



**WORLD BANK GROUP**

**IFC** | International  
Finance Corporation



# Analiza tržišta međumjesnog autobuskog prevoza u Republici Srbiji

Istraživanje tržišta međumesnog autobusnog prevoza u Republici Srbiji je sprovedeno u saradnji sa predstavnicima Svetske banke u okviru Programa za unapređenje poslovnog okruženja za Srbiju. U sklopu Programa, potpisan je Sporazum o saradnji između Vlade Republike Srbije i Međunarodne finansijske korporacije kojim je, između ostalog, predviđeno da Svetska banka pruži Komisiji za zaštitu konkurencije tehničku podršku za unapređenje konkurencije i regulaciju tržišta u Republici Srbiji. Odabir i prioritizacija sektora izvršeni su na osnovu Instrumentarijuma za procenu tržišta i politike zaštite konkurencije Svetske banke (MCPAT).

Objavljeni tekst sadrži zaštićene podatke. Zaštićeni podaci prikazani su oznakom [poverljivo] ili u rasponu koji Komisija za zaštitu konkurencije smatra odgovarajućim načinom zaštite

Studija je izrađena od strane tima Svetske banke, za potrebe navedenog projekta. Stavovi izneti u ovom istraživanju su stavovi autora i ne odražavaju nužno mišljenje i stavove Komisije za zaštitu konkurencije.

## Sadržaj

<b>Skraćenice i akronimi</b> .....	5
<b>Predgovor</b> .....	6
<b>Izrazi zahvalnosti</b> .....	6
<b>Rezime</b> .....	7
<b>Uvod</b> .....	11
<b>1. Pregled tržišta</b> .....	12
1.1. Definicija tržišta .....	12
1.2. Karakteristike tržišta .....	14
1.3. Tržišni ishodi .....	16
1.4. Učesnici na tržištu .....	18
1.5. Analiza regulatornog okvira.....	21
<b>2. Prepreke za konkurenciju</b> .....	23
2.1. Međumjesni i međunarodni prevoz putnika .....	25
2.1.1. Uslovi za izdavanje licenci autobuskim prevoznicima .....	25
2.1.2. Isključiva prava autobuskih prevoznika .....	30
2.1.3. Povrede konkurencije od strane učesnika na tržištu.....	41
2.2. Stanične usluge .....	42
2.2.1. Ekskluzivnost autobuskih stanica .....	43
2.2.2. Određivanje međumjesnih stajališta samo na javnu inicijativu.....	49
2.2.3. Povrede konkurencije od strane učesnika na tržištu.....	49
2.3. Povezane usluge .....	54
2.3.1. Pristup podacima.....	54
<b>3. Preporuke</b> .....	58
<b>Bibliografija</b> .....	64
<b>Prilog A. Alat za analizu tržišta i politike konkurencije (MCPAT)</b> .....	67
<b>Prilog B. Anketa autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga u Srbiji</b> .....	70
<b>Prilog C. Prikupljanje i analiza podataka o autobuskim linijama</b> .....	72

## Spisak slika i tabela

Tabela 1. Tipologija usluga prevoza putnika u drumskom saobraćaju u Srbiji .....	13
Tabela 2. Cene autobuskih karata u međumesnom saobraćaju u Srbiji i drugim evropskim zemljama (2019) .....	17
Tabela 3. Učešće 10 najvećih poslovnih grupacija u strukturi mreže.....	20
Tabela 4. Učešće 10 najvećih privrednih subjekata u strukturi mreže.....	20
Tabela 5. Kretanja na tržištu nakon liberalizacije međumesnog autobusnog prevoza .....	37
Tabela 6. Naknade za stanične usluge u Srbiji i pojedinim zemljama članicama Evropske unije (2019) ...	44
Tabela 7. Postupci protiv pružalaca staničnih usluga zbog zloupotrebe dominantnog položaja .....	50
Slika E 1. Tržišni efekti regulatornog okvira na konkurenciju u prevozu putnikau drumskom saobraćaju u Srbiji.....	8
Slika 1. Modalna podela prevoza putnika (2018).....	12
Slika 2. Broj autobuskih linija između polazišta i odredišta po razdaljini (2016) .....	16
Slika 3. Vertikalna integracija u međumesnom autobuskom prevozu u Srbiji (2019) .....	18
Slika 4. Broj autobuskih prevoznika na 100.000 stanovnika u Srbiji i zemljama EU (2018).....	19
Slika 5. Broj autobuskih prevoznika po liniji u Srbiji (2016).....	20
Slika 6. Vrste ograničenja konkurencije iz propisa o prevozu putnika u drumskom saobraćaju .....	24
Slika 7. Broj autobuskih prevoznika na 100.000 stanovnika (2018).....	28
Slika 8. Starost autobuskih prevoznika na tržištu.....	28
Slika 9. Uticaj promena propisa o ulasku na tržište na broj linija i učestalost polazaka (2019).....	29
Slika 10. Uticaj relaksacije postojećeg sistema na učestalost polazaka (2019) .....	39
Slika 11. Uticaj relaksacije postojećeg sistema na broj linija (2019) .....	39
Slika 12. Zadovoljstvo staničnim uslugama u Srbiji (2019) .....	46
Slika 13. Uticaj promena propisa o autobuskim stanicama na broj linija i učestalost obavljanja prevoza (2019) .....	48
Slika 14. Diskriminacija po osnovu načina kupovine vozne karte u Srbiji (2019).....	51
Slika 15. Diskriminacija autobuskih prevoznika koji nisu povezani sa pružaocima staničnih usluga u Srbiji (2019) .....	52
Slika 16. Struktura prodaje voznih karata putem različitih kanala (2019).....	55
Slika A. 1. Uopšteni pregled okvira MCPAT .....	67
Slika A. 2. Tipologija ograničenja konkurencije prema MCPAT-u .....	68
Slika A. 3. Metodologija MCPAT-a kojom se podstiču reforme u cilju unapređenja konkurencije.....	68

## Skraćenice i akronimi

APR	Agencija za privredne registre
API	Application Programming Interface
ARAFER	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et de la Route
BAS	Beogradska autobuska stanica
CPC	Stručni ispit za sticanje licence
DQC	Kvalifikaciona kartica vozača
EMIS	Emerging Markets Intelligence Service
EU	Evropska unija
IT	Informacione tehnologije
IFC	Međunarodna finansijska korporacija (International Finance Corporation)
IDOS	Multimodalni putni planer
KZK	Komisija za zaštitu konkurencije
Ministarstvo	Ministarstvo saobraćaja, građevinarstva i infrastrukture
MCPAT	Alat za analizu tržišta i politike konkurencije (Market and Competition Policy Assessment Tool)
NAICS	Severnoamerički sistem klasifikacije industrije (North American Industry Classification System)
NTIS	Nacionalni sistem za informacije o redovima vožnje
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PKS	Privredna komora Srbije
POI	Tačka od interesa (Point of Interest)
ZPPDS	Zakon o prevozu putnika u drumskom saobraćaju

## **Predgovor**

Grupa Svetske banke predložila je 2019. godine „Novu agendu za privredni rast“ za Srbiju, u kojoj je zaštitu konkurencije prepoznala kao jednu od sedam oblasti od najvećeg značaja za ubrzanje privrednog rasta u zemlji.<sup>1</sup> Grupa Svetske banke utvrdila je da bi politikom zaštite konkurencije u Srbiji trebalo ne samo otklanjati radnje privrednih subjekata koje predstavljaju povrede konkurencije, već i smanjiti distorzije na tržištu izazvane regulatornim okvirom kojim se negativno utiče na konkurenciju. Izmene i dopune propisa kojima se uređuju tržišta su ključni u ovim nastojanjima.

Kako bi ukazala na mogućnosti za sprovođenje reforme, Grupa Svetske banke je u partnerstvu sa Komisijom za zaštitu konkurencije (KZK) izradila dve sektorske analize. Nakon utvrđivanja prioriteta, kao sektori od interesa odabrani su prevoz putnika i robe. Godine 2020, Grupa Svetske banke i KZK izradili su sektorsku analizu tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju, a pojedine reforme preporučene u ovoj studiji se već realizuju u okviru projekta „Modernizacija železničkog sektora u Srbiji“. Ovaj izveštaj je druga studije posle 2020. Godine i predstavlja detaljan osvrt na prepreke za konkurenciju u prevozu putnika, i to naročito u međumesnom autobuskom prevozu.

Ovaj izveštaj je završen u junu 2021. Navedeni propisi su bili važeći na dan 31. decembra 2020. godine. Studija je realizovana u okviru Programa za unapređenje investicione klime u Srbiji koji sprovodi Međunarodna finansijska korporacija (IFC). Program za unapređenje investicione klime u Srbiji realizuje se u partnerstvu sa Fondom za dobru upravu Ujedinjenog Kraljevstva i Britanskom ambasadam u Beogradu.

## **Izrazi zahvalnosti**

Ovaj izveštaj su pripremili Tatjana Sofijanić, Maćej Drozd (Maciej Drozd), Rajan Kuo (Ryan Kuo) i Jan Orlovski (Jan Orłowski) (svi iz Grupe Svetske banke), u saradnji sa Komisijom za zaštitu konkurencije Republike Srbije. Njegovoj izradi su doprinos pružili Olga Šipka, Mihał Volanjski (Michał Wolański) i Svetlana Vukanović, a korisne savete dali su i Lazar Šestović, Dusko Vasiljević, Viktor Aragonés (Victor Aragonés), Elvin Dejvis (Elwyn Davies) i Džun Renčler (Jun Rentschler) (svi iz Grupe Svetske banke). Administrativnu podršku pružala je Jelena Bralić (Grupa Svetske banke). Izveštaj je izrađen u okviru Programa za unapređenje investicione klime u Srbiji IFC-a, čiji su rukovodioci Eugeniu Osmočesku (Eugeniu Osmochescu) (IFC) i Maćej Drozd (Svetska banka). Nadzor nad njegovom izradom vršili su Komisija za zaštitu konkurencije, Marta Martinez Lićeti (Martha Martinez Licetti) (Svetska banka), Dejmijen Šilz (Damien Shiels) (IFC), kao i rukovođstvo Stivena Ndegve (Stephen Ndegwa) (Svetska banka) i Tomasa Lubeka (Thomas Lubeck) i Arija Naima (Ary Naim) (oboje iz IFC-a).

Tim se zahvaljuje Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije, Privrednoj komori Srbije (PKS) kao i predstavnicima privrede u Srbiji koji su podelili informacije i svoje viđenje stanja na tržištu.

---

<sup>1</sup> Više informacija o „Novoj agendi za privredni rast“ može se naći na adresi [worldbank.org/en/country/serbia/publication/serbia-new-growth-agenda](http://worldbank.org/en/country/serbia/publication/serbia-new-growth-agenda).

## Rezime

**Usluge autobuskog prevoza su od presudnog značaja za mobilnost putnika u Srbiji.** Već više od jedne decenije, međumesni i lokalni autobuski prevoz je najpopularniji vid javnog prevoza na domaćim linijama i drugi po popularnosti vid prevoza na međunarodnim linijama u Srbiji. Godine 2018, u drumskom saobraćaju ostvareno je 26% putnik-kilometara, preko 1,5 puta više od zbirnog udela drumskog i železničkog saobraćaja i preko tri puta više od udela javnog prevoza u drumskom saobraćaju u Evropskoj uniji (EU). Autobusima se organizuje prevoz do većine gradova u Srbiji i oni saobraćaju redovno. Nasuprot tome, putnički vozovi prevezu manje od 1% putnika u Srbiji, a u vazдушnom saobraćaju na domaćim linijama nema redovnih komercijalnih letova.

**Korisnici usluga bi mogli da uštede 20 miliona dolara godišnje u izdacima na autobuske karte i stanične usluge kada bi konkurencija bila intenzivnija.** Dohodak po glavi stanovnika u Srbiji iznosio je 2019. godine 41% proseka iz 27 zemalja članica EU (nakon eliminacije efekata razlika u kupovnoj moći).<sup>2</sup> Međutim, uprkos razlikama u dohotku, cene karata po kilometru na linijama između dva veća grada bile su približno dvostruko veće od prosečne cene u zemljama EU.<sup>3</sup> Utvrđeno je da su više i cene karata na linijama između srednjih i malih gradova. Podaci prikupljeni za ovo istraživanje tržišta ukazuju na to da su tipične cene koje autobuske stanice naplaćuju za ukrcavanje i iskrcavanje putnika više u Srbiji za bar 35% nego u Nemačkoj ili Poljskoj. Prema proračunima zaposlenih Grupe Svetske banke, sniženje cena karata od 10% moglo bi da rezultira uštedom od nekih 20 miliona dolara za putnike u drumskom saobraćaju u Srbiji.<sup>4</sup> Povoljan uticaj bi moglo da ostvari i smanjenje cena staničnih usluga koje plaćaju korisnici usluga u Srbiji.

**Usluge autobuskog prevoza koncentrisane su na nivou linije i vertikalno su integrisane sa staničnim uslugama.** Prema podacima prikupljenim za ovo istraživanje tržišta, na dve trećine svih autobuskih linija u Srbiji saobraća samo po jedan prevoznik. Koncentracija je niža na republičkom nivou, gde deset najvećih poslovnih grupacija opslužuje 52% mreže linija u Srbiji. Mada su usluge prevoza putnika u drumskom saobraćaju najčešće prirodno koncentrisane, regionalna dominacija prevoznika, zajedno sa malobrojnošću prevoznika na nacionalnom nivou, nije uobičajena pojava u strukturama tržišta drugih zemalja kao što je na primer Poljska. Autoprevoznici su vlasnici većine autobuskih stanica, a svaki grad najčešće ima samo po jednu autobusku stanicu, čime se dodatno učvršćuje lokalna dominacija prevoznika. Podaci koje su prikupili KZK i Grupa svetske banke ukazuju na to da autobuske stanice u Srbiji često naplaćuju dodatne naknade na cenu karte prodate u svojim prostorijama i pružaju povezanim prevoznicima povoljniji tretman nego konkurentima.

**Funkcionisanje tržišta delom otežavaju same karakteristike usluga drumskog prevoza.** U načelu, prepreke sa kojima se autoprevoznici suočavaju pri ulasku na tržište su relativno niske, a fiksni troškovi su umereni, inputi su dostupni a kvalitet usluga je merljiv. Međutim, ekonomija mreže podstiče

---

<sup>2</sup> Analiza podataka Eurostat-a koju su izvršili eksperti Svetske banke.

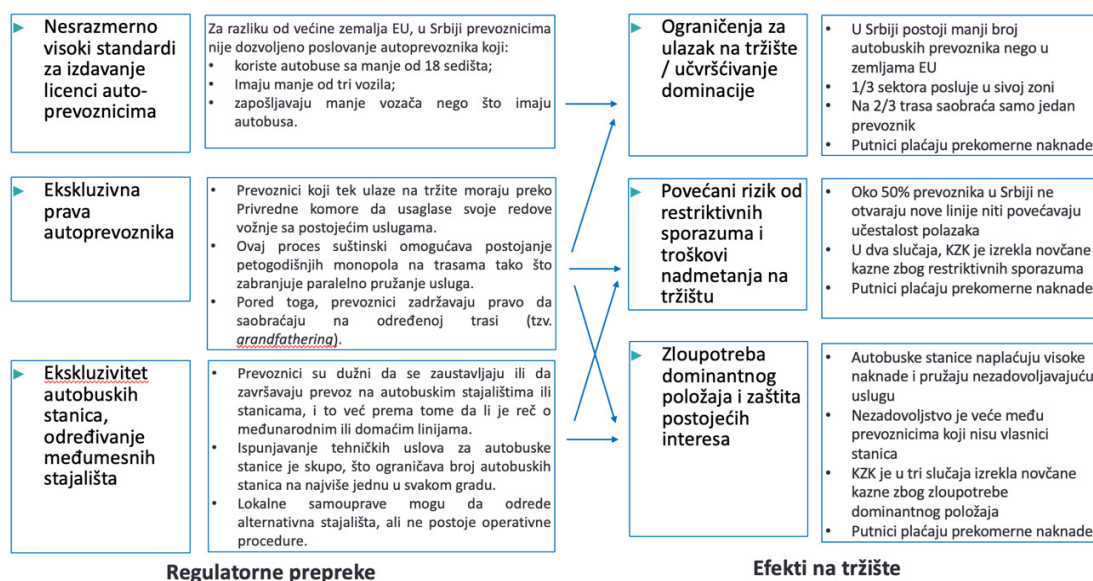
<sup>3</sup> Analiza koju su izvršili eksperti Svetske banke na osnovu javno dostupnih informacija o cenama na relaciji Beograd-Noví Sad i informacija o cenama u 19 zemalja EU koje je navela konsultantska firma Stir Dejvis Gliv (Steer Davies Gleave) (2016) u istraživanju za Evropsku komisiju. U Steer Davies Gleave (2016) analiziraju se najviše i najniže cene međumesnog drumskog saobraćaja između glavnog grada i drugog većeg grada. U svim analiziranim zemljama, i najviša i najniža cena bile su više od cene karte od Beograda do Novog Sada. Cene karata korigovane su radi eliminacije uticaja razlika u kupovnoj moći.

<sup>4</sup> Analiza koju su izvršili zaposleni Svetske banke na osnovu sektorskih podataka Republičkog zavoda za statistiku i Agencije za privredne registre, pod pretpostavkom da faktor elastičnosti cena iznosi 0,6, prema Small and Winston (1999).

konsolidaciju u ovom sektoru i dovode do poboljšanja položaja većih firmi. Te firme teže da dodatno povećaju svoju tržišnu snagu putem kontrolisanja autobuskih stanica. Autobuske stanice u Srbiji su neophodan preduslov za pružanje usluga autobusnog prevoza. Nakon što učvrste svoj položaj, dominantne firme imaju podsticaj da zaključuju restriktivne sporazume, između ostalog i jer se suočavaju sa rivalima na velikom broju tržišta. Takvi kontakti na više tržišta uvećavaju korist od restriktivnih sporazuma i čine izlazak iz „kartela“ skupljim i vidljivijim. KZK je od 2007. godine dva puta izrekla novčane kazne autoprevoznicima zbog restriktivnih sporazuma, a tri puta kaznila pružaocima staničnih usluga zbog zloupotrebe dominantnog položaja.

**Regulatorni okvir doprinosi suboptimalnim tržišnim ishodima tako što ograničava ulazak na tržište, omogućava restriktivne sporazume i štiti postojeće interese.** Regulatorni okvir utiče na usluge međumesnog autobusnog prevoza putnika na dva glavna načina: (a) uređenjem usluga autobusnog prevoza putem Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju i njegovim podzakonskim aktima; i (b) sprovođenjem sektorskih propisa kroz izdavanje licenci, usaglašavanje redova vožnje i vršenje inspekcijskog nadzora nad privrednim subjektima.<sup>5</sup> Regulatornim okvirom se povećavaju bezbednost, dostupnost i kvalitet usluge. Međutim, propisi kojima se uređuje tržište i način njihovog sprovođenja prevazilaze neophodni minimum standarda za ostvarivanje ciljeva javnih politika i nepotrebno ograničavaju poslovanje na tržištu. KZK i Grupa Svetske banke identifikovali su tri grupe ograničenja kojima se u najvećoj meri negativno utiče na slobodu konkurencije, i to prema njihovim tržišnim efektima (videti Sliku E.1.).

**Slika E 1. Tržišni efekti regulatornog okvira na konkurenciju u prevozu putnika u drumskom saobraćaju u Srbiji**



Izvor: Analiza Grupe Svetske banke i KZK

<sup>5</sup> Republičke i lokalne vlasti intervenišu na tržištu i pružanjem državne pomoći autoprevoznicima i operaterima autobuskih stanica. Međutim, finansijska podrška ovim subjektima predstavlja tek neznatan procenat (manje od 2%) ukupnih prihoda u ovom sektoru.



**Konkurenciju između autoprevoznika ometa i nedostatak uporedivih informacija o autobuskim linijama.** Izraz „red vožnje“ našao se u 2020. među prvih 20 termina po pretragama na „Guglu“, što ukazuje na tražnju za informacijama o linijama u javnom prevozu. Korisnici usluga trenutno mogu da dobiju informacije o pojedinačnim autobuskim linijama prvenstveno na šalterima za informacije autobuskih stanica. U Srbiji ne postoji potpuna niti pouzdana elektronska baza podataka o autobuskim linijama, što otežava razvoj elektronske prodaje karata: prema podacima koje su za ovu studiju prikupili Grupa Svetske banke i KZK, tek 35% autoprevoznika prodaje karte putem interneta.<sup>6</sup> Čak i među prevoznicima koji prodaju karte putem interneta taj kanal čini samo 6% ukupnog obima prodaje karata, u poređenju sa preko 60% u Ujedinjenom Kraljevstvu.

#### **U ovoj studiji se preporučuju tri mere za unapređenje tržišta međumesnog autobusnog prevoza:**

Kao prvo, moglo bi se izmeniti Zakon o prevozu putnika u drumskom saobraćaju radi snižavanja uslova za izdavanje licenci za prevoz putnika u drumskom saobraćaju i ograničavanja ekskluzivnih prava autoprevoznika i operatera autobuskih stanica. U sklopu tih izmena i dopuna, uslovi za izdavanje licenci za prevoz putnika mogli bi da se usaglase sa onima iz Uredbe EZ/1071/98; obavezna registracija reda vožnje bi se mogla zameniti obavezom dostavljanja reda vožnje; usaglašavanje predloga redova vožnje posredstvom Privredne komore bi se moglo ukinuti; mogli bi se ublažiti ex ante tehnički zahtevi za autobuske stanice; mogli bi se uvesti novi minimalni standardi kvaliteta usluge; i mogle bi se usvojiti procedure za određivanje alternativnih autobuskih stajališta. Očekuje se da bi se tim izmenama smanjio obim poslovanja u sivoj zoni u ovom sektoru, unapredila bezbednost i kvalitet usluge, podstakao razvoj konkurencije i umanjio iznos dodatnih naknada. Očekuje se i ograničen negativan uticaj ovih reformi na troškove prilagođavanja, jer se predviđa povećanje ukupne količine pruženih usluga, i, samim tim, broja zaposlenih u ovom sektoru.<sup>7</sup> Spisak ključnih regulatornih izmena, sa detaljnim navođenjem propisa i obrazloženjima, dat je u poglavlju 3 ove studije.

Kao drugo, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture moglo bi da objedini podatke o međumesnim autobuskim linijama i učini ih javno dostupnim. Ministarstvo je trenutno zaduženo za registraciju redova vožnje u međumesnom i međunarodnom saobraćaju, što znači da su mu dostupne informacije o svim međumesnim i lokalnim redovima vožnje u Srbiji. Međutim, Ministarstvo ne objavljuje najveći deo informacija koje prikuplja. Ministarstvo bi moglo da izradi aplikativni programski interfejs putem koga bi te informacije postale javno dostupne, što bi trećim licima – pružaocima usluga omogućilo da razviju platforme za prodaju karata i pružanje informacija putem interneta. Očekuje se da bi ova izmena podstakla razvoj novih digitalnih usluga i omogućila korisnicima da poredе usluge autoprevoznika.

Kao treće, KZK prati poslovanje velikih autoprevoznika i pružalaca staničnih usluga i po pravilu reaguje na povrede konkurencije. Regulatorne izmene i objavljivanje redova vožnje trebalo bi da umanje rizik od povreda konkurencije u poslovanju privrednih subjekata. Međutim, uzevši u obzir prirodne karakteristike tržišta, kao što su ekonomije mreže i kontakt konkurenata na više tržišta, moglo bi se

---

<sup>6</sup> Na osnovu podataka za 74 autoprevoznika koji su dostavili informacije o ukupnom obimu prodatih karata i prodaji putem interneta.

<sup>7</sup> U retkim slučajevima u kojima na pojedinim relacijama sa malim obimom saobraćaja dođe do prestanka pružanja usluga prevoza, država može da razmotri davanje neposrednih subvencija da bi podstakla očuvanje usluge bez uticaja na slobodu konkurencije.

nastaviti postupanje koje predstavlja povredu konkurencije. Komisija za zaštitu konkurencije je institucija nadležna za praćenje kretanja na tržištu i, tamo gde je to potrebno, pokretanje istraga o mogućim povredama konkurencije. Ministarstvo može da pruži podršku tim nastojanjima tako što će unapređenje tržišne konkurencije postaviti kao jedan od ključnih ciljeva sektorske politike, pored staranja o bezbednosti putnika i pristupu uslugama.

## Uvod

**Ova studija razmatra usluge međumesnog i lokalnog autobusnog prevoza iz tri razloga.** Kao prvo, autobusi su glavni vid javnog prevoza u Srbiji. Prema podacima Eurostat-a, u drumskom saobraćaju ostvareno je 26% putnik-kilometara (pkm), preko tri puta više od prosečnog udela autobusnog prevoza u drumskom saobraćaju u Evropskoj uniji.<sup>8</sup> Kao drugo, KZK je više puta istraživala povrede konkurencije od strane autobuskih prevoznika koji pružaju usluge međumesnog prevoza putnika i pružalaca staničnih usluga. Ti slučajevi ukazuju na postojanje strukturnih prepreka za konkurenciju i zahtevaju ispitivanje mogućih izmena regulatornog okvira kojima bi se moglo unaprediti funkcionisanje tržišta. Konačno, nedavni primeri iz drugih evropskih zemalja, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Nemačka, Italija i Francuska ukazuju da podsticanje konkurencije *na* tržištu usluga drumskog prevoza (odnosno omogućavanje većem broju prevoznika da rade i neposredno se nadmeću),<sup>9</sup> nasuprot konkurenciji *za* tržište (odnosno davanju monopola ili ekskluzivnih prava na poslovanje nakon sprovedenog tendera ili postupka izdavanja odobrenja), može da poveća dobrobit.<sup>10</sup>

**Na izradi ove studije sarađivali su Grupa Svetske banke, KZK i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije.** Tokom njene izrade korišćen je Alat za analizu tržišta i politike konkurencije (*Markets and Competition Assessment Tool*, MCPAT), analitički okvir koji je Grupa Svetske banke razvila na osnovu iskustava u preko 60 zemalja. Studiju su zajednički sprovedi Grupa Svetske banke i KZK u skladu sa odredbama člana 47 Zakona o zaštiti konkurencije. Podaci su prikupljeni (a) iz javno dostupnih izvora, kao što su Eurostat, Republički zavod za statistiku, Privredna komora Srbije i Agencija za privredne registre; (b) iz privatnih izvora, kao što su podaci autoprevoznika i pružalaca staničnih usluga, kao i pružalaca tržišne inteligencije; i (c) u redovnim kontaktima sa predstavnicima Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Privredne komore. Prema potrebi, podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu su u ovom izveštaju zatamnjeni da bi se sačuvala njihova poverljivost.

**U ovoj studiji analiziraju se strukturne prepreke po konkurenciju i daju se praktične preporuke namenjene kreatorima politike.** Ova studija je organizovana na sledeći način. U prvom poglavlju daje se pregled tržišta usluga međumesnog i regionalnog prevoza putnika u Srbiji i rezimiraju se glavne karakteristike tog tržišta i regulatornog okvira. U drugom poglavlju se opisuju ključne barijere vezane za konkurenciju u sektorima (a) usluga prevoza i (b) staničnih usluga. Treće poglavlje predstavlja zaključak u kome se navode preporučene izmene regulatornog okvira kojima bi mogli da se obezbede jednaki uslovi poslovanja za pružaoce usluga, unapredi položaj korisnika i omogući razvoj novih digitalnih usluga.

---

<sup>8</sup> Godine 2018, privatni automobili ostvarili su 74% putnika po kilometru a vozovi manje od 1% putnika po kilometru u Srbiji. Komercijalni avio-prevoznici ne saobraćaju na domaćim linijama.

<sup>9</sup> Izrazi „usluge autobusnog prevoza“ i „usluge međumesnog i lokalnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju“ koriste se kao sinonimi u ovom izveštaju. *Lokalni prevoz* je prevoz koji se obavlja na teritoriji jedinice lokalne samouprave, osim gradskog i prigradskog linijskog prevoza.

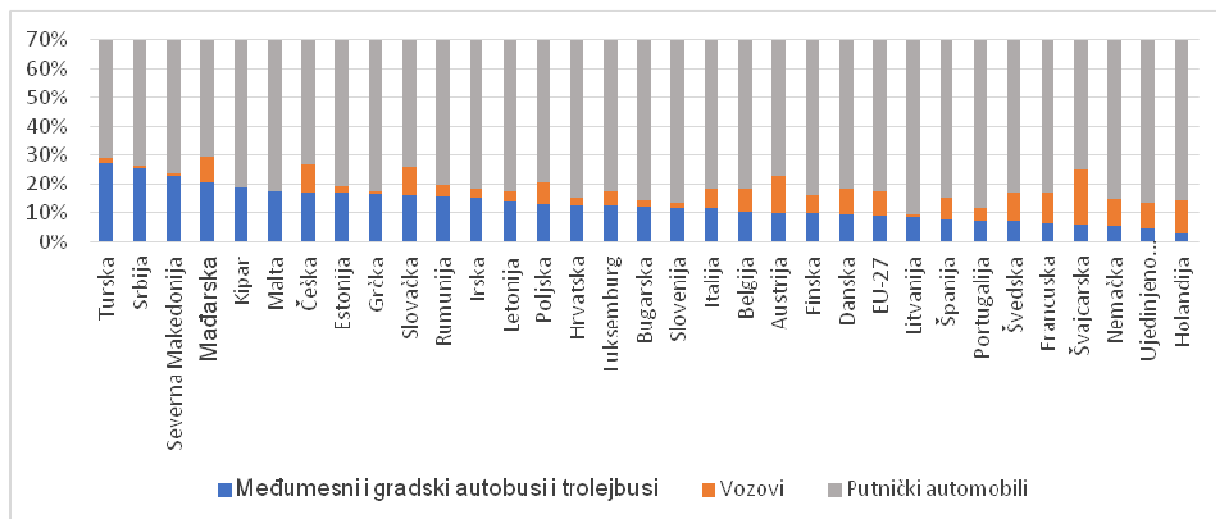
<sup>10</sup> Usluge međumesnog autobusnog saobraćaja otvorene su za konkurenciju, između ostalog, u Sjedinjenim Državama (1982), Ujedinjenom Kraljevstvu (1980), Švedskoj (1999), Nemačkoj (2013), Italiji (2013) i Francuskoj (2015). Rezime uticaja ovih reformi na tržišne ishode može se naći u odeljku 2.1.2. ovog izveštaja.

## 1. Pregled tržišta

### 1.1. Definicija tržišta

**Autobuski prevoz je glavni vid javnog prevoza putnika u Srbiji.** Prema podacima Eurostat-a, u Srbiji je 2018. godine u drumskom saobraćaju ostvareno 26% putnik-kilometara, preko 1,5 puta više od zbirnog udela drumskog i železničkog saobraćaja i preko tri puta više od udela javnog prevoza u drumskom saobraćaju u Evropskoj uniji (videti Sliku 1). U Srbiji je 2018. privatnim automobilima ostvareno 74% putnik-kilometara (pkm). Doprinos železničkog i vazdušnog saobraćaja bio je neznatan jer ne postoje domaće linije u vazdušnom saobraćaju a polasci vozova su retki. Korisnici usluga koriste autobuski prevoz za najrazličitije potrebe, od posla do odmora i poseta članovima porodice. Autobuski prevoz je od presudnog značaja za rad važnih sektora privrede. Primera radi, autobuski prevoz je najbrži i najpouzdaniji način da se dođe do glavnih turističkih destinacija u Srbiji. Banje i planinska mesta, u kojima se zajedno ostvari 50% noćenja turista u Srbiji, dostupna su najčešće isključivo automobilom ili autobusom, a i vozovi retko saobraćaju između dva najveća grada u Srbiji, Beograda i Novog Sada, u kojima se ostvari 28% noćenja.<sup>11</sup>

Slika 1. Modalna podela prevoza putnika (2018)



Izvor: Eurostat.

*Napomena:* Na grafikonu su prikazani udeli različitih vidova prevoza putnika u drumskom i železničkom saobraćaju. Podaci za više zemalja predstavljaju procene Eurostat-a.

**Međumjesni i lokalni autobuski prevoz razlikuje se od gradskog i prigradskog (videti Tabelu 1).** Usluge međumjesnog i lokalnog autobuskog prevoza uglavnom se obavljaju na dužim relacijama koje po pravilu iznose 50 ili više kilometara.<sup>12</sup> Za razliku od gradskog i prigradskog prevoza, u okviru koga se povezuju

<sup>11</sup> Podaci o broju turista i noćenjima preuzeti su sa internet stranice Ministarstva turizma. Podaci o železničkom prevozu preuzeti su sa internet stranice Akcionarskog društva za železnički prevoz putnika „Srbija Voz“.

<sup>12</sup> Za potrebe ove studije, izrazi „linija“ i „relacija“ koriste se kao sinonimi u značenju prevoznog puta odnosno itinerera između polazišta i odredišta (primera radi, linija između Beograda i Novog Sada preko Indije). Linije i relacije sa polazištem i odredištem

različite tačke na području istog grada, u međumesnom i lokalnom prevozu povezuje se više regiona ili manjih opština u istom regionu. Međumesni i lokalni autobuski prevoz služe različitim svrhama (posao, porodična okupljanja, odmor i druge potrebe) a korisnici usluga putuju u različitim vremenskim intervalima, dok su gradske i prigradske linije uglavnom usredsređene na svakodnevna putovanja od kuće do radnog mesta i obratno. Korisnici usluga na međumesnim i lokalnim linijama, kao i na gradskim i prigradskim, najčešće zamenjuju korišćenje autobusa upotrebom privatnog automobila, budući da drugi vidovi prevoza nisu u većoj meri dostupni u Srbiji.

*Tabela 1. Tipologija usluga prevoza putnika u drumskom saobraćaju u Srbiji*

		Međunarodni		Domaći	
		Međumesni		Lokalni	Prigradski
<b>Najčešća razdaljina</b>		200 ili više km		50 ili više km	
<b>Odredišta</b>		Veći gradovi		Veći i manji gradovi	Manji gradovi i sela
<b>Najčešći režim</b>		Nedeljno/dnevno		Dnevno	
<b>Svrhe</b>		Heterogenije		Homogenije	
<b>Alternativne mogućnosti</b>	<b>Privatni prevoz</b>	Privatni automobil		Privatni automobil; nemotorizovani prevoz	
	<b>Javni prevoz</b>	Vazdušni saobraćaj; železnički saobraćaj (u Srbiji se polasci obavljaju ređe)	Železnički saobraćaj (u Srbiji se polasci obavljaju ređe)	-	Drugi vid gradskog prevoza (npr. tramvaj)

Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke.

**U ovoj studiji se razmatraju usluge međumesnog i lokalnog autobusnog prevoza na domaćim i međunarodnim linijama.** Tržišta međunarodnog i domaćeg međumesnog autobusnog prevoza slična su u mnogim aspektima. Obe vrste usluga obavljaju se uz korišćenje iste tehnologije i imaju slične karakteristike. Obe vrste usluga uređene su Zakonom o prevozu putnika u drumskom saobraćaju i pružaju se pod sličnim uslovima. Postoji značajna tražnja kako za domaćim tako i za međunarodnim autobuskim prevozom. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u 2019. godini 38% građana koji su koristili javni prevoz u međunarodnom saobraćaju putovalo je autobusom, u poređenju sa 93% korisnika javnog prevoza u domaćem saobraćaju.<sup>13</sup> U autobuskom prevozu je ostvareno i preko jedne petine putnik-kilometara u međunarodnom saobraćaju. Međunarodni i domaći saobraćaj razlikuju se u jednoj ključnoj tački: međunarodni saobraćaj se suočava sa konkurencijom u vidu vazdušnog saobraćaja,

---

u istom mestu ali preko različitih mesta smatraju se međusobno zamenjivim. Izrazi „konekcija“ i „polazak“ koriste se kao sinonimi u značenju pojedinačnog polaska na jednoj liniji (primera radi, polazak u 14 časova iz Beograda za Novi Sad preko Indije). Na kraju, izrazi „red vožnje“ i „raspored polazaka“ koriste se kao sinonimi u značenju skupa polazaka na jednoj liniji (primera radi, polazak u 14 časova iz Beograda za Novi Sad preko Indije i polazak u 16 časova iz Novog Sada za Beograd preko Indije). U Srbiji, red vožnje sadrži informacije o: i) autobuskom prevozniku koji obavlja prevoz na određenoj liniji; ii) naziv linije; (iii) itinerer, odnosno polaznu i dolaznu stanicu i stanice između njih, kao i vremena polazaka i dolazaka na tim stanicama; iv) režim obavljanja prevoza; i v) rok važenja reda vožnje.

<sup>13</sup> Preostali korisnici usluga u domaćem saobraćaju prvenstveno su putovali vozom, dok su preostali korisnici usluga u međunarodnom saobraćaju prvenstveno putovali avionom.

dok domaćem saobraćaju nijedan vid prevoza ne predstavlja konkurenciju. Međutim, njihove sličnosti i doprinos koji oba vida pružaju javnom prevozu zahtevaju da se oni u ovoj tržišnoj studiji analiziraju paralelno.

**Ova tržišna studija usredsređuje se na redovni linijski autobuski prevoz.** Linijski prevoz je dostupan svim korisnicima usluga i obavlja se u skladu sa unapred utvrđenim redom vožnje. U Srbiji postoji i poseban linijski prevoz koji nije dostupan svim korisnicima usluga, kao što je prevoz učenika u školu ili radnika na posao, kao i i vanlinijski, povremeni prevoz (primera radi, zakupljenim autobusima). Te posebne vrste prevoza nisu obuhvaćene ovom studijom jer ih najčešće plaćaju organizacije a ne pojedinci, te su stoga podložne različitoj tržišnoj dinamici.

**Međumesni i lokalni autobuski prevoz obavlja se na više relevantnih tržišta.** Budući da su putovanja vozom i avionom u okviru Srbije retkost, a privatni automobili nisu vid javnog prevoza, ova studija se usredsređuje na međumesni i lokalni autobuski prevoz. U sektoru prevoza putnika, relevantna tržišta se najčešće definišu na geografskoj osnovi kao parovi polazišta i odredišta (itinerera) odnosno skupovi sličnih parova te vrste. Korisnicima usluga, uopšteno govoreći, razmatraju promenu pružaoca usluga tek na nivou tih pojedinačnih relacija. Sam proizvod je u Srbiji relativno homogen, pošto autobuski prevoznici pružaju sličan nivo usluge koristeći skoro identičnu tehnologiju.

**U ovoj studiji obrađene su i stanične usluge.** Usluge autobuskih stanica predstavljaju neophodne inpute za odvijanje autobuskog prevoza. Za razliku od samih usluga prevoza, kod staničnih usluga relevantno tržište se ne definiše samo geografski, već i prema vrsti proizvoda. Autobuske stanice u Srbiji pružaju najmanje tri različite usluge. Kao prvo, one su mesta na kojima se putnici ukrcajaju i iskrcajaju. Naknadu za tu uslugu najčešće plaća autobuski prevoznik i relevantno tržište je određeno geografski, pošto autobuski prevoznici ne bi zamenili uslugu ukrcajanja na jednoj stanici uslugom koju pruža udaljena autobuska stanica. Kao drugo, autobuske stanice u Srbiji nude usluge prodaje karata, koje plaćaju autobuski prevoznici ili korisnici usluga. U pružanju te usluge stanicama su konkurencija druge stanice i drugi maloprodajni kanali, kao što je neposredna prodaja karata od strane vozača autobusa i prodaja putem interneta. Na kraju, autobuske stanice u Srbiji nude korisnicima i usluge informisanja, koje su besplatne. Elektronske platforme za informisanje počinju da se javljaju, a pojedini autobuski prevoznici korisnicima usluga neposredno pružaju informacije o svojim polascima. Uprkos tome, autobuske stanice su i dalje glavni izvor pouzdanih i sveobuhvatnih informacija o međumesnom i lokalnom autobuskom prevozu u Srbiji.

## **1.2. Karakteristike tržišta**

**Tržišta međumesnog autobuskog prevoza su generalno podložna konkurenciji.** Prirodne prepreke za ulazak na tržište međumesnog autobuskog prevoza su po svojoj prirodi niske. Proizvodna tehnologija i tri osnovna inputa – vozila, vozači i infrastruktura – široko su dostupni, što novim pružaocima usluga omogućava da se takmiče sa postojećim učesnicima na tržištu. Prevoznici koji tek ulaze na tržište lako mogu da kupe, iznajme ili prodaju autobuse, što ukazuje na to da su, u poređenju sa drugim vidovima javnog prevoza, fiksni troškovi niski a nepovratni troškovi zanemarljivi. Nema značajnijih prepreka koje onemogućavaju prelazak potrošača kod drugog prevoznika na linijama na kojima posluje više pružalaca usluga. Privredna društva koja tek ulaze na tržište moraju da ubede korisnike u pouzdanost svoje usluge, ali kvalitet usluge je lako opaziv, što firmama omogućava da relativno brzo steknu ugled. U poređenju sa autobuskim prevozom, kod pružanja staničnih usluga postoje veće prirodne prepreke za konkurenciju jer su autobuske stanice često prirodni monopoli usled troškova infrastrukture i sklonosti korisnika usluga.

**Uprkos tome, ekonomija mreže može da podstakne konsolidaciju u ovom sektoru i poveća prepreke za ulazak na tržište.** Ekonomija mreže podstiče konsolidaciju u sektoru autobusnog prevoza i doprinosi boljem položaju većih, integrisanijih firmi u odnosu na njihove manje i slabije integrisane konkurente. Na usluge međumesnog autobusnog prevoza odnose se naročito tri elementa ekonomije mreže: ekonomije gustine, ekonomije opsega i ekonomije strukture mreže. Ekonomije gustine znači da se jedinični troškovi proizvodnje smanjuju sa povećanjem broja putnika. Primera radi, autobuski prevoznici koji mogu da grupišu putnike u stanju su da smanje svoje troškove. Ekonomije opsega postoje kada se trošak proizvodnje jednog rezultata (primera radi, linija između mesta A i B) smanjuje ako se proizvode i drugi rezultati (kao što je linija između mesta A i C). Ovo važi, primera radi, za troškove koji se dele na više linija, kao što je trošak poslovanja autobuske stanice. Ekonomije strukture mreže su uštede koje autobuski prevoznici mogu da ostvare ako promene strukturu itinerera u okviru iste mreže (primera radi, kada sa modela direktnih veza između dva mesta pređu na model sa presedanjem u glavnom putnom čvorištu), ili ako mogu korisnicima usluga da ponude integrisanija prevozna rešenja. Empirijske studije potvrđuju postojanje ekonomija mreže. Istovremeno, u literaturi se osporava postojanje ekonomija obima – smanjenja jediničnih troškova sa povećanjem obima proizvodnje – u sektoru autobusnog prevoza.<sup>14</sup>

**Kontakt na više tržišta takođe može predstavljati prepreku konkurenciji na tržištu međumesnog i lokalnog autobusnog prevoza.** Autobuski prevoznici su najčešće konkurencija jedan drugom na više linija, od kojih svaka predstavlja relevantno tržište. Takav „kontakt na više tržišta“ najčešće olakšava stupanje u restriktivne sporazume: ako su članovi istog kartela, konkurente od nuđenja nižih cena (odnosno odstupanja od potencijalne kartelske cene) odvraća pretnja da će rivali dodatno sniziti svoje cene i tako pokrenuti cenovni rat. Kada postoji kontakt na više tržišta, konkurenti u okviru istog kartela mogu da započnu cenovne ratove na većem broju tržišta kako bi kaznili prevoznike koji odstupe od kartelske cene čak i kada je do tog odstupanja došlo na samo jednom tržištu. Takav povećan rizik uvećava i verovatnoću kartelskog udruživanja tako što članove odvraća od napuštanja kartela.

**Pored toga, funkcionisanje tržišta mogu da ograniče i pristup infrastrukturi i tržišna regulativa.** Uzevši u obzir ekonomije mreže i potencijalne uštede usled postojanja transportnih čvorišta, autobuski prevoznici su podstaknuti da budu vlasnici autobuskih stanica i ograniče pristup rivalskih firmi njima. Dostupnost terminalne infrastrukture stoga bi mogla da ograniči sposobnost konkurenata da uspostave linije između stanica u vlasništvu trećih lica. Dokazi o diskriminatornom postupanju pružalaca staničnih usluga u Srbiji detaljno se razmatraju u odeljku 2.2.3. ovog izveštaja. Tržišna regulativa takođe može da oteža firmama da se nadmeću na tržištu. Regulatorne prepreke, kao što su ekskluzivnost na pojedinim itinererima, učestala su pojava u međumesnom autobuskom prevozu uprkos talasu sektorske liberalizacije pokrenutom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka u Sjedinjenim Državama i Ujedinjenom Kraljevstvu. Analiza regulatornog okvira kojim se uređuje tržište međumesnog autobusnog prevoza u Srbiji predstavljena je u odeljku 1.5 ovog izveštaja, a njihov uticaj na konkurenciju razmatra se u odeljcima 2.1.1-2.1.2. i 2.2.1-2.2.2.

---

<sup>14</sup> Videti Berechman (1993) za dubinsku analizu ekonomija mreže i detaljan pregled empirijskih studija u kojima su ispitivane ekonomije obima u sektoru autobusnog prevoza.

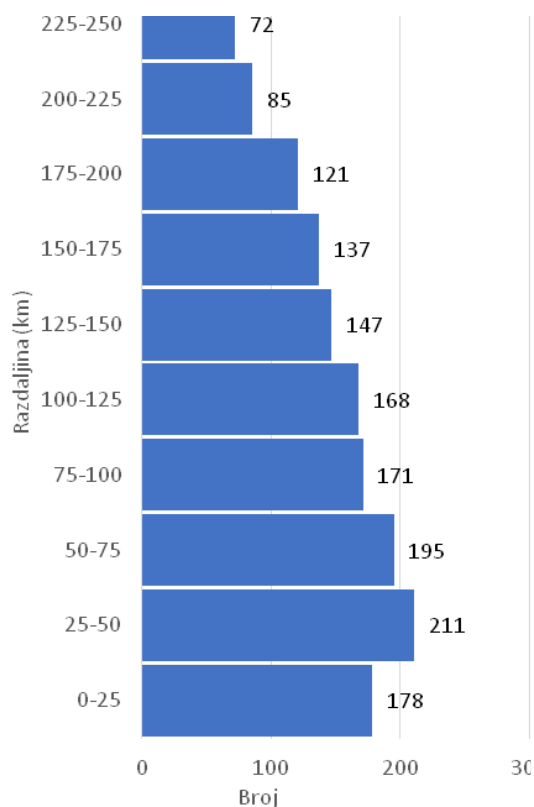
### 1.3. Tržišni ishodi

#### **Preko 56 miliona karata kupljeno je 2019. godine u međumjesnom i lokalnom autobuskom prevozu.**

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, oko 97% tih karata prodato je za domaće polaske a 3% za međunarodne. Broj prodatih karata na domaćim polascima povećavao se od 2017. do izbijanja pandemije kovida-19, dok je broj karata za međunarodne polaske opadao od 2017. do 2019. kako su korisnici usluga postepeno prelazili na vazdušni saobraćaj. Korisnici usluga su u proseku obavili 6,4 putovanja u 2019, pri čemu su za svako prelazili razdaljinu od 68 km u domaćem i 534 km u međunarodnom saobraćaju.

**U Srbiji postoji gusta mreža međumjesnih i lokalnih autobuskih veza.** U svim regionima Srbije obavlja se redovni autobuski saobraćaj, a većina odredišta opslužuje se svakodnevno. Prema najnovijim podacima PKS, oko 80% linija u Srbiji duže je od 250 ili kraće od 100 kilometara. Najčešće su dužine od između 25 i 50 kilometara (videti Sliku 2). Razlog tome je što većina gradova nije direktno povezana železnicom pa su zato autobusi osnova lokalnog javnog prevoza.

*Slika 2. Broj autobuskih linija između polazišta i odredišta po razdaljini (2016)*



*Izvor:* Analiza podataka Privredne komore Srbije koju su izvršili zaposleni Svetske banke.



### Cene međumesnog autobusnog prevoza u Srbiji više su od referentnih vrednosti u Evropskoj uniji (EU).

Dohodak po glavi stanovnika u Srbiji iznosio je 2019. godine 41% proseka iz 27 zemalja članica EU (nakon eliminacije uticaja razlika u kupovnoj moći).<sup>15</sup> Međutim, uprkos tim razlikama u nivou dohotka, autobuske karte su u Srbiji bile najčešće skuplje nego u zemljama EU. Godine 2019, autobuska karta u jednom pravcu između Beograda i Novog Sada najčešće je koštala oko 1.000 dinara (10 USD), što predstavlja višu cenu po kilometru od najskuplje karte na najuporedivijim linijama u EU za koje su bili dostupni podaci.<sup>16</sup> Poređenje autobuskih karata u Srbiji i zemljama EU sa značajnim učešćem autobusnog prevoza u putnik-kilometrima takođe ukazuje na to da su cene u Srbiji više (videti Tabelu 2). Konačno, podaci o cenama staničnih usluga koje su prikupili zaposleni Svetske banke navode na zaključak da su te usluge skuplje u Beogradu nego u Berlinu, Varšavi i Bratislavi.<sup>17</sup>

Tabela 2. Cene autobuskih karata u međumesnom saobraćaju u Srbiji i drugim evropskim zemljama (2019)

Vrsta konekcije	Srbija	Druge zemlje	Redovna cena karte [EUR]		
			Srbija EUR	Druge EUR	Razlika (%)
Konekcije između velikih gradova	Beograd - Subotica	5 konekcija (PT, HR, HU, PL)	10,3	8,9	+16%
Konekcije između gradova srednje veličine	Kragujevac – Požarevac	9 konekcija (PL, SK, LT, PT)	7,1	5,5	+29%
Konekcije između gradova srednje veličine i malih gradova	Kraljevo – Raška	18 konekcija (PL, SK, LT, PT)	3,5	5,4	-35%
	Požarevac – Svilajnac	8 konekcija (PL, SK, LT, LV)	7,1	2,9	+145%

Izvor: Analiza javno dostupnih podataka koju su izvršili zaposleni Svetske banke.

Napomena: Hrvatska, Mađarska, Litvanija, Letonija, Poljska, Portugal, Slovačka: Uporedive konekcije identifikovane su u pet evropskih zemalja sa prosečnim dohotkom po glavi stanovnika ispod proseka EU. Razdaljina i vrste uporedivih konekcija slične su razdaljinama i vrstama konekcija u Srbiji.

**Komisija za zaštitu konkurencije je u brojnim postupcima utvrdila postojanje povrede konkurencije u međumesnom autobuskom saobraćaju i pružanju staničnih usluga.** KZK sprovela je više postupaka protiv nekolicine autobuskih prevoznika i/ili pružalaca staničnih usluga zbog sumnje na kršenje odredbi propisa o zaštiti konkurencije kojima se zabranjuju restriktivni sporazumi i zloupotreba dominantnog položaja. Komisija je pokrenula pet postupaka protiv pružalaca staničnih usluga radi utvrđivanja da li je njihova cenovna politika suprotna propisima o zaštiti konkurencije, a tri puta je izrekla novčane kazne. Pored toga, KZK je dva puta izrekla novčane kazne autobuskim prevoznicima zbog restriktivnih sporazuma. Detaljne informacije o ovim postupcima mogu se naći u odeljcima 2.1.3. i 2.2.3. ovog izveštaja.

<sup>15</sup> Analiza podataka Eurostat-a koju su izvršili zaposleni Svetske banke.

<sup>16</sup> U istraživanju za Evropsku komisiju, konsultantska firma Steer Davies Gleave (2016) analizirala je najviše i najniže cene međumesnog autobusnog prevoza između glavnog grada i drugog većeg grada u 19 zemalja. U svim analiziranim zemljama, i najviša i najniža cena bile su više od cene karte od Beograda do Novog Sada. Razlike između cena karata u Srbiji i EU bile su još veće nakon korekcije radi eliminacije uticaja razlika u kupovnoj moći.

<sup>17</sup> Više detalja može se naći u odeljku 2.2, slika 12.

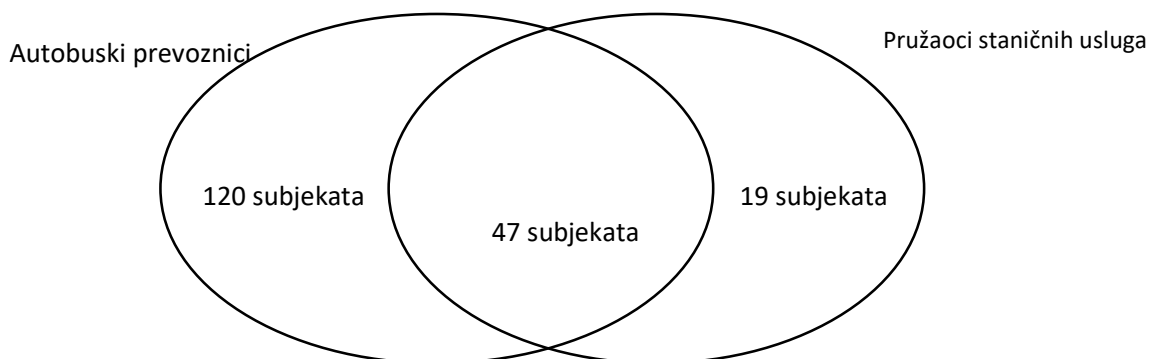
#### 1.4. Učesnici na tržištu

##### Autobuski prevoznici i pružaoci staničnih usluga

Skoro 200 privrednih društava bilo je 2019. godine registrovano za obavljanje delatnosti autobusnog prevoza odnosno pružanja staničnih usluga; oko 25% ovih preduzeća bilo je registrovano za obe ove delatnosti (videti Sliku 3). Prema podacima Ministarstva, 39 društava su 2019. godine bila nosioci licence kako za prevoz putnika u drumskom saobraćaju tako i za pružanje staničnih usluga. Podaci koje su za potrebe ove studije prikupili KZK i Grupa Svetske banke ukazuju na to da je još 8 društava pružalo obe vrste usluga, bilo neposredno bilo putem matičnih ili zavisnih društava. Pored toga, oko 120 društava je isključivo pružalo usluge prevoza putnika u drumskom saobraćaju, a njih oko 20 samo stanične usluge. Oko 90 društava prevozilo je putnike u međunarodnom saobraćaju, a 52% društava aktivnih na međunarodnom nivou takođe je obavljalo polaske i unutar Srbije. Autobuski prevoznici su najveći deo prihoda ostvarivali od prodaje karata, dok su za autobuske stanice najznačajniji izvor prihoda bile naknade za usluge peronizacije (prijem i otpremu autobusa) naplaćene od autobuskih prevoznika.

U Srbiji je poslovalo manje autobuskih prevoznika nego u zemljama EU. Godine 2018, u Srbiji je bilo registrovano manje autobuskih prevoznika na 100.000 stanovnika nego u bilo kojoj od 27 država članica EU (videti Sliku 4), uključujući i u državama članicama sa niskim dohotkom po glavi stanovnika kao što su Bugarska i Hrvatska. Autobuski prevoznici registrovani 1990. godine ili kasnije u Srbiji bili su u proseku stari 19,1 godinu, što je slično nalazu za susednu Rumuniju i regionalnom proseku.<sup>18</sup> Slični podaci nisu bili dostupni za pružaoce staničnih usluga.

Slika 3. Vertikalna integracija u međumjesnom autobuskom prevozu u Srbiji (2019)

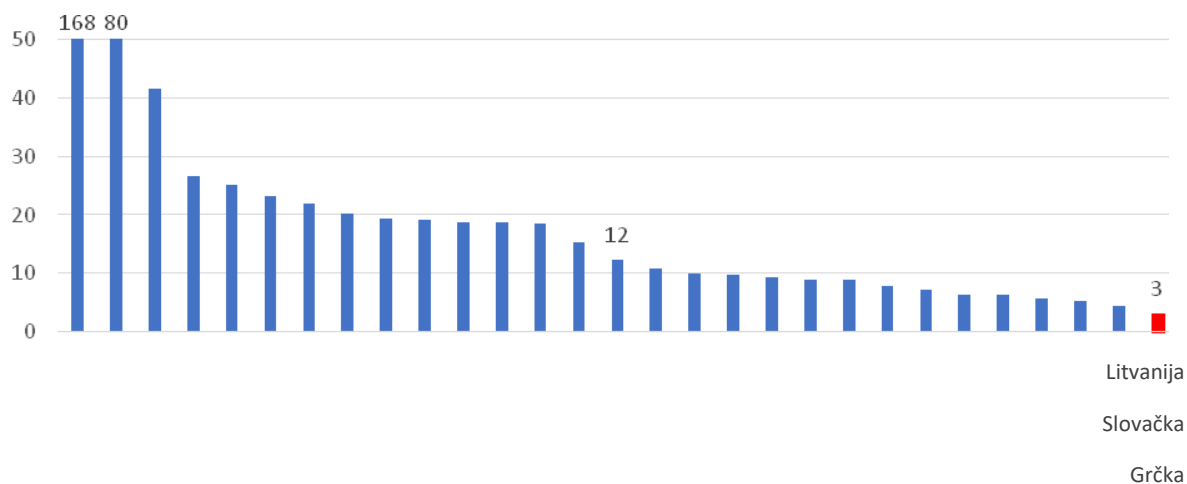


Izvor: Analiza koju su izvršili zaposleni Svetske banke na osnovu podataka Ministarstva i privrednih subjekata za potrebe izrade ovog izveštaja.

Napomena: Broj preduzeća je procenjen i može se donekle razlikovati od stvarnog broja jer pojedina društva nisu odgovorila na upitnik koji im je dostavila Komisija za zaštitu konkurencije (videti Prilog 1).

<sup>18</sup> Podaci o starosti preuzeti su iz EMIS-a za Srbiju i pet zemalja članica Evropske unije u kojima je autobuski prevoz činio preko 15% ukupno ostvarenih putnik-kilometara (Češka, Mađarska, Slovačka, Rumunija i Estonija). Podaci odgovaraju šiframa delatnosti od 4852 do 4859 iz okvira NAICS.

Slika 4. Broj autobuskih prevoznika na 100.000 stanovnika u Srbiji i zemljama EU (2018)



Izvor: Analiza koju su izvršili zaposleni Svetske banke na osnovu podataka Eurostat-a.

Note: Na grafikonu je prikazan samo broj preduzeća koja se bave delatnošću prevoza putnika u drumskom saobraćaju (osim javnog gradskog prevoza). Podaci odgovaraju šifri delatnosti H4393 iz okvira interakcionalne klasifikacije svih ekonomskih sektora ISIC Rev. 4. Podaci nisu dostupni za Maltu.

**Sektor međumesnog autobusnog prevoza je fragmentiran na nacionalnom ali koncentrisan na lokalnom nivou.** Na nacionalnom nivou, pružanje usluga međumesnog i lokalnog autobusnog prevoza fragmentiranije je u Srbiji nego u drugim evropskim zemljama. Deset najvećih poslovnih grupacija ostvarilo je 52% svih autobus-kilometara u Srbiji (videti Tabelu 3). Učešće „Arive Litas“ i „Niš-Ekspresa“, dva najveća autobuska prevoznika, kreće se oko 6% (videti Tabelu 4). U poređenju sa njima, „Flixbus“, najveći autobuski prevoznik u Nemačkoj, ostvario je 93% autobus-kilometara u 2017,<sup>19</sup> dok je „National Express“ zauzimao dominantan položaj na domaćem tržištu u Ujedinjenom Kraljevstvu. Međutim, na nivou linije, pružanje usluga je koncentrisano, te na oko dve trećine svih linija polaske obavlja samo po jedan autobuski prevoznik (videti Sliku 5). Učešće linija sa po jednim prevoznikom naizgled se ne razlikuje u zavisnosti od dužine linije.

<sup>19</sup> Podaci nemačkog Instituta za zdravstvena i socijalna istraživanja (Institut für Gesundheits- und Sozialforschung, IGES).

Tabela 3. Učešće 10 najvećih poslovnih grupacija u strukturi mreže

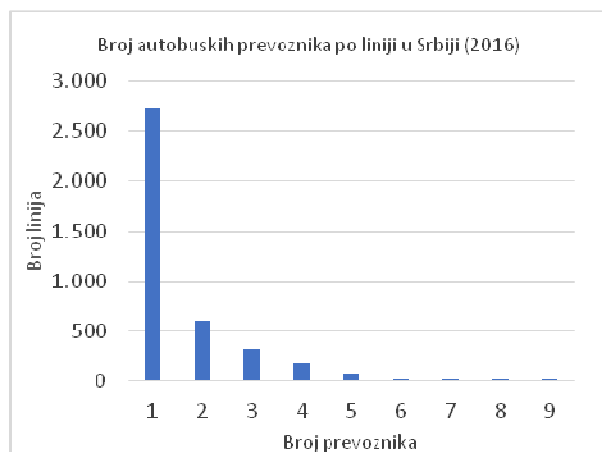
Mesto	Naziv	Učešće u ukupnom broju autobus-kilometara (%)
1	„Kavim“	9
2	Grupa „Banbus“	9
3	„Arriva Litas“	6
4	„Niš-Ekspres“	6
5	„Lasta“	6
6	„Jugoprevoz“ Kruševac	5
7	Grupa „Vicont Vektor“	4
8	„Raketa Aćimović“	4
9	„Europa Bus“	3
10	„Moto Boem Trans“	2

Tabela 4. Učešće 10 najvećih privrednih subjekata u strukturi mreže

Mesto	Naziv	Učešće u ukupnom broju autobus-kilometara (%)
1	„Arriva Litas“	6
2	„Niš-Ekspres“	6
3	„Autoprevoz“	5
4	„Jugoprevoz“ Kruševac	5
5	„Lasta“	4
6	„Raketa Aćimović“	4
7	„SP Sokoprevoz“	3
8	„Banbus“	3
9	„Adio Tours“	3
10	„Europa Bus“	3

Napomena: Poslovne grupacije su grupe privrednih subjekata povezane vlasničkim vezama.

Slika 5. Broj autobuskih prevoznika po liniji u Srbiji (2016)



Broj prevoznika	Učešće u ukupnom broju linija (%)
1	69
2	15
3	8
4	4
5	2
6	0,5
7	0,2
8	0,2
9	0,1

Izvor: Analiza koju su izvršili zaposleni Svetske banke na osnovu podataka objavljenih na internet stranici Privredne komore Srbije.

Napomena: Na ovom grafikonu su prikazane sve linije (odnosno ne samo veze između polazišta i odredišta, već i veze između polazišta/odredišta/usputnih stanica). Analizirane linije ograničene su na uzorak veza A-B sa geoznačenim lokacijama. Podaci se odnose na poslovne grupacije. \* Videti Prilog C za više informacija o korišćenoj metodologiji.

## Korisnici usluga

**Autobuski prevoz u domaćem saobraćaju u Srbiji najčešće koriste dve grupe korisnika usluga.** Međumjesnim autobusima uglavnom putuju građani koji nemaju automobil (kao što su studenti ili turisti) i oni koji imaju automobil ali radije putuju autobusom (kao što su radnici koji putuju na posao i vraćaju se sa njega). Budući da su žene ređe vlasnici automobila od muškaraca,<sup>20</sup> žene su verovatno natprosečno zastupljene među korisnicima domaćeg međumjesnog i lokalnog autobusnog prevoza. Takođe je verovatno da mlađi i stariji građani u većoj meri zavise od autobusa, pošto je utvrđeno da oni ređe koriste privatne automobile.<sup>21</sup> Autobusi su od presudnog značaja i za turiste, koji koriste ovaj vid prevoza za posete planinskim i banjskim mestima – najpopularnijim turističkim destinacijama u Srbiji – do kojih se najčešće ne može doći vozom. Što se tiče međunarodnih linija, čini se da je korišćenje autobusnog prevoza usko povezano sa posetama članovima porodice. Što je veća srpska dijaspora u određenoj zemlji, to je veći i broj dolazaka iz te zemlje u međunarodnom saobraćaju.<sup>22</sup>

**Autobuski prevoz je generalno jeftiniji od drugih vidova prevoza u Srbiji, te tako privlači korisnike usluga osetljivije na cenu i čini druge vidove prevoza nesavršenim supstitutima.** Odlazak od Beograda do Niša, trećeg po veličini grada u Srbiji koji se nalazi 240 kilometara južno od Beograda, i povratak koštaju najmanje 5.000 dinara (50 USD) ako se koristi privatni automobil,<sup>23</sup> dok autobuska karta košta oko 2.000 dinara (oko 20 USD).<sup>24</sup> Slično tome, povratna autobuska karta od Beograda do Beča, najpopularnijeg odredišta za autobuski prevoz iz Srbije, košta oko 50 evra (oko 60 USD), dok povratni let ili putovanje sopstvenim automobilom koštaju oko 120 evra (približno 140 USD).<sup>25</sup> Prevoz autobusom je sporiji od putovanja privatnim automobilom ili avionom. Uzevši u obzir nižu cenu i duže trajanje, korisnici usluga autobusnog prevoza verovatno biraju ovaj način putovanja zbog cene u većoj meri nego što to čine korisnici drugih vidova prevoza.

### 1.5. Analiza regulatornog okvira

**U Srbiji je regulisano pružanje usluga međumjesnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju i staničnih usluga.** Ove usluge su prvenstveno uređene ZPPDS,<sup>26</sup> koji je detaljnije razrađen podzakonskim aktima Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Privredne komore. Odredbe tog zakona detaljno su obrađene u Glavi 2 ovog izveštaja. Pojedini podzakonski akti predviđeni ZPPDS-om, kao što su pravilnik o načinu utvrđivanja najviše cene stanične usluge i uputstvo o načinu sprovođenja postupka usaglašavanja predloga redova vožnje sa registrovanim redovima vožnje u međunarodnom prevozu, tek treba da budu usvojeni. Pored ZPPDS-a, za međumjesni prevoz od značaja su i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima,<sup>27</sup> Zakon o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju<sup>28</sup> i Zakon radnom

<sup>20</sup> Izvor: Gender Equality in Transport in Serbia (2019).

<sup>21</sup> Isto.

<sup>22</sup> Analiza koju su izvršili zaposleni Svetske banke na osnovu podataka Ministarstva turizma Republike Srbije i Međunarodne organizacije za migracije.

<sup>23</sup> Pod pretpostavkom da je cena benzina 150 dinara (oko 1,5 USD) po litru a potrošnja goriva 7 litara na 100 km.

<sup>24</sup> Cena dobijena sa internet stranice za prodaju karata busticket4.me za putovanje u aprilu 2021.

<sup>25</sup> Cena dobijena sa stranica busticket4.me i flights.google.com za putovanje u aprilu 2021. Pri proceni cene putovanja privatnim automobilom uzeta je pretpostavljena cena benzina od 150 RSD po litru (oko 1,5 USD) i potrošnja goriva od 7 litara na 100 km.

<sup>26</sup> ZPPDS je donet 2015. godine a njegova puna primena počela je u februaru 2017.

<sup>27</sup> Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima propisana su opšta pravila koja važe za sve učesnike u saobraćaju, uključujući i autobuse.

vremenu posade vozila u drumskom prevozu i tahografima<sup>29</sup> (i podzakonska akta predviđena njima). Pored ZPPDS-a, za prodaju karata i sa njom povezane usluge informisanja relevantni su i Zakon o trgovini i Zakon o elektronskoj trgovini, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o obligacionim odnosima i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (i podzakonska akta predviđena njima). Ovim zakonima je uspostavljen okvir pravila za (elektronsku) prodaju karata, uspostavljanje i rad elektronskih platformi i pretraživača i skladištenje i obradu podataka o ličnosti.

**Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izdaje licence i dozvole, registruje redove vožnje i vrši inspekcijski nadzor.** U skladu sa ZPPDS-om, Ministarstvo je nadležno za izdavanje licenci i dozvola autobuskim prevoznicima i pružaocima staničnih usluga (videti odeljke 2.1.1. i 2.2.1. za detaljan opis uslova za izdavanje licenci i dozvola).<sup>30</sup> Licence za prevoz putnika se izdaju na 10 godina, a licence za pružanje staničnih usluga na 5 godina.<sup>31</sup> Pružaoci usluga autobusnog prevoza su dužni da neprekidno pružaju ove usluge ili im se licenca oduzima.<sup>32</sup> Ministarstvo je nadležno i za registrovanje redova vožnje u domaćem saobraćaju po završenom postupku usaglašavanja koji sprovodi PKS.<sup>33</sup> Nakon što je red vožnje registrovan, konkurentski prevoznici ne mogu da obavljaju polaske na istoj liniji u roku od između 15 i 75 minuta (u domaćem saobraćaju) odnosno 6 i 8 časova (u međunarodnom saobraćaju). Ministarstvo se stara o sprovođenju sektorskih propisa kroz inspekcijski nadzor.<sup>34</sup>

**I Privredna komora Srbije igra značajnu ulogu u uređenju međumesnog autobusnog prevoza i staničnih usluga.** Privredna komora je nacionalno poslovno udruženje u kome je članstvo obavezno u skladu sa zakonom.<sup>35</sup> Privrednu komoru čini 19 udruženja koja su dalje podeljena na grupacije. Udruženje za saobraćaj i njegova Grupacija za prevoz putnika u drumskom saobraćaju i autobuske stanice nadležna je za pitanja vezana za međumesni prevoz putnika. Njen zadatak je, između ostalog,<sup>36</sup> da vrši kategorizaciju autobuskih stanica i usaglašavanje predloga redova vožnje u međumesnom prevozu pre nego što ih prevoznici dostave Ministarstvu (u odeljku 2.1.2. dat je detaljan opis postupka usaglašavanja i registracije i overe redova vožnje).<sup>37</sup> Pored toga, PKS propisuje opšte uslove međumesnog prevoza.<sup>38</sup>

---

<sup>28</sup> Zakonom o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju utvrđena su najopštija pravila koja se odnose na ugovorne odnose između prevoznika i putnika, njihova međusobna prava i obaveze iz tih odnosa, pravila o odgovornosti prevoznika, zastarelosti potraživanja i slično.

<sup>29</sup> Zakonom o radnom vremenu posade vozila u drumskom prevozu i tahografima uređuju se radno vreme posade vozila, dnevno i nedeljno vreme upravljanja vozilom i pauze i odmori u cilju sprečavanja umora i staranja o bezbednosti saobraćaja na putevima. Da bi se obezbedilo poštovanje njegovih odredbi, u autobuse moraju biti ugrađeni tahografi. Pored toga, i autoprevoznici su dužni da obavljaju redovne šestomesečne preglede autobusa.

<sup>30</sup> Član 15 i dalje i član 38 i dalje ZPPDS-a.

<sup>31</sup> Članovi 18 i 48 ZPPDS-a.

<sup>32</sup> Članovi 74 i 114 ZPPDS-a.

<sup>33</sup> Član 65 ZPPDS-a.

<sup>34</sup> Članovi 146 i dalje ZPPDS-a. Za sprovođenje relevantnih propisa o prevozu putnika u drumskom saobraćaju nadležni su i drugi organi poput Ministarstva unutrašnjih poslova, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Ministarstva privrede.

<sup>35</sup> Član 10 Zakona o privrednim komorama.

<sup>36</sup> U skladu sa članovima 48, 50, 58 i 63 ZPPDS-a, Privredna komora takođe propisuje daljinar za međumesni prevoz. Daljinar je akt kojim je utvrđena udaljenost u kilometrima sa minimalnim vremenima vožnje autobusa između autobuskih stanica, odnosno autobuskih stajališta u obavljanju međumesnog prevoza.

<sup>37</sup> Članovi 50 i 66 ZPPDS-a.

<sup>38</sup> Član 58 ZPPDS-a.

**Državna pomoć za prevoz putnika u drumskom saobraćaju ograničenog je obima.** Prema podacima Agencije za privredne registre, pružaoci usluga prevoza putnika u drumskom saobraćaju primili su javna sredstva u iznosu od najviše 287 miliona dinara (oko 2,9 miliona USD) godine 2018, kao i najviše 262 miliona RSD (oko 2,6 miliona USD) u 2019.<sup>39</sup> Najveći deo ove podrške uplaćen je društvima koja pružaju usluge prevoza putnika u gradskom i prigradskom prevozu<sup>40</sup> i primaju subvencije za te vrste prevoza.<sup>41</sup> Autobuski prevoznici koji pružaju usluge međumesnog prevoza mogu da koriste i horizontalne programe, kao što je opšta podrška za zapošljavanje i regionalni razvoj koju pruža Autonomna Pokrajina Vojvodina. Nasuprot tome, finansijska pomoć za poslovanje pružalaca staničnih usluga iznosila je 2018. i 2019. između 6 i 7 miliona RSD (od 60.000 do 70.000 USD). Javna sredstva uplaćivana su i drugim subjektima koji pružaju povezane usluge, kao što su usluge parkiranja vozila i logističke usluge. Nije bilo moguće prikupiti informacije o državnoj pomoći dodeljenoj subjektima koji se bave prodajom karata i pružanjem informacija o prevozu putnika u drumskom saobraćaju.

## **2. Prepreke za konkurenciju**

**Na tržištu prevoza putnika u drumskom saobraćaju i pružanja staničnih usluga utvrđeno je postojanje ukupno šest ključnih prepreka za konkurenciju (videti Sliku 6).** Ova ocena zasnivala se na analizi propisa kojima se uređuje tržište i postupaka za zaštitu konkurencije u ovom sektoru. Analiza propisa obuhvatala je tri zakona i 18 podzakonskih akata (ili njihovih nacрта). Analiza postupaka za zaštitu konkurencije odnosila se na postupke pokrenute u Srbiji i drugim zemljama. Većina prepreka za konkurenciju posledica je propisa koji negativno utiču na konkurenciju, i to naročito: (a) pravila kojima se ograničava pristup tržištu ili ojačava dominantan položaj na njemu (primera radi, isključiva prava autobuskih prevoznika); i (b) pravila kojima se podstiču restriktivni sporazumi ili povećavaju troškovi konkurencije (kao što su pravila o usaglašavanju redova vožnje). Pored toga, konkurenciju otežava i postupanje privrednih društava koje predstavlja povredu konkurencije, uključujući sklapanje restriktivnih sporazuma između autobuskih prevoznika i zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu od strane pružalaca staničnih usluga. Za svaku od regulatornih prepreka za konkurenciju u ovom poglavlju se razmatraju: (a) šteta po konkurenciju na tržištu; (b) navedeni cilj konkretne mere; i (c) alternativna rešenja koja ili dovode do manjih distorzija ili su delotvornija, ili zadovoljavaju oba ova uslova. U ovom odeljku pruža se i više informacija o radnjama privrednih subjekata koje predstavljaju povredu konkurencije, njihovim efektima i dodatnim merama (osim sprovođenja Zakona o zaštiti konkurencije) koje bi se mogle sprovesti da se njihova pojava svede na najmanju moguću meru.

---

<sup>39</sup> Bilansi uspeha za 2019, grupa računa 64 – prihodi od premija, subvencija, dotacija i slično.

<sup>40</sup> Prema Godišnjem izveštaju o poslovanju društava

<sup>41</sup> U skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima (primera radi, članovi 24 i 29), lokalne samouprave imaju pravo da subvencionišu komunalne delatnosti, uključujući i prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju.

Slika 6. Vrste ograničenja konkurencije iz propisa o prevozu putnika u drumskom saobraćaju

Glavne vrste pravila po efektu na tržište	Konkretna vrsta pravila	Učestalost pojave u propisima o međumjesnom prevozu i pružanju staničnih usluga	Glavna ograničenja
Pravila kojima se podstiče dominacija na tržištu ili sprečava ulazak novih učesnika	1.1. Monopoli i apsolutna zabrana ulaska novih učesnika na tržište	8	Isključiva prava autobuskih prevoznika, prekomerno strogi uslovi za izdavanje licenci prevoznicima (na primer. obaveza korišćenja autobusa sa najmanje 18 sedišta), prekomerno strogi tehnički zahtevi za autobuske stanice
	1.2. Relativna zabrana ulaska novih učesnika na tržište i širenje poslovanja	3	
	1.3. Postojeći učesnici na tržištu odlučuju o ulasku na tržište i izlasku sa njega	10	
	1.4. Zahtevi u pogledu registracije (licence i dozvole)	13	
Pravila koja pogoduju nedozvoljenom udruživanju ili povećavaju troškove nadmetanja na tržištu	2.1. Pravila kojima se omogućavaju nedozvoljeni sporazumi između konkurenata/ umanjuje izbor strateških promenljivih za privredne subjekte	10	Usaglašavanje redova vožnje, odsustvo prava na svojevolsnu obustavu prevoza ili smanjenje obima pruženih usluga
	2.2. Ograničenje vrsta/ načina / mesta prodaje proizvoda i pružanja usluga	7	
	2.3. Kontrola cena	1	
Pravila kojima se uvodi diskriminacija i štite postojeći interesi	3.1. Diskriminatorna primena pravila ili standarda	8	Diskreciona prava lokalnih samouprava da odlučuju o lokacijama/ određivanju međumjesnih autobuskih stajališta
	3.2. Diskreciona primena pravila	2	
	3.3. Državni organi nisu neutralni u pogledu konkurencije	0	
	3.4. Državna pomoć/ subvencije utiču na nejednakost uslova poslovanja	0	

Izvor: Analiza zaposlenih Grupe Svetske banke na osnovu Alata za ocenu tržišta i politike konkurencije. Više informacija o MCPAT-u može se naći u Prilogu A.



## 2.1. Međumesni i međunarodni prevoz putnika

**Konkurenciju između pružalaca usluga međumesnog i međunarodnog prevoza putnika ometaju tri glavne prepreke.** Kao prvo, uslovi za izdavanje licenci autobuskim prevoznicima zahtevniji su u Srbiji nego u najvažnijem pravnom sistemu sa kojom Srbija može da se uporedi tj. Evropska unija. Autobuski prevoznici u Srbiji su dužni da imaju u svom vlasništvu ili lizingu najmanje tri autobusa i da zapošljavaju najmanje jednog vozača po vozilu. Za obavljanje međumesnog prevoza mogu se koristiti samo autobusi sa najmanje 18 sedišta. Ovi uslovi nisu na snazi u EU i potencijalno i zbog njih brojni prevoznici u Srbiji posluju u sivoj zoni, što narušava jednakost uslova za sve učesnike na tržištu i ograničava delotvornost sistema licenciranja. Kao drugo, za razliku od zemalja Evropske unije, autobuski prevoznici su dužni da dobiju odobrenje za svaki red vožnje odnosno liniju na kojoj nameravaju da obavljaju polaske. Za međumesne relacije, prevoznici su u obavezi da svoj red vožnje usaglase sa redovima vožnje drugih prevoznika. Pomenuto odobrenje je nepotrebno, a uključivanje najvećeg poslovnog udruženja, Privredne komore, u usaglašavanje redova vožnje negativno utiče na konkurenciju time što otežava ulazak novih prevoznika na tržište i podstiče nedozvoljeno dogovaranje između postojećih prevoznika. Kao treće, utvrđeno je da autobuski prevoznici zaključuju restriktivne sporazume po pitanju cena i drugih strateških elemenata. Restriktivni sporazumi imaju naglašen negativan uticaj na funkcionisanje tržišta jer ometaju formiranje cena i uskraćuju korisnicima usluga izbor. Svaka od ove tri prepreke detaljno se razmatra u narednim odeljcima.

### 2.1.1. Uslovi za izdavanje licenci autobuskim prevoznicima

Da bi dobili licencu za prevoz, privredni subjekti su dužna da ispune uslove koji se odnose na (a) sedište na teritoriji Srbije, (b) poslovnu osposobljenost, (c) vozni park i vozače, (d) finansijsku sposobnost i (e) poslovni ugled:

- Privredni subjekt mora imati sedište na teritoriji Srbije.<sup>42</sup>
- Odgovorno lice za prevoz zaposleno u privrednom subjektu mora imati sertifikat o profesionalnoj osposobljenosti koji izdaje Ministarstvo.<sup>43</sup>
- Prevoznici su dužni da imaju u vlasništvu ili lizingu najmanje tri autobusa za linijski međumesni prevoz,<sup>44</sup> a međumesni prevoz se može obavljati samo vozilima sa najmanje 18 putničkih sedišta.<sup>45</sup>
- Broj profesionalnih vozača mora biti jednak broju vozila ili veći od njega.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Član 27 ZPPDS-a.

<sup>43</sup> Član 23 ZPPDS-a. Ovaj sertifikat se stiče nakon uspešno položenog ispita koji organizuje Ministarstvo. Na ispitu se testira znanje kandidata iz oblasti: i) građanskog, trgovinskog, radnog i fiskalnog prava; ii) poslovnog i finansijskog rukovođenja preduzećem; iv) tehničkih standarda i tehničkih aspekata eksploatacije vozila; i v) bezbednosti saobraćaja. Videti član 24 ZPPDS-a.

<sup>44</sup> Autobusi za obavljanje međunarodnog linijskog prevoza moraju biti proizvedeni posle 1. oktobra 1993. godine. Videti član 25 ZPPDS-a.

<sup>45</sup> Član 59 ZPPDS-a. Međutim, na linijama do 50 kilometara međumesni prevoz može da se obavlja i prigradskim autobusom, a na linijama do 15 kilometara međumesni prevoz može da se obavlja i gradskim autobusom.

- Prevoznici su dužni da raspolažu kapitalom i/ili rezervama u iznosu od najmanje 4.000 EUR u dinarskoj protivvrednosti za međumjesni linijski prevoz (2.000 EUR za prvi autobus i po 1.000 EUR za svaki sledeći autobus) i 19.000 EUR za međunarodnom linijski prevoz (9.000 za prvi autobus i po 5.000 EUR za svaki sledeći autobus).<sup>47</sup>
- Ni prevoznik niti njegovo odgovorno lice ne smeju biti pravosnažno osuđeni za teža krivična dela, uključujući teže prestupe u oblasti javnog prevoza u drumskom saobraćaju i bezbednosti saobraćaja na putevima.<sup>48</sup>

**Uslovi za izdavanje licenci utvrđeni ZPPDS-om stroži su od zahteva koje propisuje EU.** Uredbom EZ/1071/2009 propisana su četiri uslova za priznavanje statusa prevoznika putnika u drumskom saobraćaju: stvarno i stabilno poslovno sedište, dobar ugled, profesionalna osposobljenost i finansijska sposobnost.<sup>49</sup> ZPPDS-om su propisani dodatni uslovi vezani za minimalni broj vozila i vozača i ograničenja u pogledu veličine vozila. Nasuprot ZPPDS-u, u Uredbi EZ/1071/2009 izričito se navodi da je dovoljno posedovanje jednog vozila u vlasništvu ili lizingu ili iznajmljenog vozila, a ne navode se uslovi u pogledu minimalne veličine vozila niti broja vozača.

**ZPPDS i podzakonska akta doneta na osnovu njega ne propisuju jasno da li se polise osiguranja ili bankarske garancije mogu koristiti kao dokaz o finansijskoj sposobnosti.** U skladu sa Uputstvom za podnošenje zahteva za izdavanje licence za prevoz, koje je izdalo Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, prevoznici mogu kao dokaz da podnesu sledeće: i) rešenje ili izvod o registraciji privrednog subjekta iz koga se vide podaci o kapitalu za novoosnovanog privrednog subjekta; ii) bilans stanja; iii) dokaz o vlasništvu nad neopterećenim nepokretnostima; ili iv) druge dokaze, kao na primer izveštaje institucija koje se bave procenama vrednosti. U Uputstvu se ne pojašnjava da li su osiguranje ili bankarska garancija prihvatljivi kao dokaz o finansijskoj sposobnosti. Sa druge strane, Uredbom EZ/1071/2009 državama članicama EU omogućeno je da se saglase ili propišu da privredni subjekt može da dokaže finansijsku sposobnost putem bankarske garancije ili polise osiguranja od profesionalne odgovornosti. Uredba EU/2020/1055 ide još dalje i propisuje da se finansijska sposobnost privrednog subjekta može utvrditi i na osnovu bilo kog drugog obavezujućeg dokumenta kojim se

---

<sup>46</sup> Svaki profesionalni vozač mora da poseduje važeću kvalifikacionu karticu vozača (DQC). Da bi stekli ovu karticu, novi vozači moraju da polažu stručni ispit za sticanje licence za obavljanje poslova profesionalnog vozača. Da bi obnovili DQC, vozači moraju da polažu stručni ispit za obnavljanje licence za obavljanje poslova profesionalnog vozača na svakih pet godina. Izuzetno, vozači koji su stekli licencu pre stupanja na snagu propisa o licenci za obavljanje poslova profesionalnog vozača ili u roku od godinu dana od stupanja na snagu tih propisa, kao i lica sa diplomom za zanimanje vozač motornih vozila, nisu dužni da polažu stručni ispit za sticanje licence za obavljanje poslova profesionalnog vozača.

<sup>47</sup> Član 22 ZPPDS-a.

<sup>48</sup> Član 21 ZPPDS-a. Uslov u pogledu poslovnog ugleda ispunjava privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik ako i) privredno društvo odnosno preduzetnik nije kažnjeno za teži privredni prestup u oblasti javnog prevoza u drumskom saobraćaju i bezbednosti saobraćaja na putevima; ii) lice odgovorno za prevoz nije pravosnažno osuđivano za krivično delo protiv imovine, privrede, bezbednosti javnog saobraćaja, prava po osnovu rada, pravnog saobraćaja, opšte sigurnosti ljudi i imovine i životne sredine; nije pravosnažno osuđivano na kaznu zatvora za druga krivična dela; nije kažnjeno za teži privredni prestup u oblasti javnog prevoza u drumskom saobraćaju i bezbednosti saobraćaja na putevima. Pored toga, licu odgovornom za prevoz ne sme biti pravosnažno izrečena zaštitna mera zabrane obavljanja određenih poslova u privrednom i finansijskom poslovanju. Poslovni ugled se ponovno stiče kada prestanu pravne posledice presude.

<sup>49</sup> Države članice mogu izuzeti iz obaveze primene ovih zahteva samo prevoznike koji isključivo obavljaju prevoz putnika u domaćem saobraćaju na manjim razdaljinama, zbog čega imaju manji uticaj na tržište prevoza. Prema smernicama za primenu ovog „izuzetka po osnovu manje razdaljine“ u Ujedinjenom Kraljevstvu, izuzetak se automatski primenjuje na linije na razdaljinama od deset milja (16 kilometara), odnosno od slučaja do slučaja kada je reč o većim razdaljinama u oblastima sa manjom gustinom naseljenosti.

dokazuje da privredni subjekt ima na raspolaganju navedene iznose (kao što je, primera radi, solidarna garancija za privrednog subjekta).<sup>50</sup>

### **Cilj javne politike**

**Cilj strožih uslova za izdavanje licenci jeste unapređenje kvaliteta usluge i bezbednosti saobraćaja.** Cilj zahteva u pogledu veličine voznog parka i broja vozača je da se poveća kapacitet prevoznika i, samim tim, doprinese delotvornom i bezbednom obavljanju delatnosti. U kontekstu regulisanog linijskog prevoza za koji je potrebno odobrenje reda vožnje koje se izdaje na isključivoj osnovi (videti odeljak 2.1.2), ovakav zahtev služi smanjenju rizika od suspenzije ili obustave obavljanja prevoza. Slično tome, uslov o minimalnom broju vozača za cilj ima podsticanje zapošljavanja vozača i omogućavanja adekvatnog odmora vozačima radi izbegavanja zamora i povećanja bezbednosti u saobraćaju. Na kraju, uslovi vezani za finansijsku sposobnost treba da omoguće odgovarajuće upravljanje poslovanjem u oblasti saobraćaja i kontinuitet pružanja usluga.

### **Negativan uticaj na tržište**

**Stroži zahtevi za izdavanje licenci autobuskim prevoznicima dovode do smanjenja broja prevoznika jer ograničavaju krug kandidata koji ispunjavaju uslove i odvrćaju društva od ulaska na tržište.** Minimalni broj od tri vozila sa najmanje 18 sedišta u vlasništvu ili lizingu povećava troškove ulaska na tržište tri ili više puta u odnosu na zemlje EU, gde se jedno iznajmljeno vozilo od 9 sedišta smatra dovoljnim. Pored toga, ova obaveza je prekomerno restriktivna i predstavlja diskriminaciju malih prevoznika. U slučaju *Komisija protiv Španije, C-181/2017*, Sud pravde EU je presudio da je Španija prekršila propise EU time što je uslovlila izdavanje licence za prevoz posedovanjem najmanje tri vozila. Sud je u svojoj odluci naveo da je taj zahtev nesrazmerno strog i predstavlja diskriminaciju malih prevoznika.<sup>51</sup> Slično tome, obaveza da se zaposle najmanje tri profesionalna vozača povećava troškove poslovanja za najmanje 14.400 EUR godišnje,<sup>52</sup> što dodatno odvrća privredne subjekte od ulaska na tržište. Na kraju, nedovoljna jasnoća propisa o tome da li polisa osiguranja ili bankarska garancija mogu da posluže kao dokazi o finansijskom položaju otvara prostor za arbitrarno postupanje regulatora, što predstavlja još jednu prepreku ulasku na tržište i može doprineti rentonosnom ponašanju.

**Postoji verovatnoća da će prekomerno strogi uslovi za izdavanje licence odvratiti pojedine prevoznike od prelaska u legalno poslovanje, što doprinosi nastavku postojanja sivog tržišta.** Time se otežava sprovođenje osnovnih propisa o bezbednosti saobraćaja i zaštiti korisnika usluga, jer su mali podsticaji za neregistrovane prevoznike da poštuju formalne propise u celini, čime se dovode u pitanje ciljevi javnih politika u pogledu licenciranja. Neregulisana neformalna ekonomija trenutno čini značajan deo tržišta

---

<sup>50</sup> Uredba EU/2020/15 stupila je na snagu u julu 2020. a počinje da se primenjuje od februara 2022.

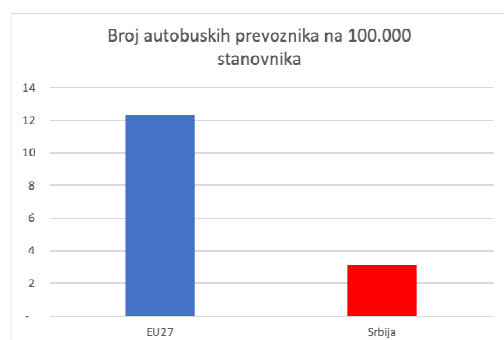
<sup>51</sup> Sud pravde EU je u svojoj odluci pojasnio da, iako države članice mogu da propisuju dodatne uslove u pogledu ulaska prevoznika na tržište, to ne znači da države članice mogu da menjaju četiri osnovna zahteva navedena u Uredbi. Drugim rečima, države članice ne mogu da dopune nijedan od uslova iz Uredbe jer su ti uslovi taksativno navedeni u pravnom aktu koji domaći zakonodavac može da izmeni samo u okvirima Uredbe i na način izričito utvrđen njom.

<sup>52</sup> Ovaj iznos je jednak bruto zaradama (sa porezima i doprinosima) tri vozača, pod konzervativnom pretpostavkom da ti vozači u 2020. primaju minimalnu zaradu.

prevoza putnika u drumskom saobraćaju u Srbiji, budući da se u njoj ostvari približno 35% ukupnog broja putnik-kilometara.<sup>53</sup>

**Složenost procedura za pribavljanje licenci potvrđuju i podaci pojedinačnih prevoznika, koji navode na zaključak da nove firme teže uspevaju da se probiju na tržištu prevoza putnika u Srbiji.** Broj autobuskih prevoznika u odnosu na broj stanovnika u Srbiji je skoro 80% manji od proseka EU (videti Sliku 7). Pored toga, autobuski prevoznici u Srbiji su u proseku stariji od takvih preduzeća u uporedivim zemljama EU: u Srbiji, 70% prevoznika prisutno je na tržištu preko 20 godina (u poređenju sa 45% u Mađarskoj i 55% u Češkoj i Slovačkoj). Na kraju, u Srbiji na tržištu učestvuje manje novih preduzeća (osnovanih posle 2011) nego u bilo kojoj referentnoj zemlji EU osim Rumunije (Slika 8).

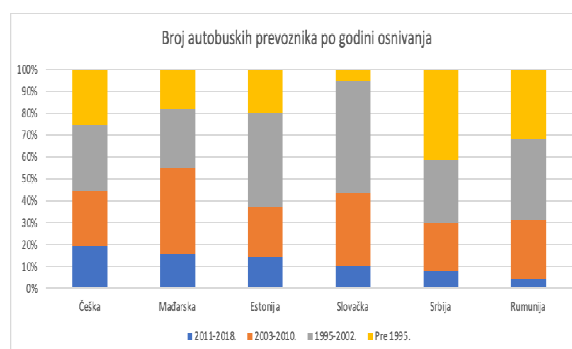
*Slika 7. Broj autobuskih prevoznika na 100.000 stanovnika (2018)*



*Izvor:* Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka Eurostat-a.

*Napomena:* Na grafikonu je prikazan samo broj preduzeća koja se bave delatnošću prevoza putnika u drumskom saobraćaju (osim javnog gradskog prevoza). Podaci odgovaraju šifri delatnosti H4393 iz okvira ISIC Rev. 4.

*Slika 8. Starost autobuskih prevoznika na tržištu (2016-2019)*



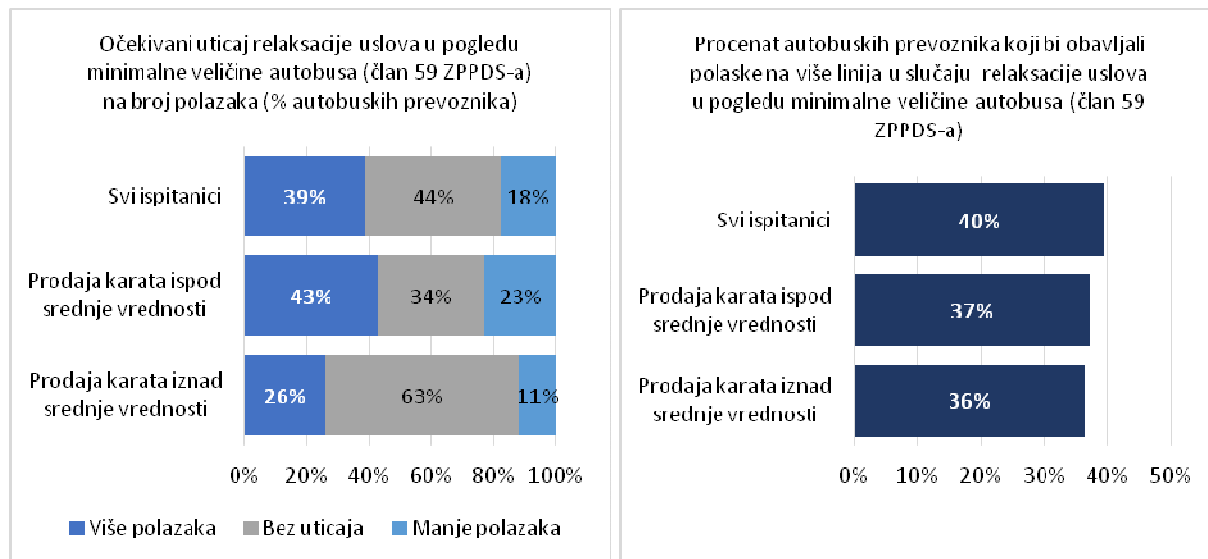
*Izvor:* Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka EMIS-a.

*Note:* Na grafikonu je prikazan broj preduzeća koja se bave delatnošću prevoza putnika u drumskom saobraćaju (osim javnog gradskog prevoza) u zemljama Evropske unije u kojima autobuski prevoz čini preko 15% ukupnog broja putnik-kilometara. Podaci odgovaraju šiframa delatnosti od 4852 do 4859 iz okvira NAICS. Podaci su samo ilustrativni jer obuhvat baza podataka zavisi od zemlje do zemlje. Prikazana su samo preduzeća aktivna između 2016. i 2019.

**Slično tome, zahtev u pogledu minimalne veličine autobusa ima nesrazmerno veći uticaj na manja preduzeća.** Dok veće kompanije najverovatnije imaju obim poslovanja i prepoznatljivost brenda da popune veća vozila, mali prevoznici sa manjim brojem putnika možda neće moći da pokriju troškove na određenoj liniji ili polasku osim ako nisu u stanju da koriste manje autobuse. Tako 43% autobuskih prevoznika sa ukupnim obimom prodaje karata ispod srednje vrednosti za celo tržište navode da bi obavljali više polazaka ako se relaksiraju uslovi u vezi sa minimalnom veličinom autobusa, u poređenju sa 26% prevoznika sa prodajom karata iznad srednje vrednosti koji dele isti stav (Slika 9).

<sup>53</sup> Analiza obima gubitaka za budžet Republike Srbije u delatnosti prevoza putnika u drumskom saobraćaju koju je 2015. godine izradilo Poslovno udruženje drumskog saobraćaja „Srbijatransport“.

Slika 9. Uticaj promena propisa o ulasku na tržište na broj linija i učestalost polazaka (2019)



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga.

Napomena: ZPPDS Član 59 min "Međumjesni prevoz obavlja se autobusom koji ispunjava propisane uslove za međugradske autobuse sa najmanje osamnaest sedišta"; Broj svih ispitanika ne mora nužno biti između brojki za prodaju karata ispod odnosno iznad srednje vrednosti zato što za pojedine autobuske prevoznike nisu bili dostupni podaci o prodaji karata.

### Alternativne mogućnosti

**Uslovi u pogledu voznog parka i broja vozača mogli bi se ukinuti bez značajnijih rizika po bezbednost.** Već postoje tehničke norme čiji je cilj da se osiguraju bezbednost putnika i zaštita korisnika usluga: (a) redovni i kontrolni tehnički pregled vozila prevoznika obavezno se obavlja jednom u šest meseci, a vanredni pregled se može vršiti u bilo kom trenutku,<sup>54</sup> (b) vozači moraju da poseduju kvalifikacionu karticu vozača, što podrazumeva stručni ispit za sticanje i obnavljanje licence za obavljanje poslova profesionalnog vozača;<sup>55</sup> (c) postoje jasna ograničenja radnog vremena vozača sa ciljem sprečavanja zamora;<sup>56</sup> i (d) u vozila moraju biti ugrađeni tahografi radi beleženja vremena provedenog u vožnji i korišćenja odmora.<sup>57</sup> Uzevši u obzir postojanje ovih i drugih propisa, zahtevi u pogledu voznog parka, veličine vozila i broja vozača ne doprinose dodatno bezbednosti. Zapravo, ovi uslovi za izdavanje licence mogu čak i ugroziti bezbednost tako što podstiču prevoznike da nastave da posluju u neuređenoj svojoj ekonomiji u kojoj se na njih ne primenjuju propisi o bezbednosti. Stoga, ukidanje prekomerno strogih zahteva za licenciranje ne bi umanjilo zaštitu korisnika usluga. Time bi se novim i manjim subjektima ulazak na tržište učinio jeftinijim i omogućilo bi se uvođenje inovativnih novih usluga (kao što su minibus linije). Pored toga, uravnoteženiji propisi o ulasku na tržište mogli bi da doprinesu smanjenju sive

<sup>54</sup> Glava XVI Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.

<sup>55</sup> Članovi 203 i 204 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.

<sup>56</sup> Vreme provedeno u vožnji ne bi trebalo da bude duže od 9 časova dnevno odnosno 56 časova nedeljno. Posle 4 i po časa vožnje, vozač mora da iskoristi odmor od najmanje 45 minuta. Videti glavu II Zakona o radnom vremenu posade vozila u drumskom prevozu i tahografima.

<sup>57</sup> Glava III Zakona o radnom vremenu posade vozila u drumskom prevozu i tahografima.

ekonomije: studije pokazuju da bi rekalsiranje regulacije tržišta proizvoda u zemljama u razvoju na nivo razvijenih zemalja moglo dovesti do smanjenja neformalne ekonomije od sedam odsto.<sup>58</sup> Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture bi tako moglo da razmotri bliže usaglašavanje uslova za izdavanje licenci sa uslovima koji važe u zemljama EU.

**Vlada bi mogla da razmotri i pojednostavljenje i pojašnjenje finansijskih uslova za autobuske prevoznike.** Ministarstvo bi izričito moglo da dozvoli priznavanje osiguranja od profesionalne odgovornosti, bankarskih garancija ili drugih dokumenata kojima se dokazuje da su prevoznici na raspolaganju navedena sredstva (kao što je solidarna garancija za prevoznika) kod utvrđivanja finansijske sposobnosti. Ovi dokumenti bi mnogim prevoznicima omogućili da na jednostavniji, priuštiviji način dokažu svoju finansijsku sposobnost. Većina država članica EU već priznaje bankarske garancije kao dokaz finansijske sposobnosti, a često se priznaju i polise osiguranja.<sup>59</sup>

### **2.1.2. Isključiva prava autobuskih prevoznika**

**Pružanje usluga prevoza putnika u međumesečnom prevozu može se vršiti samo na osnovu prethodno registrovanog reda vožnje.** Za obavljanje prevoza na određenoj liniji, autobuski prevoznik mora da dobije saglasnost Ministarstva. Saglasnost se daje za jedan polazak ili više polazaka (red vožnje) na određenoj liniji i važi pet godina.<sup>60</sup> U međumesečnom prevozu, postupak pribavljanja saglasnosti podrazumeva tri koraka: (a) usaglašavanje predloga reda vožnje sa registrovanim redovima vožnje, (b) overavanje reda vožnje i (c) registraciju reda vožnje. U međunarodnom prevozu putnika, postupak izdavanja dozvole podrazumeva: (a) usaglašavanje predloga reda vožnje sa registrovanim redovima vožnje i (b) izradu elaborata o ekonomskoj opravdanosti uspostavljanja linije.<sup>61</sup>

**Predlog reda vožnje mora da bude usaglašen sa postojećim redovima vožnje.** U međumesečnom prevozu, redovi vožnje se usaglašavaju jednom godišnje,<sup>62</sup> a u međunarodnom na zahtev.<sup>63</sup> Redovi vožnje se usaglašavaju za svaki polazak,<sup>64</sup> a cilj tog postupka je da se osigura da vremenski razmak između predloženih i postojećih polazaka (odnosno polazaka iz registrovanog reda vožnje)<sup>65</sup> na svakoj

---

<sup>58</sup> Videti Regulation and shadow economy: Empirical evidence for 25 OECD countries, dostupno na [https://www.researchgate.net/publication/225658388\\_Regulation\\_and\\_shadow\\_economy\\_Empirical\\_evidence\\_for\\_25\\_OECD\\_countries](https://www.researchgate.net/publication/225658388_Regulation_and_shadow_economy_Empirical_evidence_for_25_OECD_countries).

<sup>59</sup> Izveštaj o naknadnoj evaluaciji sprovođenja Uredbe EC//1071/2009.

<sup>60</sup> U međunarodnom saobraćaju, dozvola za obavljanje prevoza izdaje se sa rokom važenja od pet godina osim ako potvrđenim međunarodnim sporazumom nije drugačije određeno. U slučaju kada sa državom u kojoj se nalazi sedište stranog prevoznika nije zaključen međunarodni sporazum, dozvole se izdaju sa rokom važenja od jedne godine ili na drugi period koji Ministarstvo dogovori sa nadležnim organom druge države. Videti član 100 ZPPDS-a.

<sup>61</sup> Izradu elaborata uređuje Pravilnik o sadržaju elaborata o ekonomskoj opravdanosti uspostavljanja linije, bonitetu domaćeg prevoznika i o načinu određivanja domaćeg prevoznika za uspostavljanje linije u međunarodnom javnom prevozu putnika iz 2006. godine, koji je usvojen na osnovu nekadašnjeg Zakona o međunarodnom prevozu putnika u drumskom saobraćaju. Taj uslov je ukinut novim ZPPDS-om, ali podzakonski akti još uvek nisu izmenjeni da bi se ta promena uzela u obzir. Prema navodima Ministarstva, novi pravilnik o usaglašavanju redova vožnje treba da bude usvojen ali i dalje nije u pripremi.

<sup>62</sup> Od februara do juna.

<sup>63</sup> Članovi 66 i 104-105 ZPPDS-a. U praksi, usled nedostatka kapaciteta Ministarstvo kasni sa odobravanjem međunarodnih redova vožnje pet godina, odnosno trenutno obrađuje zahteve iz 2015-2016. godine.

<sup>64</sup> Usaglašavanje se vrši posebno za odlazak iz mesta A do mesta B i za povratak iz mesta B do mesta A.

<sup>65</sup> Bez obzira na to da li oba prevoznika obavljaju polazak sa iste stanice/stajališta u mestu polaska.

autobuskoj stanici duž zajedničke relacije<sup>66</sup> ne bude kraći od propisanog minimuma (takozvanog „zaštitnog vremena“).<sup>67</sup> U međumesnom prevozu, redovi vožnje se usaglašavaju samo ako je zajednička relacija najmanje 30% od dužine registrovanog reda vožnje čija je dužina do 200 km, odnosno najmanje 20% od dužine registrovanog reda vožnje čija je dužina preko 200 km.<sup>68</sup> Predlozi redova vožnje jednog prevoznika koji imaju vremenski interval od najviše 45 minuta između dolaska i polaska smatraju se jedinstvenim predlogom reda vožnje u pogledu zaštitnih vremena.<sup>69</sup>

**Usaglašavanje redova vožnje u međumesnom prevozu vrši Privredna komora Srbije.** Postupak usaglašavanja sprovodi tročlana Komisija koju obrazuje Predsednik PKS na predlog Odbora Grupacije za prevoz putnika u drumskom saobraćaju i autobuske stanice (koju čine predstavnici postojećih autobuskih prevoznika). Članovi Komisije su diplomirani inženjeri saobraćaja koji imaju najmanje 5 godina radnog iskustva u delatnosti javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju. Komisija razmatra da li predlozi redova vožnje ispunjavaju zakonske uslove, usaglašava predloge redova vožnje sa registrovanim redovima vožnje i sastavlja Izveštaj o usaglašavanju redova vožnje u kome iznosi svoje odluke. U radu Komisije ne mogu učestvovati predstavnici prevoznika čiji se predlog reda vožnje razmatra odnosno predstavnici prevoznika koji je podneo izjavu da predlog reda vožnje ne ispunjava propisane uslove.<sup>70</sup>

**Prevoznik je dužan da, u mestima u kojima vrši ukrcavanje i iskrcavanje putnika, koristi autobuske stanice (ukoliko one postoje u tim mestima).** U međunarodnom prevozu, ovo pravilo važi za sva stajališta.<sup>71</sup> U međumesnom prevozu, ovo važi samo za početno i krajnje stajalište.<sup>72</sup> Primenjuju se i drugi uslovi, uključujući i uslov u pogledu najkraćeg itinerera, vremena vožnje i drugog.<sup>73</sup>

---

<sup>66</sup> Relacija koja je određena bilo kojom autobuskom stanicom, odnosno stajalištem u istom naselju ili naseljenom mestu smatra se zajedničkom relacijom. Videti član 8 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu.

<sup>67</sup> U međumesnom saobraćaju, za zajedničke relacije dužine do 30 km, zaštitno vreme je 15 minuta; za zajedničke relacije dužine od 30 do 60 km, zaštitno vreme je 30 minuta; za zajedničke relacije dužine od 60 do 80 km, zaštitno vreme je 45 minuta; za zajedničke relacije dužine od 80 do 100 km, zaštitno vreme je 60 minuta; a za zajedničke relacije dužine od preko 100 km zaštitno vreme je 75 minuta. U međunarodnom saobraćaju, za zajedničke relacije dužine do 500 km zaštitno vreme je 6 časova, a za relacije od preko 500 km zaštitno vreme je 8 časova. Videti član 9 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu.

<sup>68</sup> Drugim rečima, ako je dužina zajedničke relacije zanemarljive dužine u poređenju sa relacijom iz prethodnog reda vožnje (primera radi, ako je relacija po postojećem redu vožnje Kruševac-Subotica preko Beograda i Novog Sada, od približno 385 km, a relacija po predloženom redu vožnje/zajednička relacija Beograd-Novi Sad, od približno 95 km), ne primenjuje se uslov u pogledu zaštitnog vremena i nije potrebno usaglašavanje ovih redova vožnje. Shodno tome, oba prevoznika bi na kraju mogla da obavljaju polaske na stanicama duž zajedničke trase u isto vreme. Videti član 8 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu.

<sup>69</sup> Osim ako dva reda vožnje ne predstavljaju povratno putovanje, odnosno ako jedan red vožnje nije odlazak i mesta A u mesto B a drugi red vožnje povratak iz mesta B u mesto A. Videti član 10 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu.

<sup>70</sup> Uputstvo Privredne komore Srbije o načinu sprovođenja postupka usaglašavanja predloga redova vožnje sa registrovanim redovima vožnje u međumesnom prevozu.

<sup>71</sup> Član 99 ZPPDS-a. Osim autobuske stanice, redom vožnje se mogu odrediti i najviše dva autobuska stajališta u istom mestu.

<sup>72</sup> Član 5 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu.

<sup>73</sup> Primera radi, u međumesnom saobraćaju red vožnje mora da ispunji i uslove vezane za: i) vreme zadržavanja na autobuskim stanicama – vreme zadržavanja na autobuskim stanicama ne može biti duže od osam minuta za linije do 50 km odnosno 15 minuta za linije duže od 50 km; i ii) najkraćeg itinerera bilo u pogledu dužine relacije, bilo u pogledu vremena vožnje. Videti članove 4 do 8 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu.

**U međunarodnom prevozu, redovi vožnje moraju da zadovolje kriterijum ekonomske opravdanosti.**

Ministarstvo ocenjuje ekonomsku opravdanost na osnovu elaborata koji podnosi prevoznik i koji sadrži: a) elemente kojima dokazuje da je u mogućnosti da tu liniju održava; b) analizu o potencijalu tržišta; c) saobraćajne veze; d) autobuske stanice na trasi linije; e) organizaciju toka putovanja; f) cenovnik, itinerer i red vožnje; i g) rezultate poslovanja za prethodnu poslovnu godinu.<sup>74</sup> Ocena kriterijuma ekonomske opravdanosti ukinuta je novim ZPPDS-om, ali podzakonski akti kojima se uređuje postupak izdavanja dozvole još uvek nisu izmenjeni u skladu sa novim zakonom.

**Redovi vožnje u međumesnom i međunarodnom prevozu moraju biti registrovani.** U međumesnom prevozu, nakon sprovedenog postupka usaglašavanja, Ministarstvo na zahtev prevoznika overava i registruje usaglašeni red vožnje.<sup>75</sup> Prevoznik može da počne sa obavljanjem polazaka samo nakon registracije reda vožnje.<sup>76</sup> U međunarodnom prevozu, Ministarstvo vodi registar izdatih dozvola za linijski prevoz na osnovu prethodno usaglašanih redova vožnje.<sup>77</sup> Registracijom reda vožnje u međumesnom prevozu, odnosno izdavanjem dozvole za linijski prevoz u međunarodnom prevozu, okončava se postupak pribavljanja saglasnosti za obavljanje linijskog prevoza putnika.

**Nakon registracije, „stari“ redovi vožnje više ne podležu obavezi usaglašavanja.** Redovi vožnje se registruju (u međumesnom prevozu) i dozvole za prevoz izdaju (u međunarodnom prevozu) na period od pet godina.<sup>78</sup> U oba slučaja, nakon isteka ovog roka, stari redovi vožnje moraju se ponovo registrovati, a dozvole produžiti. Postupak ponovne registracije ne podrazumeva usaglašavanje sa drugim registrovanim redovima vožnje, već su prevoznici samo dužni da ponovo registruju red vožnje odnosno podnesu zahtev za produžetak roka važenja dozvole, pod uslovom da je prevoz obavljan u skladu sa redom vožnje, odnosno dozvolom tokom perioda trajanja reda vožnje, odnosno dozvole.<sup>79</sup>

**Prema postojećim propisima, nije moguće privremeno obustaviti obavljanje prevoza.** U međumesnom prevozu, Ministarstvo će brisati registrovani red vožnje iz registra ako prevoznik: (a) ne otpočne da obavlja prevoz po registrovanom redu vožnje, u roku od pet dana od dana početka važenja reda vožnje; (b) prestane da obavlja prevoz po registrovanom redu vožnje duže od 10 dana uzastopno; (c) povremeno ne obavi prevoz u ukupnom trajanju dužem od 30 dana; ili (d) vrši ukrcavanje i iskrcavanje putnika u istom mestu koje nema upisano u registrovani red vožnje više od pet puta u kalendarskoj

---

<sup>74</sup> Izvor: Pravilnik o sadržaju elaborata o ekonomskoj opravdanosti uspostavljanja linije, bonitetu domaćeg prevoznika i o načinu određivanja domaćeg prevoznika za uspostavljanje linije u međunarodnom javnom prevozu putnika, donet na osnovu nekadašnjeg Zakona o međunarodnom prevozu putnika u drumskom saobraćaju koji je prestao da važi 2015. godine usvajanjem ZPPDS-a. Postupak izdavanja dozvole propisan Pravilnikom nije u potpunosti usaglašen sa odredbama ZPPDS-a.

<sup>75</sup> Član 65 ZPPDS-a.

<sup>76</sup> Član 62 ZPPDS-a.

<sup>77</sup> Član 100 ZPPDS-a.

<sup>78</sup> U međunarodnom saobraćaju, dozvola za obavljanje prevoza izdaje se sa rokom važenja od pet godina osim ako potvrđenim međunarodnim sporazumom nije drugačije određeno. U slučaju kada sa državom u kojoj se nalazi sedište stranog prevoznika nije zaključen međunarodni sporazum, dozvole se izdaju sa rokom važenja od jedne godine ili na drugi period koji Ministarstvo dogovori sa nadležnim organom druge države. Videti član 100 ZPPDS-a.

<sup>79</sup> Članovi 65 i 109 ZPPDS-a.



godini.<sup>80</sup> U međunarodnom prevozu, Ministarstvo donosi rešenje o oduzimanju dozvole prevozniku ako se prevoz ne obavlja duže od tri meseca u kontinuitetu.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Član 74 ZPPDS-a. Ovaj uslov ne važi u slučajevima više sile, izvođenja radova na rekonstrukciji puta ili mera republičkog, pokrajinskog, opštinskog ili gradskog organa koje neposredno utiču na ograničenje saobraćaja. Videti član 73 ZPPDS-a.

<sup>81</sup> Član 114 ZPPDS-a.

## Cilj javne politike

**Postojeća politika za cilj ima obezbeđivanje neprekidnog obavljanja prevoza.** Davanje ekskluzivnih prava moglo bi da doprinese neprekidnom obavljanju prevoza (a) jer prevoznici mogu imati veći podsticaj da nastave sa obavljanjem prevoza na profitabilnim relacijama na koje imaju ekskluzivno pravo i (b) zato što se ekskluzivno pravo daje pod uslovom da se prevoz obavlja u kontinuitetu.

Namera ovakvog sistema, u okviru koga se prevoznicima daju isključiva prava na obavljanje prevoza na određenim linijama u određeno vreme, takođe je i da se obezbedi kontinuitet prevoza na linijama sa manjim brojem putnika. Prevoznici koji imaju isključiva prava na polaske na linijama sa velikim brojem putnika – koje su najčešće profitabilne – mogu da koriste prihode ostvarene na tim linijama za unakrsno subvencionisanje „razvoznih“ linija koje ostvaruju gubitke. Slično tome, jedan prevoznik može imati podsticaj da nastavi obavljanje prevoza na razvoznoj liniji sa manjim brojem putnika ako se njome putnicima omogućava pristup profitabilnoj liniji na kojoj taj prevoznik ima „isključivi“ polazak. U tom slučaju, gubitke koje prevoznik ostvaruje na manje traženoj liniji može nadomestiti dodatna tražnja za profitabilnom, frekventnom linijom koju to stvara među putnicima.

**Koordinacija polazaka putem „zaštitnih vremena“ može sprečiti i pojavu „autobuskih ratova“ ili „prevoznika uljeza“.** „Uljezi“ su autobuski prevoznici oportunisti čije vozilo dođe na stanicu neposredno pre polaska konkurenta navedenog u redu vožnje da bi „pokupili“ putnike koji čekaju autobus konkurenta. Ovakvo postupanje je opaženo nakon deregulacije međumesnog autobusnog prevoza u Ujedinjenom Kraljevstvu. Uljezi mogu predstavljati negativan podsticaj za postojeće prevoznike, koji mogu odustati od ulaganja (između ostalog, u marketing i komunikacije i opredeljene kapaciteta za polaske navedene u redu vožnje) u povećanje koncentracije putnika na jednom mestu jer možda neće biti u stanju da u potpunosti iskoriste prednosti rezultata takvog ulaganja.

## Negativan uticaj na tržište

**Zaštita isključivih prava prevoznika putem usaglašavanja redova vožnje predstavlja vid institucionalizovane podele tržišta.** Davanje autobuskim prevoznicima isključivih prava na polaske duž određenih linija dovodi do podele tržišta između prevoznika. Podela tržišta ograničava konkurenciju, povećava cene na tržištu i smanjuje mogućnost izbora. Zapravo, sistem kroz „zaštitna vremena“ na određenim relacijama suštinski ograničava broj polazaka – pa samim tim i broj prevoznika – na tim linijama. Delom i usled te pojave, podaci za 2016. pokazuju da je na približno 70% domaćih međumesnih relacija polaske obavljao samo jedan prevoznik (videti Sliku 5 u odeljku 1.4). Pored toga, kada prevoznici nisu u stanju da slobodno planiraju vremena polazaka, ne mogu ni da biraju ključne strateške promenljive i prilagođavaju se kretanjima na tržištu, čime se guše inovacije i sprečava izlazak u susret potrebama korisnika.

**Ekskluzivnost koju omogućava usaglašavanje redova vožnje mogla bi dovesti do zaštite interesa postojećih prevoznika.** Privredna komora sprovodi postupak usaglašavanja i može ga iskoristiti da ograniči pristup tržištu na dva glavna načina. Kao prvo, time se postojećim prevoznicima omogućava da učestvuju u odlučivanju o ulasku novih učesnika na tržište i izlasku sa njega, što im pruža priliku da ojačaju sopstvene pozicije i oslabe položaj novih učesnika. Kao drugo, postupak usaglašavanja u PKS omogućava podelu tržišta i nedozvoljeno dogovaranje u pogledu strateških promenljivih. Pošto državni

organi nemaju upliva u ovaj postupak (jer u usaglašavanju redova vožnje ne učestvuju predstavnici Ministarstva), ovakav sistem organizovane koordinacije između konkurenata uvećava rizik od nastanka dogovora protivnih načelu slobode konkurencije.

Slično tome, nepostojanje obaveze usaglašavanja već registrovanih redova vožnje štiti postojeće prevoznike i slabi tržišnu dinamiku. Dok novi redovi vožnje moraju da budu usaglašeni sa onima koji su već registrovani, ti „stari“ redovi vožnje se automatski mogu ponovo registrovati, što postojećim prevoznicima daje privilegovan pristup profitabilnim i poželjnim polascima/linijama. U skladu sa odredbama ZPPDS-a, za overu postojećih redova vožnje nije potrebno usaglašavanje (ovaj pristup se naziva i *grandfathering*).<sup>82</sup> Ovo pravilo se dosledno sprovodi u praksi, kako navode i Ministarstvo i prevoznici. Budući da sadašnji sistem štiti pozicije postojećih prevoznika, oni su u manjoj meri podstaknuti da unapređuju kvalitet usluge i snižavaju cene, a efikasniji prevoznici mogu biti sprečeni da uđu na tržište.

### **Alternativne mogućnosti**

**Ministarstvo bi moglo da razmotri ukidanje sistema dodele isključivih prava prevoznicima na određene polaske.** U skladu sa praksom država članica EU, pristup tržištu međumesnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju mogao bi se omogućiti i putem neisključivih odobrenja, pri čemu bi se većem broju prevoznika moglo odobriti obavljanje prevoza na određenoj liniji u određeno vreme. Druga mogućnost bi mogla biti da Ministarstvo pređe na sistem u kome bi prevoznik samo dostavljao obaveštenje o otpočinjanju pružanja usluge (što je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, Nemačkoj i Francuskoj), tako da bi prevoznici jedino bili u obavezi da registruju svoje redove vožnje, ali ne i da prethodno dobiju odobrenje za njih.

Ukidanje kvantitativnih ograničenja na postojećim linijama podstaklo bi ulazak novih učesnika na tržište i dovelo do nižih cena i bolje usluge. Relaksacija postojećeg sistema otvorila bi prostor za takmičenje većeg broja prevoznika na istoj liniji, čime bi se povećala konkurencija na tržištu. U tom smislu, države članice EU koje su liberalizovale svoja tržišta prevoza najčešće su zabeležile povećanje broja linija i učestalosti polazaka, smanjenje cena karata ili uvođenje popusta i unapređenje kvaliteta usluge (uporedni pregled dat je u Tabeli 5 u daljem tekstu). Skoro polovina svih prevoznika – naročito manjih i onih koji nisu vertikalno integrisani sa pružaocima staničnih usluga – navode da bi povećali obim usluge u smislu kako broja linija tako i broja polazaka kada bi se pravila o usaglašavanju redova vožnje relaksirala (videti Slike 10 i 11 u daljem tekstu).

---

<sup>82</sup> Članovi 65 i 66 ZPPDS-a. Postojeći redovi vožnje kojima ističe rok važnosti registracije i overe samo moraju da se podnesu Ministarstvu na ponovnu registraciju i overu

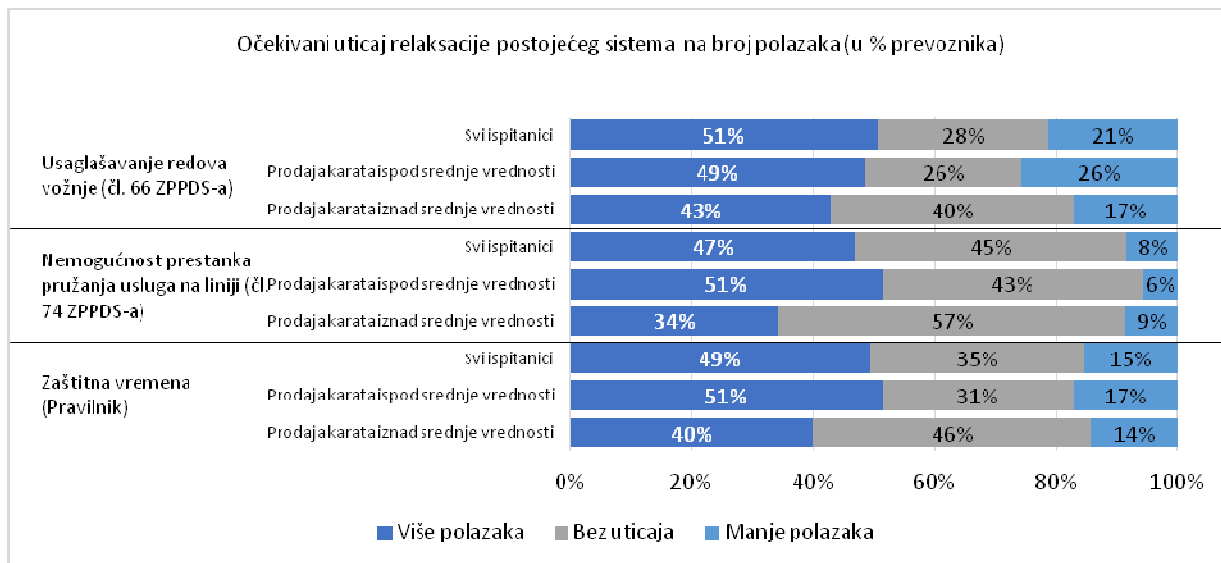


Tabela 5. Kretanja na tržištu nakon liberalizacije međumjesnog autobusnog prevoza

	Nemačka	Francuska	Ujedinjeno Kraljevstvo	Italija
Vrsta reforme	Preferencijalan tretman postojećeg državnog prevoznika na nivou relacije zamenjen režimom neisključivih odobrenja (2013)	Preferencijalan tretman postojećeg državnog prevoznika na nivou relacije zamenjen režimom neisključivih odobrenja (2015)	Režim odobravanja relacija, cena i režima polazaka zamenjeno obavezom obaveštavanja (1980)	Sistem koncesija na nivou relacije koje su se automatski obnavljale zamenjen režimom neisključivih odobrenja (2013)
Obuhvat reforme	Relacije duže od 50 km	Relacije od najmanje 100 km	Relacije od najmanje 48 km, kasnije 24 km	Veze između tri ili više regiona
Promene obima usluga, cena i kvaliteta				
Obim usluga	Povećanje broja međumjesnih autobuskih linija za 400% i povećanje ukupnog broja prevezenih putnika preuzetih od železnice i usled nove tražnje (2013-2016)	Povećanje broja međumjesnih autobuskih linija za 500% i povećanje ukupnog broja prevezenih putnika preuzetih od železnice i usled nove tražnje za 900% (2015-2019)	Povećanje ukupnog broja prevezenih putnika za 50% (1980-1985) usled preuzimanja od železnice i nove tražnje	Povećanje broja međumjesnih autobuskih linija za 33% (2013-2015)
Cene	Prosečno smanjenje cene od 22% između 2012 i 2016, sa cenama nižim od proseka na konkurentnijim relacijama	Neujednačen ishod u pogledu cena karata; smanjenje cene zabeleženo na pojedinim međunarodnim relacijama (npr. Pariz-London i Lion-Torino)	Realno smanjenje cene u proseku za 40% (1980-1983), naročito na važnijim nacionalnim relacijama i linijama sa Londonom kao mestom polaska ili dolaska	Povećana promenljivost cena i veći popusti (prosečne cene su bile veoma niske i pre liberalizacije)
Kvalitet	Poboljšanje (veća učestalost i više pogodnosti u autobusima, primera radi jednostavan prevoz bicikala)	Poboljšanje (veća učestalost, veća udobnost)	Poboljšanje (skraćeno vreme putovanja, kvalitetnija vozila)	Poboljšanje (veća učestalost, inovativne platforme za prodaju karata)
Promene strukture tržišta				
Broj firmi	Značajno povećanje broja novih učesnika na tržištu (za ~350%), nakon toga značajna konsolidacija u 2015. i 2016. (npr. spajanje Flixbus-a i MeinFernbus-a, preuzimanje PostBus-a od strane Flixbus-a)	Ulazak pet velikih prevoznika na tržište međumjesnog prevoza (od kojih su neki već bili prisutni na tržištu međunarodnog prevoza putnika)	Mali nezavisni prevoznici kao konkurencija bili su kratkog daha, najmanje 10 novih učesnika uspelo je da se etablira na tržištu (1982-1990)	Pre liberalizacije, mreža je već bila stabilna sa preko 45 aktivnih prevoznika. Nakon liberalizacije, na tržište su ušla dva nova inostrana subjekta (Flixbus i Megabus) koji su ubrzo razvili velike mreže
Tržišna koncentracija	Godine 2016. vodeću poziciju na tržištu preuzeo je Flixbus, čije je učešće na nemačkom tržištu iznosilo 95% u 2018.	Osam prevoznika aktivnih u prvom kvartalu 2019, ali su do sredine 2019. dve firme postale lideri na tržištu, stvorivši	Zadržana dominantna uloga postojećeg prevoznika (1980-danas)	Koncentracija tržišta i dalje je niska, sa nekoliko velikih i većim brojem srednjih i malih prevoznika; dolazi do nastanka

		nacionalni duopol		nacionalnog tržišta
Poslovni modeli	Pojava <i>low-cost</i> prevoznika (Megabus, 2015), noćnih linija, transfera iz studentskih domova do centara gradova za studente	Pojava različitih modela u matrici cena/usluga (npr. premijum usluge), mreža noćnih linija	Pojava <i>low-cost</i> prevoznika (Stagecoach/Megabus, 2003) i direktnih linija do aerodroma (npr. Hitrou)	Pojava <i>low-cost</i> prevoznika (Megabus), nastanak konzorcijuma za proširenje mreže i poboljšanje komunikacija i snage na tržištu
Izvori	Durr and Huschelrath (2015) Grimaldi, Augustin and Beria (2016) Gremm and Guihery (2017) Guihéry (2019) De Haas and Schäfer (2017)	Autorite de Regulation des Transports (2019) Guihéry (2019) Blayac and Bougette (2017)	White and Robbins (2012) Button (1986)	Grimaldi, Augustin and Beria (2016) Beria, Grimaldi and Laurino (2013)

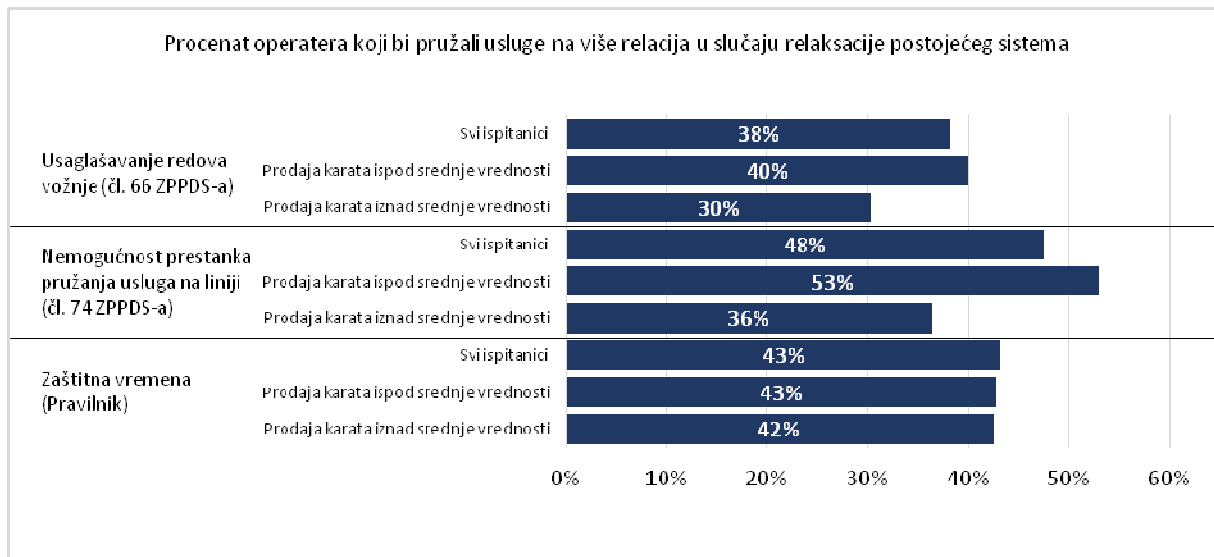
Slika 10. Uticaj relaksacije postojećeg sistema na učestalost polazaka (2019)



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

Napomena: Broj svih ispitanika ne mora nužno biti između brojki za prodaju karata ispod odnosno iznad srednje vrednosti zato što za pojedine autobuske prevoznike nisu bili dostupni podaci o prodaji karata.

Slika 11. Uticaj relaksacije postojećeg sistema na broj linija (2019)



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

Napomena: Broj svih ispitanika ne mora nužno biti između brojki za prodaju karata ispod odnosno iznad srednje vrednosti zato što za pojedine autobuske prevoznike nisu bili dostupni podaci o prodaji karata.

**Relaksacija postojećeg režima uticala bi pozitivno – a ne negativno – na pristup najvećeg broja korisnika uslugama.** Umesto da podstiče pristup tržištu, postojeće rešenje ometa pristup najvećem broju relacija jer ograničava broj linija i prevoznika koji obavljaju polaske na tim linijama, što za posledicu ima više cene i manje pogodnosti za korisnike usluga. Iz tog razloga, u slučaju liberalizacije, prenavode da će veoma verovatno povećati broj linija i polazaka (videti Slike 10 i 11 u gornjem tekstu). Pored toga, sadašnji sistem nije neophodan za očuvanje kontinuiteta pružanja usluge na većini međumesnih linija, jer će prevoz nastaviti da se obavlja na profitabilnim linijama čak i pod liberalizovanim modelom, samo što će cene biti niže a učestalost polazaka veća. Primera radi, sedam relacija u Srbiji poređeno je sa uporedivim relacijama u referentnim evropskim zemljama, kao što su Hrvatska, Slovačka, Mađarska, Litvanija i Poljska, pri čemu je uzeta u obzir i marginalna uloga železnice u Srbiji. U poređenju sa drugim zemljama, utvrđeno je da su u Srbiji cene više (čak i u apsolutnim iznosima), a učestalost polazaka niža.

**Rizik od prestanka obavljanja polazaka na manje frekventnim linijama je nizak i može se otkloniti efikasnijim rešenjima.** Taj rizik postoji na relacijama (a) koje nisu profitabilne same po sebi; (b) na kojima prevoz obavlja samo jedan prevoznik; i (c) koje su povezane sa profitabilnom monopolističkom rutom na kojoj polaske obavlja isti prevoznik. Prema dostupnim podacima, na takvim relacijama ostvari se manje od 7% autobus-kilometara pređenih u Srbiji, što znači da bi očekivani gubitak usluge zbog ukidanja obaveze usaglašavanja redova vožnje bio minimalan. Pored toga, postoje i drugi načini za očuvanje kontinuiteta usluge na tim linijama, a koji bi bili manje štetni po konkurenciju na tržištu. Postojeći sistem dodele isključivih prava na polaske na frekventnim linijama radi očuvanja usluge na manje frekventnim linijama suštinski predstavlja porez koji plaćaju putnici na frekventnim linijama, a koji koristi putnicima na povezanim, manje frekventnim, linijama. Dodela isključivih prava pored toga negativno utiče na konkurenciju i inovacije. Umesto postojećeg pristupa, ukoliko želi da očuva nivo usluge na manje frekventnim linijama, Vlada Srbije mogla bi da razmotri davanje neposrednih subvencija prevoznicima i/ili korisnicima usluga na tim relacijama. Istraživanjem tržišta prevoza generalno je utvrđeno da takvo rešenje dovodi do manjih distorzija jer se njime i dalje omogućava konkurencija na nivou pojedinačnih linija, a troškovi subvencionisanja se ravnomernije dele na sve korisnike usluga, a ne samo na putnike na povezanim frekventnim relacijama.<sup>83</sup>

**Mogao bi se zadržati manje strog režim zaštitnih vremena da bi se sprečilo oportunističko preuzimanje putnika.** Pojava „prevoznika-uljeza“ – gde autobus jednog prevoznika stigne na stanicu malo pre redovnog polaska konkurenta da bi preuzeo njegove putnike – moguće je samo u slučajevima kada su i polazište i odredište isti kod oba konkurenta. Samim tim, zaštitna vremena potrebna da se spreči ovakvo ponašanje ne moraju se uvoditi za sve parove polazišta i odredišta (kao što je trenutno slučaj) ako u mestu polazišta postoji više polaznih stanica odnosno stajališta (detaljno razmatranje mogućeg mehanizma više polaznih stanica u Srbiji može se naći u odeljcima 2.2.1. i 2.2.2). Umesto toga, zaštitna vremena se mogu vezati za polaske sa određenog polazišta prema određenom odredištu. Postojeći sistem se takođe može unaprediti ako bi se stanicama omogućilo da same fleksibilno biraju ta zaštitna vremena – uz postojanje zakonskog maksimuma (od, primera radi, 10 minuta) – umesto što, kao sada, Privredna komora na osnovu propisanih zaštitnih vremena dodeljuje isključiva prava na polaske. Stanice su u boljem položaju da pravilno odrede zaštitna vremena jer detaljnije poznaju dinamiku svake pojedinačne linije. Stanice takođe imaju bolje podsticaje da odrede adekvatna zaštitna vremena jer

---

<sup>83</sup> Videti diskusiju o ovom pitanju u Calzada, Joan and Xavier Fageda. 2012.



moгу da internalizuju kompromise između kratkoročnog povećanja obima saobraćaja kao posledice pojave „uljeza“ i potrebe za ulaganjem od strane autobuskih prevoznika.

### **2.1.3. Povrede konkurencije od strane učesnika na tržištu**

U postupcima pred Komisijom za zaštitu konkurencije utvrđene su brojne povrede konkurencije na tržištu međumesnog prevoza putnika u Srbiji. Komisija za zaštitu konkurencije od 2009. godine pokrenula je postupke protiv većeg broja autobuskih prevoznika zbog zaključenja restriktivnih sporazuma na tržištu međumesnog prevoza putnika. Godine 2009, KZK je donela rešenje o zabrani restriktivnog sporazuma između pet prevoznika<sup>84</sup> koji su obavljali prevoz autobusima između Srbije i Nemačke i formirali „pul“. Utvrđeno je da su ti prevoznici ugovorom usaglašavali usluge na odabranim linijama, definisali podelu prihoda i troškova i omogućili slobodnu razmenu poverljivih informacija između konkurenata, čime su sprečili cenovnu konkurenciju na zajedničkim linijama. Komisija je 2011. godine pokrenula slične postupke protiv (a) „Lasta“ i „Europa Bus-a“; i (b) „Jeremić Prevoza“ i „Niš-Ekspres-a“, a u pogledu međumesnih linija. Komisija je utvrdila da su ovi konkurenti usaglašavali vremena polaska i prodaju karata na zajedničkim relacijama i ugovarali podelu troškova i zajedničko određivanje cena. U postupku protiv „Jeremić Prevoza“ i „Niš-Ekspres-a“ utvrđeno je da je restriktivni sporazum doveo do povećanja cena karata. Shodno tome, KZK je novčano kaznila „Lastu“, „Europa Bus“ i „Niš-Ekspres“, dok je „Jeremić Prevoz“ oslobođen plaćanja kazne jer je obavestio KZK o postojanju sporazuma.<sup>85</sup>

**Nedozvoljeno dogovaranje i dalje predstavlja rizik po funkcionisanje tržišta.** Slično kao i na drugim tržištima, tržište međumesnog prevoza putnika po samoj svojoj prirodi podložno je nedozvoljenom dogovaranju, i to zbog kontakta između prevoznika na više tržišta (odnosno konkurencije na više relacija). Ova vrsta kontakta može podstaći nastanak nedozvoljenih dogovora jer omogućava konkurentima da „kazne“ odstupanje od takvih sporazuma na više tržišta, što otežava firmama izlazak iz „kartela“ nuđenjem nižih cena. Pored toga, podaci o autobuskim konekcijama na tržištu međumesnog autobusnog saobraćaja u Srbiji ukazuju da postoji značajna regionalna koncentracija najvećih konkurenata. Taj obrazac bi mogao prosto da odražava veću sklonost prevoznika da obavljaju prevoz blizu svojih geografskih sedišta. Međutim, donekle je neobično relativno odsustvo preklapanja između najvećih aktera i sa time povezan nedostatak prevoznika koji pokrivaju čitavu teritoriju zemlje: primera radi, u Poljskoj postoji veći broj autobuskih prevoznika sa nacionalnim mrežama linija. Stoga može biti potrebno dodatno istraživanje regionalne raspodele tržišnog učešća kako bi se utvrdilo da li je ona posledica nekonkurentnog ponašanja učesnika na tržištu.

Rešenja

Vlada Srbije je na nedavno pokrenute postupke za zaštitu konkurencije reagovala zabranom zajedničkog obavljanja međumesnog prevoza, a mogla bi uzeti u obzir proširenje te zabrane i na međunarodni prevoz. U skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju,<sup>86</sup> koga je zamenio ZPPDS, prevoznici su imali pravo da zakluče ugovore o zajedničkom obavljanju međumesnog prevoza.<sup>87</sup> U praksi je to rešenje

<sup>84</sup> „Panonijabus“, „Vojvodina“, „Lasta“, „Severtrans“ i „Niš-Ekspres“.

<sup>85</sup> Komisija za zaštitu konkurencije, za više informacija posetite <https://www.kzk.org.rs>.

<sup>86</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006, 31/2011 i 68/2015.

<sup>87</sup> Član 16 Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju.

često omogućavalo usaglašavanje redova vožnje između konkurenata na netransparentan način koji je ponekad predstavljao i povredu konkurencije.<sup>88</sup> Reagujući na takve pojave, zakonodavac je ZPPDS-om izričito zabranio ovakve ugovore u međumesnom prevozu i propisao da red vožnje može da registruje, i polaske po njemu obavlja, samo jedan prevoznik.<sup>89</sup> Međutim, zajedničko obavljanje prevoza i dalje je dopušteno na međunarodnim linijama,<sup>90</sup> čime se povećava rizik od nedozvoljenog dogovaranja između konkurenata. Da bi otklonila taj rizik, Vlada Srbije bi mogla da razmotri proširenje zabrane zajedničkog obavljanja prevoza iz ZPPDS-a i na međunarodne linije.

**Naslanjajući se na ovu meru, Vlada Srbije mogla bi da razmotri i ukidanje obaveze usaglašavanja redova vožnje.** Zabrana zajedničkog obavljanja međumesnog prevoza nije u potpunosti iskorenila mogućnost nedozvoljenog dogovaranja. Kao što je već opisano u odeljku 2.1.2, usaglašavanje redova vožnje posredstvom PKS uvećava rizik nedozvoljenog dogovaranja, zaštite postojećih interesa i podele tržišta. U tom smislu, Vlada bi mogla da razmotri prelazak na model koji bi se zasnivao na obaveštavanju nadležnih organa o relaciji na kojoj prevoznik namerava da posluje, bez dodele isključivih prava, i ispita mogućnost ograničenih subvencija za linije kod kojih postoji rizik napuštanja ako se usvoji predloženi model. Time bi se potpomogao ulazak novih firmi na tržište i omogućio konkurentski pritisak na postojeće prevoznike, dok bi se otežalo nedozvoljeno dogovaranje, i to sve uz istovremeno obezbeđivanje kontinuiteta usluge na manje frekventnim linijama.

**Pored toga, KZK bi trebalo da vrši intenzivan nadzor nad tržištem.** Rizik od povreda konkurencije – uključujući i kartelizaciju – još uvek je visok kada se u obzir uzmu dosadašnja praksa stupanja u restriktivne sporazume u ovom sektoru, donekle neuobičajena podela tržišta između konkurenata i regulatorni model kojim se povećava rizik od nedozvoljenog dogovaranja. Korisnici usluga su retko kada u prilici da neposredno prepoznaju kartelsko ponašanje uprkos šteti koju im ono nanosi. Samim tim, KZK bi trebalo da razmotri intenzivniju primenu propisa kroz pažljiv nadzor nad postupanjem učesnika na tržištu – i to naročito najvećim – i ispitivanjem svih znakova nedozvoljenog dogovaranja. Pojačan nadzor i ozbiljne sankcije za povredu konkurencije među najboljim su mehanizmima za sprovođenje propisa o konkurenciji i ozbiljno sredstvo kojim se učesnici na tržištu odvrćaju od nekonkurentnog ponašanja.<sup>91</sup>

## 2.2. Stanične usluge

**Tri glavne prepreke ometaju konkurenciju na tržištu staničnih usluga.** Kao prvo, pružaoci staničnih usluga uživaju isključiva prava koja se zasnivaju na dva ključna činioca: a) postoji obaveza ukrcavanja i iskrcavanja putnika na autobuskim stanicama, i b) autobuske stanice su jedina mesta na kojima su omogućena duža zadržavanja, i, samim tim, garantovana vremena polaska. Ovi činioci značajno smanjuju konkurentski pritisak na pružaoce staničnih usluga, što dovodi do viših cena i nižeg kvaliteta staničnih usluga. Kao drugo, jedina alternativa autobuskim stanicama – stajališta na međumesnim linijama – određuju se samo na osnovu odluke lokalne samouprave. Time se ograničava mogućnost prevoznika da sami definišu svoje linije i podstiču učesnici da netransparentno lobiraju. Kao treće, utvrđeno je da su autobuske stanice zloupotrebljavale svoj dominantan položaj, i to prvenstveno diskriminacijom autobuskih prevoznika koji nisu vertikalno integrisani i onemogućavanjem direktne prodaje karata. U

<sup>88</sup> Obrazloženje za donošenje ZPPDS-a.

<sup>89</sup> Članovi 62 i 64 ZPPDS-a.

<sup>90</sup> Član 101 ZPPDS-a.

<sup>91</sup> UK Competition and Markets Authority, 2017.

više postupaka za zaštitu konkurencije utvrđeno je da su te i druge povrede konkurencije nanele štetu korisnicima usluga i autobuskim prevoznicima usled povećanja cena i sniženja kvaliteta usluge. Svaka od ove tri prepreke detaljnije je opisana u sledećim odeljcima.

### **2.2.1. Ekskluzivnost autobuskih stanica**

Autobuske stanice su praktično jedina mesta na kojima autobusi mogu duže da se zadržavaju radi ukrcajanja i iskrcajanja putnika. Ekskluzivnost autobuskih stanica proističe iz dve zakonske obaveze: (a) autobusi su dužni da staju na autobuskim stanicama i da ih koriste za ukrcajanje i iskrcajanje putnika;<sup>92</sup> i (b) autobusima nije dozvoljeno duže zadržavanje izvan autobuskih stanica.<sup>93</sup> U domaćem prevozu, autobuski prevoznici moraju imati autobusku stanicu kao početno odnosno krajnje stajalište ako ona postoji u mestu polazišta odnosno odredišta. Pored toga, u međunarodnom saobraćaju, autobusi moraju da se zaustavljaju na autobuskim stanicama u usputnim mestima.<sup>94</sup> Autobuske stanice su takođe jedina mesta na kojima autobusi mogu duže da se zadržavaju. Iako putnici mogu da se ukrcaju i iskrcaju i na međumesnim stajalištima (kao što su stajališta javnog gradskog prevoza i parkirališta), autobusi na tim mestima ne mogu da se zadržavaju duže. Najduže vreme zadržavanja na stajalištima nije jasno propisano zakonom, ali se za zaustavljanje u trajanju od preko tri minuta (ukoliko nema ukrcajanja/iskrcajanja putnika) može izreći novčana kazna.<sup>95</sup> Autobuske stanice su u privatnom vlasništvu i uglavnom ih kontrolišu najveći autobuski prevoznici.

#### **Cilj javne politike**

Intencija obaveze korišćenja autobuskih stanica jeste podsticanje društvene inkluzije, bezbednosti i pojednostavljenje kretanja. Za razliku od autobuskih stajališta, autobuske stanice moraju da zadovoljavaju stroge tehničke kriterijume i budu prilagođene potrebama lica sa motoričkim i senzornim poremećajima i smetnjama u razvoju. Primera radi, autobuske stanice dužne su da obezbede sedišta za lica sa invaliditetom, pružaju glasovna obaveštenja i poseduju info-pultove i informativne table. U cilju obezbeđenja udobnosti i bezbednosti korisnika usluga propisani su i drugi elementi autobuske stanice, kao što su čekaonica, javni sanitarni čvor i uređaji za video nadzor. Pored toga, ekskluzivnost dovodi do povećanja ekonomija mreže i jača poziciju stanica kao čvorišta koja korisnicima usluga olakšavaju presedanje.

#### **Negativan uticaj na tržište**

**Ekskluzivnost autobuskih stanica jača njihovu tržišnu snagu, a to može dovesti do viših cena i manje kvalitetne usluge.** Zbog mrežne prirode usluga prevoza i relativno visokih inicijalnih troškova, pružaoci staničnih usluga imaju prirodnu tržišnu nadmoć nad prevoznicima i korisnicima usluga. U Srbiji, tržišna moć pružalaca staničnih usluga u Srbiji veća je i zbog toga što su autoprevoznici dužni da koriste njihove usluge. Ova kombinacija ekonomija mreže i sektorske regulative dovela je do situacije u kojoj u svakom mestu obično postoji samo po jedna stanica, koja prema navodima učesnika na tržištu zadovoljava

<sup>92</sup> Član 70 ZPPDS-a (međumesni prevoz) i član 99 ZPPDS-a (međunarodni prevoz).

<sup>93</sup> Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima: „zaustavljanje vozila je svaki prekid kretanja vozila na putu u trajanju do tri minuta, pri čemu vozač ne napušta vozilo“ (član 7); „parkiranje vozila“ se definiše kao svaki drugi slučaj prekida kretanja vozila (odnosno zaustavljanje i napuštanje vozila ili duže zaustavljanje bez napuštanja vozila) (član 7).

<sup>94</sup> Član 99 ZPPDS-a.

<sup>95</sup> „Zaustavljanje vozila“ je Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima definisano kao „svaki prekid kretanja vozila na putu u trajanju do tri minuta“.

postojeću tražnju. To, međutim, predstavlja negativan podsticaj pružaocima staničnih usluga da konkurentno unaprede kvalitet i cenu usluga. Posledično, cene staničnih usluga u Srbiji veće su nego u tri druge evropske zemlje za koje je Svetska banka prikupila podatke (videti Tabelu 6). U Srbiji autobuske stanice od putnika naplaćuju i naknadu za stanične usluge (uključujući i peronsku kartu) i proviziju na cenu karte. Po tome se Srbija značajno razlikuje od zemalja članica Evropske unije, gde stanice prvenstveno finansiraju svoje usluge iz provizije na prodate karte i naknade za stanične usluge koje plaćaju autobuski prevoznici.

*Tabela 6. Naknade za stanične usluge u Srbiji i pojedinim zemljama članicama Evropske unije (2019)*

Srbija			Evropska unija		
Mesto	Najčešći iznos naknade po autobusu	Napomena	Mesto	Najčešći iznos naknade po autobusu	Napomena
Beograd	EUR 27,7	Uključuje: <ul style="list-style-type: none"> <li>• naknadu za stanične usluge od EUR 5,7 po autobusu;</li> <li>• peronsku kartu od EUR 15,6 (EUR 0,78 po putniku);</li> <li>• proviziju na cenu karte od EUR 6,4.</li> </ul>	Berlin, Nemačka	EUR 15,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postoje vremenske razlike u iznosu naknade: od 6 do 9 časova i od 17 do 20 časova od ponedeljka do subote naknada iznosi EUR 13 po autobusu.</li> <li>• Parkiranje autobusa u trajanju do 7 časova naplaćuje se dodatnih 7 EUR po autobusu.</li> </ul>
Novi Sad	EUR 18,3	Uključuje: <ul style="list-style-type: none"> <li>• naknadu za stanične usluge od EUR 3,4 po autobusu;</li> <li>• peronsku kartu od EUR 8,5 (EUR 0,4 po putniku);</li> <li>• proviziju na cenu karte od 6,4 EUR.</li> </ul>	Varšava, Poljska	EUR 1,5 – 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niži iznos važi za autobuse do 17 sedišta na međumjesnim linijama.</li> <li>• Viši iznos važi za autobuse na međunarodnim linijama.</li> <li>• Popust na količinu do 8%.</li> <li>• Parkiranje se naplaćuje dodatnih EUR 1 po času.</li> </ul>
Požarevac	EUR 18,6 po autobusu	Uključuje: <ul style="list-style-type: none"> <li>• naknadu za stanične usluge od EUR 5,1 po autobusu;</li> <li>• peronsku kartu od EUR 7,1 (EUR 0,35 po putniku);</li> <li>• proviziju na cenu karte od EUR 6,4.</li> </ul>	Krakov, Poljska	EUR 3,5 – 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niži iznos važi za autobuse do 40 sedišta na međumjesnim linijama.</li> <li>• Viši iznos važi za autobuse na međunarodnim linijama.</li> <li>• Popust na količinu do EUR 1,2.</li> </ul>

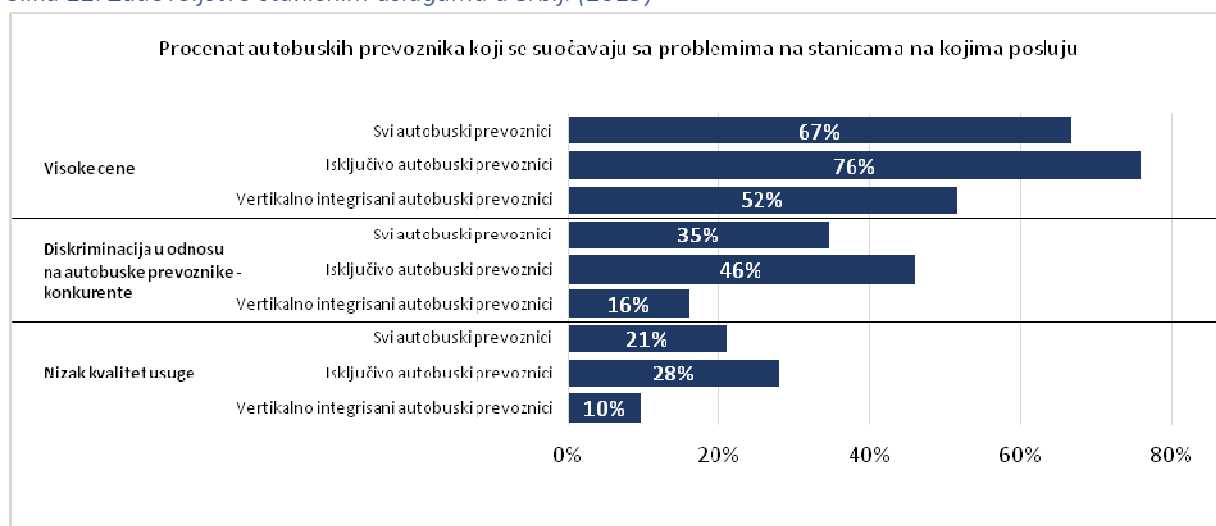
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uz to 8% provizije, nije dozvoljena prodaja karata u autobusu ali jeste putem interneta.</li> </ul>
	Vroclav, Poljska	EUR 5 – 8,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niži iznos važi za autobuse na međumjesnim linijama.</li> <li>• Viši iznos važi za autobuse na međunarodnim linijama</li> <li>• Parkiranje autobusa u trajanju do 1 čas naplaćuje se EUR 25 po autobusu.</li> </ul>
	Bratislava, Slovačka	EUR 3 – 8,3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niži iznos važi za autobuse na lokalnim linijama.</li> <li>• Viši iznos važi za autobuse na međumjesnim i međunarodnim linijama.</li> <li>• Dodatna provizija za gotovinsko plaćanje na peronu.</li> </ul>
	Poprad, Slovačka	EUR 2,7 – 6,6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niži iznos važi za autobuse na međumjesnim linijama.</li> <li>• Viši iznos važi za autobuse na međunarodnim linijama.</li> <li>• Naknada za međumjesne autobuse je EUR 4 po autobusu.</li> <li>• Parkiranje autobusa u trajanju do 1 čas naplaćuje dodatnih EUR 1 po autobusu.</li> </ul>
	Kežmarok, Slovačka	EUR 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parkiranje autobusa u trajanju do 1 čas naplaćuje dodatnih EUR 1 po autobusu</li> </ul>

*Izvor:* Analiza koju su izvršili zaposleni Svetske banke na osnovu javno dostupnih informacija i intervju sa učesnicima na tržištu.

*Napomena:* Naknade su iskazane bez PDV-a. Pošto autobuske stanice u Srbiji naplaćuju naknade neposredno od putnika, ukupne cene za Srbiju uključuju i provizije i druge naknade koje plaćaju putnici, pod pretpostavkom da se u svakom autobusu direktno proda 20 karata uz proviziju od 9% i prosečnu cenu karte od 500 dinara.

Vertikalno integrisani pružaoci staničnih usluga mogu da zloupotrebe svoju tržišnu poziciju tako što će diskriminisati autobuske prevoznike – konkurente. U više postupaka koje je pokrenula KZK utvrđeno je da su pružaoci staničnih usluga zloupotrebljavali svoj dominantan položaj na tržištu.<sup>96</sup> Ti postupci odnosili su se na autobuske prevoznike koji su istovremeno i pružaoci staničnih usluga. Takve vertikalno integrisane firme diskriminisale su nepovezane autobuske prevoznike – konkurente tako što su im naplaćivale više cene i njihovim putnicima nisu priznavale karte kupljene izvan autobuske stanice. Prema podacima koje su za potrebe ove tržišne studije prikupili KZK i Grupa Svetske banke, više od jedne trećine autobuskih prevoznika u Srbiji vertikalno je integrisano, baš kao i preko dve trećine svih pružalaca staničnih usluga. Isti podaci potvrđuju i da su autobuski prevoznici, i to naročito oni koji nisu povezani sa autobuskim stanicama, nezadovoljni cenama i kvalitetom usluga koje stanice pružaju (videti Sliku 12).

Slika 12. Zadovoljstvo staničnim uslugama u Srbiji (2019)



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

**Napomena:** Proceniti prikazani na ovom grafikonu predstavljaju procenat autobuskih prevoznika koji su se suočili sa problemima u pogledu usluga koje pružaju autobuske stanice navedenih u podebljanom tekstu. Prikazana su tri posebna stubića: jedan za sve autobuske prevoznike (odnosno ceo uzorak), jedan za isključivo autobuske prevoznike (odnosno one koji nisu povezani sa pružaocima staničnih usluga) i jedan za „vertikalno integrisane“ autobuske prevoznike (one koji su povezani sa pružaocima staničnih usluga).

<sup>96</sup> „Autoprevoz Janjušević“, rešenje br. 5/0-01-488/2020-1; „Niš-Ekspres“, rešenje br. 5/0-02-290/2020-3; „BAS“, rešenje br. 5/0-02-117/07-1; „Inter Turs Plus“, rešenje br. 5/0-02-90/2017-131; „Sirmiumbus“, rešenje br. 5/0-02-581/2017-1 i obaveštenje o podnošenju predloga obaveza br. 5/0-02-52/2018-5; i JP „Novi Autoprevoz“, rešenje br. 5/0-02-354/2019-1 i obaveštenje o podnošenju predloga obaveza br. 5/0-02-354/2019-9.

## Alternativne mogućnosti

**Bezbednost, inkluzivnost i bolja povezanost usluga prevoza mogu se ostvariti i drugim sredstvima koja su, za razliku od ekskluzivnosti, manje nepovoljna po konkurenciju na tržištu.** ZPPDS i njegova podzakonska akta mogu se izmeniti tako da se omogući otvaranje „alternativnih“ autobuskih stanica za koje bi važili manje strogi tehnički zahtevi u odnosu na „redovne“ stanice. Autobuske stanice su sada dužne da imaju poslovnu zgradu, čekaonicu, garderobu, prostor za izdavanje vozničkih karata i davanje obavještenja, zagrevanje i provetravanje, javni sanitarni čvor i prostor za autobuse sa peronima.<sup>97</sup> Da bi se osigurali bezbednost i inkluzivnost, alternativne autobuske stanice mogle bi da budu obavezne da ispune neke ali ne i sve od ovih uslova. Primera radi, mogle bi biti dužne da imaju pokriveni prostor sa peronima, table/ekrane sa informacijama o prevozu, javne toalete, šaltere za izdavanje karata i odgovarajuće osvetljenje. Inkluzivnost bi se obezbedila propisivanjem uslova kojima se osobama sa smanjenom mobilnošću omogućava pristup autobusima i pruža pomoć u samim vozilima. Ove promene bi na kraći rok mogle negativno da utiču na povezanost usluga prevoza sa drugim uslugama, naročito kada je reč o presedanima, ali bi tražnja na tržištu mogla da definiše cenu pozitivnih (i negativnih) uticaja na povezanost usluga prevoza. Pored toga, povezanost usluga prevoza mogla bi da se unapredi komplementarnim rešenjima kao što je to pružanje informacija u realnom vremenu uz korišćenje GPS-a (*global positioning system*).

**Alternativne autobuske stanice mogle bi da imaju isti pravni status kao i redovne autobuske stanice,** odnosno bilo bi moguće koristiti ih kao polazišta/odredišta u međumjesnom prevozu i usputne stanice u međunarodnom prevozu. I Slovenija je usvojila sličnu kategorizaciju mesta na kojima se autobusi zaustavljaju radi ukrcavanja/iskrcavanja putnika: pored autobuskih stanica i stajališta, postoje i „veća autobuska stajališta“ na kojima se pružaju osnovne stanične usluge i koja, za razliku od autobuskih stanica, ne moraju da imaju čekaonicu kao posebnu prostoriju.<sup>98</sup>

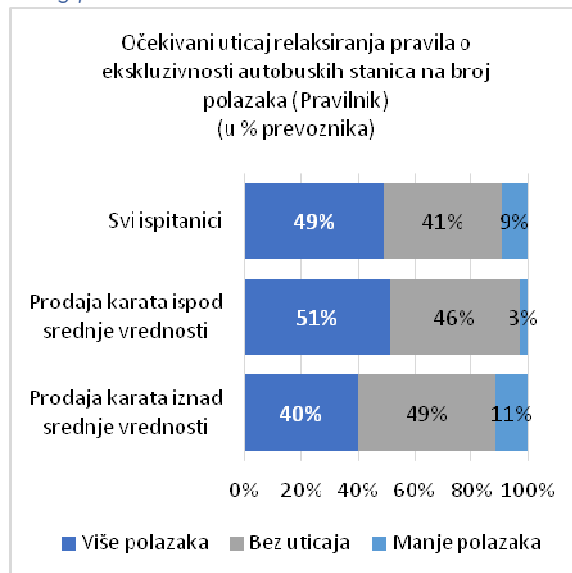
**Uvođenje alternativnih autobuskih stanica unapredilo bi i funkcionisanje tržišta.** Budući da bi tržišna tražnja dovela do nastanka novih autobuskih stanica, postojeće stanice bi se suočile sa konkurentskim pritiskom da snize cene i unaprede kvalitet usluge. Snižavanje cena staničnih usluga bi na kraju bilo preneto i na putnike. Autobuski prevoznici bi takođe mogli da povećaju obim usluga i linija na kojima obavljaju prevoz. Prema podacima koje su prikupili Grupa Svetske banke i KZK, oko polovine autobuskih prevoznika ponudilo bi veći broj polazaka i obavljalo prevoz na više linija kada bi se relaksirala ekskluzivnost autobuskih stanica. Ovaj uticaj bi bio naglašeniji kada je reč o manjim prevoznicima i onima koji nisu vertikalno integrisani (Slika 13). Uvođenje alternativnih autobuskih stanica podstaklo bi autobuske prevoznike da uvedu efikasnije poslovne modele za efikasnije zadovoljavanje potreba svojih putnika. Primena ovog mehanizma, koji bi uticao na diferencijaciju proizvoda i povećanje izbora za korisnike, ubrzala bi se i zbog većeg interesovanja privatnog sektora do koga bi došlo usled nižih troškova alternativnih autobuskih stanica.

<sup>97</sup> Član 3 Pravilnika o bližim saobraćajno-tehničkim i drugim uslovima za izgradnju, održavanje i eksploataciju autobuskih stanica i autobuskih stajališta („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 7/17) u vezi sa Pravilnikom o kategorizaciji autobuskih stanica u Republici Srbiji („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 109/20).

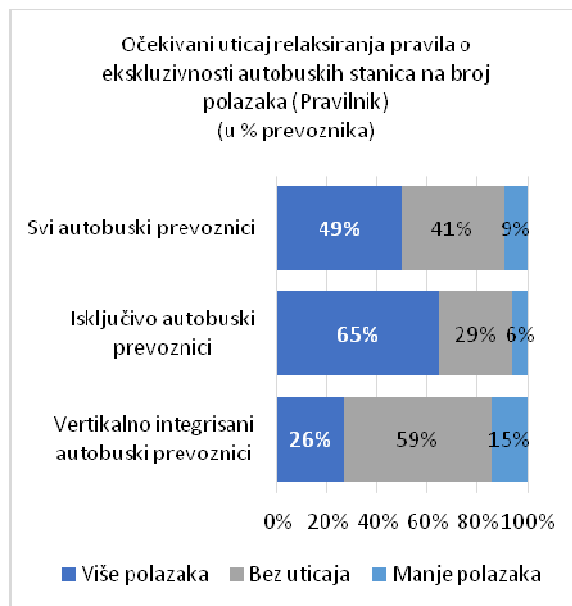
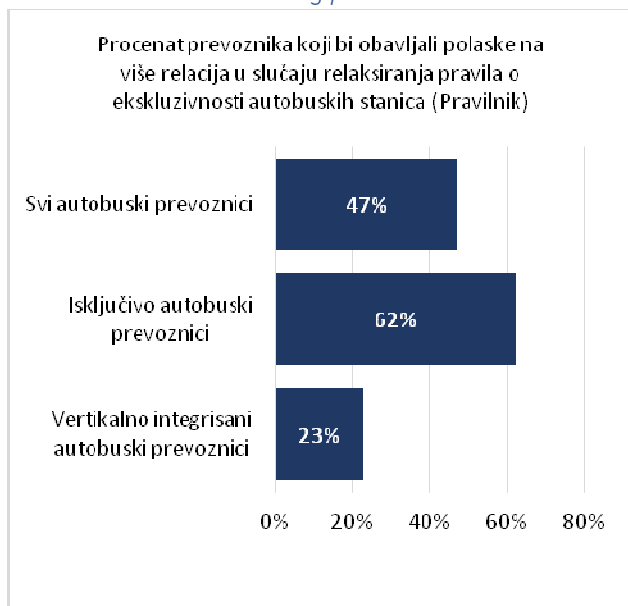
<sup>98</sup> Članovi 2 do 10 slovenačkog Pravilnika o opremljenosti autobuskih stanica, većih autobuskih stajališta i autobuskih stajališta i načinu pružanja staničnih usluga („Uradni list Republike Slovenije“, br. 86/04 i 131/06 – ZPCP-2).

Slika 13. Uticaj promena propisa o autobuskim stanicama na broj linija i učestalost obavljanja prevoza (2019)

a. Po veličini autobusnog prevoznika



a. Po vrsti autobusnog prevoznika



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

Napomena: Broj svih ispitanika ne mora nužno biti između brojki za prodaju karata ispod odnosno iznad srednje vrednosti zato što za pojedine autobuske prevoznike nisu bili dostupni podaci o prodaji karata.



### **2.2.2. Određivanje međumesnih stajališta samo na javnu inicijativu**

**Autobuska stajališta za međumesni prevoz putnika ne određuju ni prevoznici niti tražnja korisnika, već lokalne samouprave.** Autobuski prevoznici mogu da ukrcajavu/iskrcavaju putnike na autobuskim stanicama ili na međumesnim stajalištima koja određuju lokalne samouprave, a odobrava Ministarstvo.<sup>99</sup> ZPPDS-om i njegovim podzakonskim aktima nije uređen postupak određivanja međumesnih autobuskih stajališta niti je predviđeno pravo prevoznika da zahtevaju određivanje novih stajališta za međumesni prevoz. Ti postupci najčešće nisu uređeni ni na nivou lokalne samouprave.

#### **Negativan uticaj na tržište**

Odredba po kojoj lokalne samouprave određuju autobuska stajališta umanjuje mogućnost prevoznika da upravljaju svojim strateškim sredstvima i diverzifikuju svoje usluge. Prevoznici nemaju nikakvu zvaničnu mogućnost da predlažu nova autobuska stajališta. Postupci određivanja novih stajališta koje sprovede lokalne samouprave nisu transparentni i razlikuju se od mesta do mesta. To otežava prevoznicima prilagođavanje usluga i razvoj mreže. U praksi, prevoznici ili koriste postojeće autobuske stanice i stajališta ili lobiraju kod lokalnih samouprava za određivanje novih stajališta. Neformalna priroda ove procedure može narušiti jednakost uslova za sve učesnike na tržištu, a prevoznicima koji imaju više sredstava dati prednost nad konkurencijom.

#### **Alternativne mogućnosti**

**Postupak određivanja novih međumesnih autobuskih stajališta mogao bi biti jasno propisan zakonom.** Prevoznicima bi se moglo dati pravo da zatraže određivanje novih stajališta kroz mehanizam uređen ili ZPPDS-om ili podzakonskim aktima donetim na osnovu njega. Lokalne samouprave bi razmatrale te zahteve u određenom roku i ocenjivale njihov uticaj na bezbednost i nivo usluge.

**Postupci za određivanje novih autobuskih stajališta već su formalno uređeni u drugim evropskim zemljama.** Primera radi, prevoznici u Sloveniji mogu da podnesu zahtev za određivanje novog stajališta na konkretnoj lokaciji. Taj zahtev se podnosi organu nadležnom za puteve, koji ga razmatra i donosi odluku na osnovu: (a) potreba za prevozom putnika, (b) mreže autobuskih linija i stajališta na tom području, i (c) postojanja tehničkih uslova.<sup>100</sup> Ovakav pristup bi omogućio prevoznicima da koriguju svoje itinerere i mreže. Prevoznici bi, primera radi, mogli da ukrcajavu i iskrcavaju putnike na parkiralištima i drugim alternativnim mestima koja omogućavaju duže zadržavanje i bezbedno ukrcavanje i iskrcavanje.

### **2.2.3. Povrede konkurencije od strane učesnika na tržištu**

**Više puta je utvrđeno da su pružaoci staničnih usluga zloupotrebili svoj položaj ograničavajući pristup staničnim uslugama.** Komisija za zaštitu konkurencije je od 2007. vodila postupke protiv više pružalaca staničnih usluga zbog zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu. U tri slučaja je utvrđeno da je došlo do zloupotrebe i izrečene su obaveze plaćanja novčanih iznosa, a dva postupka su još uvek u toku. Komisija je utvrdila da su pružaoci staničnih usluga zloupotrebljavali svoj položaj nejednakim tretmanom različitih vidova prodaje karata, naplatom nepravično visokih cena staničnih usluga prevoznicima koji

<sup>99</sup> Članovi 2, 60 i 70 ZPPDS-a. Videti i član 3 Opštih uslova međumesnog prevoza.

<sup>100</sup> Član 5 slovenačkog Pravilnika o autobuskim stajalištima („Uradni list Republike Slovenije“ br. 106/11 i 36/18).

nisu integrisani i diskriminacijom u određivanju cene prijema i otpreme autobusa na osnovu vrste linije. Pregled ovih postupaka dat je u Tabeli 7. U više tih slučajeva pružaoci staničnih usluga dobrovoljno su pristali da usklade svoje ponašanje sa propisima zaštite konkurencije. Ostale inicijative nisu dovele do pokretanja postupaka jer nisu bile neposredno vezane za potencijalne povrede konkurencije.<sup>101</sup>

*Tabela 7. Postupci protiv pružalaca staničnih usluga zbog zloupotrebe dominantnog položaja*

<b>Vrsta postupka</b>	<b>Opis</b>	<b>Odluka KZK</b>
Diskriminacija na osnovu načina kupovine karte (2007 i 2020)	U postupku protiv „Beogradske autobuske stanice“ (BAS), KZK je utvrdila da se putnicima koji nisu kupili voznu kartu na šalteru naplaćuje viša cena peronske karte nego onima koji to jesu. Slično postupanje utvrđeno je i u niškoj autobuskoj stanici, koja je više cene naplaćivala osobama koje su ispraćale putnike na staničnom peronu i putnicima koji su putovali autobusima prevoznika koji su odbijali da prodaju karte na niškoj stanici.	Pružaoču staničnih usluga izrečena je obaveza plaćanja novčanog iznosa
Naplata nepravično visokih cena (2017)	U postupku protiv „Inter Turs Plusa“, autobusnog prevoznika i pružaoca staničnih usluga na autobuskoj stanici u Topoli, utvrđeno je da su cene stanične usluge iznad onih koje naplaćuje konkurencija, što je dovelo do povećanja cena autobuskih karata i otkazivanja dolazaka autobusa na stanicu u Topoli.	Pružaoču staničnih usluga izrečena je obaveza plaćanja novčanog iznosa i naloženo mu je donošenje novog cenovnika zasnovanog na troškovima pružanja usluga <sup>102</sup>
Diskriminacija na osnovu dužine relacije/linije (2020 i 2018)	U postupcima protiv autobusnog prevoznika iz Niša „Niš-Ekspres“ i pružaoca staničnih usluga iz Sremske Mitrovice „Sirmiumbus“, KZK je utvrdila da cena peronske karte zavisi od pređene razdaljine i/ili vrste linije.	Pružaoču staničnih usluga izrečena je obaveza plaćanja novčanog iznosa i naloženo mu je da naplaćuje jedinstvenu peronsku kartu; usvojen predlog

<sup>101</sup> Pojedine inicijative su povučene a u pojedinim slučajevima KZK nije bila nadležna.

<sup>102</sup> Komisija je „Inter Turs Plusu“ izrekla novčanu kaznu od 232.029,60 dinara (oko 2.000 evra) i naložila mu da donese novu Odluku o cenovniku vršenja staničnih usluga i Cenovnik staničnih usluga.

<sup>103</sup> U postupku protiv „Niš-Ekspresa“ KZK je pružaoču staničnih usluga izrekla obavezu plaćanja iznosa od 37.593.636,00 dinara (oko 320.000 EUR) I naloženo mu je da svim licima naplaćuje jedinstvenu cenu peronske karte, bez obzira na dužinu relacije, vrstu linije ili razlog za ulazak na peron. U slučaju „Sirmiumbusa“, KZK je usvojila predlog obaveza (koji predstavlja vrstu sporazumnog rešenja slučajeva povrede konkurencije) koji je podneo „Sirmiumbus“, i u skladu sa kojim se pružalac usluga obavezao da cenovnikom utvrdi: a) jedinstvenu cenu stanične usluge za sva lica koja ulaze na peronski deo stanice, i b) cenu peronizacije (prijema i otpreme autobusa) isključivo u zavisnosti od vremena zadržavanja autobusa na peronima autobuske stanice (a ne na osnovu pređene razdaljine i/ili relacije).

Vrsta postupka	Opis	Odluka KZK
		obaveza <sup>103</sup>
Diskriminacija na osnovu vrste prevoza ili prevoznika (2019)	KZK je pokrenula postupak protiv JP „Novi Autoprevoz“, autobusnog prevoznika i pružaoca staničnih usluga iz Vrnjačke Banje, zbog sumnje da naplaćuje različite iznose peronske karte u zavisnosti od prevoznika, kao i različite iznose za gradski/prigradski, međumesni i međunarodni prevoz.	Usvojen predlog obaveza <sup>104</sup>
Diskriminacija prevoznika koji nisu povezani sa pružaocem staničnih usluga (2020)	KZK je pokrenula postupak protiv „Autoprevoza Janjušević“, autobusnog prevoznika i pružaoca staničnih usluga iz Kragujevca, zbog sumnje da kao pružalac staničnih usluga naplaćuje ove usluge svim prevoznicima osim samom „Autoprevozu Janjušević“ kao autobuskom prevozniku.	Postupak u toku

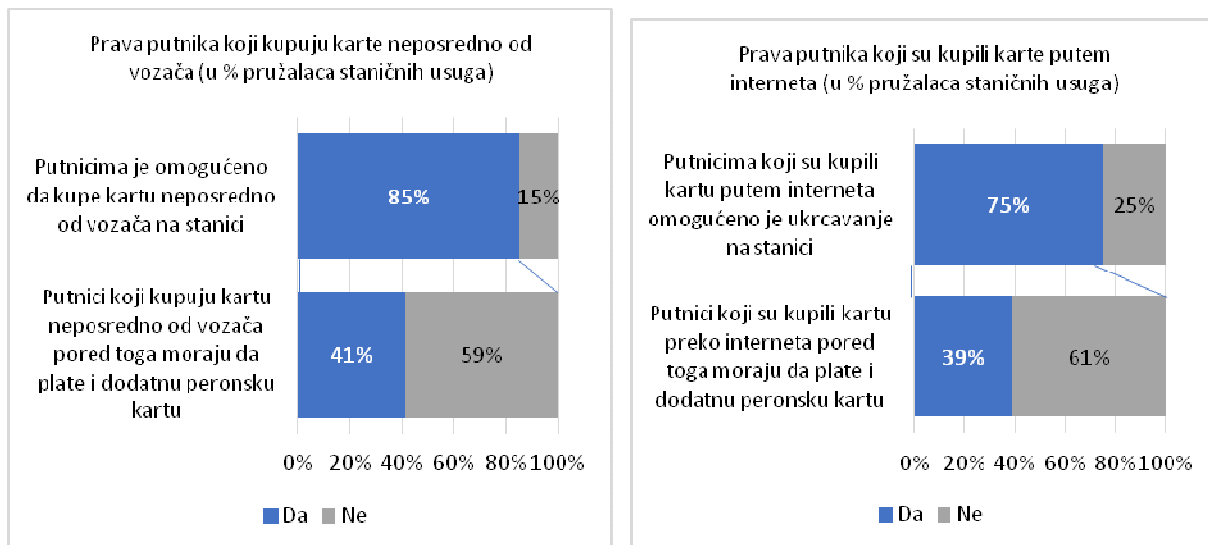
Izvor: Komisija za zaštitu konkurencije.<sup>105</sup>

**Pojedini pružaoci staničnih usluga podstiču šaltersku prodaju karata na štetu prodaje putem interneta i u vozilima.** Putnici u Srbiji se i dalje suočavaju sa teškoćama pri kupovini karata putem interneta ili neposredno od vozača. Iako je ZPPDS-om dozvoljena prodaja karata preko interneta i u vozilima, ovim zakonom nije izričito propisana obaveza autobuskih stanica da prihvataju karte kupljene izvan stanice. Prema podacima koje su prikupili Grupa Svetske banke i KZK, 15% stanica ne dozvoljava putnicima da kupuju karte neposredno od vozača, a 27% stanica zabranjuje putnicima da se ukrcaju u autobus ako imaju kartu kupljenu putem interneta. Čak 41% pružalaca staničnih usluga koji dopuštaju putnicima ukrcavanje sa kartom kupljenom izvan stanice u tom slučaju naplaćuju dodatnu peronsku kartu (videti Sliku 14 u daljem tekstu). Ne postoji poseban propis o prodaji karata.

<sup>104</sup> Komisija je odobrila predlog obaveza koji je podnelo JP „Novi Autoprevoz“, koje se obavezalo da cenovnikom utvrdi: a) jedinstvenu cenu stanične usluge za sva lica koja ulaze na peronski deo stanice, b) cenu peronizacije (prijema i otpreme autobusa) isključivo u zavisnosti od vremena zadržavanja autobusa na peronima autobuske stanice, i c) jedinstvenu cenu parkiranja za sva vozila koja koriste parkiralište stanice.

<sup>105</sup> „Autoprevoz-Janjusević“, rešenje br. 5/0-01-488/2020-1; „Niš-Ekspres“, rešenje br. 5/0-02-290/2020-3; „BAS“, rešenje br. 5/0-02-117/07-1; „Inter Turs Plus“, rešenje br. 5/0-02-90/2017-131; „Sirmiumbus“ – rešenje br. 5/0-02-581/2017-1 i obaveštenje o podnošenju predloga obaveza br. 5/0-02-52/2018-5; JP „Novi Autoprevoz“, rešenje br. 5/0-02-354/2019-1 i obaveštenje o podnošenju predloga obaveza br. 5/0-02-354/2019-9.

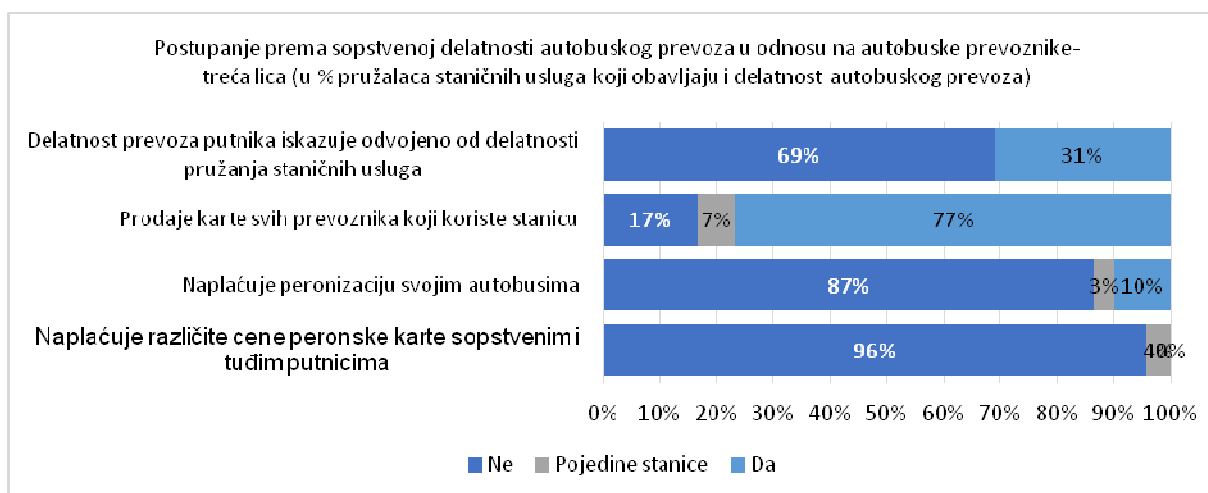
Slika 14. Diskriminacija po osnovu načina kupovine vozne karte u Srbiji (2019)



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

**Autobuske stanice koriste svoj položaj da naplaćuju više cene prevoznicima koji nisu povezani sa njima.** Podaci prikupljeni zajedno sa KZK ukazuju na to pojedini pružaoci staničnih usluga pogoduju povezanim prevoznicima u odnosu na njihove konkurente. Prema tim podacima, 13% pružalaca staničnih usluga potvrđuje za svoje autobuse ne naplaćuje usluge prijema i otpreme, a 4% pružalaca staničnih usluga naplaćuje različite cene svojim i tuđim putnicima. U praksi, moguće je da je cenovna diskriminacija još rasprostranjenija – skoro 70% vertikalno integrisanih prevoznika i pružalaca staničnih usluga u računovodstvu ne iskazuje delatnost autobusnog prevoza odvojeno od pružanja staničnih usluga, što smanjuje transparentnost i dodatno osnažuje poziciju tih subjekata u odnosu na konkurenciju (videti Sliku 15 u daljem tekstu).

Slika 15. Diskriminacija autobuskih prevoznika koji nisu povezani sa pružaocima staničnih usluga u Srbiji (2019)



*Izvor:* Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

*Napomena:* Podaci za poslednji red, „Naplaćuje različite cene peronske karte sopstvenim i tuđim putnicima“, odnose se na samo na procenat pružalaca staničnih usluga koji uopšte naplaćuju peronske karte.

## Rešenja

Da bi se diskriminacija svela na minimum, ZPPDS-om su već uvedene mere sa ciljem kontrole cena staničnih usluga, između ostalog i donošenje propisa o načinu utvrđivanja najviše cene staničnih usluga. Pružaoci staničnih usluga svoje cene naplaćuju u skladu sa kategorijom autobuske stanice. Autobuske stanice se kategorizuju u skladu sa Pravilnikom o kategorizaciji autobuskih stanica u Republici Srbiji<sup>106</sup> na osnovu unapred zadatih kriterijuma.<sup>107</sup> Način utvrđivanja najviše cene stanične usluge određuje Vlada Srbije na osnovu kategorije autobuske stanice.<sup>108</sup> Međutim, propis o načinu određivanja najviše cene stanične usluge još uvek nije stupio na snagu. Iz tog razloga, cene staničnih usluga u ovom trenutku slobodno određuju pružaoci usluga. Pružaoci staničnih usluga u Vojvodini dobrovoljno su zaključili sporazum na osnovu koga su odredili jedinstvene cene u čitavoj pokrajini.<sup>109</sup>

**U odsustvu drugih regulatornih promena, utvrđivanje maksimalnih cena predstavlja jednu mogućnost za unapređenje konkurencije na tržištu.** Ako se Ministarstvo opredeli za ograničavanje cena radi suzbijanja povreda konkurencije od strane pružalaca staničnih usluga, propis o maksimalnom iznosu cena trebalo bi, između ostalog: a) da predstavlja sveobuhvatan popis svih usluga koje pružaju autobuske stanice kako bi se izbegle nove i arbitrarno uvedene naknade za usluge koje nisu predmet uređivanja; b) bude baziran prvenstveno na parametrima koji se zasnivaju na troškovima, kao što su veličina autobusa (mereno brojem putnika ili težinom), dužina relacije (putnici na dužim trasama najčešće koriste veći broj staničnih usluga) i/ili vreme zadržavanja na stanici, ali istovremeno uzme u obzir i druge relevantne činioce, kao što su opremljenost stanice, protok saobraćaja i slično; i c) bude transparentan i nediskriminatoran.

**Uporedno posmatrano, politika određivanja naknada za stanične usluge minimalno je uređena.** Primera radi, Francuska se opredelila za jednostavan model regulacije cena staničnih usluga. Prema tom modelu, a) cene moraju biti transparentne, nediskriminatorne, objektivne i prijavljene regulatornom telu (ARAFER-u - *Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires*);<sup>110</sup> b) cene su ograničene na iznos troškova ostvarenih pružanjem staničnih usluga uvećan za razuman prinos na uložena sredstva u ovom sektoru; c) ne smatraju se svi troškovi opravdanim i naplativim: da bi se izbeglo „naduvavanje“ troškova i cena staničnih usluga, uvedena je jednostavna tipologija troškova i metodologija za njihovu pravilnu

<sup>106</sup> Pravilnik je u avgustu 2020. donela PKS.

<sup>107</sup> Među osnovnim kriterijumima su: a) broj stanovnika u naseljenom mestu u kome se nalazi autobuska stanica; b) kapacitet stanice (broj perona, površina čekaonice, broj šaltera itd); i c) način rada (radno vreme, način pružanja informacija, način obezbeđenja autobuske stanice itd). Među dodatnim kriterijumima su: a) kapacitet za pružanje dodatnih usluga autobuskim prevoznicima (kao što su pregled vozila, broj parking mesta, ugostiteljski objekti, putničke ili turističke agencije itd) i b) konkurentnost na tržištu (npr. broj autobuskih stajališta i železničkih stanica u istom mestu).

<sup>108</sup> Član 49 ZPPDS-a.

<sup>109</sup> Izvor: zapisnik sa sastanka Radne grupe za Pravilnik o maksimalnom iznosu cena staničnih usluga održanog u Ministarstvu 28. jula 2020.

<sup>110</sup> Član L. 3114-5 francuskog Zakonika o saobraćaju, [Odluka br. 2017-116 od 4. oktobra 2017. o tarifnoj politici, postupku dodele kapaciteta i računovodstvu pružalaca usluga u drumskom saobraćaju.](#)

raspodelu na različite vrste prihoda. Međutim, čak i u skladu sa tim jednostavnim modelom, regulacija cena staničnih usluga zahteva visok kapacitet kako ARAFER-a (za izveštavanje i vršenje povremenog nadzora) tako i pružalaca usluga (odvojeno računovodstveno iskazivanje). Slično tome, i na železničke stanice, koje su po tržišnom položaju uporedive sa autobuskim, važe minimalna pravila. Primera radi, u Nemačkoj su operateri železničkih stanica pri određivanju cena dužni samo da poštuju tri ključna načela, i to transparentnost, nediskriminaciju i pravičnost.<sup>111</sup>

**Ograničavanje cena staničnih usluga nije najbolje rešenje, već bi korisnije od toga bilo eliminisati ekskluzivnost autobuskih stanica.** Utvrđivanjem najviše cene staničnih usluga pružaoци staničnih usluga se ne podstiču da unapređuju usluge i ne rešava se problem diskriminacije na osnovu prevoznika, dužine linije i načina kupovine vozne karte. Pored toga, ovaj pristup povezan je sa teškoćama pri određivanju maksimalne cene na osnovu opremljenosti stanice. Iako maksimalne cene mogu biti previsoke za pojedine stanice (kao što se dešava u slučajevima intenzivnog saobraćaja), drugima one mogu biti preniske. Pojedine stanice bi tako mogle da se zatvore, ograniče usluge ili počnu da koriste nepokretnosti za druge namene ili ih prodaju. Najbolje rešenje bilo bi eliminisanje ekskluzivnih prava autobuskih stanica da budu polazišta/odredišta u međumesnom prevozu (kao i usputne stanice u međunarodnom prevozu) i omogućavanje autobusima da ukrcavaju i iskrcavaju putnike i na drugim mestima na kojima mogu da se zadrže dovoljno dugo (kao što bi bile „alternativne“ autobuske stanice, parkirališta ili terminali u prigradskim zonama). Autobuske stanice bi se tada našle pod pritiskom konkurencije da ponude kvalitetne usluge po razumnim cenama.

**Mogla bi se razmotriti i komplementarna rešenja kojima bi se diskriminacija mogla svesti na minimum, a konkurentski pritisak pojačati.** Može se propisati izričita obaveza autobuskih stanica da prihvataju elektronske karte i omogućavaju putnicima da kupuju karte neposredno od vozača. Takva obaveza se može uneti u ZPPDS. Time bi se povećala konkurencija između različitih kanala za prodaju karata, a svakako za putnike koji vozne karte kupuju putem interneta. Na taj način bi se dodatno podstakao razvoj elektronske prodaje karata i, na kraju, povećao izbor koji je na raspolaganju putnicima. Srbija bi mogla da sledi i francuski primer<sup>112</sup> i uvede obavezu odvojenog računovodstvenog iskazivanja poslovanja za pružaoce staničnih usluga. Tom merom bi se mogla povećati transparentnost i smanjiti podsticaji za cenovnu diskriminaciju prevoznika-trećih lica.

## **2.3. Povezane usluge**

### **2.3.1. Pristup podacima**

**Informacije o međumesnim polascima dostupne su na internetu ali nisu potpune.** Za razliku od situacije u pojedinim zemljama članicama EU,<sup>113</sup> pouzdane i sveobuhvatne informacije o međumesnim linijama u Srbiji nisu dostupne na internetu, i to ni od državnih organa niti od privatnih prevoznika. Najpouzdanije informacije o redovima vožnje mogu se dobiti od dva regulatorna tela, Ministarstva i PKS, i to o međumesnim odnosno međunarodnim linijama. Iako sadrže podatke o relacijama i redovima vožnje, te informacije ne obuhvataju strukturu cena. Podaci o cenama dostupni su na internet

<sup>111</sup> Član 32 nemačkog Zakona o uređenju železnice.

<sup>112</sup> Član L. 3114-5 francuskog Zakonika o saobraćaju, [Odluka br. 2017-116 od 4. oktobra 2017. o tarifnoj politici, postupku dodele kapaciteta i računovodstvu pružalaca usluga u drumskom saobraćaju.](#)

<sup>113</sup> Kao što su Finska, Danska, Holandija i Češka.

stranicama manjeg broja privatnih prevoznika ili putem platformi za *online* prodaju karata, mada nedostatak podataka ograničava uporedivost parova prevoznika i linija.

**Pored toga, informacije o redovima vožnje i cenama ne ažuriraju se redovno, a nisu svi izvori ovih podataka podjednako pouzdani i jedinstveni.** Ministarstvo i PKS ne ažuriraju sistematski evidenciju o suspendovanim i trajno otkazanim polascima. Od 2012. do 2016. PKS je ažurirala pretraživu bazu podataka na internetu sa podacima o međumesnim linijama, ali je usled nedostatka sredstava taj pristup zamenjen objavljivanjem redova vožnje koji se ne ažuriraju često i nisu mašinski čitljivi. Primera radi, izmene redova vožnje usled izbijanja epidemije kovida-19 prikazane su u vidu skeniranih slika izmenjenih redova vožnje pojedinačnih prevoznika u različitim formatima koji su poslednji put bili ažurirani sredinom 2020. godine. Razlike između izvora, formata i obuhvata tih podataka otežavaju korišćenje i uporedivost redova vožnje prevoznika. Zbog nedostataka u podacima koje razmenjuju regulatorna tela i privatni prevoznici, korisnici usluga primorani su da koriste autobuske stanice kao najpouzdaniji izvor informacija o linijama, prevoznicima, cenama i izmenama usluge.

**Shodno tome, razvoj prodaje karata putem interneta zaustavljen je i njen obim je i dalje beznačajan u odnosu na druge kanale prodaje. Elektronska prodaja karata je još uvek nerazvijena jer su mnogi prevoznici mali i ne mogu da priušte ni sopstvene sisteme za elektronsku prodaju niti partnerstvo sa prodavcima na internetu.**<sup>114</sup> Prema podacima koje su za potrebe izrade ove studije prikupili Grupa Svetske banke i KZK, samo 35% prevoznika prodaje karte putem interneta.<sup>115</sup> Čak i kod onih koji to čine prodaja na internetu predstavlja samo 6% ukupne prodaje karata, dok se većina karata proda u samom vozilu. Nasuprot tome, u Ujedinjenom Kraljevstvu se preko interneta proda skoro 60% autobuskih karata.<sup>116</sup>

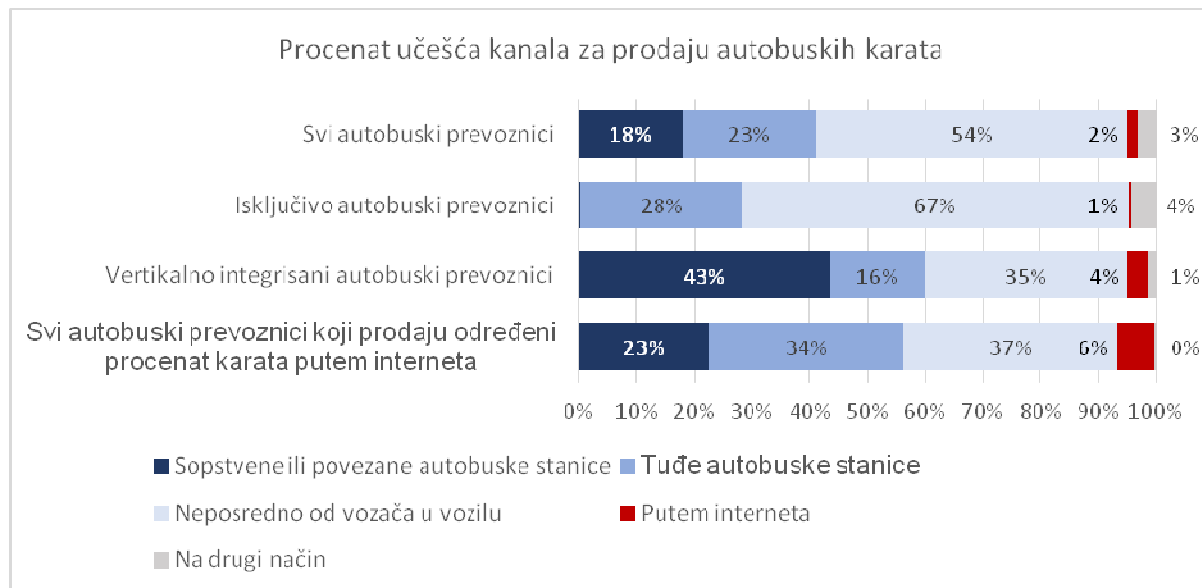
---

<sup>114</sup> Privatni prevoznici koji prodaju karte putem interneta najčešće to čine na stranicama polazak.rs, redvoznje.net, cassiopeia.biz, busticket4.me i teroplan.rs.

<sup>115</sup> Od 74 prevoznika koji su dostavili podatke o ukupnom obimu prodaje karata i prodaji karata putem interneta.

<sup>116</sup> Podaci iz Ankete o stavovima i životnim stilovima (*Opinions and Lifestyle Survey, OLS*) koja se sprovodi anketiranjem nacionalno reprezentativnog uzorka domaćinstava u Velikoj Britaniji. Mesečno se uzorkuje oko 1.800 domaćinstava.

Slika 16. Struktura prodaje voznih karata putem različitih kanala (2019)



Izvor: Analiza zaposlenih Svetske banke na osnovu podataka prikupljenih anketom autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga koju su sproveli Grupa Svetske banke i KZK. Videti Prilog B za više informacija o ovoj anketi.

### Negativan uticaj na tržište

**Bez lako dostupnih informacija o autobuskim linijama, putnici ne mogu da donesu informisane odluke, što dovodi do natprosečno visokih cena karata i niže disperzije cena.** Pre polaska na put, korisnici usluga prevoza biraju jedan od dostupnih vidova prevoza i redova vožnje, cenu karte i druge aspekte (kao što su klasa prevoza) prema svojim sklonostima. U odsustvu osnovnih informacija o prevozu (cene, redovi vožnje i relacije), putnici nisu u stanju da odaberu mogućnost koja najviše odgovara njihovim potrebama. Samim tim, prevoznici ne mogu adekvatno da uoče razlike između korisnika svojih usluga i razumeju sklonosti svake pojedinačne grupe. Putnici su zapravo suočeni sa ograničenim izborom usluga i cena, a prevoznici ne mogu da povežu odgovarajuće korisnike sa odgovarajućim proizvodima, što dovodi do toga da putnici ne biraju optimalne konekcije i povoljnije cene.

**Dostupne mogućnosti za planiranje putovanja i poređenje cena karata nepotpune su i njihovo korišćenje zahteva značajno vreme, čime se povećava cena putovanja.** U brojnim slučajevima putnici su primorani da pre putovanja posete autobusku stanicu da bi prikupili i analizirali informacije iz više izvora, što podstiče informacionu asimetriju i proizvodi troškove pretrage, praćenja i potvrđivanja informacija. Pored toga, nedostatak informacija o kretanju vozila i prekidima u obavljanju prevoza otežava putnicima ukrcavanje na stajalištima koja im najviše odgovaraju i usmerava ih na centralne autobuske stanice. Putnici koji se ukrcavaju na autobuskim stanicama često su dužni da plate peronsku kartu preko iznosa vozne karte, što dodatno povećava troškove za korisnike usluga prevoza.



## Alternativne mogućnosti

**Objedinjavanje svih informacija o međumesnom prevozu u jednu bazu podataka koja bi se ažurirala u realnom vremenu moglo bi da unapredi funkcionisanje tržišta tako što bi snizilo troškove pretrage i omogućilo povećanje obima poslovanja prevoznika.** Takva centralna baza podataka mogla bi da sadrži objedinjene podatke o svim međumesnim linijama ka svim dostupnim mestima i od njih, ažurne informacije o cenama karata i podatke o izmenama usluge u realnom vremenu. Mogli bi se obezbediti i dodatni podaci kao što su lokacija vozila, planirani i neplanirani prekidi u pružanju usluge/radovi na putu i istorijske informacije o tačnosti polazaka i dolazaka. Centralizovani podaci o međumesnim linijama omogućili bi i poređenje cena karata više operatera, što bi snizilo cene, povećalo zadovoljstvo korisnika i dovelo do veće diferencijacije proizvoda. Sa svoje strane, prevoznici bi mogli da koriste centralizovanu bazu podataka za istraživanje tržišnih niša i analizu sklonosti korisnika. U sektoru vazdušnog saobraćaja je došlo do smanjenja cena karata i povećanja raznovrsnosti ponude (uvođenjem „premijum ekonomske klase“, prioriteta pri ukrcajanju i sličnog) zbog prelaska putnika na turističke organizacije koje posluju putem interneta i internet stranice za prodaju karata.<sup>117</sup> I na tržištu drumskog prevoza putnika mogle bi se obezbediti slične koristi za putnike.

**Efekte „otvorene“, javno dostupne i centralizovane baze podataka o autobuskom prevozu mogli bi se preletiti i na druge oblasti te unaprediti turizam, povećati dostupnost usluge za putnike sa invaliditetom i podstaći povećanje ponude.** Ne samo što bi centralizovane baze podataka povoljno uticala na sektor prevoza putnika u celini, naročito drumskog prevoza, već bi i stvorila pozitivne efekte u drugim delatnostima. Primera radi, može se povećati protok turista, jer će posetiocima možda biti lakše da planiraju putovanja širom zemlje, a to bi moglo da se povoljno odrazi na atraktivnost Srbije kao turističke destinacije. Analiza masovnih podataka o transakcijama i linijama može omogućiti optimizaciju autobuskih konekcija i podstaći šire usvajanje drugih rešenja za elektronsku prodaju karata. Konačno, bolja informisanost putnika pojednostavljuje kretanje osoba sa invaliditetom i podstiče inkluziju.<sup>118</sup>

**U više zemalja EU već su široko dostupne centralizovane platforme otvorenih podataka o autobuskim linijama.** U Češkoj, po zakonu je obavezno prikupljanje podataka o redovima vožnje koji se deponuju u Nacionalnom sistemu za informacije o redovima vožnje (NTIS) kojim upravlja domaća firma u oblasti informacionih tehnologija (IT). Na osnovu podataka iz NTIS-a, u Češkoj je izrađen multimodalni putni planer „IDOS“, koji pokriva celu teritoriju države i dobitnik je nagrade Evropske komisije za pametnu mobilnost (*Smart Mobility Challenge*). Među osnovnim funkcijama „IDOS“-a su izbor optimalnih veza bez presedanja od i do određene stanice, tačke od interesa (POI), adrese ili geokoordinata, prikaz trase putem „Gugl mapa“, obračun osnovne vozne karte i slično. Aplikaciji pristupa do 66 miliona korisnika mesečno. Slično tome, Ministarstvo saobraćaja Ujedinjenog Kraljevstva pokrenulo je 2020. uslugu „Otvoreni podaci o autobusima“ (*Bus Open Data Service*) čija je svrha da se unapredi transparentnost vremena polazaka, linija i karata u autobuskom prevozu za putnike. U otvorene podatke sada spadaju informacije o redovima vožnje, voznim kartama i lokaciji vozila (u realnom vremenu), kao i istorijski

<sup>117</sup> How does the internet influence price dispersions? Evidence from the airline industry, dostupno na adresi [onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6451.2011.00444.x](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6451.2011.00444.x).

<sup>118</sup> Information and Communication Technology (ICT) Tools for Persons with Disabilities Inclusivity in Development in Developing Nations: A Literature Review, dostupno na adresi [library.kibu.ac.ke/wp-content/uploads/2018/08/Kibabii-University-Conference-Information-and-Communication-Technology-ICT-Tools-for-Persons-with-Disabilities-Inclusivity-in-Development-in-Developing-Nations-A-Literature-Review.pdf](https://library.kibu.ac.ke/wp-content/uploads/2018/08/Kibabii-University-Conference-Information-and-Communication-Technology-ICT-Tools-for-Persons-with-Disabilities-Inclusivity-in-Development-in-Developing-Nations-A-Literature-Review.pdf).

podaci o tačnosti polazaka i dolazaka (poštovanju reda vožnje). Slične javne baze podataka postoje, između ostalog, i u Finskoj,<sup>119</sup> Holandiji<sup>120</sup> i Bugarskoj.<sup>121</sup>

**Iako postoje podaci o tražnji za centralizovanim informacijama o autobuskom prevozu, razvoj takvih rešenja ne prati potrebe korisnika, što ukazuje na potrebu državne intervencije.** U Srbiji je jasno da postoji tražnja putnika za informacijama o prevozu – prema podacima iz najnovijeg izdanja izveštaja *Digital Report*,<sup>122</sup> izraz „red vožnje“ bio je u Srbiji među prvih 20 rezultata pretrage na „Guglu“ i činio 26% ukupnog broja pretraga u odnosu na prvoplasirani rezultat. Uprkos tome, nije se pojavilo nijedno privatno rešenje koje bi nadomestilo nedostatak centralizovanog portala na kome se mogu kupiti karte i naći informacije o cenama, redovima vožnje i kapacitetu autobusa. Dokazi ukazuju da su na drugim tržištima takvi portali nastali usled dejstva konkurentskog pritiska, o čemu govori primer južno-korejskog portala otvorenih podataka o autobusima koji je kreiran kao odgovor na rast obima prevoza u železničkom saobraćaju, odnosno putem državne intervencije kroz instrumente poput nacionalnih prioriteta o interoperabilnosti podataka (što je bio slučaj u Finskoj). U odsustvu održive alternative autobuskom prevozu u Srbiji, autobuski prevoznici ne suočavaju se sa pritiskom konkurencije drugih platformi ili vidova prevoza, niti imaju dovoljno podsticaja da stagnaciju u ovom sektoru poremete novim inovacijama.

---

<sup>119</sup> Planer putovanja „HSL HRT“ u Finskoj, dostupno na adresi [hsl.fi/en/travelling](https://hsl.fi/en/travelling).

<sup>120</sup> Planer putovanja „9292“ u Holandiji, dostupno na adresi [9292.nl/en/about-9292](https://9292.nl/en/about-9292).

<sup>121</sup> Portal otvorenih podataka u Bugarskoj, dostupno na adresi [data.obshtestvo.bg](https://data.obshtestvo.bg).

<sup>122</sup> Digital 2020: Serbia, str. 26.

### 3. Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležni organ
<p><b>1. Potpuno usaglašavanje uslova za izdavanje licenci za prevoz sa Uredbom EZ EC/1071/09:</b></p> <p>a) ukidanje uslova koji se odnosi na posedovanje/lizing najmanje tri autobusa i omogućiti da sva vozila budu uzeta u zakup;</p> <p>b) ukidanje uslova prema kome broj vozača mora biti jednak broju vozila;</p> <p>c) ukinuti uslov prema kome vozila moraju imati najmanje 18 sedišta;</p> <p>d) omogućiti prihvatanje polise osiguranja ili bankarske garancije kao dokaza finansijske sposobnosti.</p>	<p>Članovi 22, 25 i 59 Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015, 41/2018, 44/2018, 83/2018, 31/2019 i 9/2020)</p> <p>Uputstvo za podnošenje zahteva za izdavanje licence za prevoz iz 2018. godine koje je izdalo Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture</p>	<p><b>Pojedini uslovi za izdavanje licenci prevazilaze ono što je neophodno za postizanje bezbednosti putnika i kvaliteta usluge.</b> Cilj uslova za izdavanje licenci jeste da se ostvare bezbednost putnika i kvalitet usluge. Međutim, domaći ZPPDS je u tom pogledu restriktivniji od Uredbe EZ/1071/09 jer se njime:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• propisuje da prevoznici moraju da imaju najmanje tri vozila za međumesni prevoz putnika i zapošljavaju broj vozača najmanje jednak broju vozila;</li> <li>• propisuje da se međumesni prevoz može obavljati samo autobusima sa najmanje 18 vozila; i</li> <li>• ne pojašnjava da li finansijski kapacitet može da se dokaže bankarskom garancijom ili polisom osiguranja od profesionalne odgovornosti.</li> </ul> <p><b>Prekomerno strogi uslovi za izdavanje licenci negativno utiču na konkurenciju.</b> Razlike između ZPPDS-a i Uredbe EZ/1071/09 ograničavaju ulazak na tržište jer se njima povećavaju efektivni troškovi pribavljanja licence. Istovremeno, njima se vrši diskriminacija protiv manjih prevoznika putem uslova koji se odnosi na minimalni broj vozila/vozača i veličinu vozila. Tim restrikcijama se, dalje, smanjuje broj autobuskih prevoznika koji učestvuju na tržištu, što može ograničiti ponudu i povećati troškove.</p> <p><b>Eliminisanje suvišnih uslova za izdavanje licenci dovelo bi do otvaranja tržišta za nove učesnike i podstaklo konkurenciju.</b> Drugi zahtevi u pogledu stvarnog i stabilnog sedišta, profesionalne osposobljenosti, finansijske sposobnosti i poslovnog ugleda – zajedno sa propisima o tehničkim standardima bezbednosti vozila i radnom vremenu posade – već su dovoljni da se ostvare bezbednost putnika i kvalitet usluge u međumesnom prevozu putnika. U tom smislu, usaglašavanje uslova za izdavanje licenci sa normama EU podstaklo bi razvoj konkurencije, a ne bi dovelo u pitanje bezbednost i kvalitet usluge.</p>	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
<b>2. Ukinuti isključiva</b>	Članovi 62, 64-68, 70, 73, 74,	<b>Postojeći sistem usaglašavanja redova vožnje daje jednom prevozniku</b>	Ministarstvo

<p><b>prava na pojedinim polascima:</b></p> <p>a) ukidanjem obaveznog usaglašavanja redova vožnje u postupku koji vodi Privredna komora Srbije;</p> <p>b) zamenom registracije redova vožnje obavezom prijave redova vožnje Ministarstvu;</p> <p>c) omogućavanjem stanicama da slobodno određuju zaštitna vremena uz postojanje kratkog zakonskog minimuma.</p>	<p>99-101, 104-109, 114, 116 i 123 Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015, 41/2018, 44/2018, 83/2018, 31/2019 i 9/2020)</p> <p>Pravilnik o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesnom prevozu („Službeni glasnik Republike Srbije br. 16/17)</p> <p>Uputstvo o načinu sprovođenja postupka usaglašavanja predloga redova vožnje sa registrovanim redovima vožnje u međumesnom prevozu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 16/18)</p>	<p><b>isključivo pravo da obavlja polaske na određenoj liniji (kombinacija polazište-odredište-vreme).</b> Subjekti koji nameravaju da uđu na tržište moraju da usaglate svoje redove vožnje sa postojećima u postupku koji sprovodi Privredna komora. Ovim pristupom se postojećim prevoznicima zapravo daje isključivo pravo na polascima duž određenih linija jer se zabranjuju paralelni polasci u određenom vremenskom periodu (tzv. „zaštitna vremena“).</p> <p><b>Cilj postojeće politike je da se obezbedi kontinuitet pružanja usluge, osigura pristup uslugama u područjima sa manje putnika i podstreknu ulaganja u razvoj linija.</b> Dodela isključivih prava mogla bi pomoći da se očuva kontinuitet usluge jer (a) prevoznici mogu imati veći podsticaj da očuvaju polaske na profitabilnim linijama, i (b) prevoznici zadržavaju svoja isključiva prava pod uslovom da redovno i uredno pružaju uslugu. Pored toga, prevoznici mogu imati i podsticaj da nastave pružanje usluga na manje frekventnim „razvoznim“ linijama ako se time putnicima obezbeđuje pristup profitabilnoj liniji na koju takođe polažu pravo. Konačno, svrha „zaštitnog vremena“ je da se podstaknu ulaganja sprečavanjem rivala da u „autobuskim ratovima“ preuzmu putnike od konkurencije.</p> <p><b><u>Usaglašavanje redova vožnje negativno utiče na konkurenciju na više načina.</u></b> Kao prvo, takvo usaglašavanje predstavlja jednu vrstu institucionalizovane podele tržišta između konkurenata. Slično tome, usaglašavanje redova vožnje posredstvom Komore može omogućiti nedozvoljeno dogovaranje tako što će pojednostaviti komunikaciju između konkurenata. Dalje, dodela isključivih prava na polaske suštinski ograničava broj konkurenata koji obavljaju polaske na određenoj liniji. Konačno, obavezno usaglašavanje samo novih redova vožnje štiti postojeće prevoznike.</p> <p><b>Cilj koji se želi postići putem usaglašavanja redova vožnje može se postići i sredstvima koja imaju manje negativnih efekata na funkcionisanje tržišta.</b> Na komercijalno isplativim linijama, ukidanjem usaglašavanja poboljšao bi se pristup tržištu jer bi se omogućili ulazak novih subjekata i povećanje broja polazaka. Gubitak polazaka na manje frekventnim linijama bio bi ograničen: relacije na kojima može doći do prestanka pružanja usluge predstavljaju manje od 7% pređenih autobus-</p>	<p>građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture</p>
---	---	--	--

		<p>kilometara. Pored toga, davanje direktnih subvencija za održavanje usluge na manje frekventnim linijama izazvalo bi manju distorziju nego dodela isključivih prava na polaske duž frekventnih linija.</p> <p><b>Takođe, „zaštitna vremena“ se mogu izmeniti tako da omoguće pojačanu konkurenciju dok istovremeno i dalje sprečavaju pojavu „uljeza“ (preuzimanje putnika od konkurenta dolaskom neposredno pre konkurentovog planiranog polaska).</b> Zaštitno vreme bi moglo da se veže za polaske prema određenom odredištu sa određenog polazišta (umesto za celu relaciju). Pored toga, stanicama bi se mogla dati sloboda da same određuju zaštitno vreme pod uslovom da postoji zakonski minimum (od, recimo, 10 minuta).</p>	
<b>3. Nadzor nad vodećim autobuskim prevoznicima na tržištu</b>	<p>Članovi 21 i 35 Zakona o zaštiti konkurencije („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 51/2009 i 95/2013)</p>	<p><b>U prošlosti su zabeleženi brojni primeri nedozvoljenog dogovaranja između učesnika na tržištu.</b> Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) je pokrenula postupke protiv više autobuskih prevoznika zbog povreda konkurencije kroz formiranje „pulova“, čime je konkurentima omogućeno da podele tržište, troškove i prihode, a u pojedinim slučajevima i da fiksiraju cene.</p> <p><b>Pored toga, na domaćem tržištu međumesnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju i dalje postoji visok rizik od nedozvoljenog dogovaranja.</b> Postojeći sistem usaglašavanja redova vožnje pojednostavljuje komunikaciju i podelu informacija između konkurenata, što olakšava kartelsko udruživanje. Pored toga, autobuski prevoznici su konkurencija jedni drugima na više relacija (odnosno, postoji kontakt na više tržišta). Takav kontakt omogućava stupanje u kartelske sporazume jer olakšava članovima kartela da se osvete konkurentima koji odstupe od kartelskih dogovora.</p> <p><b><u>Komisija za zaštitu konkurencije bi trebalo da nastavi da pomno prati razvoj događaja na tržištu.</u></b> To podrazumeva strožu primenu propisa putem intenzivnijeg praćenja ponašanja učesnika – naročito vodećih – i ispitivanjem svih naznaka nedozvoljenih dogovora. Pojačan nadzor i ozbiljne sankcije za povredu konkurencije među najboljim su</p>	<p>Komisija za zaštitu konkurencije</p>

		mehanizmima za sprovođenje propisa o konkurenciji i važno sredstvo kojim se učesnici na tržištu odvrćaju od nekonkurentnog ponašanja. <sup>123</sup>	
<p><b>4. Ograničiti ponašanje pružalaca staničnih usluga koje negativno utiče na konkurenciju:</b></p> <p>a) ukidanjem ekskluzivnih prava autobuskih stanica;</p> <p>b) obavezivanjem autobuskih stanica da prihvataju sve vrste karata;</p> <p>c) razmatranjem uvođenja obaveze da se pružanje staničnih usluga iskazuje odvojeno od delatnosti prevoza.</p>	<p>Članovi 38–54 i 99 Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015, 41/2018, 44/2018, 83/2018, 31/2019 i 9/2020)</p> <p>Član 5 Pravilnika o uslovima i postupku usaglašavanja predloga redova vožnje u međumesečnom prevozu („Službeni glasnik Republike Srbije br. 16/17)</p> <p>Pravilnik o bližim saobraćajno-tehničkim i drugim uslovima za izgradnju, održavanje i eksploataciju autobuskih stanica i autobuskih stajališta („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 7/17)</p>	<p><b>Ekskluzivnost autobuskih stanica za cilj ima povećanje bezbednosti putnika, inkluzivnosti i jednostavnosti putovanja.</b> Autobuski prevoznici su u skladu sa ZPPDS-om dužni da staju na autobuskim stanicama, u slučaju međunarodnog prevoza, odnosno polaze sa njih i završavaju putovanje na njima, kada je reč o međumesečnom prevozu. Pored toga, autobuske stanice moraju da ispune uslove u pogledu video nadzora, rasvete, praćenja kretanja vozila, mesta za putnike sa invaliditetom i objavljivanja informacija o polascima putem razglasa i na tablama. Kako za autobuske prevoznike tako i za pružaoce staničnih usluga, svrha ovih zahteva je da se povećaju bezbednost, inkluzivnost i efikasnost presedanja između autobuskih linija i drugih vidova prevoza.</p> <p><b>Uprkos tome, ekskluzivnošću autobuskih stanica nenamerno se jača dominantni položaj pružalaca staničnih usluga i doprinosi višim cenama i nižem kvalitetu usluge.</b> Ekonomije mreže i sektorska regulacija stavljaju pružaoce staničnih usluga u dominantan položaj. Autobuski prevoznici, i to naročito vertikalno integrisane firme, mogu da iskoriste taj dominantan položaj za diskriminaciju rivala. Nalazi ankete među domaćim prevoznicima ukazuju na to da se većina autobuskih prevoznika koji nisu vlasnici autobuskih stanica žali na visoke cene staničnih usluga u Srbiji i njihov nizak kvalitet. I poređenja sa zemljama članicama EU navode na zaključak da su cene usluga u Srbiji više.</p> <p><b>Bezbednost usluge prevoza, inkluzivnost i jednostavnost putovanja mogu se ostvariti ako se dozvoli otvaranje „alternativnih“ stanica.</b> ZPPDS-om i njegovim podzakonskim aktima moglo bi se podstaći osnivanje novih stanica na koje bi se primenjivali blaži tehnički uslovi čije bi ispunjavanje zahtevalo manje troškove. Takve „alternativne“ stanice bi mogle biti određene kao polazne ili dolazne tačke sa istim statusom kao i postojeće autobuske stanice. U isto vreme, nove stanice bi smanjile tržišnu snagu postojećih i podstakle snižavanje cena i unapređenje usluga.</p>	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

<sup>123</sup> UK Competition and Markets Authority, 2017.

		<p>Otvaranje „alternativnih“ autobuskih stanica dozvoljeno je u drugim zemljama poput Slovenije.</p> <p><b><u>Mogla bi se razmotriti i druga komplementarna rešenja radi eliminacije povreda konkurencije i povećanja konkurentskog pritiska.</u></b> Mogla bi se uvesti obaveza pružalaca staničnih usluga da prihvataju elektronske karte i karte kupljene kod vozača. Pored toga, pružaoci staničnih usluga povezani sa autobuskim prevoznicima mogli bi imati obavezu da u izveštajima iskazuju delatnost autobuskog prevoza odvojeno od pružanja staničnih usluga.</p>	
<p><b>5. Uređenje postupaka za određivanje novih međumesnih autobuskih stajališta na inicijativu prevoznika</b></p>	<p>Član 60 Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015, 41/2018, 44/2018, 83/2018, 31/2019 i 9/2020)</p>	<p><b><u>Određivanje novih međumesnih autobuskih stajališta nije uređeno i moguće je samo na inicijativu lokalne samouprave.</u></b> Autobuska stajališta – koja se razlikuju od autobuskih stanica – trenutno određuju lokalne samouprave uz odobrenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Ni ZPPDS-om niti podzakonskim aktima donesenim u skladu sa njim nije: (a) uređen postupak određivanja autobuskih stajališta od strane lokalnih samouprava; niti je (b) omogućeno autobuskim prevoznicima da zahtevaju određivanje tih stajališta.</p> <p><b>Nedostatak jasnog postupka za određivanje novih autobuskih stajališta otežava autobuskim prevoznicima diferencijaciju od konkurenata.</b> Lokalne samouprave uživaju široka diskreciona prava u pogledu izbora mesta međumesnih autobuskih stajališta na svojoj teritoriji. Lokalne vlasti se mogu rukovoditi različitim interesima u odnosu na prevoznike, kao što su maksimalno iskorišćenje postojeće infrastrukture i izbegavanje dodatnih troškova izgradnje i održavanja. Shodno tome, prevoznici su ograničeni u pogledu osmišljavanja svoje prevozne mreže i diverzifikacije svojih usluga. Pored toga, ovaj sistem stvara podsticaje i prostor za lobiranje postojećih prevoznika, što opet povećava verovatnoću od nejednakog postupanja i diskriminacije manjih prevoznika.</p> <p><b>Funkcionisanje tržišta bi se unapredilo ako bi se prevoznicima omogućilo da iniciraju određivanje novih međumesnih autobuskih stajališta i ako bi se taj postupak uredio.</b> Uvođenje procedure za određivanje autobuskih stajališta bi omogućilo inicijativu privatnog sektora, povećalo transparentnost i dovelo do izjednačavanja uslova poslovanja svih subjekata. U tom postupku mogli bi da budu definisani:</p>	<p>Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture</p>

		(a) organ nadležan za razmatranje zahteva; (b) uslovi za određivanje novih autobuskih stajališta (sa stanovišta tehničkih, bezbednosnih i sigurnosnih standarda); i (c) rok u kome nadležni organ mora da donese odluku.	
<b>6. Obezbeđivanje otvorenih podataka o međumesnim autobuskim linijama</b>	<p>Članovi 38 i 56 Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015, 41/2018, 44/2018, 83/2018, 31/2019 i 9/2020)</p> <p>Član 14 Opštih uslova međumesnog prevoza („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 45/19)</p> <p>Članovi 3, 12 i 15 Opštih uslova poslovanja autobuskih stanica („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 102/20)</p> <p>Članovi 3, 4 i 16 Pravilnika o bližim saobraćajno-tehničkim i drugim uslovima za izgradnju, održavanje i eksploataciju autobuskih stanica i autobuskih stajališta („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 7/17), u vezi sa Pravilnikom o kategorizaciji autobuskih stanica u Republici Srbiji („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 109/20)</p>	<p><b>Informacije o međumesnim linijama jesu dostupne na internetu, ali su nepotpune, neažurne i nepouzdate, pored toga što nisu jednoobrazne za sve izvore.</b> Nedostaci podataka koje razmenjuju regulatorna tela i privatni prevoznici primoravaju putnike da koriste autobuske stanice kao najpouzdanije izvore informacija o linijama, prevoznicima, cenama i prekidima u saobraćaju. Zbog toga putnici ne mogu da donose informisane odluke, što za posledicu ima više cene (zbog većih troškova pretrage, praćenja i potvrđivanja informacija), što opet onemogućava prevoznicima da svoje usluge diferenciraju na osnovu sklonosti korisnika.</p> <p><b>Centralizovana baza podataka ažuriranih u realnom vremenu u kojoj bi se objedinile sve informacije o međumesnom prevozu mogla bi da unapredi funkcionisanje tržišta snižavanjem troškova pretrage informacija i omogućavanjem prevoznicima da ostvare rast.</b> Jedna baza podataka sa svim stajalištima, ažuriranim cenama karata i podacima o eventualnim prekidima ili izmenama usluge koji se takođe ažuriraju u realnom vremenu omogućila bi poređenje usluga svih prevoznika i tako snizila cene, povećala zadovoljstvo korisnika usluga i omogućila veću diferencijaciju usluga. To bi koristilo i prevoznicima jer bi na taj način mogli da ostvare uvid u postojanje tržišnih niša i sklonosti korisnika usluga, a uticala bi povoljno i na druge sektore poput turizma jer bi pojednostavila planiranje putovanja na odmor.</p> <p><b>Razvoj ovih rešenja kasni, uprkos njihovim jasnim prednostima, široko rasprostranjenom korišćenju platformi otvorenih podataka u zemljama članicama EU i dokaza o postojanju tražnje za centralizovanim informacijama o autobuskom prevozu na domaćem tržištu.</b> Zbog odsustva konkurentnih pritisaka drugih realnih alternativa autobuskom prevozu, privatni sektor nije uspeo da ponudi rešenje za nedostatak centralizovanog portala na kome bi se mogle kupiti karte i proveriti cene, redovi vožnje i informacije o kapacitetu autobusa – što ukazuje na potrebu za intervencijom države.</p>	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture



## Bibliografija

- Alexandersson, Gunnar, Staffan Hulten, Nils Fearnley, and Frode Longva. 2010. "Impact of Regulation on the Performances of Long-Distance Transport Services: A Comparison of the Different Approaches in Sweden and Norway." *Research in Transportation Economics* (Elsevier) 29: 212–218.
- ARAFER (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires). 2018. "Marche du transport par autocar et gares routieres." Annual report.
- Autorite de la concurrence, Republique Francaise. 2014. "Avis no 14-A-05 du 27 fevrier 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marche du transport interregional regulier par autocar."
- Autorite de Regulation des Transports, Republique Francaise. July 2020. "Rapport annuel sur le marche du transport par autocar et sur les gares routieres en France en 2019."
- Bahamonde-Birke, Francisco, Heike Link, Uwe Kunert, and Juan de Dios Ortuzar. June 2014. "Liberalization of the Interurban Coach Market in Germany - Do Attitudes and Perceptions Drive the Choice between Rail and Coach." Working Paper, Berlin: DIW German Institute for Economic Research.
- Berenchman, Joseph. 1993. *Public Transit Economics and Deregulation Policy*. Elsevier.
- Beria, Paolo, Raffaele Grimaldi, and Antonio Laurino. February 2013. *Long Distance Coach Transport in Italy - State of the Art and Perspectives*. MPRE - Munich Personal RePEc Archive.
- Blayac, Thierry, and Patrice Bougette. 2017. "Should I Go by Bus? The Liberalization of the Long-Distance Bus Industry in France." Working Paper, GREDEG.(Groupe de recherche en droit, économie et gestion).
- Burgdorf, Christian, Alexander Eisenkopf, and Andreas Knorr. 2018. "User Acceptance of Long Distance Bus Services in Germany." *Research in Transportation Economics* (Elsevier) 69.
- Button, Kenneth J. 1986. "Developments in the Regulation of the United Kingdom Bus Industry." *Transportation Journal* (Penn State University Press) 25 (3): 43-59
- Calzada, Joan, and Xavier Fageda. 2012. "Discounts and Public Service Obligations in the Airline Market: Lessons from Spain." *Review of the Industrial Organization* (Springer Science + Business Media) 40: 291–312.
- Council of Deputy Ministers Responsible for Transportation and Highway Safety - Canada. 2010. *Intercity Bus Services Task Force Final Report*. Final Report.
- Council of the European Union. April 2020. "Position of the Council with a View to the Adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulations 1071/2009, 1071/2009 and 1024/2012." Legislative Acts and Other Documents.
- De Haas, Samuel, and Jan Thomas Schafer. 2017. "Consolidations in the German Interurban Bus Industry: Effects on Prices and Quantities." *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics* (Econstor) 31.

- Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Competition Law and Policy. 2001. "Competition Issues in Road Transport." Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Dornier Consulting International and SeConS Development Initiative Group. 2019. *Gender Equality in Transport in Serbia*. Final Report, Coordination Body for Gender Equality, Ministry of Construction, Transport and Infrastructure.
- Durr, Niklas S., and Kai Huschelrath. 2015. "Competition in the German Interurban Bus Industry, Snapshot Two Years after Liberalization." *Competition and Regulation in Network Industries* (Intersentia) 16 (3).
- Enste, Dominik H. 2010. "Regulation and Shadow Economy: Empirical Evidence for 25 OECD-Countries." *Constitutional Political Economy* 21 (3): 231–248.
- European Commission. 2017. "Impact Assessment, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 with a View to Adapting Them to Developments in the Sector." Commission staff working document.
- Frazzani, Simona, Igor Taranic, Martin Jensen, Martina Plantoni, Alessandro Zamboni, and Martina Piantoni . 2019. *Remaining Challenges for EU-Wide Integrated Ticketing and Payment Systems*. Final report, Brussels: European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport.
- Gaggero, Alberto A., Lukas Ogrzewalla, and Branko Bubalo. 2019. "Pricing of the Long-Distance Bus Service in Europe: The Case of Flixbus." *Economics of Transportation* (Elsevier) 19.
- Gibson, Gena, Elisabeth Windisch, Edina Lohr, Stephen Luckhurst, Sara Moya, Miguel Troncoso Ferrer, Conchi Ruixo, Alessio Sitran, Caterina Rosa, and Enrico Pastori. 2015. *Ex-post Evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009*. Final report, Brussels: European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport.
- Grimaldi, Raffaele, Katrin Augustin, and Paolo Beria. 2017. "Intercity Coach Liberalisation. The Cases of Germany and Italy." *Transportation Research Procedia* (Elsevier; Science Direct) 25: 474–490.
- Guihéry, Laurent. 2019. "Long Distance Coach Services in France and Germany: The New European Competition between Flixbus and BlaBlaBus." HAL archives ouvertes.
- Guihéry, Laurent, Cornelia Gremm. 2017. "New Intercity Coach Services in Germany and France: Can They Make Money?" Report, Université de Cergy-Pontoise.
- Gwilliam, Kenneth M., and Richard G. Scurfield. 1996. "Constructing a Competitive Environment in Public Road Passenger Transport." Discussion Paper, World Bank.
- Hitchcock, Cornish F. 1981. "Regulatory Reform in the Intercity Bus Industry." *University of Michigan Journal of Law Reform* 15.
- Ivaldi, Marc, Bruno Julien, Patrick Rey, Jean Tirole, and Paul Seabright. 2003. *The Economics of Tacit Collusion*. Final Report for DG Competition, Toulouse: European Commission.

- Klein, Daniel B., Adrian T. Moore, and Binyam Reja. 1997. "Curb Rights - Exciting Competition and Entrepreneurship in Urban Transit." *The Independent Review* 11: 29–54.
- Lafleur, Steve. 2012. "Inter-city Busing: A New Regulatory Framework for Canada." Frontier Centre for Public Policy, Policy Series No. 147.
- Maroko, Ongare Roselinda. 2017. "Information and Communication Technology (ICT) Tools for Persons with Disabilities Inclusivity in Development in Developing Nations: A Literature Review." Kibabii University Library. <http://library.kibu.ac.ke/wp-content/uploads/2018/08/Kibabii-University-Conference-Information-and-Communication-Technology-ICT-Tools-for-Persons-with-Disabilities-Inclusivity-in-Development-in-Developing-Nations-A-Literature-Review.pdf>.
- OECD Competition Committee. 2001. "Competition Issues in Road Transport 2000." Executive summary and documents from the meeting, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Competition Law and Policy.
- Orlov, Eugene. 2011. "How Does the Internet Influence Price Dispersions? Evidence from the Airline Industry." Online Library Wiley. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6451.2011.00444.x>.
- Prathibaa, Kumararaja, and Karuppanan Gunasekaran. 2016. "Planning of Bus Stops for Safe and Efficient Passenger Boarding and Alighting." *International Journal of Engineering Research & Technology (IJERT)* 5 (6): 296–304.
- Radulovic, Branko, and Gorana Krstic. 2018. "Siva ekonomija u Srbiji 2017 - Procena obima, karakteristike ucesnika i determinante." NALED (Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj).
- Solak, Ali Osman. 2016. "Regulations in Scheduled Intercity Coach Transport Sector in Turkey." *International Journal of Economics and Finance* 8 (8).
- Steer Davies Gleave. 2016. *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*. Final Report, Brussels: DG MOVE, European Commission.
- Steer Davies Gleave. 2009. *Study of Passenger Transport by Coach*. Final Report, European Commission, Directorate General Energy and Transport.
- Van de Velde, Didier. 2009. "Long-Distance Bus Services in Europe: Concessions or Free Market." Discussion Paper No. 2009-21, OECD, Joint Transport Research Centre.
- White, Peter, and Derek Robins. 2012. "Long Term Development of Express Coach Services in Britain." *Research in Transportation Economics* (Elsevier) 36: 30–38.
- White, Peter. 2006. "Competition in Public Transport in Great Britain." *European Transport / Transporti Europei* 33: 69–82.
- World Bank. 2019. *Serbia's New Growth Agenda*. Synthesis Report, <https://www.worldbank.org/en/country/serbia/publication/serbia-new-growth-agenda>.

## Prilog A. Alat za analizu tržišta i politike konkurencije (MCPAT)

Alat za analizu tržišta i politike konkurencije (*Market and Competition Policy Assessment Tool*, MPACT) je analitički okvir koji je razvio Tim Grupe Svetske banke za politiku konkurencije za utvrđivanje konkretnih problema na nivou tržišta i, shodno tome, prioritizaciju intervencija. MCPAT je izrađen na osnovu iskustava Grupe Svetske banke u radu u preko 60 zemalja. MCPAT je standardizovan i sveobuhvatan alat koji omogućava: a) razumevanje dinamike konkurencije koju stvaraju karakteristike tržišta (uključujući karakteristike na strani ponude i karakteristike kupaca proizvoda i korisnika usluga); b) prepoznavanje i ocenu potencijalnih negativnih efekata regulatornog okvira na tržišta (Slika A.1). Interakcija između ova dva elementa se zatim može analizirati kako bi se utvrdio rizik od ponašanja koje predstavlja povredu konkurencije, kako zbog restriktivnih sporazuma tako i zbog zloupotrebe dominantnog položaja. Ova procena se koristi za razvoj i prioritizaciju delotvornih strategija kojima se kroz izmene javnih politika i regulative podstiče konkurencija.

Slika A. 1. Uopšteni pregled okvira MCPAT

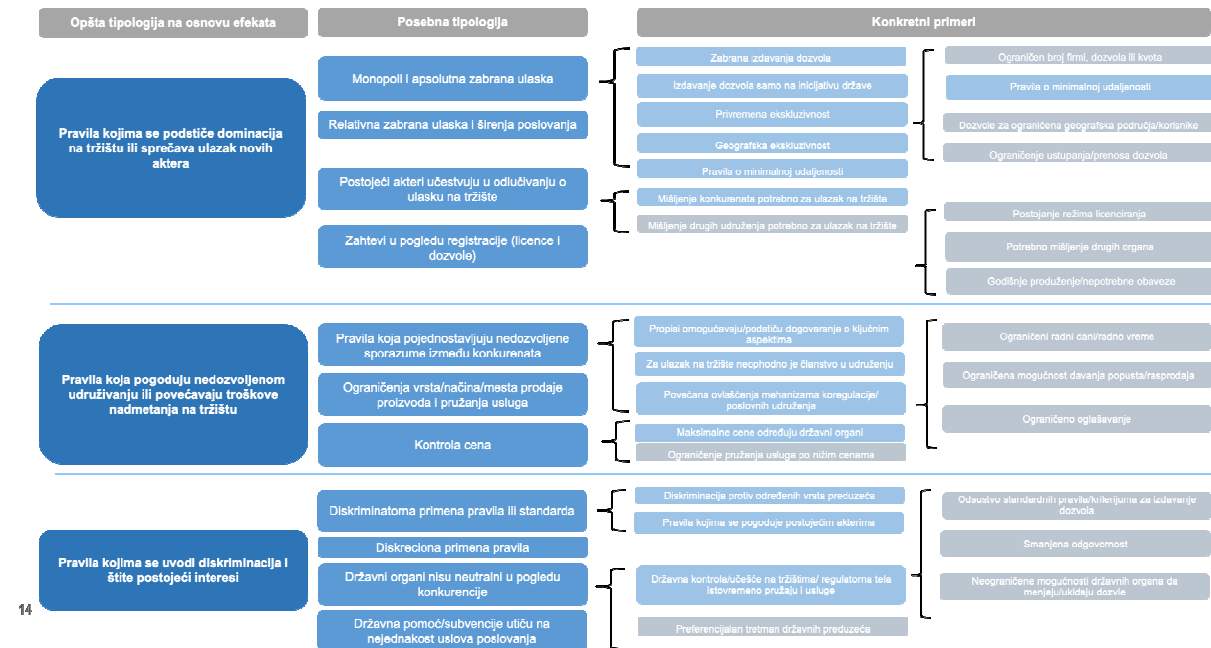


Izvor: Grupa Svetske banke.

Okvir MCPAT se naslanja na identifikaciju pravila i propisa koji mogu imati negativan efekat na konkurenciju. Razlikuju se tri vrste pravila: a) pravila kojima se ojačava dominacija ili ograničava mogućnost ulaska na tržište; b) pravila koja pogoduju sklapanju nedozvoljenih sporazuma ili povećavaju

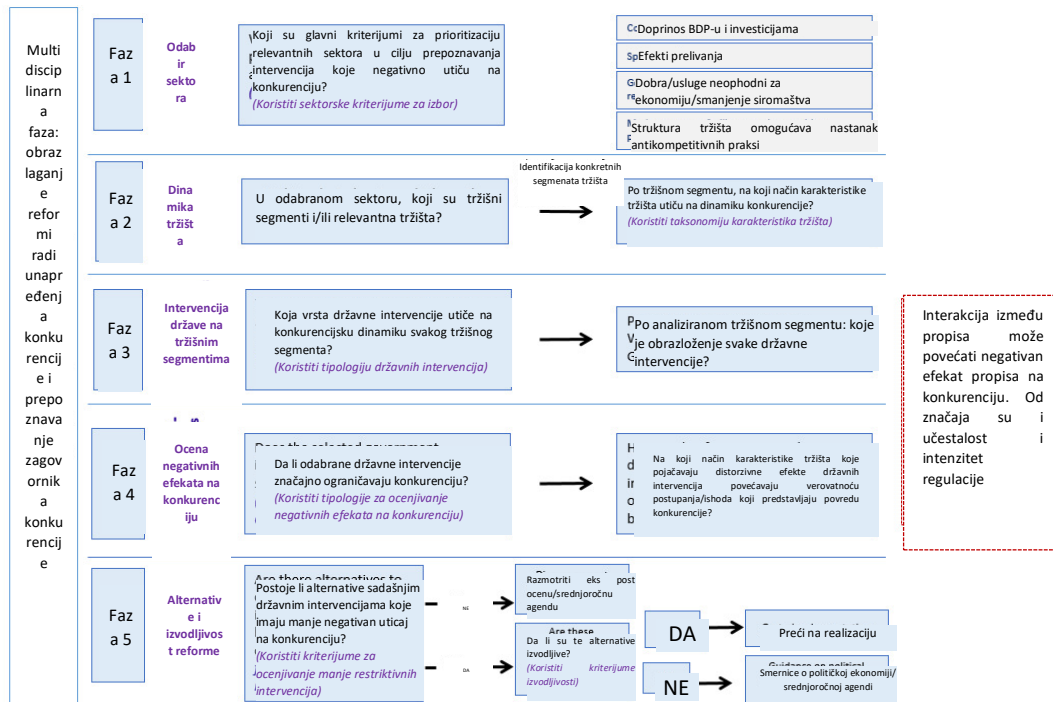
cenu nadmetanja na tržištu; i c) pravila koja predstavljaju diskriminaciju i zaštitu postojećih interesa (Slika A.2). Svaka od tih kategorija se MCPAT-om dalje razdvaja na podtipove, a za svaki od njih se daju primeri. Ova tipologija omogućava izradu holističke metodologije kojom se omogućava podsticanje reformi politike konkurencije korak po korak (Slika A.3.).

Slika A. 2. Tipologija ograničenja konkurencije prema MCPAT-u



Izvor: Grupa Svetske banke.

Slika A. 3. Metodologija MCPAT-a kojom se podstiču reforme u cilju unapređenja konkurencije



*Izvor:*

Grupa

Svetske

banke.

## **Prilog B. Anketa autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga u Srbiji**

U cilju prikupljanja dodatnih informacija o tržištu međumesnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju u Srbiji, Grupa Svetske banke i KZK saradivale su na realizaciji ankete domaćih autobuskih prevoznika i pružalaca staničnih usluga. Anketom su prikupljene informacije o finansijskim rezultatima pojedinačnih društava, poslovanju, strukturama cena i iskustvima sa primenom propisa i drugim učesnicima na tržištu.

### **Struktura ankete**

Grupa Svetske banke i KZK zajednički su osmislile anketne upitnike kako bi obezbedile podatke koji nisu javno dostupni. Korisne savete pri izradi istraživačkih instrumenata dali su timovi za saobraćaj i tržišta i konkurenciju Grupe Svetske banke i predstavnici KZK, na osnovu svog iskustva sa tržištem Srbije.

Izrađena su tri upitnika, svaki za po jednu vrstu učesnika na tržištu:

- **Isključivo autobuski prevoznici.** Ovaj obrazac upitnika podeljen je privrednim subjektima koji pružaju usluge prevoza putnika u međumesnom saobraćaju ali ne i stanične usluge. Među temama su bili: a) prihodi i rashodi vezani za autobuski prevoz; b) statistički podaci o poslovanju, kao što su broj polazaka i broj pređenih autobus-kilometara; c) struktura kanala prodaje; d) očekivane reakcije na izmene različitih propisa u pogledu ponuđenih relacija i učestalosti polazaka; e) iskustva sa regulatornim preprekama i politikom konkurencije u Srbiji; i f) percepcije kvaliteta usluga koje pružaju autobuske stanice.
- **Isključivo pružaoci staničnih usluga.** Ovaj obrazac upitnika podeljen je privrednim subjektima koji su pružaoci staničnih usluga, odnosno upravljaju autobuskim stanicama na kojima se obavlja međumesni prevoz putnika ali ne pružaju same usluge prevoza. Među temama su bili: a) prihodi i rashodi vezani za pružanje staničnih usluga; b) statistički podaci o poslovanju, kao što su broj polazaka i dolazaka autobusa na stanicama; c) struktura naknada i izvora prihoda (uključujući razlike između autobuskih prevoznika koji su povezana društva i onih koji to nisu); i d) percepcije o preprekama za ulazak na tržište pružalaca staničnih usluga.
- **Vertikalno integrisani autobuski prevoznici.** Ovaj obrazac upitnika podeljen je privrednim subjektima koji pružaju stanične usluge kao i sopstvene usluge autobusnog prevoza. U njemu je kombinovan sadržaj upitnika namenjenog kompanijama koji su isključivo autobuski prevoznici odnosno isključivo pružaoci staničnih usluga, a obrađene su i druge teme vezane za odvojeno računovodstveno iskazivanje aktivnosti autobusnog prevoza i pružanja staničnih usluga i različit tretman sopstvenih i tuđih usluga autobusnog prevoza.

### **Realizacija ankete**

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture dostavilo je timu Grupe Svetske banke i KZK sveobuhvatne spiskove privrednih subjekata koje je trebalo kontaktirati, zasnovane na svim licencama i registrovanim redovima vožnje zaključno za 2019. godinom. Tim Grupe Svetske banke i KZK je uporedio te spiskove sa podacima iz Agencije za privredne registre (APR) da bi ih povezao sa podacima za kontakt i adresama elektronske pošte tih preduzeća. Tim je spojio podatke o licencama i one iz APR-a i tako kreirao centralnu datoteku sa podacima za kontakt svih relevantnih međumesnih autobuskih prevoznika i autobuskih stanica na tržištu. Taj spisak je potom prečišćen da bi se uklonili subjekti u stečaju ili likvidaciji.

Anketa je realizovana putem hibridnog pristupa u kome je fizička korespondencija kombinovana sa elektronskim unosom podataka. Kao prvo, na adrese prevoznika i autobuskih stanica poslani su dopisi sa zahtevima za dostavu podataka u pismenom obliku. U njima su primaoci upućeni da preuzmu obrasce upitnika u formatu *Microsoft Excel* sa internet stranice KZK i popunjene ih dostave KZK elektronskom poštom. Iako u tim dopisima nije konkretno navedeno koje lice iz privrednog subjekta je trebalo da odgovori, prema opštim odredbama prava privrednih društava u Srbiji direktor društva je odgovoran za zvaničnu komunikaciju sa državnim organima. Ukupno je 126 upitnika dostavljeno isključivo autobuskim prevoznicima, 21 isključivo pružaocima staničnih usluga a 39 vertikalno integrisanim autobuskim prevoznicima.

Tim je nakon toga obavio intenzivne aktivnosti da bi prikupio potpune i validne odgovore od što je moguće većeg broja firmi. Podsetnici su poslani društvima koja nisu odgovorila. Pored toga, pošto je zahtev za dostavu podataka poslat u vidu zvaničnog upitnika državnog organa, preduzeća koja su ignorisala više puta ponovljene zahteve za dostavljanje informacija tehnički su mogla da budu novčano kažnjena. Primaoci zahteva za dostavljanje informacija pozvani su da se obrate KZK elektronskom poštom ili telefonom kako bi se pojasnile moguće nedoumice, a tim Grupe Svetske banke i KZK je pored toga neposredno kontaktirao firme radi otklanjanja problema sa neodgovarajućim podacima (kao što su neuverljivi podaci o prihodima ili nedosledni odgovori na više pitanja).

Sve u svemu, na zahtev za dostavljanje informacija odgovorilo je 52% isključivo autobuskih prevoznika, 95% isključivo pružalaca staničnih usluga i 74% vertikalno integrisanih autobuskih prevoznika. Većina najznačajnijih firmi na tržištu odazvala se zahtevu, tako da je tim dobio informacije od 9 od 10 najvećih autobuskih prevoznika po pređenom broju autobus-kilometara.

### **Analiza nalaza ankete**

Nakon validacije i čišćenja podataka, tim Grupe Svetske banke pripremio je konsolidovani skup podataka na osnovu odgovora svih ispitanika na sve vrste upitnika. Pitanja su usaglašena između upitnika da bi se omogućila analiza odgovora firmi koje isključivo obavljaju jednu delatnost i vertikalno integrisanih kompanija.

Sprovedene su različite analize da bi se izradio pregled tržišta i ispitala heterogenost preduzeća. Pored tabulacije svih odgovora, tim je unakrsno tabulirao podatke i prema tome da li ispitanici isključivo obavljaju jednu delatnost ili su vertikalno integrisana preduzeća, kao i po veličini. Podaci iz analize bili su od naročitog značaja za analiziranje postupaka preduzeća i njihovih percepcija regulatornih i drugih prepreka za konkurenciju. Informacije o tim pitanjima nije bilo moguće dobiti drugim sredstvima i iz drugih skupova podataka.



## **Prilog C. Prikupljanje i analiza podataka o autobuskim linijama**

Radi sprovođenja analize na nivou tržišta, autori ovog izveštaja kreirali su algoritam za automatizovano preuzimanje podataka sa interneta koji je prikupljao i objedinjavao podatke o autobuskim linijama u Srbiji. Informacije o domaćim linijama preuzete su iz interaktivne internet aplikacije Privredne komore Srbije koja korisnicima omogućava da pretražuju po pojedinačnoj godini, prevozniku i redu vožnje. Informacije o međunarodnim linijama prikupljene su iz publikacija Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Neposredan pristup integralnim podacima o linijama nije bio moguć iz tehničkih razloga.

### **Izvori podataka**

Interaktivna internet aplikacija Privredne komore Srbije sadrži informacije o svim međumjesnim autobuskim linijama u Srbiji aktivnim između 2012. i 2016. Aplikacija za odgovaranje na upite koristi JavaScript. Korisnici mogu da biraju godinu između 2012. i 2016. i prevoznika, nakon čega im se prikazuje spisak redova vožnje autobuskog prevoznika na nivou linije. Svaki red vožnje sadrži:

- a) poslovno ime prevoznika;
- b) naziv reda vožnje;
- c) rok važenja reda vožnje (primera radi, za 2016);
- d) naziv/lokaciju svake stanice i stajališta na datoj relaciji;
- e) vreme polaska sa svake stanice i stajališta na datoj relaciji, uključujući i slučajeve sa više redova vožnje;
- f) razdaljinu u kilometrima između stanica/stajališta; i
- g) informacije o polascima koji su otkazani ali još navedeni u registrovanom redu vožnje, koji su označeni precrtanim polazištima i vremenima u redu vožnje.

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture objavljuje informacije o međunarodnim autobuskim linijama u vidu javno dostupnih dokumenata u formatu PDF sa redovima vožnje i prevoznicima za 2018. godinu. Za svaku zemlju prema kojoj se obavljaju međunarodni polasci iz Srbije postoji poseban PDF dokument, što znači da ukupno ima 24 PDF dokumenta sa prevoznicima i njihovim redovima vožnje. Informacije u PDF dokumentima sa redovima vožnje identične su onima iz domaćih loka

Inih i međumjesnih redova vožnje dostupnih kroz aplikaciju na internet stranici, i sadrže poslovno ime prevoznika, naziv reda vožnje, stanice i stajališta, vremena polaska i moguće izmene i dopune reda vožnje.

### **Prikupljanje podataka**

Za prikupljanje podataka o autobuskim linijama izrađene su dve različite metodologije, i to jedna za domaće lokalne i međumjesne linije a druga za međugradske autobuske linije.

Redovi vožnje u međumesnom prevozu prikupljeni su putem automatizovanog algoritma-skripte napisane u programskom jeziku „R“. Ta skripta između ostalog koristi paket „RSelenium“, koji korisniku omogućava da programira automatsku logiku za kretanje kroz internet stranice. U ovom slučaju, algoritam upućuje računar da otvori internet aplikaciju Privredne komore Srbije i automatski prođe kroz godine, prevoznike, linije i pojedinačne stranice da bi preuzeo sve pojedinačne redove vožnje navedene na ovoj internet stranici. Po dolasku do određenog reda vožnje, algoritam beleži putanju koja ga je dovela do tog reda vožnje i prikuplja sve podatke sa internet stranice sa redom vožnje u više okvira podataka. Četiri okvira podataka generisana su za svaki red vožnje:

- a) putanja koja vodi do reda vožnje;
- b) red vožnje sa vremenima, datumima, stanicama i stajalištima i razdaljinama;
- c) informacije u HTML formatu koje označavaju „precrtavanje“ primarnih tabela (čime se utvrđuju ukinute stanice/stajališta i/ili otkazani polasci); i
- d) sve druge informacije o nazivu reda vožnje, prevozniku i roku važenja reda vožnje.

Svaki okvir podataka o redu vožnje sadrži više identifikacionih kolona koje sadrže liniju, prevoznika, godinu i jedinstveni identifikacioni broj reda vožnje koji generiše algoritam. Zatim se pojedinačni okviri podataka o redu vožnje objedinjuju za sve redove vožnje iz date godine. Ako za primer uzmemo 2016. godinu, generisana su ukupno četiri skupa podataka: a) skup podataka sa putanjama za sve redove vožnje iz 2016; b) skup podataka iz primarnih tabela za sve redove vožnje iz 2016; c) informacije o precrtanim podacima za sve redove vožnje iz 2016; i d) rezime svih drugih informacija relevantnih za redove vožnje za sve redove vožnje iz 2016. Skup podataka o kretanju kroz internet stranicu korišćen je za unakrsnu proveru prevoznika, linije i godine iz reda vožnje u cilju unapređenja tačnosti.

Nakon toga su informacije iz ova četiri skupa podataka za svaku godinu kombinovane i pretvorene u skup podataka o parovima stanica/stajališta A-B, uzimajući u obzir ukinute stanice (polazna vremena i lokacije ukinutih stanica/stajališta su izuzeti). Podaci o parovima stanica A-B prikazani su kao poseban red za svaki par stanica/stajališta na jednoj relaciji, prevoznika i godina. Primera radi, ako na relaciji A-B polaske obavljaju dva prevoznika, a svaki prevoznik ima dve linije na relaciji A-B, u skupu podataka ukupno su zabeležena četiri reda. Vremena polazaka su zabeležena i sažeta na nivou pojedinačne relacije.

Posebni skupovi podataka kreirani su za svaku godinu zbog manjih razlika i grešaka na serveru na kome radi aplikacija za pojedine godine. Ti slučajevi su zahtevali manje korekcije algoritma. Za prikupljanje podataka za jednu godinu bilo je potrebno pet sati rada automatizovanog algoritma.

Informacije o redovima vožnje u međunarodnom prevozu takođe su prikupljene putem skripte u jeziku „R“. Međutim, umesto posećivanja internet stranica i automatizovanog preuzimanja podataka, podaci o redovima vožnje u međunarodnom prevozu prikupljeni su učitavanjem pojedinačnih dokumenata u formatu PDF i konvertovanjem teksta iz njih u okvire podataka.

### **Analiza podataka**

Podaci dobijeni iz redova vožnje u međumesnom i međunarodnom saobraćaju iskorišćeni su za prikupljanje dokaza. Analiza se prvenstveno usredsredila na podatke o redovima vožnje u međumesnom prevozu, gde je ostvaren uvid u učestalost polazaka po razdaljini, većem gradu i prevozniku. Informacije

na nivou relacija mapirane su korišćenjem aplikativnog programskog interfejsa (API-ja) „Gugl mapa“ za dobijanje koordinati geografske dužine i širine na osnovu naziva stanica/stajališta iz redova vožnje.

Aplikativni programski interfejs „Gugl mapa“ korišćen je i za geoznačavanje pojedinačnih naziva stanica/stajališta radi verifikovanja lokacija i povećanje tačnosti stanica/stajališta navedenih na relacijama A-B. Svi nazivi iz prikupljenih podataka iz redova vožnje, za sve godine, pretraženi su korišćenjem API-ja u više formata kako bi se povećala verovatnoća nalaženja odgovarajućeg rezultata. Među tim formatima su bili oduzimanje ili dodavanje reči „Srbija“ u naziv stanice/stajališta i isključivanje posebnih slovnih znakova iz naziva. Konačna lista uparenih stanica/stajališta kreirana je ako je za datu stanicu/stajalište nađen konkretan jedinstven skup koordinata u Srbiji koji odgovara poznatoj lokaciji u „Gugl mapama“. Geoznačeni podaci o autobuskim stanicama/stajalištima služili su za poređenje analiza podataka između uzorka potpunog spiska autobuskih stanica/stajališta i geoznačenih autobuskih stanica/stajališta radi dodatnog potvrđivanja podataka i analize osetljivosti. Nalazi ovog izveštaja pokazuju robusnost nezavisno od načina određivanja lokacija autobuskih stanica/stajališta.

Podaci o redovima vožnje u međunarodnom prevozu prvenstveno su korišćeni za bolje razumevanje broja prevoznika koji obavljaju polaske na međunarodnim relacijama u Srbiji.