna. S druge strane, ako se pitanja alokacije i korištenja isključe iz kompanije koja pruža infrastrukturu, to se mora smatrati odvlačenjem od upravljačkih odgovornosti.
- **Zaštita koristi od koordinacije:** U principu, struktura grupe bi najbolje očuvala sve postojeće koristi od koordinacije. Razdvajanje i sintetizirana opcije su rangirane niže iako je teško razlučiti koja bi bila bolja.
- **Administrativna efikasnost (ministarstvo):** Za resorno ministarstvo nadležno za željeznice, struktura grupe se može činiti najefikasnijom, jer onda imaju samo jednu korporaciju s kojom komuniciraju, umjesto upravljaču infrastrukture i operativne kompanije. Rizik koji stvara protutežu je da bi holding kompanija mogla imati više resursa i biti moćnija od resornog ministarstva i mogla bi se javiti 'konkurenčija' s ministarstvom u smislu određivanja željezničke politike. Sintetizirana alternativa bi zahtijevala da resorno ministarstvo uspostavi u nekom obliku agenciju za alokaciju infrastrukture, što bi mogao biti nepoželjan administrativni izazov za ministarstvo s oskudnim resursima.
- **Upravljačka efikasnost (željeznice):** Razdvajanje je rangirano kao najbolja alternativa. Željeznički sektor u BH entitetima nije dovoljno velik, niti složen da bi se opravdalo

dodavanje još jednog institucionalnog nivoa (u formi holding kompanije u strukturi grupe ili jedinice za alokaciju kapaciteta infrastrukture u sintetiziranoj strukturi) u željezničkom sektoru u zemlji gdje se već karakterizira brojnim institucijama. U strukturi grupe, najbolji rukovodni kadar bi naginjao holding kompaniji, umjesto da vodi stvarno poslovanje, gdje su njegove sposobnosti najpotrebnije. To bi razvrdnilo nadležnost i odgovornost uprave podružnica. Iako bi teoretski struktura grupe mogla osigurati neke zajedničke korporativne službe, kao što su finansijsko računovodstvo i upravljanje kadrovskim resursima, to bi smanjilo nezavisnost uprave na nivou podružnica. Takođe je vjerovatno da bi se uz postojeći nizak nivo produktivnosti, značajne uštede mogle u svakom slučaju napraviti na svim funkcijama tokom dobro planiranog procesa razdvajanja, dok su uštede mnogo manje vjerovante ako bise izvršilo prostro pregrupiranje u podružnice. U sintetiziranoj strukturi, agencija ili jedinica za pristup infrastrukturi bi od upravljača infrastrukture odvukla sposobnosti korištenja infrastrukture.

- **Regulatorna efikasnost (ministarstvo i ROŽ):** Regulatorna efikasnost se odnosi na teret koji se nameće na entitetske vlade i ROŽ u smislu osiguranja usklađenosti sa željezničkim *acquis*-jima EU. Iako se konačna pravila s kojima se treba uskladiti tek trebaju donijeti, vjerovatno je da bi bilo teže pokazati i pratiti usklađenost sa zahtjevima za nepristranošću i finansijskom transparentnošću u odvojenom sistemu, nego u strukturi grupe ili sintetiziranoj alternativi.

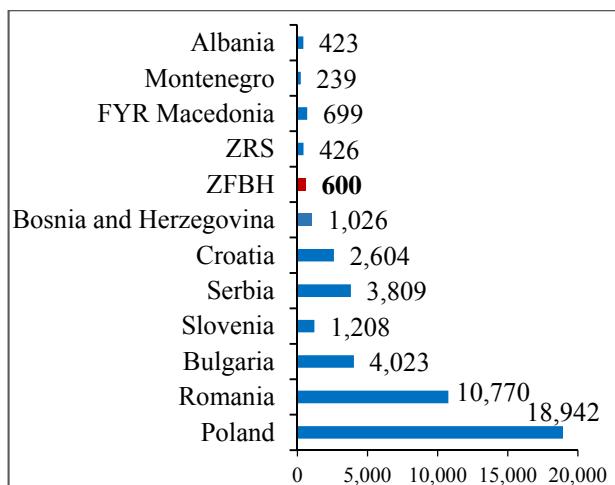
Transportni zvaničnici entitetskih vlada FBiH i RS bolje poznaju svoje institucionalno i tržišno okruženje i mogu s pravom dodijeliti drugačija rangiranja u odnosu na gore prikazana, ili pripisati drugačiji značaj pojedinim kriterijima. Međutim, čini se jasnim da su obje alternative i razdvajanja i grupne strukture, bolje u odnosu na sintetiziranu alternativu, koja ne dalje istinski bolji učinak od druge dvije ni po jednom kriteriju. Bez obzira na kriterije evaluacije, tim Banke iskazuje preferencu prema institucionalnom razdvajaju, koje je najjednostavnije i najjasnije rješenje. Ono je pojačano dodatnim značajem kojeg tim daje dvama faktorima u kriterijima evaluacije: prvo, razdvajanje će voditi ka boljem upravljanju infrastrukturnom kompanijom i operaterom transporta; i drugo, pojačaće njihovu sposobnost da donose svoje poslovne strategije u kontekstu evropskog željezničkog sistema u kojem će svaka od njih imati različite, ponekad i suprotne interese. Međutim, evaluacija uviđa da je i grupna struktura legitimna i usklađena opcija, te su obje alternative prezentirane u Glavnom izvještaju.

ANEKS IV: Operativni i finansijski učinak Željeznica Federacije Bosne i Hercegovine

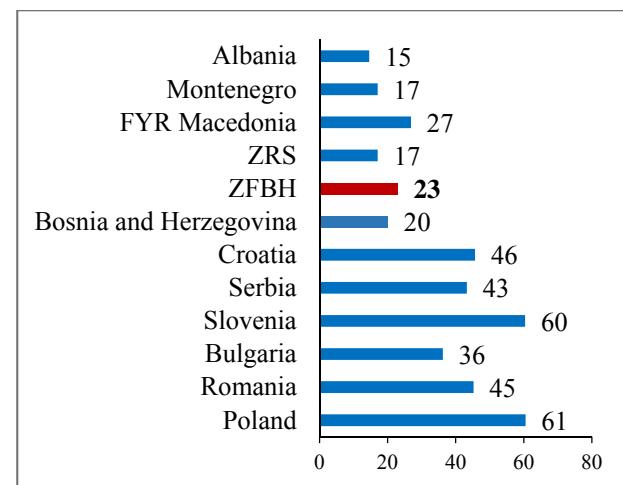
IV.1 Uloga željeznice u FBiH

Dužina i gustina željeznice

Željeznička mreža u FBiH se proteže na oko 600km i jedna je od najmanjih mreža u regiji zapadnog Balkana⁵⁴, slična po veličini BJR Makedoniji. U poređenju s površinom zemlje, gustina mreže je nešto manje od polovine gustine u Hrvatskoj i Srbiji, u velikoj mjeri stoga što te dvije imaju širu mrežu slabo korištenih ogrankova. Za razliku od toga, većinu operativne mreže FBiH čini magistralna linija sjever-jug.



Slika III.1. Ruta-km na mreži, 2014.g.



Slika III. 1. Gustina mreže, km/000 km², 2014.g.

Putnički saobraćaj

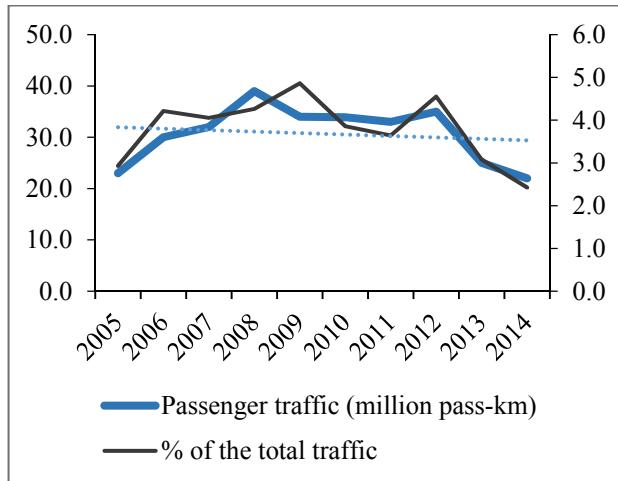
ŽFBiH su 2014.g. prevezle 355.000 putnika na ukupno 22 miliona putnik-km (prosječna udaljenost 62 km) uz prosječnu popunjenošću voza s 21 putnikom⁵⁵. Promet je postepeno rastao od 2005.g. do 2008.g., kada su ŽFBiH prevezle 528.000 putnika na 39 miliona putnik-km i ostale blizu tog nivoa sve do 2011.g. U periodu 2012.-2014.g. broj putnika je opet značajno opao, došavši u 2014.g. na nivo iz 2005.g. Kao rezultat, udio željeznice u ukupnom međugradskom prevozu u FBiH se takođe smanjio s 5 procenata u 2012.g., na 2 procenta u 2014.g. uz prebacivanje na javni cestovni prevoz i korištenje privatnih vozila. Ovo se smanjenje javilo u dva segmenta željezničkog tržišta (domaći i međunarodni) uz veći pad na međunarodnom tržištu.

Domaće (uključujući međuentitetske) rute su u 2014.g. činile najveći dio prevoza putnika – 98 procenata (ili 349.000 putnika/godina), uz tek 2 procenta (ili 6 hiljada putnika/godina) na međunarodnim rutama. Glavne domaće rute su Sarajevo – Zenica (4 para vozova dnevno), Sarajevo – Čapljina (2 para vozova dnevno) i Sarajevo – Konjic (2 para vozova dnevno). Međuentitetski voz između Doboja i Sarajeva saobraća jednom dnevno, a između Doboja i Tuzle dva puta dnevno u svakom pravcu, ali oni prevoze vrlo malo međuentitetskih putnika, većina putnika putuje unutar entiteta. FBiH ima dvije međunarodne putničke željezničke rute –

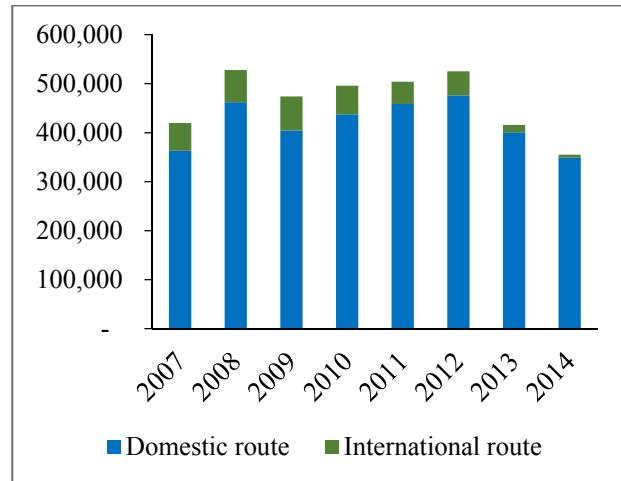
⁵⁴ Zapadni Balkan je područje jugoistočne Evrope koje čine Albanija, Bivša jugoslovenska republika Makedonija, Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina i Kosovo.

⁵⁵ Mjereno po putnik-km/voz-km

Sarajevo-Zagreb i Sarajevo-Ploče, ali većina putnika na međunarodnim vozovima obavlja vrlo kratka prekogranična putovanja.



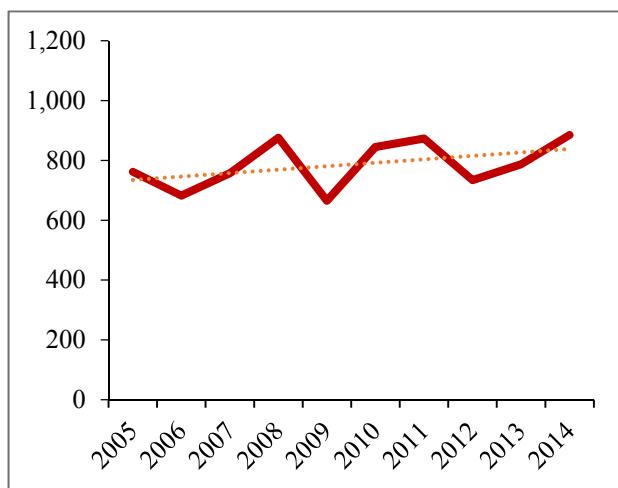
Slika III. 2. Putnički saobraćaj, milion putnik-km ŽFBiH, 2005.-2014.



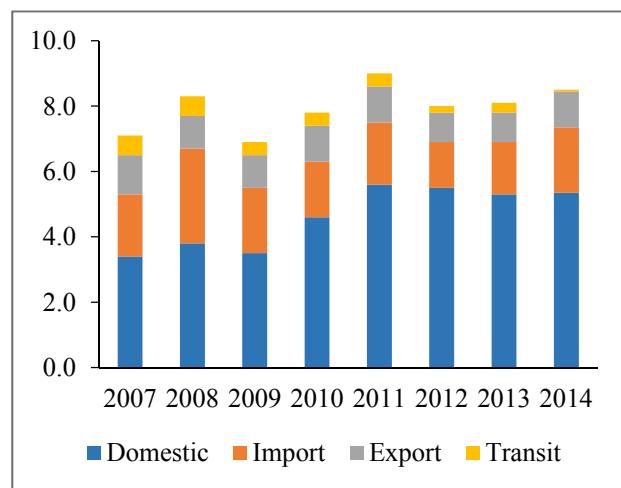
Slika III. 3. Broj prevezenih putnika, ŽFBH, 2007.-2014.

Teretni saobraćaj

ŽFBiH su u 2014.g. prevezle 8,5 miliona tona s 885 neto tona-km (ntkm) (prosječna unutar-entitetska udaljenost od 104 km). Teretni saobraćaj se nešto povećava sve od 2005.g., osim privremenog pada u 2009.g., koji se poklopio sa svjetskom finansijskom krizom. Domaći prevpu čini 5,4 miliona tona (63 procenta ukupnog) i 236 miliona ntkm (27 procenta od ukupnog). Uvoz i izvoz ukupno čine 3,1 milion tona (641 milion ntkm), a tranzit 0,05 miliona tona (8 miliona ntkm).



Slika III. 4. Teretni saobraćaj, milioni tona-km ŽFBH, 2005.-2014.



Slika III.5. Prevezeni teret, tone, ŽFBH, 2007.-2014.

Gustina saobraćaja

Gustina teretnog saobraćaja u FBiH – s oko 1,4 miliona tona po ruta-km – spada među najveće u zemljama regije i skoro petinu više od prosjeka EU. Međutim, gustina putničkog saobraćaja je

vrlo niska – manje od desetine većine zemalja jugoistočne Evrope i manje od 2 procента EU prosjeka.

Tabela 4. Gustina teretnog i putničkog saobraćaja (2014.g. ukoliko nije navedeno drugačije).

	Gustina teretnog saobraćaja (000 tona/ruta-km)	Gustina putničkog saobraćaja (000 putnik/ruta-km)
EU*	1.240	1.870
Poljska	1.690	626
Rumunija	912	420
BiH	1.277	33
ŽFBH	1.475	37
ŽRS	998	28
Hrvatska	814	356
BJR Makedonija	590	115
Crna Gora (2013.g.)	419	293
Srbija	680	162
Albanija	95	18

* - bez Hrvatske

IV.2 Mreža FBiH

Operativna mreža je standardnog kolosijeka (1.435 mm) i većina pruge je s jednim kolosijekom (89 procenata od ukupne). Preko 85 procenata mreže se klasificira kao D4 u smislu UIC kategorije opterećenja, što dozvoljava maksimalno opterećenje od 22,5 tona po osovini. Oko 73 procenta mreže je elektrificirano na 25 kV. Jedini neelektrificirani dio se nalazi u sjeveroistočnom dijelu zemlje, oko Tuzle.

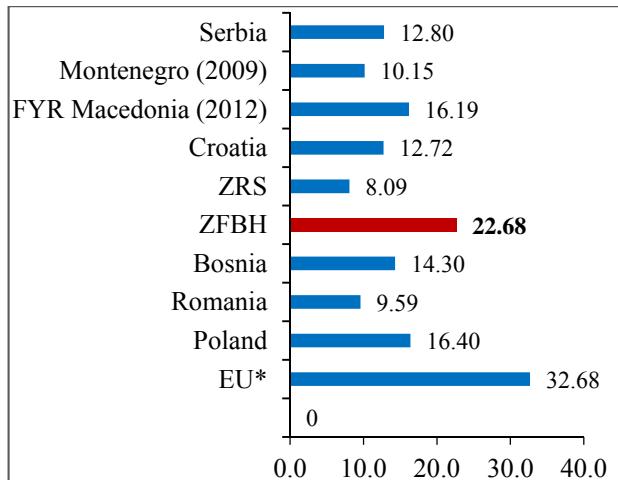
Maksimalna projektirana brzina mreže je generalno 100km/h, međutim, operativna brzina je mnogo niža i u prosjeku iznosi 33 km/h, kao posljedica saobraćajnih uslova, niskog učinka otpreme i kontrole vozova, uključujući zaustavljanje vozova na pružnim prelazima. Na mreži ŽFBiH ima preko 100 pružnih prelaza od kojih je samo 25 aktivno zaštićeno semaforima i/ili rampama.

IV.3 Vozni park ŽFBiH

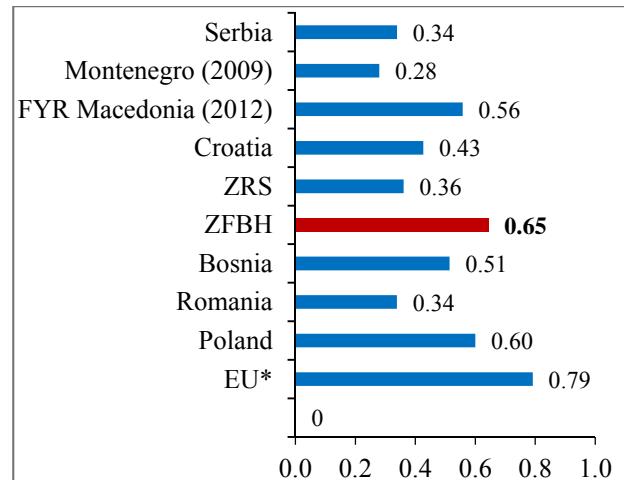
ŽFBiH je u posljednjih dvadeset godina nabavila malo novog voznog parka, uz izuzetak kompozicija teretnih vagona i putničkih Talgo vozova u 2008.g., pri čemu je kupovina Talgo vozova ugovorena preko vlade uz financiranje od Španije i nikad nisu stavljeni u funkciju. Kao rezultat, lokomotive i putnički vagoni su jako stari i generalno u lošem stanju. Broj lokomotiva u funkciji je mali u odnosu na ukupan broj. Od 97 lokomotiva, samo 40 ih je operativno, što je odraz starosne strukture – većina ih prelazi 40 godina. ŽFBiH imaju ukupno u vlasništvu 2.129 teretnih vagona, od kojih je 1.327 u upotrebi, te 27 putničkih vagona, od kojih je samo 15 u upotrebi.

Produktivnost lokomotiva, mjereno kao prometna jedinica po operativnoj lokomotivi je bila 22,68 miliona u 2014.g. Ovaj nivo produktivnosti je najviši među zemljama u regiji s kojima je

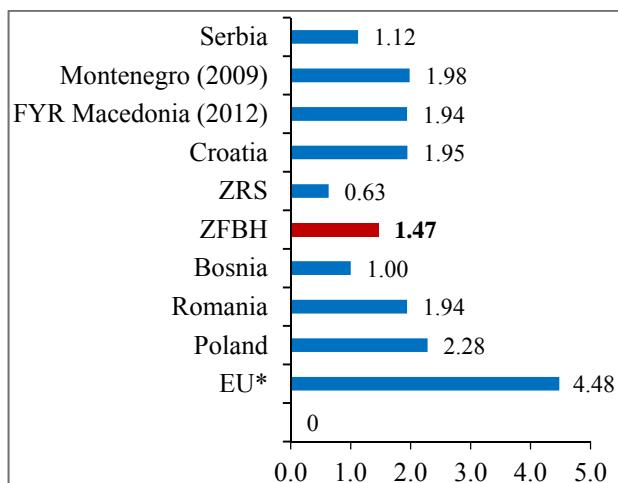
vršeno poređenje, iako niži od EU prosjeka za oko 30 procenata. Slično tome, produktivnost teretnih vagona, mjerena teretnim prometnim jedinicama po ukupnom broju operativnih vagona je najveća među susjednim zemljama, ali nešto ispod EU prosjeka (manja za 18 procenata u 2014.g.). Produktivnost putničkih vagona je u 2014.g. iznosila tek oko 33 procenata EU prosjeka i jedna je od najnižih u regiji.



Slika III. 6. Produktivnost lokomotiva (2014. ukoliko nije navedeno drugačije)



Slika III.8. Produktivnost teretnih vagona (2014. ukoliko nije navedeno drugačije)



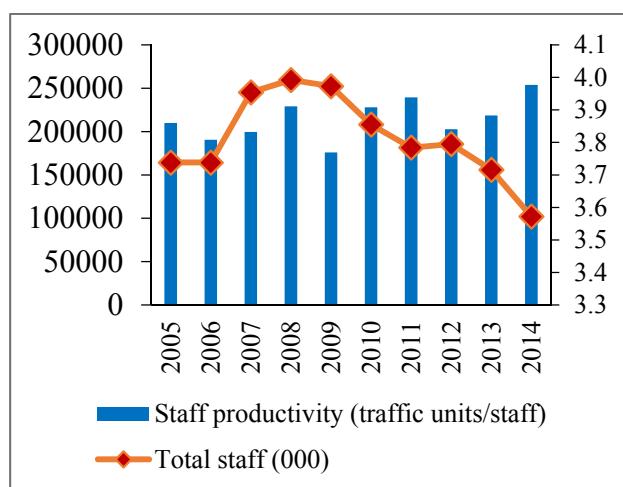
Slika III.9. Produktivnost putničkih vagona (2014. ukoliko nije navedeno drugačije)

IV.4 Kadrovski resursi FBiH

ŽFBiH su u 2014.g. imale 3.537 zaposlenih. Produktivnost radne snage generalno ima trend rasta od 2005.g. kako se postepeno smanjenje broja zaposlenih putem prirodnog odliva, poklapa s određenim povećanjem tereta. Ali prosječan broj prometnih jedinica po zaposlenom je u 2014.g. bio 253.000 – oko 40 procenata od EU prosjeka i niže nego u većini susjednih zemalja, osim Albanije i Srbije.

Tabela III. 5. Produktivnost radne snage po zemlji (2014.g. ukoliko nije navedeno drugačije)

	Ukupno osoblje (000)	Produktivnost osoblja (000 prom. jed./radnik)	Broj zaposlenih po km linije
EU*	1069,0	613	5,1
Poljska	90,0	490	4,7
Rumunija	45,1	318	4,2
BiH	7,0	193	6,8
ŽFBH	3,6	253	5,9
ŽRS (2015)	3,2	146	8,7
Hrvatska	9,3	329	3,6
BJR Makedonija	2,6	188	3,7
Crna Gora	1,0 (procj.)	178	4,0
Srbija	17,1	188	4,5
Albanija	1,1	42	2,7



Slika III.10 Produktivnost radne snage, ŽFBH, 2005.-2014.

IV.5 Financijski učinak ŽFBiH

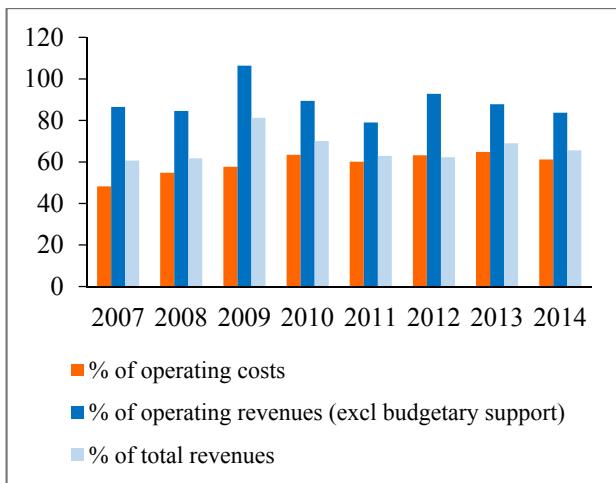
Financijski učinak ŽFBiH ostaje slab uz ostvarivanje financijskih gubitaka svake godine. Ukupni operativni rashodi ŽFBiH premašuju ukupne prihode svake godine tokom perioda 2007.-2014.g., čak i nakon što se uračuna financijska podrška iz entitetskog budžeta. Ukupan nivo prihoda, uključujući i podršku, je dovoljan tek da pokrije gotovinske operativne rashode (operativni omjer je bio 83 procenta u 2014.g.).

Tabela III. 6. ŽFBiH – Financijski učinak (milioni KM)

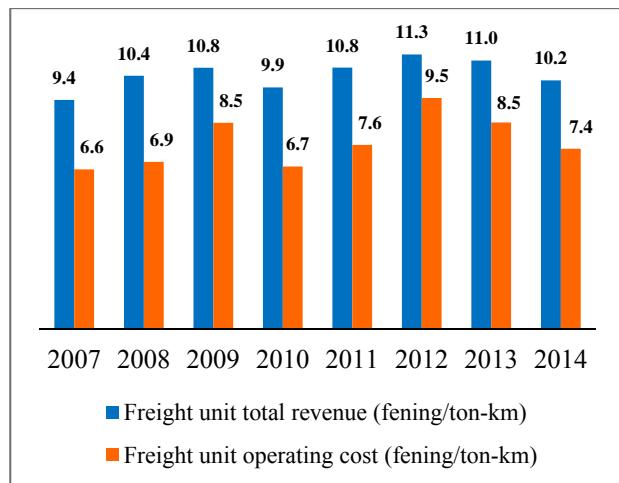
	GODINA							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ukupni prihodi	110,61	134,37	100,92	114,79	125,15	134,05	118,47	121,69
Putnici	2,12	2,72	2,40	2,52	2,61	2,71	1,59	1,43
Teret	58,17	75,18	59,63	70,71	80,94	66,39	70,57	77,70
Ostalo	17,29	20,19	15,04	16,75	16,07	20,86	20,95	16,23
Ukupni operativni prihodi	77,58	98,09	77,06	89,98	99,63	89,95	93,11	95,36
Državni doprinos za poslovanje	33,04	36,29	23,86	24,81	25,53	44,10	25,35	26,33
Putnici	2,00	2,00	1,67	1,70	1,70	1,70	2,00	2,00
Teret		0,50	0,42	0,40	0,40	0,40	0,10	0,10
Infrastruktura	23,10	25,90	17,32	19,24	19,24	19,24	19,24	19,24
Ostalo	7,94	7,89	4,46	3,47	4,19	22,76	4,01	4,99
Ukupni rashodi	151,10	174,06	162,49	155,48	166,64	174,15	152,63	151,20
Materijal	8,80	8,04	6,44	3,27	7,23	4,47	6,36	5,19
Gorivo, el. energija	9,05	11,78	9,32	9,73	11,78	13,88	10,72	11,44
Plate i naknade	67,12	82,97	82,00	80,44	78,73	83,46	81,74	79,83
Usluge vanjskih izvršilaca i ostale usluge	8,59	9,32	6,86	6,64	7,77	5,67	4,65	4,46
Amortizacija	45,49	39,37	37,67	26,75	25,51	24,52	22,62	29,59
Ukupni operativni rashodi	139,05	151,49	142,30	126,83	131,02	131,99	126,09	130,51
Neoperativni rashodi	12,05	22,57	20,19	28,65	35,62	42,15	26,54	20,70
Neto prihod								
S doprinosom entiteta	(40,49)	(39,69)	(61,57)	(40,69)	(41,48)	40,10)	(34,17)	(29,51)
Bez doprinosa entiteta	(73,53)	(75,97)	(85,43)	(65,50)	(67,01)	(84,20)	(59,52)	(55,85)
Operativni omjer								
S doprinosom entiteta	1,21	1,14	1,36	1,11	1,06	1,19	1,11	1,06
Bez doprinosa entiteta	0,85	0,83	1,04	0,87	0,84	0,80	0,87	0,83

Troškovi radne snage čine značajan dio strukture troškova ŽFBiH. Izdvajanja za plate u 2014.g. su iznosila 61 procenat operativnih troškova i 84 procenta komercijalnih prihoda (bez entitetske subvencije), uz rast u apsolutnom smislu od 19 procenta u periodu 2007. – 2014.g. Amortizacija je druga po velični stavka troškova, ali ŽFBiH nema komercijalnih prihoda, niti budžetske podrške za stvarno pokrivanje amortizacije, kao izvora financiranja godišnjeg obnavljana ili investicija. U osnovi svi troškovi rada i održavanja infrastrukture se financiraju iz budžeta, koje u praksi nije dovoljno da bi se izbjeglo pogoršanje stanja infrastrukture.

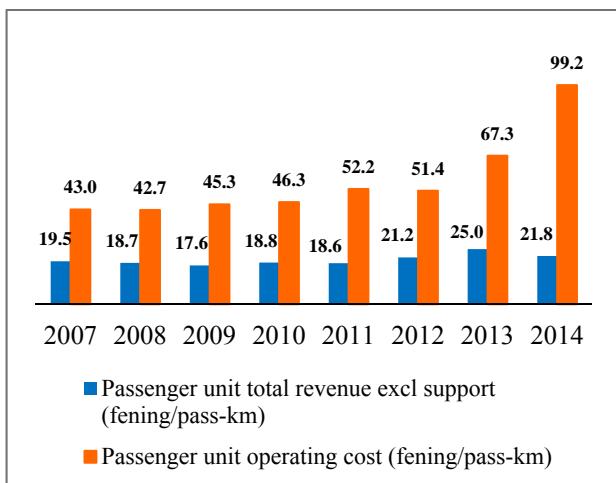
U periodu 2007. – 2014.g., ŽFBiH su ostvarivale višak na prevozu tereta, ali i značajan gubitak na prevozu putnika, čiji je obim naglo opao. Na osnovu alokacije troškova željeznica, ŽFBiH jedinični prihodi za prevoz tereta su porasli s 9,4 feninga u 2007.g. na 10,2 feninga u 2014.g. Jedinični troškovi predstavljaju samo dio jediničnih prihoda, međutim razlika se nešto smanjila – s 30 na 27 procenata mjereno kao dio jediničnih prihoda u periodu 2007. – 2014.g. ŽFBiH jedinični troškovi za putnički prevoz, s 99,2 feninga u 2014.g. znatno prelaze jedinične prihode. Čak i uz budžetsku podršku, putnički jedinični prihodi nisu dovoljni za puno pokrivanje operativnih troškova (razlika je bila 68,3 feninga po putnik-km u 2014.g.). Treba napomenuti da su procjene putničkih troškova i gubitaka koje je uradila Svjetska banka (pogledati Glavni izvještaj Bilješke o politici) znatno veći od onih koje je uradila kompanija.



Slika III.11 Indikatori izdvajanja za plate, ŽFBiH, 2007.-2014.



Slika III.12 Prosječni prihodi i troškovi po teretnoj jedinici, ŽFBH procjene, 2007.-2014.



Slika III.13 Prosječni prihodi i troškovi po putničkoj jedinici, ŽFBH procjene, 2007.-2014.

IV.6 Financijski model ŽFBiH

Tim Svjetske banke je uradio financijski model ŽFBiH za evaluaciju alternativa budućih strategija tokom narednih 10 godina (2016. – 2025.g.) i procjenu ukupnog iznosa koji bi budžet FBiH trebao platiti u cilju financijske održivosti željeznica, putem kombinacije kapitalnih izdataka i neto operativnog deficit-a. Ovaj odjeljak opisuje strukturu inputa financijskog modela predloženog poslovnog plana korištenu za analizu i izvore iz kojih su oni izvedeni. Model daje konsolidirane financijske izvještaje ŽFBiH i bilans stanja za njihova tri glavna sektora (putnici, teret i infrastruktura).

Inputi ŽFBiH modela

Inputi spadaju u pet grupa:

- Opšti ekonomski podaci
- Podaci o teretu i stope rasta
- Operativni podaci
- Financijski podaci (operativni troškovi i početni bilans)
- Podaci o investicijama i financiranju

Sljedeći odjeljak opisuje svaku grupu podataka pojedinačno.

Ekonomske podaci

Oni se sastoje od prognoza inflacije, godišnjeg realnog rasta plata i promjena valutnog kursa između 2015.g. i 2020.g.

Inflacija:

Model daje rezultate u nominalnom smislu (Bilješka o politici, odjeljak B3, prebačeni u konstantne cijene u 2015.g.)

Realne plate:

Realni rast plata je glavni faktor koji utiče na projekcije operativnih troškova, koji kombinira promjenu jediničnog troška rada i prepostavki o promjenama fizičke produktivnosti.

Kurs valuta:

Kurs između eura i KM utiče i na troškove svakog projekta i na troškove servisiranja duga denominiranog u eurima.

Podaci o saobraćaju i stope rasta

Osnovni podaci o saobraćaju uključuju obim iz 2014.g., obim poslova i prihod za putnički i teretni sektor, uz godišnje stope rasta. Osnovne projekcije su urađene nakon diskusija sa ŽFBiH.

Putnici:

Prognoze su zasnovane na trendovima za 2014.g. bez prepostavljenog rasta, osim u slučaju većih investicija za unaprjeđenje nivoa usluga.

Teret:

Projekcije takođe ne predviđaju rast, osim u slučaju većih investicija za unaprjeđenje nivoa teretnih usluga: ipak, scenarij koji pokazuje uticaj ako bi ŽFBiH osvojile dodatni tržišni udio (npr. naftne derivate na Koridoru Vc) je dat u Bilješci o politici.

Prihodi infrastrukture:

Tu su uključene brojne stavke koje se odnose na upravljanje infrastrukturom, kao što su rente, prodaja sekundarnih sirovina, itd. Prepostavljeno je da ove stavke ostaju konstantno proporcionalne prihodima od transporta.

Prihodi infrastrukture obuhvataju i naknadu za pristup pruzi koju plaćaju putnički i teretni prevoz kompaniji za upravljanje infrastrukturom. Oni su utvrđeni po stopama uporedivim s drugim željeznicama u regiji.

Kompenzacija od vlade:

Prepostavlja se da će ŽFBiH nastaviti dobivati od vlade sredstva po osnovu ugovora za pružanje javnih usluga prevoza putnika, kao i po osnovu ugovora za održavanje infrastrukture i servisiranje ranijeg duga prema međunarodnim finansijskim institucijama. Plaćanja po osnovu ugovora za javne usluge su izračunata iz gotovinskog deficita prevoza putnika i infrastrukture (isključujući servisiranje duga).

Operativni podaci

Operativni podaci uključuju glavne parametre koji omogućavaju konverziju projekcija prometa u operativne resurse (wagon-km, voz-km, itd.) koji određuju operativne troškove. Oni su izvedeni iz operativnih statistika ŽFBiH.

Financijski podaci

Financijski podaci se sastoje od tri komponente:

- Sadašnji godišnji operativni troškovi, koji čine osnovu za projicirane rashode
- Projekcije promjena operativnih troškova
- Početni bilans ŽFBiH u cjelini i za tri sektora: teret, putnici i infrastruktura.

Sadašnji operativni troškovi

Sadašnji operativni troškovi su izvedeni iz obračuna ŽFBiH za 2014.g., nadopunjeni posebnim analizama troškova održavanja voznog parka.

Budući operativni troškovi:

Projicirane promjene operativnih troškova imaju dva elementa:

- Promjene jediničnih troškova pružanja određene usluge, npr. jedinični troškovi goriva, jedinični troškovi radne snage za održavanje, itd.

- Promjene broja potrebnih radnih jedinica, kao posljedica promjene obima prometa ili operativnog plana, što utiče na operativne troškove putem prepostavljenih odnosa elemenata troškova.

Početni bilans:

Model uključuje bilans stanja konsolidiranih računa ŽFBiH, na osnovu završnog bilansa za 2014.g. zajedno s nominalnim bilansom stanja za putnički, teretni i infrastrukturni sektor, dobivenim podjelom konsolidiranog bilansa stanja i zanemarivanjem plaćanja i potraživanja između njih.

Investicije i financiranje

Projekcije omogućavaju investicije u vozni park i infrastrukturu. Pretpostavlja se da će ih financirati vlada grantovima, iako model ima mogućnost i uzimanja zajmova, u kom slučaju računa plaćanje kamate i servisiranje duga.

Prepostavke modela

Tabela III.4 rezimira korištene prepostavke inputa. Za neke varijable je korišten samo jedan set prepostavki, dok je za druge, poput produktivnosti radne snage korišteno nekoliko setova. Precizne kombinacije raznih scenarija su date u glavnom tekstu Bilješke o politici.

Table III.4: Rezime pretpostavki inputa finansijskog modela ŽFBiH

	2016.-2020.	2021.-2025.
Generalni		
Realne plate	0 procenata god.	0 procenata god.
Valutni kurs	Pad prema euru 1 procenat god. u 2016.g. smanjujući se na 0,6 procenata god. u 2020.g.	Pad za 0,6 proc. god. prema euru
Inflacija EUR	1,5 procenat u 2016.g., povećavajući se na 1,9 u 2020.g.	1,9 proc. god.
Inflacija u FBiH	2,5 proc. god.	2,5 proc. god.
Promet i prihodi		
Putnički promet		
Osnovna potražnja	0 proc. god rast	0 proc. god rast
Bolje usluge – potražnja	0 proc. god do 2019, 8,7 proc. u 2020.g.	8,7 proc. god cijelo vrijeme
Ukidanje usluga	0 proc. god do 2019. -100 proc u 2020.g.	Nema prometa
Prosječna dužina putovanja	Konstantna	Konstantna
Prosječni realni prirast	Konstantan	Konstantan
Teretni promet		
Osnovna potražnja	Potražnja konstantna, prirast s smanjuje za 1 procenat god.	Kao u 2016.-20.
Poboljšana infrastruktura	Potražnja konstantna do 2017, 5 procenata god. za 'ostali' teret do 2020.	5 procenata god. za 'ostali' teret cijelo vrijeme
Prosječna distanca prevoza	Konstantna	Konstantna
Prosječno povećanje tereta	Smanjuje se za 1 proc. god za Osnovni, konstantan nakon 2015. za slučaj 'unaprijedene infrastrukture'	Smanjuje se za 1 proc. god za Osnovni, konstantan za slučaj 'unaprijedene infrastrukture'
Prihodi od infrastrukture	Konstantna proporcija prihoda od transporta Ne-gotovinski prihodi ispušteni	Kao za period do 2020.
Uplate od vlade	U modelu izračunato kao iznos potreban za pokrivanje deficit-a operativnih troškova	Kao za 2015.-20.
Operativni podaci		
Prevoz	Izvedeno iz operativnih statistika za 2014.g.; faktor obima putnika i korištenja vozog parka zadržan konstantan osim za slučaj većih investicija u putnički	Kao za 2015.-20.
Prevoz – velika ulaganja u prevoz putnika	Zadržano konstantno do 2020	Faktor obima putnika udvostručen između 2020. i 2025.
Pružni km	Konstantno	Konstantno
Finansijski podaci		
Troškovi po aktivnosti	Izvedeni iz obračuna za 2014.g. uz odredene procjene i razvrstavanje detaljnih stavki troškova. Smanjenje jediničnih troškova radne snage u skladu sa scenarijima produktivnosti.	
Produktivnost radne snage		
Osnovna	Konstantan broj radnika	Kao u 2015.-20.
Srednja	3% god smanjenje osoblja do 2020., nezavisno od obima prometa	Kao u 2015.-20.
Velika	Udvostručavanje produktivnosti do 2020.g., uz varijacije obima prometa gdje je prikladno	Poboljšanje produktivnosti radne snage 6% god.
Naknada za pristup	Troškovi pruge vezani za prolazak vozova i korištenje pruge se naplaćuju od putničkog i teretnog prevoza euro 1,50 po voz-km +0,50/000 gtkm i teret euro 2.00 po voz-km+1,00/000 gtkm	Kao u 2015.-20.
Pristup treće strane	Tržišni udio 100 proc. do 2019. Pristup se pretpostavlja od 2020.g. kad se udio ŽFBiH smanjuje na 90 proc.	Tržišni udio se smanjuje za 10 proc. god da bi opao na 50 proc. u 2024. i potom ostao konstantan.

Bilješka o politici željeznica u BiH - Aneski

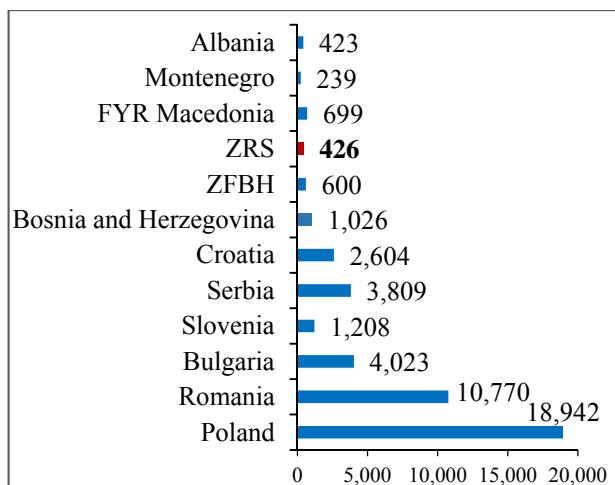
Investicije		
Putnici		
Osnovne	KM 3,5 miliona god - na osnovu sadašnjeg nivoa. Povrat (ROI) 0% (tj. ostaju sadašnji operativni troškovi)	Kao u 2015.-20.
Male	50 proc. Osnovnog slučaja. Povećanje operativnih troškova ekvivalentno ROI od -1% što je odraz neadekvatnih investicija.	Kao u 2015.-20.
Velike	Osnovne investicije od KM 5 miliona god, uz dodatnih KM 10 miliona god od 2018. za nabavku novog vozognog parka. ROI 2% god. KM 90 miliona god između 2017. i 2020. za povećanje linijske brzine na 80 km/h.	Investicije KM 5 miliona god osim 2021., dodatnih KM 10 miliona za novi vozni park
Teret		
Osnovne	KM 3,5 miliona god – na osnovu postojećih nivoa. ROI 0% (tj. ostaju sadašnji operativni troškovi)	Kao u 2015.-20.
Male	50 proc. Osnovnog slučaja. Povećanje operativnih troškova ekvivalentno ROI od -1% što je odraz neadekvatnih investicija.	Kao u 2015.-20.
Velike	KM 7 miliona god. da odrazi nabavku novih lokomotiva i vozognog parka. ROI 3% god.	Kao u 2015.-20., KM 7 miliona god.
Infrastruktura		
Osnovne	KM 5,5 miliona god. – na osnovu sadašnjeg nivoa. ROI 0% (tj. ostaju sadašnji operativni troškovi)	Kao u 2015.-20.
Umjerene	KM 9 miliona u 2017.-20. da odrazi investicije u skretnice i kontrolu vozova. ROI 6% god kao odraz ušteda na operativnim troškovima	KM 5 miliona god uz ROI od 6% god.
Velike	KM 11 miliona god do 2020. kao odraz investicija potrebnih za povećanje učestalosti putničkih usluga ROI 5% god.	KM 9 miliona god uz ROI od 5% god.

ANEKS V: Operativni i finansijski učinak Željeznica Republike Srpske

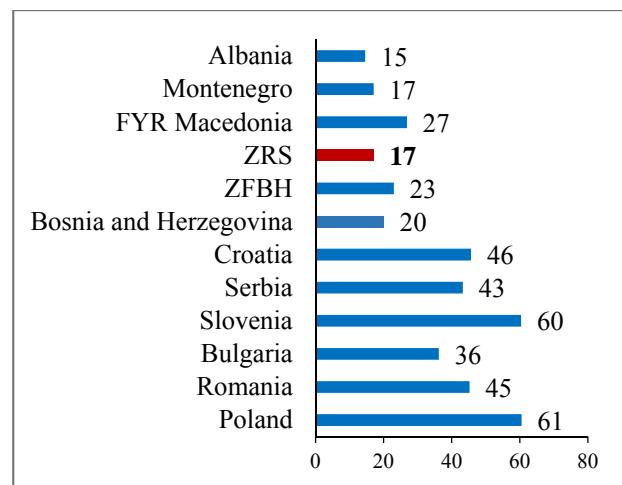
V.1 Uloga željeznica u RS

Dužina i gustina željezničke pruge u RS

Željeznička mreža u Republici Srpskoj se proteže na 426 km, od čega se na 353 km trenutno odvija saobraćaj. To je jedna od najmanjih mreža u regiji zapadnog Balkana⁵⁶, slične je veličine kao u Albaniji. U poređenju s površinom, gustina mreže je jedna najmanjih u regiji, nešto manje od polovine u odnosu na susjedne Hrvatsku i Srbiju, obzirom da se tamo značajan dio mreže sastoji od slabo korištenih ogrankaka. Većina mreže RS se sastoji od entitetskih magistralnih linija.



Slika IV.1 Dužina (ruta) mreže (km), 2014.



Slika IV.7 Gustina željezničke mreže, km/1,000 km², 2014.

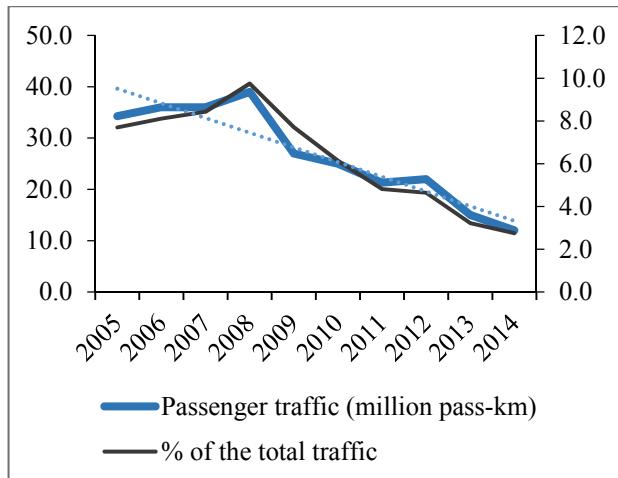
Putnički saobraćaj

ŽRS su u 2014.g. prevezle 168.000 putnika s ukupno 12 miliona putnik-km (na prosječnoj udaljenosti od 71 km). Promet stalno opada nakon vrhunca dostignutog u 2008.g., kada su ŽRS prevezle 727.000 putnika na 39 miliona putnik-km. Kao rezultat, njegov udio u ukupnom međugradskom prevozu u RS se takođe smanjio s 8 procenata u 2005.g. na 3 procenata u 2014.g. uz prebacivanje na cestovni javni prevoz i korištenje privatnih vozila. Do smanjenja je došlo u sva tri segmenta željezničkog tržišta (domaći (unutar-entitetski), međuentitetski i međunarodni), uz najveći pad na domaćem tržištu.

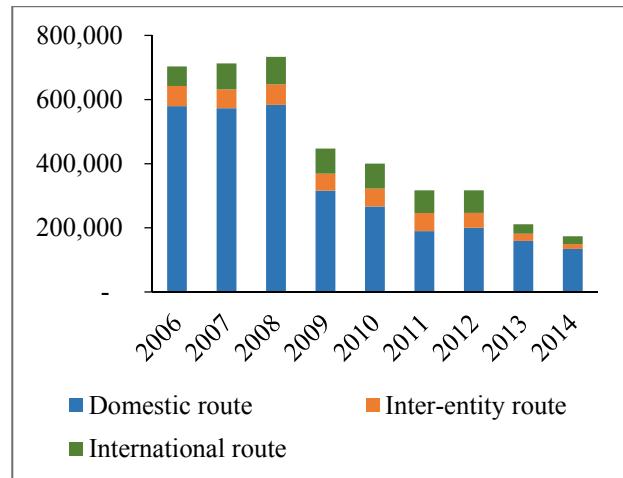
U 2014.g. su domaće rute činile najveći udio prevoza putnika, oko 77 procenata (134.000 putnika), nakon čega slijede međuentitetske rute s 9 procenata (ili 15.000 putnika) i međunarodne rute s 14 procenata (25.000 putnika). Glavne domaće rute su Dobojski-Banja Luka (4 para vozova dnevno), Dobojski – Petrovo Novo (3 para vozova dnevno) i Banja Luka – Dobrljin (2 para vozova dnevno). U 2014.g. na svim tim rutama zajedno je prevezen 91 procent svih domaćih željezničkih putnika uz procijenjen prosječan broj putnika od 14-25 po vozu. Iako međuentitetski vozovi saobraćaju između Sarajeva i Doboja, te Doboja i Tuzle jednom, odnosno dva puta dnevno, oni prevoze vrlo malo međuentitetskih putnika, većina putnika putuje unutar

⁵⁶ Regiju zapadnog Balkana čine Albanija, Bivša jugoslovenska republika Makedonija, Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina i Kosovo.

entiteta. Obzirom na slabu iskorištenost i velike troškove, broj međunarodnih ruta je smanjen s četiri u 2006.g. na jedno povratno putovanje dnevno između Sarajeva i Zagreba, pri čemu većina međunarodnih putnika obavlja relativno kratka prekogranična putovanja. Prosječna iskorištenost vozova na međunarodnim linijama je niska (oko 16 putnika u 2014)⁵⁷ pa su stoga i vozovi mali (obično jedan ili dva vagona).



Slika IV. 8. Putnički promet, milioni putnik-km, ŽRS, 2005.-2014.

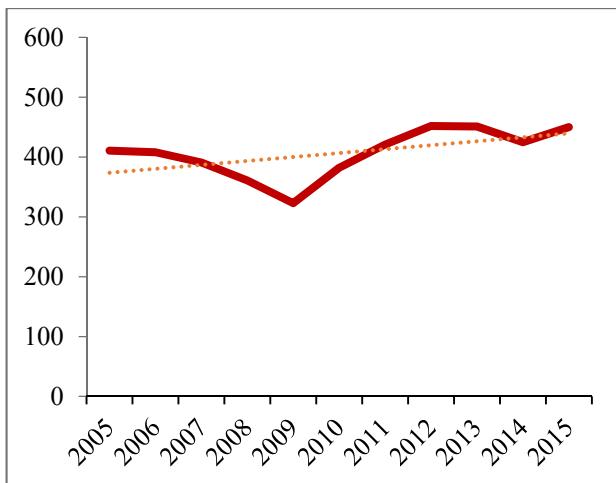


Slika IV. 9. Broj prevezenih putnika, ŽRS, 2006.-2014.

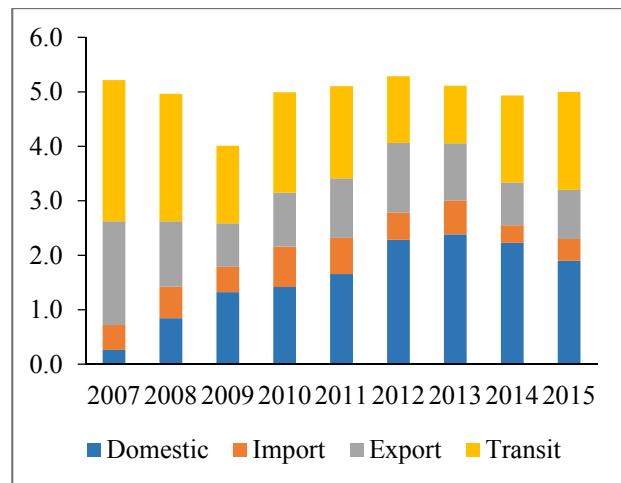
Teretni saobraćaj

ŽRS su u 2015.g. prevezle 5,0 miliona tona s oko 450 miliona neto tona-km (ntkm) (prosječna unutar-entitetska udaljenost od 90 km). Teretni saobraćaj se nešto povećava od 2005.g., osim privremenog pada u 2009.g. koji se poklopio sa svjetskom finansijskom krizom. Domaći prevoz čini 2,3 miliona tona (46 procenata ukupnog) i 331 milion ntkm (74 procenata ukupnih). Uvoz i izvoz zajedno čine 1,0 milion tona (32 miliona ntkm), a tranzit 1,7 miliona tona (87 miliona ntkm).

⁵⁷ Mjereno kao putnik-km/voz-km



Slika IV. 10. Teretni promet, milioni tona-km, ŽRS, 2005.-2015.



Slika IV. 11 Prevezeni teret, tone, ŽRS, 2007.-2015.

U prevozu tereta dominira rasuti teret. Glavne robe su ruda željeza, boksit, aluminij, glinica, lužine i ugalj. Ruda željeza čini oko 40 procenata (ili 2,26 miliona tona) ukupne količine u tonama u 2015.g., i prevozila se na dva pravca Omarska-Zenica (u ŽFBH) i Omarska-Volinja (hrvatska granica) za dalji transport do (uglavnom) Košica u Slovačkoj. Glavni korisnik rude željeza i najveći klijent ŽRS je Arcelor Mittal iz Zenice (2,02 miliona tona prevezeno u 2015.g.). Ostali rasuti teret uključuje ugalj, boksit, aluminij, glinicu i lužine, koji se prevozi na raznim linijama, uglavnom do Aluminija u Novom Zvorniku (0,46 miliona tona u 2015.). Teret koji ide kroz ŽFBiH do i iz luke Ploče uključuje koks i ugalj za GIKIL Novi Lukavac. Ostali teret obuhvata proizvode od željeza iz Željezare Zenica do raznih destinacija, plus relativno male količine rezane građe, otpadnog željeza i hemijskih proizvoda, žitarice, nafta i naftni derivati, šećer i đubrivo; koje su ŽRS u 2015.g. prevezle u ukupnoj količini od 0,69 miliona tona.

Gustina saobraćaja

Gustina teretnog saobraćaja u RS – oko 10,0 miliona tona po km rute – je relativno velika u poređenju sa susjednim zemljama, i oko 80 procenata EU prosjeka. Međutim, gustina putničkog saobraćaja je vrlo niska – manje od desetine većine zemalja jugoistočne Evrope i manje od 2 procenata EU prosjeka.

Tabela IV. 1 Gustina teretnog i putničkog saobraćaja (2014., ukoliko nije navedeno drugačije)

	Gustina teretnog saobraćaja (000 tona/ruta-km)	Gustina putničkog saobraćaja (000 putnik/ruta-km)
EU*	1.240	1.870
Poljska	1.690	626
Rumunija	912	420
BiH	1.277	33
ŽFBH	1.475	37
ŽRS	998	28
Hrvatska	814	356
BJR Makedonija	590	115
Crna Gora (2013)	419	293
Srbija	680	162
Albanija	95	18

* - bez Hrvatske

V.2 Mreža ŽRS

Operativna mreža je standardnog kolosijeka (1.435mm) s jednim kolosijekom na većini pruge (94 procenta od ukupne). Preko 90 procenata aktivne mreže se klasificira kao D4 prema UIC kategorijama opterećenja, što omogućava maksimalno opterećenje od 22,5 tone po osovini. Oko 320 km je elektrificirano na 25kV, pri čemu su jedine neelektrificirane dionice istočno od Doboja. Na nekim dionicama se ne odvija saobraćaj, jer su usluge prekinute ili su privremeno iznajmljene drugim stranama.

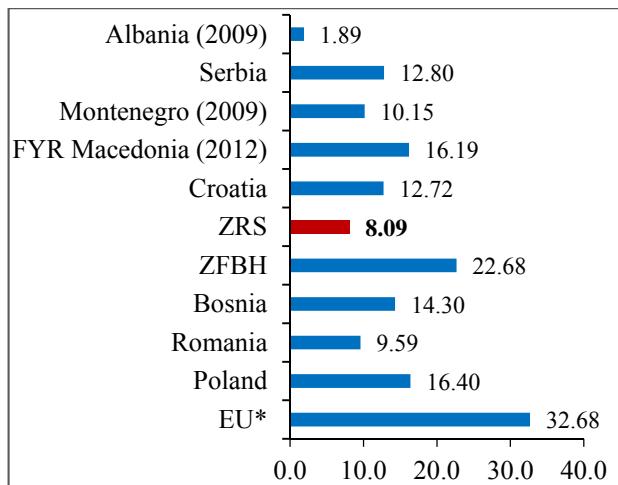
Maksimalna projektirana brzina na mreži je generalno 100km/h, međutim operativna brzina je niža na nekim ogranicima (Novi Grad – Blatna, Omarska – Tomašica) i na dionici između Šamca i Doboja. Te dionice su ili industrijske linije kojima trebaju samo niže brzine, ili imaju krivine koje smanjuju prosječne brzine, linije s minimalnim korištenjem ili privremenim ograničenjima za koja su potrebna dugoročna rješenja. Na mreži ŽRS ima ukupno 278 pružnih prelaza, od kojih su samo 23 zaštićena. Sistem zaštite (signalizacija i sigurnosni sistem) uključuju semafore na glavnim linijama uz izuzetak dionice od Doboja do Zvornika gdje se koristi mehanička signalizacija, ali sa svjetlosnom zaštitom u bojama na stanicama. Ta je zaštita uglavnom ručnog tipa (rukuje otpravnik vozova), ali neke stanice su uvezane automatikom. Na manje korištenim linijama je u upotrebi mehanička signalizacija, osim oko samih stanica. Bez obzira na sistem zaštite, stanice još uvijek koriste 'skretničare' za praćenje ulaska i izlaska vozova na skretnicama, ali ovu je praksi sve teže primjenjivati zbog nedostatka osoblja. U konačnici više ne bi trebalo biti potrebe za ovom funkcijom kada se instalira sofisticiranija signalizacija.

V.3 Vozni park ŽRS

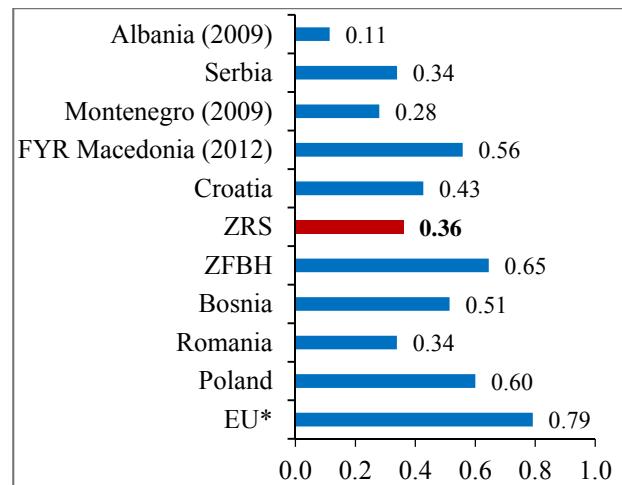
ŽRS je nabavila malo novog vozila u posljednjih dvadeset godina, uz izuzetak kompozicije vagona za prevoz rude željeza iz Omarske. Kao rezultat, vozni park, naročito lokomotive i putnički vagoni, je star i generalno u lošem stanju. Pored toga, vozni park je generalno veći od sadašnjih potreba za prevozom.

Broj lokomotiva koje saobraćaju je relativno mali u odnosu na ukupan broj. Od 73 lokomotive, samo 54 su u funkciji, što je odraz starosne strukture - gdje je većina starija od 40 godina. Operativni vozni park se sastoji od 22 električne lokomotive klase 441, a ostale su dizel (Klase 661, 643 i 642). ŽRS ima ukupno 2.438 teretnih vagona, od čega je 1.167 u funkciji i 69 putničkih vagona, od kojih je samo 11 u funkciji.

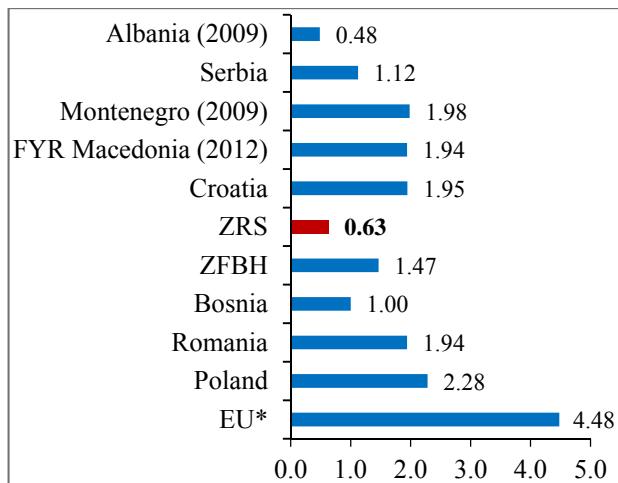
Produktivnost lokomotiva, mjereno kao prometna jedinica po operativnoj lokomotivi je iznosila 8,09 miliona u 2014.g. Taj nivo produktivnosti je niži nego u svim susjednim zemljama i svim zemljama s kojima je vršeno poređenje, osim Albanije. Produktivnost teretnih vagona, mjerena kao teretna prometna jedinica po ukupnom broju operativnih vagona, je uporediva sa susjednim i zemljama iz regije, ali dosta ispod EU prosjeka (za 54 procenta u 2014.g.). Čini se da je produktivnost putničkih vagona još i manja, ako se uporedi s ostalim željeznicama. U 2014.g. je sa samo 0,63 miliona iznosila tek 14 procenta EU prosjeka, što spada među najniže u regiji.



Slika IV. 7. Produktivnost lokomotiva, milion prometnih jedinica/lokomotiva (operativna), (2014.g. ukoliko nije navedeno drugačije)



Slika IV. 8. Produktivnost teretnih vagona, milion prometnih jedinica/vagon (operativni), (2014.g. ukoliko nije navedeno drugačije)



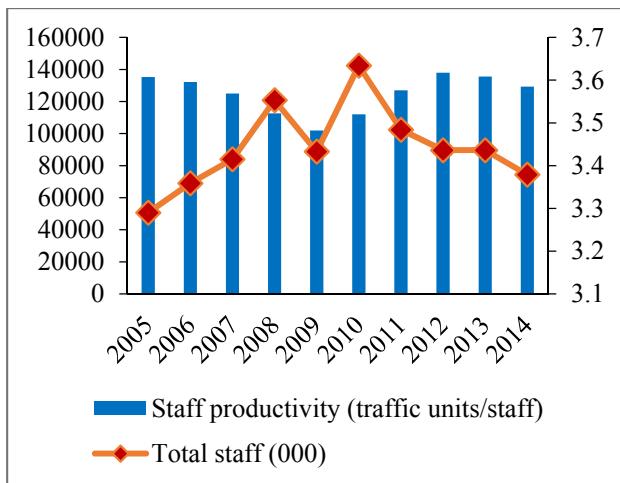
Slika IV. 9. Produktivnost putničkih vagona, milion prometnih jedinica/putnički vagon (operativni), (2014.g. ukoliko nije navedeno drugačije)

V.4 Kadrovski resursi ŽRS

ŽRS su na kraju 2014.g. imale 3.160 zaposlenih, od čega je 2.099 bilo u prevozu, 739 u infrastrukturi i 222 u opštim poslovima (financije, kadrovsko, itd.). Prosječna prometna jedinica po ukupnom broju zaposlenih je u 2015.g. iznosila 146.000 – značajno manje nego u EU i svim ostalim susjednim zemljama osim Albanije. Nakon povećanja u periodu od nekoliko godina nakon 2005.g., produktivnost radne snage opada nakon 2010.g. ŽRS imaju najveći broj osoblje/ruta-km među svim željeznicama u regiji.

Tabela IV.2. Produktivnost radne snage po zemljama (2014.g., ukoliko nije navedeno drugačije)

	Ukupno osoblje (000)	Produktivnost osoblja (000 prom. jed./radnik)	Broj radnika po km linije
EU*	1069,0	613	5,1
Poljska	90,0	490	4,7
Rumunija	45,1	318	4,2
BiH	7,0	193	6,8
ŽFBH	3,6	253	5,9
ŽRS (2015)	3,2	146	8,7
Hrvatska	9,3	329	3,6
BJR Makedonija	2,6	188	3,7
Crna Gora (2013)	1,0 (procj.)	178	4,0
Srbija	17,1	188	4,5
Albanija	1,1	42	2,7



Slika IV.10. Produktivnost radne snage, ŽRS, 2005.-2014.

V.5 Financijski učinak ŽRS

Financijski učinak ŽRS ostaje slab uz ostvarivanje financijskih gubitaka svake godine. Ukupni operativni rashodi ŽRS prelaze ukupne prihode svake godine u periodu 2007. – 2014.g. čak i nakon uzimanja u obzir podrške od entitetskog budžeta. Nivo ukupnih prihoda, uključujući tu podršku je bio dovoljan tek za pokrivanje gotovinskih rashoda (operativni omjer je bio 93 procenta u 2014.g.), i ostao je relativno stabilan tokom tog perioda uglavnom zbog usklađivanja nivoa budžetske podrške.

Tabela IV.3. Financijski učinak ŽRS (milioni KM)

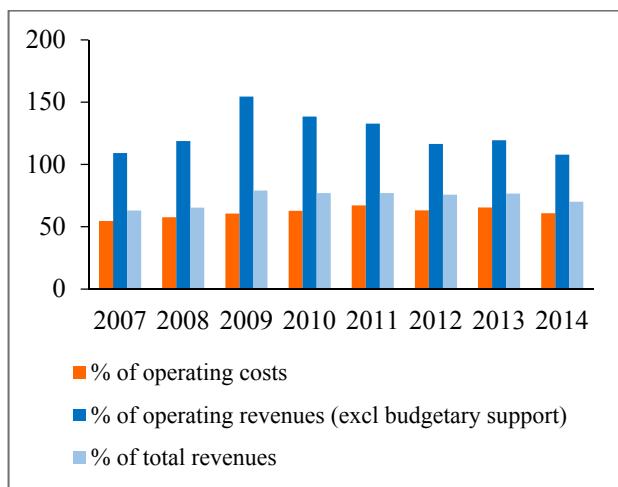
	GODINA							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ukupni prihodi	65,12	72,14	66,51	72,06	77,08	71,39	69,77	71,38
Putnici	1,87	2,13	1,87	2,09	1,58	2,24	1,79	0,85
Teret	32,65	33,81	27,74	35,04	38,84	41,51	40,91	41,44
Ostalo	3,11	3,71	4,42	2,94	4,26	2,64	2,07	4,09
Ukupni operativni prihodi	37,63	39,65	34,02	40,06	44,68	46,39	44,77	46,38
Državni doprinos za poslovanje	27,49	32,49	32,49	32,00	32,40	25,00	25,00	25,00
Putnici	6,93	3,93	3,93	3,78	3,65	2,81	7,04	7,89
Teret	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Infrastruktura	20,55	28,55	28,55	28,22	28,76	22,19	17,96	17,11
Ostalo	79,52	87,82	94,13	96,07	101,13	98,85	96,78	110,53
Ukupni rashodi	7,23	7,86	8,00	5,57	4,91	5,20	5,28	5,58
Materijal	4,88	5,06	4,33	4,89	5,91	6,01	4,84	4,38
Gorivo, el. energija	41,07	47,13	52,57	55,49	59,35	54,04	53,47	50,02
Plate i naknade	9,70	7,15	7,45	9,89	6,57	8,13	6,10	6,51
Usluge varjiskih izvršilaca i ostale usluge	13,37	14,63	14,34	12,51	11,59	12,11	12,00	15,68
Amortizacija	76,25	81,83	86,70	88,36	88,33	85,49	81,69	82,17
Ukupni operativni rashodi	3,27	5,99	7,43	7,72	12,79	13,36	15,08	28,37
Neoperativni rashodi								
Neto prihod	(13,79)	(14,57)	(26,51)	(20,33)	(18,51)	(21,37)	(23,06)	(33,80)
S doprinosom entiteta	(41,21)	(47,06)	(58,99)	(52,33)	(50,91)	(47,37)	(48,06)	(58,80)
Bez doprisona entiteta								
Operativni omjer	0,97	0,93	1,09	1,05	1,00	1,03	1,00	0,93
S doprinosom entiteta	1,67	1,69	2,13	1,89	1,72	1,58	1,56	1,43

Troškovi radne snage predstavljaju značajan udio u strukturi troškova ŽRS. U 2014.g. su izdvajanja za plate iznosila 64 procenata operativnih troškova i 108 procenata komercijalnih prihoda (bez entitetskih subvencija), rastući od 2014.g. u apsolutnom smislu za 22 procenta. Amortizacija je druga stavka troškova po veličini, ali ŽRS nemaju komercijalne prihode, ni budžetsku podršku za stvarno financiranje stavke amortizacije, kao izvora financiranja za godišnje obnavljanje ili investicije. Ustvari, svi troškovi rada i održavanja infrastrukture se financiraju iz budžeta.

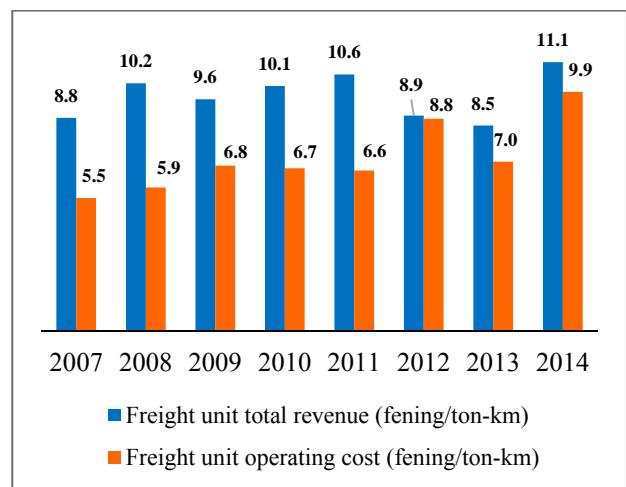
ŽRS su u periodu 2007. – 2014.g. ostvarile višak na poslovima prevoza tereta, ali i značajan gubitak na prevozu putnika, čiji je obim naglo opao. Na osnovu procjena kompanije, jedinični prihodi ŽRS za transport tereta su povećani s 8,8 feninga⁵⁸ u 2007.g. na 11,1 fening u 2014.g. Jedinični troškovi ostaju tek dio jediničnih prihoda, međutim razlika se smanjuje – s 40 na 11 procenata mjereno kao dio jediničnih prihoda u periodu 2007. – 2014.g. Jedinični troškovi ŽRS za putnički prevoz, od 64,3 feninga u 2014.g. su znatno prelazili jedinične prihode. Čak i uz budžetsku podršku, jedinični prihodi su jedva dovoljni za potpuno porkivanje operativnih troškova u 2014.g. (negativna razlika u periodu 2007.-2011. je iznosila čak 60 feninga). Treba

⁵⁸ KM 1 = 100 feninga

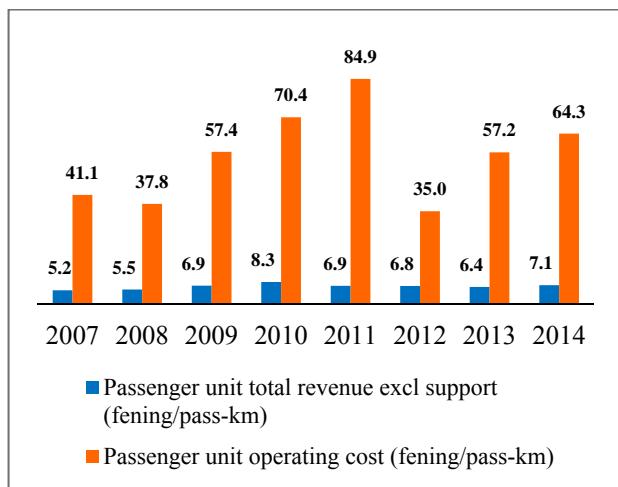
napomenuti da su procjene troškova i gubitaka putničkog prevoza koje je uradila Svjetska banka (Glavni tekst Bilješke o politici) znatno veći od onih koje je uradila kompanija.



Slika IV.11. Indikatori izdataka za plate, ŽRS, 2007.-2014.



Slika IV.12 Prosječni prihodi i troškovi po teretnoj jedinici, ŽRS, 2007.-2014.



Slika IV.13. Prosječni prihodi i troškovi po putničkoj jedinici, ŽRS, 2007.-2014.

U periodu 2009.-2013.g. ŽRS su ulagale u prosjeku 20 miliona KM u željezničku infrastrukturu i vozni park. Investicije u infrastrukturu (66 miliona KM u ukupno tokom 6 godina) su se uglavnom odnosile na remont i rehabilitaciju pruge i modernizaciju sistema signalizacije i telekomunikacije na određenim dionicama. Ulaganja u vozni park su bila nešto skromnija – 50 miliona KM u periodu 2009.-2013.g. i financirana je nabavka novog ili rehabilitacija postojećeg vozognog parka. ŽRS su to financiranje osigurale iz domaćih i stranih zajmova.

Stalni finansijski gubici su onemogućili ŽRS da financiraju značajniji udio svojih kapitalnih rashoda, kao i da u potpunosti financiraju svoj dug. Kao rezultat, obaveze servisiranja duga u ime ŽRS izvršava entitetska vlada, ali tereti račun željeznica. Pored plaćanja zajmova, ŽRS

dobivaju i godišnje subvencije za infrastrukturu, ali taj je iznos tokom godina smanjen s preko 28 miliona KM na 17 miliona KM u 2014.g.

V.6 Financijski model ŽRS

Tim Svjetske banke je uradio financijski model ŽRS za evaluaciju alternativa budućih strategija tokom narednih 10 godina (2016. – 2025.g.) i procjenu ukupnog iznosa koji bi budžet ŽRS trebao platiti u cilju financijske održivosti željeznica, putem kombinacije kapitalnih izdataka i neto operativnog deficit-a. Ovaj odjeljak opisuje strukturu inputa financijskog modela predloženog poslovnog plana korištenu za analizu i izvore iz kojih su oni izvedeni. Model daje konsolidirane financijske izvještaje ŽRS i bilans stanja za njihova tri glavna sektora (putnici, teret i infrastruktura).

Inputi ŽRS modela

Inputi spadaju u pet grupa:

- Opšti ekonomski podaci
- Podaci o teretu i stope rasta
- Operativni podaci
- Financijski podaci (operativni troškovi i početni bilans)
- Podaci o investicijama i financiranju

Sljedeći odjeljak opisuje svaku grupu podataka pojedinačno.

Ekonomske podaci

Oni se sastoje od prognoza inflacije, godišnjeg realnog rasta plata i promjena valutnog kursa između 2015.g. i 2020.g.

Inflacija:

Model daje rezultate u nominalnom smislu (Bilješka o politici, odjeljak C3, pretvoreni u konstantne cijene iz 2015.g.)

Realne plate:

Realni rast plata je glavni faktor koji utiče na projekcije operativnih troškova, koji kombinira promjenu jediničnog troška rada i prepostavki o promjenama fizičke produktivnosti.

Kurs valuta:

Kurs između eura i KM utiče i na troškove svakog projekta i troškove servisiranja duga denominiranog u eurima.

Podaci o saobraćaju i stope rasta

Osnovni podaci o saobraćaju uključuju obim iz 2014.g., obim poslova i prihod za putnički i teretni sektor, uz godišnje stope rasta. Osnovne projekcije su urađene nakon diskusija sa ŽRS.

Putnici:

Prognoze su zasnovane na trendovima za 2014.g. bez pretpostavljenog rasta, osim u slučaju većih investicija za unaprjeđenje nivoa usluga.

Teret:

Ne predviđa se rast obima prevoza tereta.

Prihodi infrastrukture:

Tu su uključene brojne stavke koje se odnose na upravljanje infrastrukturom, kao što su rente, prodaja sekundarnih sirovina, itd. Pretpostavljeno je da ove stavke ostaju konstantno proporcionalne prihodima od transporta.

Prihodi infrastrukture obuhvataju i naknadu za pristup pruzi koju plaćaju putnički i teretni prevoz kompaniji za upravljanje infrastrukturom. Oni su utvrđeni po stopama uporedivim s drugim željeznicama u regiji.

Kompenzacija od vlade:

Pretpostavlja se da će ŽRS nastaviti dobivati od vlade sredstva po osnovu ugovora za pružanje javnih usluga prevoza putnika kao i po osnovu ugovora za održavanje infrastrukture i servisiranje ranijeg duga prema međunarodnim finansijskim institucijama. Plaćanja po osnovu ugovora za javne usluge su izračunata iz gotovinskog deficita prevoza putnika i infrastrukture (isključujući servisiranje duga).

Operativni podaci

Operativni podaci uključuju glavne parametre koji omogućavaju konverziju projekcija prometa u operativne resurse (vagon-km, voz-km, itd.) koji određuju operativne troškove. Oni su izvedeni iz operativnih statistika ŽRS.

Financijski podaci

Financijski podaci se sastoje od tri komponente:

- Sadašnji godišnji operativni troškovi, koji čine osnovu za projicirane rashode
- Projekcije promjena operativnih troškova
- Početni bilans ŽRS u cjelini i za tri sektora: teret, putnici i infrastruktura.

Sadašnji operativni troškovi

Sadašnji operativni troškovi su izvučeni iz obračuna ŽRS za 2014.g., nadopunjeni posebnim analizama troškova održavanja voznog parka.

Budući operativni troškovi:

Projicirane promjene operativnih troškova imaju dva elementa:

- Promjene jediničnih troškova pružanja određene usluge, npr. jedinični troškovi goriva, jedinični troškovi radne snage za održavanje, itd.
- Promjene broja potrebnih radnih jedinica kao posljedica promjene obima prometa ili operativnog plana, što utiče na operativne troškove putem pretpostavljenih odnosa elemenata troškova.

Početni bilans:

Model uključuje bilans stanja konsolidiranih računa ŽRS, na osnovu završnog bilansa za 2014.g. zajedno s nominalnim bilansom stanja za putnički, teretni i infrastrukturni sektor dobivenim podjelom konsolidiranog bilansa stanja i zanemarivanjem plaćanja i potraživanja između njih.

Investicije i financiranje

Projekcije omogućavaju investicije u vozni park i infrastrukturu. Pretpostavlja se da će ih financirati vlada grantovima, iako model ima mogućnost i uzimanja zajmova, u kom slučaju računa plaćanje kamate i servisiranje duga.

Pretpostavke modela

Tabela IV.4 rezimira korištene pretpostavke inputa. Za neke varijable je korišten samo jedan set pretpostavki, dok je za druge, poput produktivnosti radne snage korišteno nekoliko setova. Precizne kombinacije raznih scenarija su date u Odjeljku C3 Bilješke o politici

Tabela IV.4. Rezime pretpostavki inputa finansijskog modela ŽRS

	2016.-2020.	2021.-2025.
Generalni		
Realne plate	0 procenata god.	0 procenata god.
Valutni kurs	Pad prema euru 1 procenat god. u 2016.g. smanjujući se na 0,6 procenata god. u 2020.g.	Pad za 0,6 proc. god. prema euru
Inflacija EUR	1,5 procenat u 2016.g., povećavajući se na 1,9 u 2020.g.	1,9 proc. god.
Inflacija u FBiH	2,5 proc. god.	2,5 proc. god.
Promet i prihodi		
Putnički promet		
Osnovna potražnja	0 proc. god rast	0 proc. god rast
Bolje usluge – potražnja	0 proc. god do 2019, 8,7 proc. u 2020.g.	8,7 proc. god cijelo vrijeme
Ukidanje usluga	0 proc. god do 2019. -100 proc u 2020.g.	Nema prometa
Prosječna dužina putovanja	Konstantna	Konstantna
Prosječni realni prirast	Konstantan	Konstantan
Teretni promet		
Osnovna potražnja	Potražnja konstantna, prirast se smanjuje za 1 procenat god.	Potražnja konstantna
Poboljšana infrastruktura	Potražnja konstantna do 2017, 3 procenata god. za 'ostali' teret do 2020.	3 procenata god. za 'ostali' teret cijelo vrijeme
Prosječna distanca prevoza	Konstantna	Konstantna
Prosječno povećanje tereta	Smanjuje se za 1 proc. god za Osnovni, konstantan nakon 2015. za slučaj 'unaprijedene infrastrukture'	Smanjuje se za 1 proc. god za Osnovni, konstantan za slučaj 'unaprijedene infrastrukture'
Prihodi od infrastrukture	Konstantna proporcija prihoda od transporta Ne-gotovinski prihodi ispušteni	Kao za period do 2020.
Uplate od vlade	U modelu izračunato kao iznos potreban za pokrivanje deficit-a operativnih troškova	Kao za 2015.-20.
Operativni podaci		
Prevoz	Izvedeno iz operativnih statistika za 2014.g.; faktor obima putnika i korištenja vozog parka zadržan konstantan osim za slučaj većih investicija u putnički	Kao za 2015.-20.
Prevoz – velika ulaganja u prevoz putnika	Zadržano konstantno do 2020.	Faktor obima putnika udvostručen između 2020. i 2025.
Pružni km	Konstantno	Konstantno
Finansijski podaci		
Troškovi po aktivnosti	Izvedeni iz obračuna za 2014.g. uz odredene procjene i razvrstavanje detaljnih stavki troškova. Smanjenje jediničnih troškova radne snage u skladu sa scenarijima produktivnosti.	
Produktivnost radne snage		
Osnovna	Konstantan broj radnika	Kao u 2015.-20.
Srednja	3% god smanjenje osoblja do 2020., nezavisno od obima prometa	Kao u 2015.-20.
Velika	Udvostručavanje produktivnosti do 2020.g., uz varijacije obima prometa gdje je prikladno	Poboljšanje produktivnosti radne snage 3% god.
Naknada za pristup	Troškovi pruge vezani za prolazak vozova i korištenje pruge se naplaćuju od putničkog i teretnog prevoza euro 1,50 po voz-km +0,50/000 g/km i teret euro 2,00 po voz-km+1,00/000 g/km	Kao u 2015.-20.
Pristup treće strane	Tržišni udio 100 proc. do 2019. Pristup se prepostavlja od 2020.g. kad se udio ŽFBiH smanjuje na 90 proc.	Tržišni udio se smanjuje za 10 proc. god da bi opao na 50 proc. u 2024. i potom ostao konstantan.

Bilješka o politici željeznica u BiH - Aneski

Investicije		
Putnici		
Osnovne	KM 3 miliona god - na osnovu sadašnjeg nivoa. Povrat (ROI) 0% (tj. ostaju sadašnji operativni troškovi)	Kao u 2015-20
Male	50 proc. Osnovnog slučaja. Povećanje operativnih troškova ekvivalentno ROI od -1% što je odraz neadekvatnih investicija.	Kao u 2015-20
Velike	KM 2 miliona god do 2020.g., potom KM 8 miliona god održavajući nabavku novog vozog parka. ROI 3% god.	Kao u 2020, KM 8 miliona god.
Teret		
Osnovne	KM 4,5 miliona god – na osnovu postojećih nivoa. ROI 0% (tj. ostaju sadašnji operativni troškovi)	Kao u 2015-20
Male	50 proc. Osnovnog slučaja. Povećanje operativnih troškova ekvivalentno ROI od -1% što je odraz neadekvatnih investicija.	Kao u 2015-20
Velike	KM 9 miliona god. da odrazi nabavku novih lokomotiva i vozog parka. ROI 3% god.	Kao u 2020, KM 9 miliona god.
Infrastruktura		
Osnovne	KM 5 miliona god. – na osnovu sadašnjeg nivoa. ROI 0% (tj. ostaju sadašnji operativni troškovi)	Kao 2015-20
Umjerene	KM 9 miliona u 2017.-20. da odrazi investicije u skretnice i kontrolu vozova. ROI 6% god kao odraz ušteda na operativnim troškovima	KM 6 miliona god uz ROI od 6% god.
Velike	KM 9 miliona god do 2020. kao odraz investicija potrebnih za povećanje učestalosti putničkih usluga ROI 4% god.	KM 9 miliona god uz ROI od 4% god.

