



МОДЕЛ ЈАВНОГ ПРЕВОЗА ПУТНИКА У ИНТЕГРИСАНОМ СИСТЕМУ MODEL OF PUBLIC PASSENGERS TRANSPORTATION IN INTEGRATED TRANSPORT SYSTEM

Стефан Ђорђевић, Милан Симеуновић, Факултет техничких наука, Нови Сад

Област – САОБРАЋАЈ

Кратак садржај – Слично осталим комуналним делатностима, ЈГПП не може функционисати на комерцијалној основи. Оваква позиција ЈГПП-а, са једне стране и потреба да се што пре изврши либерализација тржишта, инспирисале су развој различитих модела организације и управљања тржиштем. Циљ је наметнути превознику „обавезу јавног превоза“, и за то одредити одређену новчану надокнаду

Кључне речи: Јавни превоз, уговор о јавним услугама, модел организације, транспортно тржиште, финансирање јавног превоза

Abstract – Similar to other public utilities, public urban and suburban passenger transport can not function on a commercial basis. This position of the public transport, on the one hand, and the need to carry out the liberalization of the market as soon as possible, inspired the development of various models of organization and market management. The aim is to impose an operator the "public service obligation", and to determine a certain amount of compensation.

Keywords: Public transport, public service contract, model of organization, transport market, public transport financing.

1. УВОД

Систем ЈГПП-а један је од фактора социјалног, економског и културног развоја савремених градова, па се сходно томе и третира као комунална делатност од општег друштвеног интереса. С обзиром да подразумева пружање услуга одређеним социјално идентификованим категоријама корисника где су трошкови пружања саме услуге већи од накнаде, ова делатност нема стандардне економске карактеристике и не може бити профитабилна.

У развијеним земљама ЕУ, активна финансијска подршка јавног превоза прихваћена је и представља део укупне политике града, односно региона и државе према систему ЈГПП-а. Сходно политици коју води, ЕУ је последње две деценије развила различите моделе за обављање услуга ЈГПП-а у свим видовима превоза, а посебно у друмском и железничком.

Посебан акценат стављен је на систем PSO (eng. Public Service Obligation).

НАПОМЕНА:

Овај рад проистекао је из мастер рада чији ментор је био др Милан Симеуновић, ван. проф.

2. УРЕДБА БР. 1370/2007 („PSO Regulation“)

Уредба 1370/2007 Европског Парламента и Савета, „обавезу обављања јавне услуге“ (PSO) дефинише као захтев који надлежно јавно тело одређује да би осигурало обављање услуга јавног превоза које су од општег интереса и које превозник, када би узео у обзир само своје комерцијалне интересе не би преузео или не би преузео у истом опсегу или под истим условима, без накнаде. Уредба се односи на друмски и железнички путнички саобраћај, као и на јавни превоз путника пловним путевима. Уредба строго прописује обавезу закључивања уговора о јавном превозу и услове под којима се превозницима врши надокнада за обављање услуга јавног превоза.

У том смислу, у члану 1. Уредбе, предвиђена су два важна елемента:

1. обавеза финансирања услуга јавног превоза које су део PSO.
2. накнада може бити финансијске природе и/или део доделе посебних права.

Члан 3. предвиђа да се пружање услуга јавног превоза јасно и транспарентно дефинише уговором о јавним услугама. Додела уговора врши се путем јавног тендера и у складу са законом Уније о јавним уговорима и концесијама. Изузетак су регионалне железничке услуге (осим метро система и трамваја) и уговори малих вредности, где је могућа, уз одређена ограничења, директна додела уговора без покретања јавног тендера.

3. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЈАВНОГ ПРЕВОЗА

На основу прегледа доступне литературе, и на основу препорука ментора овог рада, може се закључити да постоје три основне групе модела организовања тржишта система ЈГПП:

1. *Класичан модел* – модел регулисаног режима јавног монопола у ЈГПП-у. Углавном доминира у системима ЈГПП-а где је превозник у власништву града
2. *Модел режима ограничене конкуренције* – код овог модела постоје две варијанте модела и то: на различитим облицима тендера на нивоу линија и са најчешћим избором превозника са најнижом ценом (тзв. Скандинавски модел) или на уговору за управљањем мрежом линија (тзв. Француски модел).
3. *Модел дерегулисаног система ЈГПП-а* – ово је модел слободног тржишта који се заснива на

конкуренцији између превозника за поједине линије. Ови модели су примењени углавном у Великој Британији (ван Лондона).

Уважавајући структуру и негативне ефекте модела дерегулисаног система, његово даље разматрање као могуће алтернативе у даљем раду биће искључено.

4. ПРЕДЛОГ МОДЕЛА УГОВАРАЊА У ЈАВНОМ ПРЕВОЗУ ЗА НАШЕ УСЛОВЕ

Светска искуства говоре да је главни инструмент спровођења обавезе јавног превоза уговор којим се прецизно одређује институционални однос између органа власти и оператера/превозника.

4.1. Правни оквир

Делатност градског и приградског превоза је комунална делатност од општег интереса и обухвата јавни линијски превоз путника аутобусом, тролејбусом, трамвајем, метроом, жичаром, путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе као и обезбеђивање места за укрцавање и искрцавање путника.

Поверавање обављања јавног градског и приградског превоза врши се на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће.

Према Закону о комуналним делатностима, на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целисти или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују се одредбе закона којима се уређује јавно-приватно партнерство и концесије. Поступак доделе јавног уговора за ЈПП, са или без елемената концесије, покреће се објављивањем јавног позива. Избор превозника – приватног партнера – спроводи се као поступак јавне набавке одређен законом којим се уређују јавне набавке или као поступак давања концесије одређен законом о ЈПП и концесијама.

4.2. Услови за учешће на јавном конкурс

Услови за учешће на јавном конкурс дефинисани су члановима 75. и 76. Закона о јавним набавкама и могу бити обавезни и додатни које наручилац одређује у конкурсној документацији увек када је то потребно.

4.3. Трошкови и приходи

Реални трошкови функционисања система остварују се на основу обима и квалитета превозне услуге добијених у оквиру пројектованог превозног процеса.

Потребан приход који треба да се обезбеди, треба да покрије реалне трошкове функционисања система – оперативни трошкови везани за реализацију пројектованог превозног процеса, као и да омогући развој и модернизацију истог (набавка нових возила, развој савремених информационалних система, и сл.).

Изворе финансирања јавног градског и приградског превоза путника чине средства добијена од:

- наплаћених услуга превоза - продаје појединачних карата, претплатних карата (полумесечних и месечних), итд.
- издвајања из буџета Града – субвенције и доплате,
- других средстава.

Превозник има право на накнаду за извршене услуге превоза. На основу реалних трошкова превозник формира јединичну цену транспортног рада по возилокилометру и она представља понуђену цену на јавном конкурс. Цена услуге – јединична цена транспортног рада по возилокилометру, њена структура и начин обрачуна саставни су део уговора и исту је могуће кориговати током периода реализације уговора, а на основу промене одређених параметара као што су:

- средњи курс евра,
- пораст потрошачких цена,
- бруто просечна месечна зарада по запосленом,
- цена горива.

Месечни приход превозника дефинише се на основу реализације уговореног обима превоза (пређених километара, часова рада и сл.) и јединичне цене транспортног рада по возилокилометру. Као саставни део уговора, могу се прописати и додатни подстицаји превознику, којима ће се кориговати (увекати или умањити) месечни приход:

- дневни, месечни пенали који се обрачунавају на име процента реализације уговореног обима превоза;
- уговорене казне које се односе на неправилно и супротно одредбама уговора, вршење уговорених обавеза;
- подстицаји на име повећања квалитета превозне услуге – старост и квалитет возног парка, однос возног особља према путнику, перцепција корисника услуге, и сл.

Да би се утврдила очекивана цена коштања услуге јавног превоза, потребно је утврдити реалне, оперативне трошкове превозника. У стручној литератури могуће је наћи различите методологије и приступе у обрачуна ових трошкова, међутим они се могу класификовати на следећи начин:

- трошкови зарада и доприноса запослених;
- трошкови потрошње горива;
- трошкови осигурања путника;
- трошкови осигурања и регистрације возила;
- трошкови амортизације;
- трошкови потрошње и замене гума;
- трошкови редовног одржавања возила;
- трошкови редовних сервиса препоручених од стране произвођача у односу на пређену километражу возила;
- трошкови амортизације објекта за смештај и одржавање возила;
- остали трошкови (порез и осигурање имовине, канцеларијски и потрошни материјал, комуналне услуге, и тд.)

4.4. Субвенције и дотације

Финансирање система ЈГПП-а организује се у функцији надокнаде недостајућих средстава, односно надокнаде прихода а не текућих трошкова пословања. Висина недостајућих средстава представља основни показатељ пословања предузећа, односно компаније која се бави организовањем тржишта услуга јавног превоза.

С тим у вези, потребно је предузети мере у циљу одржавања продаје карата на што вишем нивоу и тиме утицати на повећање прихода, односно на смањење недостајућих средстава, као што су:

- систем активне контроле рада возног особља;
- систем активне контроле путника;
- активно праћење остварених путовања и анализа саобраћајне потражње могу дати резултате на основу којих је могуће константно усклађивати превозне капацитете и превозне захтеве;
- захтеви у погледу квалитета возних јединица – старост возила, еуро тип мотора, врста погонског горива (дизел, ЦНГ, електромотори и сл.), могу утицати на смањење оперативних трошкова превозника, а самим тим и на смањење јединичне цене транспортног рада која се плаћа превознику.

4.5. Расподела ризика у систему

Уговори у јавном превозу издвајају различите врсте ризика, међутим због великог утицаја на финансијске аспекте система, у стручној литератури опште је прихваћено да се као основни ризици посебно издвајају трошковни (производни) и ризик остваривања профита.

Трошковни, односно производни ризици везани су за обрачун трошкова приликом закључивања уговора о јавном превозу, на основу којих се дефинише цена коштања услуге која се исплаћује превознику.

Трошковни, односно производни ризици могу се поделити на:

1. Оперативне производне ризике,
2. Инвестиционе, односно ризици резидуалне вредности.

Оперативни ризик представља остварену разлику између планираних, односно очекиваних и реалних оперативних трошкова насталих услед реализације транспортне услуге. Могу бити екстерни (на које превозник не може утицати) и интерни.

Инвестициони ризик односи се на преосталу вредност имовине на крају уговорног периода.

Ризик остваривања профита односи се на разлику између реализованих и пројектованих средстава од продаје карата. Управљање овим ризиком представља врло деликатно питање јер од реализованих прихода директно зависи величина субвенција. Van de Velde (2008) ове ризике дели на:

- Ризик потражње
- Социјално-политички ризик

Ризик потражње односи се на промену прихода због промене у броју превезених путника у уговорном

периоду. Социјално-политички ризик представља ризик од промене прихода због промене у структури путника.

Врсте уговора у зависности од расподеле ризика у систему:

1. **Уговор о управљању** – код овог типа уговора, производни ризик и ризик остваривања прихода припада градској управи.
2. **Уговор на бази укупних (брutto) трошкова** – код овог типа уговора, производни ризик (цена коштања) је створен у транспортном предузећу, док је код органа градске управе створен ризик остваривања прихода.
3. **Уговор на бази нето трошкова** – код ове врсте уговора производни ризик (цена коштања) и ризик остваривања прихода остварују се код превозника.

5. ОРГАНИЗАЦИЈА И УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ

Управљање системом ЈГПП-а подразумева доношење одлука и предузимање акција и мера којима се делује на систем, са намером да се реализују постављени циљеви чиме се обезбеђује унапређење и одрживост система. У том смислу, треба поћи од чињенице да је јавни градски превоз систем који у синергији са осталим (комуналним) делатностима функционише у оквиру вишег система, односно Града. Из наведене чињенице произилази и значај преузимања потпуне контроле и управљања системом ЈГПП-а, од стране локалних градских власти.

5.1. Хијерархијски нивои одлучивања

У оквиру дефинисаних модела организације могуће је идентификовати три основна нивоа управљања и контроле у систему ЈГПП-а:

1. **Стратешки ниво** – ове одлуке односе се на опште циљеве транспортне политике града, примењеног модела организације ЈГПП-а и потребних финансијских средстава за постизање тих циљева. Конципирају се на период од око 5 година, са циљем да се дефинише шта се жели постићи.
2. **Тактички ниво** – тиче се доношења одлука о набавци средстава и утврђивању начина на који се средства користе најефикасније. Конципирају се на период од око 2 године, са циљем да се дефинише која врста услуге може помоћи у остваривању дефинисаних циљева.
3. **Оперативни ниво** – Основни задатак овог нивоа је непосредно извршење задатака добијених са вишег нивоа, на што ефикаснији начин.

5.2. Обавезе и одговорности интересних група у систему

Независно о ком моделу организације је реч, постоје три основна субјекта у оквиру система ЈГПП-а, и то:

Табела 5.1 Субјекти укључени у систему ЈГПП-а, по нивоима одлучивања у односу на примењени модел организације

НИВО ОДЛУЧИВАЊА	МОДЕЛ ОРГАНИЗАЦИЈЕ			
	Модел регулисаног режима	Скандинавски модел	Француски модел	Дерегулација
Стратешки	Орган градске управе	Орган градске управе	Орган градске управе	Орган градске управе
Тактички	Надлежна орг. јединица/ Превозник	Надлежна орг. јединица	Орган градске управе/Превозник	Превозник
Оперативни	Превозник	Превозник	Превозник	Превозник

1. *Транспортне власти* - Орган градске управе надлежан за сектор саобраћаја;

1. *Надлежна организациона јединица* – компанија која у име града организује тржиште услуга јавног превоза;

2. *Транспортне компаније* (приватне или јавне);

Одговорност *транспортних власти* је углавном доношење стратешких одлука, јер су у суштини они субјекти који обезбеђују финансирање јавног превоза и у том смислу одлучују шта је изводљиво и шта није, који су циљеви јавног превоза и сл.

Улога *надлежне организационе јединице* у систему ЈГПП-а, од изузетног је значаја јер подразумева доношење тактичких одлука у складу са транспортном политиком града (стратешки ниво), при том водећи рачуна и о интересу превозника (оперативни ниво) и корисника.

Уважавајући првобитно дефинисану чињеницу да је јавни градски превоз систем који у синергији са осталим (комуналним) делатностима функционише у оквиру вишег система, рад ових јавних институција треба организовати у функцији управљања целокупним транспортним системом Града, односно:

- Управљање јавним линијским превозом путника (сви подсистеми),
- Управљање системом ауто-такси превоза путника,
- Управљање системом јавних градских бицикла,
- Послови интеграције бициклистичког саобраћаја са возилима ЈГПП-а,
- Политика паркирања и развој „Park and Ride“ система,
- Управљање алтернативним видовима превоза.

На овај начин постижу се два циља:

1. Потпуна интеграција ЈГПП-а (физичка, тарифна, логичка и шира планерска);
2. Управљање саобраћајном потражњом са циљем смањења индивидуалног превоза у видовној расподели путовања и јачање конкурентности ЈГПП-а;

Одговорности *превозника* део су свакодневног, оперативног управљања особљем, возилима, услужним делатностима, ресурсима и сл.

6. ЗАКЉУЧАК

Већ дуги низ година тежи се ка побољшању и унапређењу система ЈГПП-а, с обзиром на улогу коју има у друштвеном, економском и социјалном развоју савремених градова.

Основна претпоставка на којој се базира овај рад је да организација и управљање системом ЈГПП-а мора подразумевати одређени ниво регулације тржишта. Конкуренција, као основни инструмент либерализације, мора бити организована на нивоу тендера, у надметању за тржиштем, не на самом тржишту. То значи да о моделу дерегулисаног система, не треба размишљати као о могућој алтернативи.

7. ЛИТЕРАТУРА

- [1] Currie G. 2016. *Deregulation, Franchising, Outsourcing and Corporatisation in Local Public Transport*. PT Research Group, Institute of Transport Studies, Dep. of Civil Eng., MU, Australia.
- [2] Official Journal of the EU. L 315/1, 3.12.2007. *Regulation (EC) No 1370/2007 of the european parliament and of the council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) No 1191/69 and 1107/70*. European Commission of EU.
- [3] Van de Velde D, Beck A, Jan-Coen E, Kai-Henning T, et.al. 2008. *Contracting in urban public transport*. European Commission – DG TREN, Amsterdam, The Netherlands.
- [4] Симеуновић М. 2014. *Урбани транспорт путника – политика финансирања ЈГПП-а, тарифни системи и системи наплате у ЈГПП-у*. Наставни материјал – предавања, необјављени подаци. Универзитет у Новом Саду, ФТН, Нови Сад.

Кратка биографија:

Стефан Ђорђевић рођен је у Врању 1992 год. Дипломски рад на Факултету техничких наука из области Саобраћаја – „Мултимодални системи превоза“, одбранио је 2016. године. Контакт: stefan.djordjevic36@gmail.com

Милан Симеуновић рођен је у Ваљеву 1971 год. Ванредни професор на Факултету техничких наука - Катедра за технологије транспортно-логистичких система. Докторску дисертацију под називом "Моделирање интеграције транспортне понуде у циљу повећања саобраћајне приступачности" одбранио је 2012. год. на Факултету техничких наука у Новом Саду.

Контакт: milansim@uns.ac.rs