



**Извјештај ревизије учинка
ЈАВНИ ЛИНИЈСКИ ПРЕВОЗ ПУТНИКА У ГРАДСКОМ И
ПРИГРАДСКОМ САОБРАЋАЈУ**

Број: РУ 002-20

Бања Лука, јул 2021. године

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----------|
| ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ | 1 |
| ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА | 2 |
| ПРЕДГОВОР | 3 |
| РЕЗИМЕ | 5 |
| 1. УВОД | 8 |
| 1.1. Позадина и мотиви ревизије..... | 8 |
| 1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања | 10 |
| 1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије | 11 |
| 1.3.1. Обим и ограничења ревизије..... | 11 |
| 1.3.2. Извори ревизијских доказа | 12 |
| 1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа | 12 |
| 1.3.4. Критеријуми ревизије | 12 |
| 1.4. Садржај и структура извјештаја | 13 |
| 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ | 15 |
| 2.1. Карактеристике предмета ревизије | 15 |
| 2.2. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије . | 16 |
| 2.3. Институционалне улоге, надлежности и одговорности | 17 |
| 3. НАЛАЗИ | 19 |
| 3.1. Претпоставке за успјешно функционисање јавног градског и приградског превоза | 19 |
| 3.1.1. Стратешко планирање и евиденције..... | 19 |
| 3.1.2. Регулаторни оквир и институционални капацитети..... | 20 |
| 3.1.3. Субвенционисање јавног превоза путника | 21 |
| 3.2. Основни елементи превозне понуде и услови рада превозника | 23 |
| 3.2.1. Мрежа линија, аутобуска стајалишта и редови вожње | 23 |
| 3.2.2. Цијена превоза и врсте карата | 33 |
| 3.2.3. Начин и услови рада превозника | 43 |
| 3.3. Надзор над функционисањем јавног превоза и извјештавање | 45 |
| 3.3.1. Надзор и контрола над функционисањем јавног превоза..... | 45 |
| 3.3.2. Извјештавање о стању и промјенама у систему јавног превоза..... | 48 |
| 4. ЗАКЉУЧЦИ | 52 |
| 5. ПРЕПОРУКЕ | 55 |
| 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ | 58 |

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

"ЈАВНИ ЛИНИЈСКИ ПРЕВОЗ ПУТНИКА У ГРАДСКОМ И ПРИГРАДСКОМ САОБРАЋАЈУ"

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка "Јавни линијски превоз путника у градском и приградском саобраћају".

Основни циљ ове ревизије јесте давање одговора на питање да ли постојећи начин управљања јавним превозом путника у градском и приградском саобраћају у јединицама локалне самоуправе доприноси унапређењу његовог функционисања, повећању квалитета превозне услуге и бољој искоришћености расположивих ресурса.

Јединице локалне самоуправе су дужне да обезбиједи обављање јавног превоза путника у градском и приградском саобраћају на својој територији, као комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, али и врсте јавног линијског превоза путника. Ревизијом су обухваћене све јединице локалне самоуправе са статусом града у Републици Српској.

Ревизијом је обухваћен период од 2016. до 2020. године.

Ревизијом је утврђено да се постојећим начином управљања јавним градским и приградским превозом путника не обезбјеђује ефикасно функционисање јавног превоза путника, те да постоји потреба за унапређењем функционисања ове комуналне дјелатности.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја свим јединицама локалне самоуправе са статусом града.

Примједби на Нацрт извјештаја није било.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којима се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, треба доставити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.qsf-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене јединицама локалне самоуправе које на својој територији имају организован јавни линијски превоз путника.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Дарко Билић, вођа ревизорског и Владо Вујанић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

| | |
|----------|---|
| РС | Република Српска |
| БиХ | Босна и Херцеговина |
| Влада | Влада Републике Српске |
| ГСРЈС РС | Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске |
| ЈП | Јавни превоз |
| ЈГПП | Јавни градски и приградски превоз |
| ЈЛС | Јединица локалне самоуправе |
| КМ | Конвертибилна марка |
| АС | Аутобуско стајалиште |

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:²

- Принцип економичности подразумева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички оријентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка "Јавни линијски превоз путника у градском и приградском саобраћају".

Основни циљ ове ревизије јесте давање одговора на питање да ли постојећи начин управљања јавним превозом путника у градском и приградском саобраћају у јединицама локалне самоуправе доприноси унапређењу његовог функционисања, повећању квалитета превозне услуге и бољој искоришћености расположивих ресурса.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, показују да:

- На нивоу Републике Српске не постоје стратешки и плански документи у области јавног градског и приградског превоза путника у друмском саобраћају који би представљали једну од основа за израду дугорочних развојних докумената на нивоу јединица локалне самоуправе, на којим би се заснивала организација и управљање јавним градским и приградским превозом;
- Јединице локалне самоуправе немају успостављене поуздане и потпуне евиденције и базе података о основним карактеристикама и другим показатељима стања и функционалности система јавног градског и приградског превоза;
- Јавни градски и приградски превоз путника организован је и обавља се у шест од осам градова у Републици Српској, и то: Бањалуци, Приједору, Добоју, Источном Сарајеву, Зворнику и Требињу, док је у Бијељини и Градишци јавни превоз путника организован само у приградском саобраћају;
- На територији осам градова у Републици Српској, 2019. године, јавни градски превоз се обављао на 58 градских и 174 приградске линије, укупне дужине око 5,5 хиљада километара, од чега се 1,1 хиљада километара односило на градске и 4,4 хиљаде километара на приградске линије. У структури мреже линија доминирају приградске линије, које на нивоу осам градова, чине 3/4 укупног броја линија. На 54 градске и 156 приградске линије реализовано је око 13,7 милиона километара на годишњем нивоу, са доста уједначеним бројем реализованих километара на градским и приградским линијама. У посматраном периоду, у већини градова, нису забиљежене промјене у броју и структури линија јавног градског и приградског превоза;
- Посматрано на нивоу седам градова (без Градишке) број корисника јавног градског и приградског превоза у 2011. години износио је близу 18 милиона, да би на крају 2019. године био мањи за 3% или за 0,6 милиона корисника. Посматрано према учешћу у укупном броју превезених путника, Град Бања Лука на чијем се подручју годишње у просјеку превезе око 15 милиона путника, учествује просјечно годишње са 65% у укупном броју превезених путника на територији Републике Српске;
- Степен уређености великог броја аутобуских стајалишта је на релативно ниском нивоу, нарочито изван уже градске језгре. Многе површине уз коловоз, које се користе за улазак и излазак путника из аутобуса, нису обилежене хоризонталном и/или вертикалном саобраћајном сигнализацијом. Поред тога велики број стајалишта не посједује основне елементе у погледу одређене

комуналне опреме као његовог саставног дијела на којем би се истакле основне информације, које се односе на назив стајалишта, број и назив линије, извод из реда вожње и слично;

- У већини градова услуга вршења јавног превоза путника са превозницима није регулисана уговором. У три од осам градова (Бања Лука, Приједор и Требиње) вршење јавног превоза лица регулисано је уговорима, док основ превозницима за вршење превоза путника у највећем броју случајева представља рјешење о регистрацији редова вожње;
- Јединице локалне самоуправе нису проводиле континуиране активности на идентификовању кључних разлога ниске потражње становништва за услугама јавног градског и приградског превоза и нису вршиле потребне анализе стања и функционалности система јавног превоза, на основу којих би планирале и предузимале мјере на плану унапређења система јавног превоза путника. Улога јединица локалне самоуправе у организацији и управљању јавним превозом, у највећем броју случајева, састојала се од активности у вези са усаглашавањем и регистрацијом редова вожње са превозницима и давањем сагласности на предложене цијене карата од стране превозника;
- Активности инспекцијских органа, првенствено саобраћајне инспекције у надзору и контроли над функционисањем јавног превоза, проводиле су се у малом обиму и без значајнијег утицаја на функционисање јавног превоза;
- Активности комуналне полиције, у смислу надзора и контроле функционисања јавног превоза и његових појединих елеманата, практично да се нису проводиле или су сведене на минимум без одговарајућих ефеката у циљу унапређења јавног превоза;
- Средства за субвенционисање јавног превоза била су планирана у буџетима пет од осам градова. Додјела средстава на име субвенција превоза вршила се према различитим критеријумима. Највећим дијелом новчана средства била су намијењена за суфинансирање дијела цијене карата ученике основних и средњих школа, док су се дијелом додјељивала и превозницима за обављање превоза на нерентабилним линијама у циљу одржавања постојећег броја корисника и тих линија;
- Политиком субвенционисања цијене јавног превоза, усмјереном на путника, кроз висину цијене возне карте и њену стабилност, може се позитивно утицати на обим тражње за услугом аутобуског превоза у градском и приградском саобраћају. С друге стране, постојећа висина цијене и скроман асортиман карата, као и постојећи ниво интеграције мреже линија не обезбјеђују услове у којима би се јавном аутобуском превозу дала предност у односу на превоз путничким аутомобилом;
- Извјештавање о стању и функционисању јавног градског и приградског превоза путника није било орјентисано на праћење успјешности функционисања јавног превоза путника. Извјештаји од органа градске управе до градоначелника и скупштине града, у већини случајева, нису садржавали податке, информације и показатеље о функционисању јавног превоза, уоченим неправилностима и недостацима, са приједлогом мјера и активности за унапређење јавног превоза путника.

На основу презентованих налаза ревизија је закључила да постојећи начин управљања јавним градским и приградским превозом путника не обезбјеђује ефикасно функционисање јавног превоза путника, те да постоји изражена потреба за

унапређењем функционисања ове комуналне дјелатности. У складу са тим, ревизија је утврдила сљедеће закључке:

- У већем броју градова нису успостављене стратешке, организационе и управљачке претпоставке за успјешно функционисање јавног превоза путника;
- У посматраном периоду јавни градски превоз путника није био заступљен у свим градовима и одвијао се у неизмијењеним условима и околностима;
- Постојећи начин избора превозника за обављање јавног градског и приградског превоза и дефинисани услови рада, у већини градова, не осигуравају стабилност функционисања јавног градског и приградског превоза;
- Мјере и активности градских управа на управљању јавним градским и приградским превозом путника нису резултирале развојем јавног превоза, бољим коришћењем постојећих капацитета јавног превоза и повећањем броја корисника;
- Активности на плану контроле и извјештавања над функционисањем јавног градског и приградског превоза путника нису биле у функцији побољшања квалитета услуга превоза.

На основу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке јединицама локалне самоуправе, које на својој територији имају организован јавни линијски превоз путника, о неопходним промјенама у самој организацији и управљању јавним градским и приградским превозом како би се унаприједило његово функционисање. У складу с тим ревизија даје сљедеће препоруке:

- Јединице локалне самоуправе, у оквиру општинских или посебних стратешко развојних докумената који се односе на јавни превоз у друмском саобраћају, треба да утврде стратешке правце развоја јавног градског и приградског превоза путника као посебне комуналне дјелатности и дјелатности од општег јавног интереса;
- Јединице локалне самоуправе треба да успоставе и воде поуздане и ажурне евиденције и базе података као претпоставку успјешног управљања јавним градским и приградским превозом путника;
- Јединице локалне самоуправе треба да анализирају начин организације и функционисања јавног градског и приградског превоза путника и на основу резултата анализе предузимају мјере и проводе активности у функцији успјешније организације и функционисања јавног градског и приградског превоза;
- Јединице локалне самоуправе треба да креирају асортиман возних карата кроз увођење различитих врста карата који ће повећати степен интеграције мреже аутобуских линија на подручју града, уз ниво цијене превоза који је стимулативан у односу на коришћење путничког аутомобила;
- Јединице локалне самоуправе треба да интензивирају активности на плану надзора функционисања јавног градског и приградског превоза путника и резултате надзора користе у функцији унапређења функционисања јавног градског и приградског превоза путника;
- Јединице локалне самоуправе извјештавање о функционисању и развоју јавног превоза путника треба да проводе на начин који ће бити у функцији унапређења јавног градског и приградског превоза.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Основна функција јавног градског и приградског превоза (у даљем тексту: ЈГПП) путника као комуналне дјелатности од посебног јавног интереса је пружање услуга превоза становништва на одређеном подручју и задовољавање једне од његових основних потреба за мобилношћу. За велики број становника, с обзиром на њихове финансијске могућности, као и одређене категорије корисника (студенти, ученици, пензионери, инвалиди, стара лица, незапослени и сл.) ЈГПП често представља и једини облик реализације њихових основних потреба за мобилношћу, и као такав је један од елементарних дјелатности неопходних за функционисање живота у граду и приградским насељима.

Значај ЈГПП-а огледа се у квалитету превозне услуге овог система који утиче на ефикасност и ефективност свих производних, пратећих процеса и других активности људи, смањење загушења у саобраћају, повећање безбједности саобраћаја, повећање мобилности становништва, посредно утиче на рационално коришћење градских површина, брзине и капацитет, унапређење животне околине у укупном градском транспортном систему и др.³

На стање у саобраћају, посебно у урбаним срединама, значајно може да утиче уколико ЈГПП није организован на таквом нивоу да би га многи становници насељеног мјеста могли користити. Питања организације и функционисања ЈГПП-а, његовог квалитета, старосне структуре, техничке исправности и опремљености возила за превоз путника, попуњености капацитета, доступности свим категоријама становништва, уређености и безбједности аутобуских стајалишта (у даљем тексту: АС), цијене коштања услуга превоза честа су тема медијских чланака⁴.

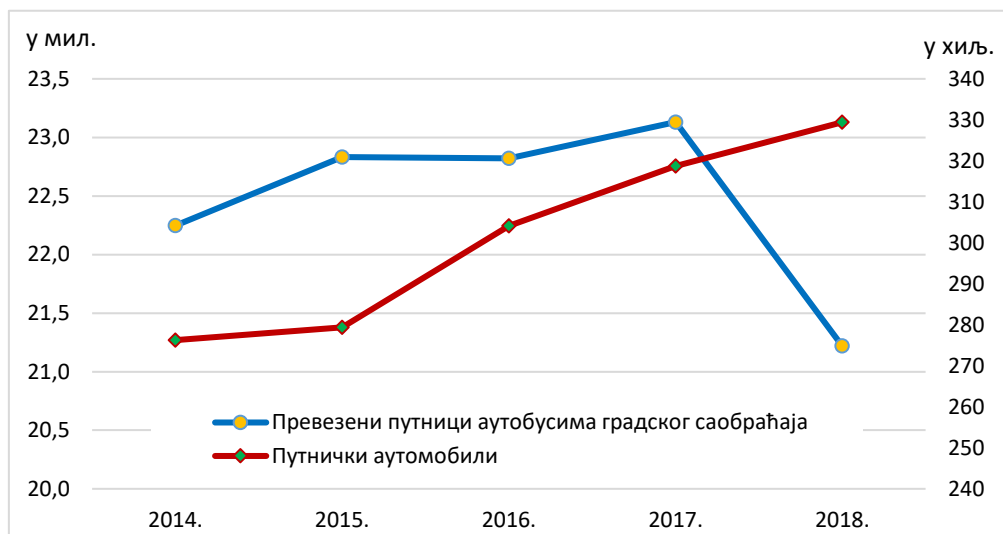
У великом броју случајева у путничким аутомобилима има једна или евентуално двије особе, односно, јако је пуно примјера када у аутомобилу има само возач. То сугерише да многи становници предност дају путовању аутомобилом у односу на путовање аутобусом, односно да је потражња становништва за путовања аутобусом на релативно ниском нивоу.

У прилог томе, говоре и подаци Републичког завода за статистику Републике Српске који показују да је у 2018. години укупан број превезених путника у градском и приградском саобраћају у Републици Српској (у даљем тексту: РС), износио 21,22 милиона и да је у односу на 2014. годину мањи за милион путника или око 5%, док је истовремено забиљежен пораст боја путничких аутомобила за 53.000 или 20% на крају 2018. године у односу на 2014. годину.

³ Концепт регионалне интеграције система јавног превоза путника у Републици Србији, <https://www.putisaobracaj.rs/index.php/PiS/article/download/93/76/>

⁴ <https://www.bijeljina.org/novosti/19125/319/Neuredena-autobuska-stajalista-opasnost-za-najmlade-putnike.html>

Графикон 1: Кретање броја регистрованих путничких аутомобила и превезених путника у периоду 2014-2018. година



Извор: Републички завод за статистику РС, Билтен – Саобраћај и везе (2019)

Предстудијска испитивања показала су да потражња становништа за услугама ЈГПП-а опада и да се број корисника услуга ЈГПП-а у већини посматраних јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) смањује, нарочито у приградском саобраћају. Према изјавама представника градских управа, процјена је да око 10% становништва користи ЈГПП на територији ЈЛС обухваћених ревизијом. Ниска потражања за путовањима аутобусима ЈГПП-а последица је и недовољне техничке прилагођености (опремљености) аутобуса свим категоријама становника (инвалиди, дјеца у дјечијим колицима). Такође, ниска потражња за путовањима аутобусима ЈГПП-а, неријетко рефлектована у виду полупразних аутобуса, нарочито у одређеним дијеловима дана, поред осталог, проузрокована је и релативно великом удаљеношћу те недовољним бројем, степеном уређености и безбједности постојећих АС.

У околностима ширења и пораста насељености градских језгри, што имплицира и повећан број путовања и већу општу мобилност становника с једне стране, те недовољно брзог развоја саобраћајне инфраструктуре и непромијењеног броја и/или дужине линија ЈГПП-а с друге стране, расте и просјечно вријеме путовања потенцијалног корисника услуга ЈГПП-а и других учесника у саобраћају, што може да утиче на расподјелу путовања према видовима превоза.

Расподјела путовања према видовима превоза, осим структуре мреже ЈГПП-а, под утицајем је и других фактора као што су квалитет услуге и тарифна политика, прије свега висина цијене аутобуске карте. Тарифни систем може бити и додатно дестимулативан са аспекта коришћења ЈГПП-а у градском саобраћају из разлога што је иста цијена карте без обзира на дужину релације на којој се путник превози или је потребна куповина већег броја карата да би корисник стигао на крајње одредиште.

Проблем организације ЈГПП-а путника на локалним подручјима огледа се у немогућности организовања квалитетног система ЈГПП-а у свим, а нарочито у мањим и слабије развијеним ЈЛС, због постојећег административно-територијалног распореда, могућности, потреба и институционалних капацитета самих ЈЛС. Указује се на недовољну ангажованост великог броја ЈЛС на провођењу мјера и активности како би се унаприједио постојећи систем ЈГПП-а и повећала његова искоришћеност и број корисника.

Главни проблем за ЈЛС је како омогућити да ЈГПП функционише ефикасно на одређеном подручју и како постићи задовољавајући обим и ниво квалитета превозне услуге. Постојећи концепт управљања системом ЈГПП-а путника у ЈЛС представља препреку ефикасном функционисању ЈГПП-а и има бројне недостатке који се огледају прије свега у неадекватним организационим, финансијским, кадровским и другим капацитетима ЈЛС.

Предстудијска испитивања су показала да основни проблеми у функционисању ЈГПП-а у већини градова произилазе из слабе организације и управљања системом ЈГПП-а, а која се огледа у непостојању стратешких аката и одређивања органа локалне самоуправе са јасно дефинисаним циљевима, мјерама и активностима за унапређење стања у области ЈГПП-а путника, ограниченој доступности и приступачности ЈГПП-а свим категоријама становништва, неусаглашености превозних захтјева, неусклађености и недовољној искоришћености превозних капацитета, неповољној старосној структури, опремљености и квалитету возног парка, смањењем комфору и безбједности путника, недовољном степену уређености и безбједности АС, недовољној информисаности путника, неадекватном инспекцијском надзору и контроли, постојећим тарифним системима и начинима куповине и наплате аутобуских карата, као и неријешеном питању финансирања ЈГПП-а.

Како је саобраћајна мрежа урбаних средина све више преоптерећена због недовољног капацитета, ограничених просторних и економских ресурса, сазријева и свијест, како стручњака тако и локалне заједнице, да јавни градски превоз путника постаје све значајнији начин обезбјеђивања (дневне) мобилности становника унутар или између насељених мјеста. Пројектовање квалитетног и ефикасног система ЈГПП-а доноси многобројне користи за ЈЛС, али и РС у цјелини, од растерећења саобраћајница, смањења саобраћајних гужви и загушења у саобраћају, повећане мобилности становништва и безбједности саобраћаја, преко смањења загађења ваздуха и животне средине.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије учинка је управљање јавним линијским превозом путника у градском и приградском саобраћају у ЈЛС, са фокусом на његово функционисање.

Основни циљ ове ревизије јесте давање одговора на питање да ли постојећи начин управљања јавним превозом путника у градском и приградском саобраћају у јединицама локалне самоуправе доприноси унапређењу његовог функционисања, повећању квалитета превозне услуге и бољој искоришћености расположивих ресурса.

Приступ у овој ревизији је био комбинација проблемског и приступа оријентисаног на резултате усмјерене на ефикасно управљање и функционисање ЈГПП-а. Ревизија је своја испитивања примарно усмјерила на идентификацију основних узрока проблема у функционисању ЈГПП-а на подручју градова.

У складу са тим, основно ревизијско питање на које се тражио одговор у овој ревизији учинка гласи:

Да ли се постојећим начином управљања јавним превозом путника у градском и приградском саобраћају у јединицама локалне самоуправе обезбјеђује његово ефикасно функционисање?

У оквиру овог основног питања ревизијска испитивања су била усмјерена на сљедећа три питања:

1. Да ли су успостављене претпоставке за успјешно функционисање јавног градског и приградског превоза путника у јединицама локалне самоуправе?
2. Да ли се планирају основни елементи превозне понуде у јавном градском и приградском превозу путника и дефинишу услови рада превозника?
3. Да ли је успостављен адекватан начин контроле и извјештавања о функционисању јавног градског и приградског превоза путника?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

У овом поглављу дати су обим ревизије и ограничења, узорак и начин избора узорка, извори ревизијских доказа, методе прикупљања и анализе ревизијских доказа и критеријуми ревизије.

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ова ревизија се искључиво бавила питањем јавног линијског превоза путника у градском и приградском саобраћају. Испитивања ревизије су била првенствено усмјерена на градове у РС у чијој су надлежности организација и управљање јавним линијским превозом путника у градском и приградском друмском саобраћају те обавезе и одговорности главних учесника у систему и активности које проводе у циљу ефикаснијег управљања и функционисања ЈГПП-а, одржања постојећег броја и привлачења нових корисника услуга ЈГПП-а.

Имајући у виду територијалну распрострањеност и различит ниво развијености ЈЛС које управљају системима ЈГПП-а, ограничене институционалне капацитете, финансијске, материјалне и људске ресурсе, унапређење система ЈГПП-а путника у друмском саобраћају представља велики управљачки изазов за све локалне заједнице и друге надлежне институције у овој области.

Подаци и информације о стању, карактеристикама, начину организације и управљања, као и функционисању ЈГПП-а и његовом финансирању, прикупљени су од свих ЈЛС са статусом града на територији РС, односно градова Бања Лука, Приједор, Градишка, Добој, Бијељина, Зворник, Требиње и Источно Сарајево, у којима су се вршила детаљнија испитивања ради проналажења одговора на постављена ревизорска питања, како би се на тај начин формирала потпуна и јасна слика о начину организације и функционисања ЈГПП-а у градовима на територији РС и идентификовали кључни проблеми и њихови узроци у овој области.

Фокус ревизије је био усмјерен на испитивање функционисања одређених елемената понуде превоза у градском и приградском саобраћају, у циљу задовољења потреба грађана за превозом. Такође, активности ревизије су биле усмјерене и на испитивање постојања и провођења мјера и активности наведених градова на плану ефикаснијег функционисања ЈГПП-а и повећања искоришћености постојећих капацитета ЈГПП-а.

Ревизијом је обухваћен период од пет година и то од 2016. до 2020. године за који су посматрани и генерални показатељи стања и промјена у ЈГПП-у по градовима у РС и вршена детаљнија испитивања у овој области.

У анализама промјене трендова и структуре потражње за услугама ЈГПП-а, одређеним активностима ЈЛС са статусом града у посматраном периоду, поједини подаци, за 2020. годину, као што су подаци о броју превезених путника, броју проведених инспекцијских контрола, суфинансирању ЈГПП-а и други статистички показатељи, нису били коришћени, из разлога што 2020. године ЈГПП није

функционисао један период, као и да се исти обављао и одвијао у смањеном обиму и ограниченим капацитетима услед пандемије проузроковане вирусом Covid-19.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Подаци, чињенице и информације, прикупљени у сврху давања одговора на постављена питања ове ревизије, заснивали су се у највећем дијелу на подацима, информацијама и документима прибављенима од ЈЛС са статусом града. Одређени подаци и информације добијени су и од представника превозника који врше услугу ЈГПП-а путника и Републичког завода за статистику РС.

Подаци и информације од наведених ЈЛС прикупљани су из различитих извора као што су: стратешки документи, законски и подзаконски акти, буџети, планско-програмски документи, студије и пројекти који се односе на ЈГПП, уговори са превозницама, евиденције о стању и карактеристикама система ЈГПП-а (ред возње, мрежа линија, превозници, возила, цијене карата, финансирање, субвенције, број превезених путника и др.), као и извјештаји о раду и других потребних докумената.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Прикупљање потребних информација је вршено преузимањем и прегледом документације, путем интервјуа са одговорним лицима, путем упитника који су, по захтјеву ревизије, попуњавале градске управе градова обухваћених ревизијом, посматрањем одређених активности, процеса и процедура које се односе на организацију и функционисање ЈГПП-а у ЈЛС, студијама случаја и другим методама.

Интервјуи су обављани са представницима ЈЛС обухваћених узорком, одговорним за послове ЈГПП-а и представницима превозника.

Методе које су се примјењивале у анализи прикупљених података односиле су се на анализу документације, анализу упитника и интервјуа, методе анализе и синтезе, компаративне методе, статистичке анализе и обраде података, као и анализе студије случаја.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прибављени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, те коришћењем дефинисаних критеријума формирано налази и закључци ревизије.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Ревизија је за оцјену и закључивање о налазима, проистеклим из проведених испитивања, користила различите критеријуме у зависности од врсте ревизорског питања и улога и обавеза ЈЛС у области ЈГПП-а путника. Критеријуми су били базирани на стратешким одређењима, општим захтјевима за добро управљање и идентификованим добрим праксама у ЈЛС, односно обавеза да се приликом обављања послова, међу којима и послова на организацији и управљању системом ЈГПП-а, ЈЛС руководе принципима економичности и ефикасности.

Полазни критеријуми у овом истраживању засновани су на регулаторном оквиру којим је уређена област ЈГПП-а. ЈЛС је дужна да на својој територији организује, односно обезбједи услове за обављање градског и приградског превоза лица као врсте јавног линијског превоза лица и комуналне дјелатности од посебног јавног интереса. За формирање налаза ревизије, као одговора на дефинисана ревизорска питања, коришћено је више критеријума заснованих на кључним захтјевима у систему јавног

линијског превоза путника који се, прије свега, огледају у обавези ЈЛС да на својој територији обезбиједи ефикасан ЈГПП.

Да би се постигло значајније унапређење функционисања и ефикасности система ЈГПП-а неопходно је имати успостављен адекватан систем надзора и контроле функционисања ЈГПП-а, праћења и анализе основних показатеља стања ЈГПП-а, идентификације простора за унапређење у циљу подизања нивоа квалитета превозне услуге, повећања броја корисника и искоришћености постојећих капацитета ЈГПП-а. У том смислу дефинисани су сљедећи критеријуми ревизије:

- Постојање и реализација стратешких и планских докумената за унапређење ЈГПП-а;
- Успостављени су институционални капацитети са дефинисаним улогама, надлежностима и одговорностима главних учесника у организацији и управљању системом јавног линијског превоза путника на подручју ЈЛС;
- Дефинисани су основни елементи квалитета услуге ЈГПП-а путника (мрежа линија и АС, редови вожње усклађени за захтјевима и потребама корисника ЈГПП-а, адекватна информисаност о стању и промјенама у систему ЈГПП-а);
- Постојање стабилних извора финансирања потребних за несметано функционисање ЈГПП-а и остваривање жељеног нивоа квалитета превозне услуге;
- Постојање евиденција и база података о основним показатељима стања и функционисања ЈГПП-а и њихово коришћење у планирању и провођењу мјера и активности за успјешно управљање ЈГПП-ом;
- На основу проведених анализа и евалуација предузимају се мере и активности и постижу резултати којима се обезбјеђују ефикасније функционисање ЈГПП-а. То подразумева бољу искоришћеност постојећих капацитета ЈГПП-а, квалитетнију услугу, покривеност и доступност ЈГПП-а у интересу гарађана и других учесника у систему ЈГПП-а;
- Постојање и примјена јасних процедура у вршењу надзора над функционисањем ЈГПП-а и реализацијом обавеза превозника и његовог извјештавања, постојање евиденција о уоченим неправилностима и недостацима у функционисању ЈГПП-а, као и активности на њиховом отклањању;
- Ставови и очекивања (потенцијалних) корисника услуга ЈГПП-а.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

- 1 Увод** – основни разлози због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка која се односи на област организације и функционисања ЈГПП-а. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуме ревизије, обим и ограничења ревизије те изворе и методе прикупљања и анализе података.
- 2 Опис предмета ревизије** – предмет ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за област ЈГПП-а лица у градском и приградском саобраћају.
- 3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.

4 Закључци – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.

5 Препоруке – дате су препоруке чија би примјена од стране ЈЛС требала да обезбиједи боље функционисање ЈГПП-а у ЈЛС.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Јавни превоз (у даљем тексту: ЈП), према Закону о превозу у друмском саобраћају⁵, представља превоз лица и ствари уз накнаду, који је под једнаким условима доступан свим корисницима. Према територијалном значају, ЈП се дијели на републички (међуградски) превоз и превоз на територији ЈЛС. Републички превоз јесте ЈП лица и ствари између двије или више ЈЛС на територији РС и у надлежности је ресорног министарства. ЈП на територији једне ЈЛС врши као линијски и ванлинијски и односи се на превоз лица и ствари у градском и приградском саобраћају.

Градски превоз подразумијева ЈП лица и ствари који се обавља у оквиру једног насеља на територији ЈЛС. Приградски превоз подразумијева ЈП лица и ствари који се врши између два или више насеља на територији ЈЛС, а која су означена таблама насељеног мјеста. Према томе, ЈГПП често се дефинише као превоз путника унутар насељених мјеста или између насељених мјеста на територији ЈЛС, а који обухвата: (1) јавни линијски превоз аутобусом, тролејбусом, трамвајем, жичаром и успињачом и (2) обезбјеђивање мјеста за укрцавање и искрцавање путника. У РС, јавни линијски превоз лица у градском и приградском друмском саобраћају организован је искључиво као аутобуски превоз.

Линијски превоз лица, за разлику од ванлинијског, подразумијева превоз лица који се обавља на аутобуској линији по утврђеном и регистрованом реду вожње и утврђеној и објављеној цијени. У том смислу ЈП лица се врши на релацији у складу са претходно утврђеним и регистрованим редом вожње и цијеновником услуга превоза лица.

Испитивања ревизије показала су да ЈП-а путника у линијском градском и приградском превозу формално постоји у седам градова (изузев Градишке), док је ЈП путника у градском и приградском саобраћају организован и обавља се у шест од осам градова у РС, и то: Бањалуци, Приједору, Добоју, Источном Сарајеву, Зворнику и Требињу. У градовима Бијељина и Градишка ЈП путника организован је само у приградском саобраћају. У посматраном периоду, на подручју града Бања Лука ЈГПП је био организован у пет група аутобуских линија (коридора), за разлику од свих осталих градова у којима је ЈГПП путника био организован на нивоу сваке појединачне линије.

Систем ЈГПП-а чини скуп елемената потребних да се превоз путника успјешно одвија. Посебно значајни елементи тог система су саобраћајна средства (у овом случају аутобуси), мрежа линија и аутобуска стајалишта, редови вожње (поласци и времена полазака), саобраћајна инфраструктура, регулисање саобраћаја (контрола) и др.

Адекватно управљање системом ЈГПП-а један је од основних предуслова који треба бити испуњен да би се ЈГПП ефикасно обављао и одвијао на подручју ЈЛС. Под ефикасним ЈГПП-ом се подразумијева да се његовим коришћењем јефтиније, брже, удобније и сигурније дође до жељеног одредишта на подручју ЈЛС. ЈЛС имају кључну улогу у управљању ЈГПП-ом на својој територији јер оне треба да створе услове за дугорочан стабилан систем ЈГПП-с путника, који ће функционисати и развијати се у контролисаним условима.

Управљање ЈГПП-ом обухвата низ мјера и активности ЈЛС, а које се односе на начин организације и функционисања ЈГПП-а, начин уговарања вршења услуга превоза и дефинисање услова који превозници морају испуњавати за вршење превоза путника,

⁵ Закон о превозу у друмском саобраћају, "Службени гласник РС", број 47/17

планирање мреже и превоза путника, усклађивање и регистрацију редова вожње, финансирање ЈГПП-а и тарифну политику, надзор и контролу над функционисањем система ЈГПП-а путника, укључујући контролу извршења планираног реда вожње и друге активности које ЈЛС проводе у циљу унапређења постојећег стања. Управљање ЈГПП-ом подразумијева и дефинисање односа главних учесника у систему ЈГПП-а, односно одговорности и обавеза локалних органа управе у чијој су надлежности организација и управљање ЈГПП-ом, као и одговорности превозника који врше услугу превоза путника.

Обављање ЈГПП-а као комуналне дјелатности повјерава се јавном предузећу актом о оснивању, а другим предузећима уговором којим се регулишу права и обавезе у обављању тих дјелатности. У случају кад се обављање комуналне дјелатности повјерава даваоцу комуналне услуге уговором, избор најповољнијег даваоца услуга врши се након проведеног поступка јавних набавки у складу са законом.⁶

На територији градова обухваћених ревизијом, услуге ЈГПП-а путника пружала су претежно предузећа у приватном власништву. У Градишци и Приједору, поред приватних предузећа, услуге ЈГПП-а вршили су и превозници у власништву тих ЈЛС. Од укупног броја од око 50 предузећа која су обављала превоз лица у ЈГПП-ом саобраћају у посматраном периоду, два су имала статус јавног предузећа, с тим да је једно од њих престало са радом 2017. године. Закључно са 2020. годином, број предузећа/превозника која су вршила ЈГПП-а путника у линијском превозу на територији посматраних градова кретао се између један у Зворнику и 12 у Приједору⁷.

Средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују се из цијене комуналних услуга, у овом случају цијене аутобуских карата. Цијену карте утврђује давалац комуналне услуге, односно правно лице које врши услугу превоза, а сагласност на цијену даје надлежни орган ЈЛС. Ако надлежни орган ЈЛС не да сагласност јавном предузећу на утврђену цијену аутобуске карте и тиме доведе у питање пружање услуге корисницима, ЈЛС може из свог буџета надокнадити разлику између постојеће и економски оправдане цијене аутобуске карте. Као дјелатност од посебног друштвеног интереса, ЈГПП је услуга која није нужно економски оријентисана, али се од ње очекује да буде економична и ефикасна за ЈЛС у цјелини. Такав превоз се често субвенционисе.

Основно питање у систему ЈГПП-а путника, односно захтјев који се поставља пред ЈЛС је како на ограниченом простору и у околностима интензивних захтјева за мобилношћу и саобраћајне мреже која има ограничен капацитет, обезбиједити да систем боље функционише. Другим ријечима, како створити услове да се квалитет превозне услуге подигне на виши ниво и тиме приближи квалитету ЈГПП-а који одговара захтјевима (потребама) грађана.

2.2. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије

Област ЈГПП-а лица и ствари у друмском саобраћају регулисана је Законом о превозу у друмском саобраћају и Законом о комуналним дјелатностима⁸, као и другим законским и подзаконским прописима релевантним за ову област од којих су

⁶ Закон о комуналним дјелатностима, "Службени гласник РС", број 124/11 и 100/17

⁷ Прилог 2. Број превозника по градовима_Узорак (2020)

⁸ Закон о комуналним дјелатностима, "Службени гласник РС", број 124/11 и 100/17

најзначајнији Закон о локалној самоуправи⁹ и одлуке о јавном превозу лица и ствари на подручју ЈЛС.

Законом о превозу у друмском саобраћају уређују се услови за вршење превоза лица и ствари у друмском саобраћају као ЈГПП и превоз за властите потребе и начин вршења превоза, регистрација редова возње, рад аутобуских станица и терминала градског, односно приградског превоза лица, рад станица техничког прегледа возила на територији РС и инспекцијски надзор.

Како ЈГПП лица у градском и приградском саобраћају представља комуналну дјелатност, Законом о комуналним дјелатностима уређују се комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања.

Поред ових законских прописа, за функционисање ове области значајна су и друга законска и подзаконска акта¹⁰ као што су Закон о инспекцијама¹¹, Закон о комуналној полицији¹², Правилник о усклађивању и регистрацији редова возње¹³.

2.3. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

ЈЛС су надлежне за функционисање ЈГПП-а и дужне су да, у складу са Законом о превозу у друмском саобраћају, уређују превоз лица и ствари на својој територији, а посебно начин, организацију и услове за вршење ЈГПП лица и ствари.

Такође, према Закону о комуналним дјелатностима, ЈГПП лица у градском и приградском саобраћају представља комуналну дјелатност од посебног јавног интереса, за који је ЈЛС дужна да обезбједи квалитет, обим, доступност у континуитету у складу са законским обавезама и расположивим средствима, као и надзор над њиховим обављањем. За обављање комуналне дјелатности ЈЛС може основати јавно комунално предузеће или те послове, путем уговора, може препустити другим привредним субјектима. У пружању комуналних услуга ЈЛС дужне су да примјењују дугорочне мјере, као минималне захтјеве који се, између осталог, односе и на смањење коришћења енергије, повећање енергетске ефикасности и примјену нових технологија, у складу са начелима утврђеним прописима о енергетској ефикасности и заштити животне средине у РС.

Законом о превозу у друмском саобраћају предвиђено је да инспекцијски надзор над провођењем овог закона врши Републичка управа за инспекцијске послове посредством републичког саобраћајног инспектора и саобраћајног инспектора ЈЛС.

Надзор над провођењем прописа из Закона о превозу у друмском саобраћају могу вршити и органи комуналне полиције према Закону о комуналној полицији, који су надлежни и за провођење инспекцијског надзора над извршавањем комуналних дјелатности у складу са Законом о комуналним дјелатностима. У складу са овим законом, у вршењу инспекцијског надзора, поред овлашћења утврђених прописима о комуналној полицији, комунални полицајац овлашћен је и да контролише да ли се комуналне услуге пружају у складу са прописаним условима, контролише одржавање

⁹ Закон о локалној самоуправи, "Службени гласник РС", број 97/16 и 36/19

¹⁰ Прилог 1. Попис аката – листа референци

¹¹ Закон о инспекцијама РС, "Службени гласник РС", број 18/20

¹² Закон о комуналној полицији, "Службени гласник РС", број 28/13

¹³ Правилник о усклађивању и регистрацији редова возње, "Службени гласник РС", број 70/14 и 87/15

и коришћење комуналних објеката¹⁴ и уређаја, као што су јавне саобраћајне површине у насељу и контролише одржавање и коришћење и других комуналних објеката и уређаја, као што су жељезничке и аутобуске станице, стајалишта и др.

Такође, одлуком о јавном превозу лица и ствари на подручју ЈЛС као посебним прописом којим ЈЛС, у складу са Законом о превозу у друмском саобраћају, уређују начин, организацију и услове за вршење ЈП-а лица и ствари, дефинисано је да надзор над њеним провођењем врши надлежна саобраћајна инспекција и комунална полиција.

Законом о локалној самоуправи, у области пружања услуга, ЈЛС јасно је дата надлежност да, преко својих органа, у складу са Уставом, законом и статутом уређује и обезбеђује обављање јавног превоза лица у градском и приградском саобраћају, као комуналне дјелатности, оснива привредна друштва, установе и друге организације ради пружања услуга из њихове надлежности, укључујући уређења њихове организације и управљање. Такође, надлежност ЈЛС обухвата и послове као што су уређивање и обезбјеђивање изградње, одржавање и коришћење јавних објеката и комуналне инфраструктуре за обављање функција ЈЛС, усвајање стратегије, односно програма њеног развоја, организовање комуналне полиције и послове инспекцијског надзора.

Према Закону о републичкој управи¹⁵, Министарство саобраћаја и веза обавља управне и стручне послове који се, везано за предметну област, односе на друмски саобраћај, безбједност друмског саобраћаја, техничку исправност моторних возила, предлагање закона и доношење подзаонских аката из области саобраћаја, координацију при изради дугорочних и средњорочних планских докумената развоја саобраћаја Републике, израду стратешких инфраструктурних пројеката и инвестиционих програма из области саобраћаја и других инфраструктурних радова.

Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију обавља управне и стручне послове из домена стамбено-комуналне дјелатности и врши управни надзор над провођењем Закона о комуналним дјелатностима.

¹⁴ Комуналним објектима сматрају се грађевински објекти са уређајима, опремом и инсталацијама који служе за обављање комуналне дјелатности, као и сама постројења, опрема и инсталације које чине комуналну инфраструктуру или служе за производњу комуналних производа и вршење комуналних услуга, грађевинско земљиште на којем су изграђени, те добра у општој употреби која служе за ове намјене.

¹⁵ Закон о републичкој управи, "Службени гласник РС", број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 и 115/18

3. НАЛАЗИ

3.1. Претпоставке за успјешно функционисање јавног градског и приградског превоза

Успјешно функционисање ЈГПП-а требало би да почива на јасним одређењима и циљевима, програмско-планским документима, одговарајућим законским и подзаконским прописима, стабилним изворима финансирања, поузданим и потпуним евиденцијама о стању и карактеристикама ЈГПП-а на којим би се заснивала организација и управљање ЈГПП-ом.

3.1.1. Стратешко планирање и евиденције

Стратешки и плански документи

Полазећи од друштвеног значаја ЈГПП-а и уочених проблема у функционисању ЈГПП-а, ревизија је утврдила да његово функционисање на територији градова у РС није засновано на стратешким и планским документима. Испитивањем је утврђено да на нивоу РС на постоје стратешки и плански документи из области ЈГПП-а путника у друмском саобраћају који би били основа за израду стратешких и развојних докумената на нивоу ЈЛС.

Анализом стратешких и развојних докумената градова, ревизија је утврдила да три од осам градова има усвојене (Бања Лука и Бијељина) или у фази израде (Градишка) стратешке документе (планове, студије) у којима је дат значај ЈГПП-у путника. Град Бања Лука је у "Стратегији развоја Града за период 2018-2027. година", дефинисао кључне циљеве у области ЈГПП-а путника у градском и приградском друмском саобраћају као што су повећање броја корисника, модернизација АС, субвенције превозних карата, модернизи, опремљенији и аутобуси мањих година старости и др. Град Бијељина је 2020. године је израдио "План урбане одрживе мобилности града Бијељина 2020-2030", док је у Градишци у току била израда документа под називом "Смарт Мобилити план студија 2020-2035. година".

Евиденције и базе података

За успјешно управљање ЈГПП-ом неопходно је да ЈЛС располажу са одређеним евиденцијама и базама података о његовом стању и карактеристикама као основе за вршење одређених анализа и предузимања мјера за унапређење ЈГПП-а.

Анализом упитника и документације достављене од стране градских управа, ревизија се увјерила да организационе јединице надлежне за послове ЈГПП-а не располажу са потпуним и поузданим подацима о стању и карактеристикама ЈГПП-а. Надлежне организационе јединице градских управа не воде евиденције/немају формиране базе података нити располажу подацима о броју и структури превезених путника, односно корисника ЈГПП-а. Такође, иако је у Упитнику наведено, ревизији није документовано постојање других врста евиденција, као што су евиденције о иницијативама и приједлозима за унапређење функционисања ЈГПП-а, евиденције о идентификованим недостацима у функционисању ЈГПП-а и проведеним активностима на њиховом отклањању, евиденције и документација о пријавама и притужбама грађана на функционисање ЈГПП-а.

У Граду Бањалуци, у циљу побољшања функционисања комуналних услуга, постоји информатичка апликација - сервис под називом "Грађанска патрола" путем које грађани могу пријавити недостатке у функционисању комуналних услуга. Апликација је примарно намијењена за пријаву комуналних неправилности које је потребно

санирати, као што су неисправна саобраћајна сигнализација, неисправна јавна расвјета, неуређена и оштећена аутобуска стајалишта и др. Увидом у "Информацију о јавном превозу на подручју града Бања Лука" којом Градоначелник годишње извјештава Скупштину Града о стању ЈГПП-а, утврђено је да су се притужбе грађана у функционисању ЈГПП-а најчешће односиле на неуредност у одржавању редова вожње насталих због објективних околности усљед рехабилитације или реконструкције коловоза на појединим трасама градско-приградских линија, као и да се мањи број пријава односио на неадекватно расхлађене аутобусе у љетним периодима.

Када су у питању одређене примједбе, сугестије и критике становништва и корисника јавног градског превоза на подручју града Источно Сарајево, у извјештајима о функционисању јавног градског превоза на подручју Града наведено је да су се примједбе корисника ЈГПП-а најчешће односиле на недовољан број обрта (број полазака и повратака) на свим линијама и правцима градског и приградског саобраћаја.

Када је ријеч о евиденцијама о броју линија ЈГПП-у, утврђено је да оне постоје у свим градовима. Број линија приказан је у табеларном облику - списак линија, а у појединим градовима и у графичком облику¹⁶ - скица мреже линија у градском и приградском превозу (Бања Лука, Приједор, Градишка и Источно Сарајево).

3.1.2. Регулаторни оквир и институционални капацитети

ЈЛС у складу са својим интерним прописима, односно одлукама о ЈГПП-у лица и ствари, уређују услове, начин и организацију ЈГПП-а на својој територији. Такође, правилником о начину, критеријумима и поступку усклађивања и регистрације редова вожње уређен је поступак јавног усклађивања и регистрације редова вожње на линијама ЈГПП-а путника на територији ЈЛС.

У шест од осам градова ЈГПП лица и ствари регулисан је прописом који носи назив Одлука о ЈГПП-у лица и ствари на подручју града. Град Требиње је ЈГПП регулисао прописом који носи другачији назив, али у суштини се не разликује од одлука о ЈГПП-у других градова (Одлука о начину, организацији и условима за вршење јавног превоза лица и ствари на подручју града Требиња). Поред ове Одлуке, област ЈГПП-а путника на подручју града Требиње уређена је и Одлуком о успостављању градског и приградског превоза као и Одлуком о јавном конкурс за додјелу субвенција за превоз путника. У Граду Градишци ЈГПП лица и ствари уређен је Одлуком о условима и начину обављања јавног превоза лица и ствари на подручју општине Градишка.

Поред претходно наведених прописа, у појединим градовима, постоје и други прописи којима је додатно уређена област ЈГПП-а путника. Тако у Граду Бања Лука постоје и прописи као што су Правилник о јавном позиву за вршење јавног градског и приградског превоза путника на подручју Града, којим су дефинисани услови који превозници морају испуњавати за вршење ЈГПП-а путника и Наредба о утврђивању аутобуских линија јавног градског и приградског превоза и аутобуских стајалишта на подручју Града (даљинар са минималним временима вожње).

Ревизијом је утврђено, да су се организационе јединице надлежне за послове у области ЈГПП-а разликовале у зависности од града. У Бањалуци организација и управљање ЈГПП-ом је у надлежности Одјељења за саобраћај и путеве, у Бијељини Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине, у Градишци

¹⁶ Прилог 3. Графички приказ мреже линија ЈГПП-а на подручју града Бања Лука

Одјељења за комуналне и стамбене послове, у Зворнику Одјељења за стамбено-комуналне послове и послове саобраћаја, у Источном Сарајеву Одјељења за просторно уређење, саобраћај и стамбено-комуналне послове, у Приједору Одјељења за саобраћај, комуналне послове и заштиту животне средине и имовинско-стамбене послове, у Требињу Одјељења за стамбено-комуналне (комунално-инспекцијске) послове, у Добоју Одјељења за привреду и друштвене дјелатности.

Њиховим груписањем запажа се да у три града (Бијељина, Градишка, Требиње) послове из области ЈГПП-а, као комуналне дјелатности, обавља одјељење надлежно за стамбено-комуналне дјелатности. У исто толико градова (Зворник, Источно Сарајево, Приједор) послове из области ЈГПП-а обавља одјељење у чијој надлежности су, поред стамбено-комуналне дјелатности, и послови из области саобраћаја. У Граду Бањалуци праћење и анализирање стања те предлагање мјера и провођење активности из области ЈГПП-а врши се у оквиру Одјељења за саобраћај и путеве, али не и Одјељења за комуналне послове. Иако је у Граду Добоју, интерним актом, комунална дјелатност, у цјелини, стављена у надлежност Одјељења за стамбено-комуналне послове, у разговору са представницима Града, утврђено је да се активности из области ЈГПП-а врше у оквиру Одјељења за привреду и друштвене дјелатности.

Табела 1: Организационе јединице надлежне за послове у области ЈГПП-а

| Организациона јединица/град | Бијељина | Градишка | Требиње | Зворник | Источно Сарајево | Приједор | Бања Лука | Добој |
|---|----------|----------|---------|---------|------------------|----------|-----------|-------|
| Одјељење за стамбено-комуналне послове | * | * | * | | | | | |
| Одјељење за стамбено-комуналне и послове саобраћаја | | | | * | * | * | | |
| Одјељење за саобраћај и путеве | | | | | | | * | |
| Одјељење за привреду и друштвене дјелатности | | | | | | | | * |

Утврђено је да се у свим градовима организациона структура градске управе састоји и од одјељења/одсјека за инспекцијске послове (саобраћајна инспекција) и комуналне полиције, као организационих јединица чије активности имају значајан утицај на функционисање ЈГПП-а. Специфичност комунално-инспекцијског надзора на територији града Источно Сарајево огледа се у томе што је Одјељење за инспекцијске послове формирано на нивоу Града, а комунална полиција на нивоу сваке од шест ЈЛС у саставу Града.

3.1.3. Субвенционисање јавног превоза путника

Од ЈГПП-а се очекује да се његовим коришћењем повољније дође до жељеног одредишта на подручју ЈЛС и, истовремено, да буде економичан и ефикасан за локалну заједницу у цјелини. Из наведених разлога, пракса је да се ЈГПП-а, због свог друштвеног значаја, субвенционише из буџета ЈЛС.

И поред уочених проблема у функционисању ЈГПП-а на територији посматраних градова, ревизијом је утврђено да су, у периоду од 2016-2019. година¹⁷, у буџету пет

¹⁷ Из анализе је изузета 2020. година јер издвојена новчана средства из буџета ЈЛС на име субвенција, нису била резултат планске и континуиране активности ЈЛС, већ су представљала помоћ превозницима, да би се у условима пандемије проузроковане вирусом корона, Функционисање ЈГПП-а прилагодило новонасталим околностима.

од осам градова (Приједор Градишка, Зворник, Источно Сарајево и Требиње) била планирана и додјељена средства на име субвенција ЈГПП-а. Додјела средстава на име субвенција ЈГПП-а вршена је према различитим основама/критеријумима, у зависности од града.

Табела 2: Намјена субвенција и критеријуми за додјелу

| Назив ЈЛС | Право на субвенцију | Критеријуми за додјелу | Намјена субвенција | Годишњи износ субвенција (у КМ) |
|------------------|---------------------|--|--|---------------------------------|
| Градишка | Ученици | Ученици средњих школа и одређене категорије ученика основних школа, поласци за које је утврђена нерентабилност | Субвенција дијела цијене ђачке карте | 180.000-195.000 |
| Зворник | Ученици | Ученици основних школа које немају дотацију Министарства и сви ученици средњих школа чија је удаљеност од школе преко четири километра | Субвенција дијела цијене ђачке карте | 150.000-250.000 |
| Требиње | Превозници | Најмање учешће у цијени аутобуске карте КМ/км | Субвенција дијела цијене карте за све категорије корисника | 190.000-232.000 |
| Источно Сарајево | Превозници | Нерентабилност линије утврђена на основу броја корисника, пређених километара те услова и карактеристика пута | Помоћ превозницима за превоз на нерентабилним линијама и локалним некатегорисаним и макадамским путевима | 20.000 |
| Приједор | Превозници | Економски неоправдане линије | Помоћ превозницима за превоз на нерентабилним линијама | 270.000 |

Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС, документи

Град Градишка је путем субвенционисања нерентабилних полазака омогућио да се редовно врши ЈГПП грађана, а посебно ученика средњих школа и дјеце са посебним потребама основних школа (Правилник о субвенционисању превоза ученика основних и средњих школа). Дио средстава на име субвенција превозницима односио се и за одржавање редова вожње, односно броја полазака за које је утврђена њихова нерентабилност. Град Градишка је на име субвенција превоза ученика и превоза на нерентабилним поласцима годишње издвајао средства у износу од 180.000 - 195.000 КМ, у зависности од године.

У Зворнику субвенције за превоз ученика одобравале су се складу са Одлуком о субвенцији превоза ученика. Право на субвенције у финансирању дијела трошкова превоза имају ученици основних школа које немају дотацију Министарства просвјете и културе, и сви ученици средњих школа чија је удаљеност од школе преко четири километра. Град Зворник је годишње из буџета издвајао средства на име субвенција ЈГПП-а у износу од 150.000 - 250.000 КМ, у зависности од године, с тим да у 2016. години из буџета Града нису била издвајана средства за ове намјене. Повећање од 100.000 КМ на име субвенција резултат је промјене Одлуке о субвенцији превоза ученика, односно услова и критеријума по којем сви ученици средњих школа, без обзира на социјални или други статус, имају право на субвенцију дијела цијене карте, за разлику од ранијег периода гдје се ЈГПП субвенционисао само за одређене категорије ученика.

У складу са Одлуком о јавном конкурс за додјелу субвенција за превоз путника у градском и приградском превозу на подручју града Требиња критеријум за додјелу субвенција превозницима био је најмање учешће у цијени аутобуске карте КМ/км. Право на субвенцију дијела цијене карте имале су све категорије корисника. По том основу годишњи износ субвенција се кретао у распону од 190.000 - 232.000 КМ, у зависности од године.

За разлику од Градишке, Зворника и Требиња, гдје су субвенције, највећим дијелом, биле намијењене за суфинансирање дијела цијене аутобуских карата за одређене категорије корисника ЈГПП-а, у градовима Приједору и Источном Сарајеву субвенције су се односиле на помоћ превозницима за обављање превоза на нерентабилним линијама. По овом основу, на име субвенција ЈГПП-а, у посматраном периоду 2016-2019. година, Град Приједор је из буџета годишње издвајао 20.000 КМ, док је из Буџета Града Источно Сарајево годишње издвајано 270.000 КМ. Додјела средстава у Граду Источно Сарајево дефинисана је Правилником за додјелу средстава финансијске помоћи јавног градског и приградског превоза на подручју града Источно Сарајево. Град сваке године са превозницима који врше превоз на нерентабилним линијама и за одређене поласке на појединим линијама, потписује уговоре о мјесечној финансијској помоћи за текућу годину (Помоћ за надокнаду штете настале на возилима због лоших макадамских и локалних некатегорисаних путева на одређеној линији). Исплата новчане помоћи за нерентабилне линије превозницима вршила се према достављеним мјесечним извјештајима о извршењу превоза од стране општина из састава Града на чијој територији се одвијао превоз.

Према изјавама представника градских управа као и превозника, средства из буџета градова која се издвајају на име субвенција ЈГПП-а и додјељују превозницима, највећим дијелом, намијењена су за одржавање ликвидности превозника и постојећег нивоа услуге и броја корисника ЈГПП-а. Такође, представници градских управа, ревизији, нису презентовали анализе оправданости додјеле субвенција превозницима и њихове ефекте.

3.2. Основни елементи превозне понуде и услови рада превозника

Реализација ЈГПП-а путника у линијском градском и/или приградском друмском саобраћају на територији ЈЛС, остварује се помоћу аутобуског линијског превоза на одређеној мрежи линија која, заједно са временима и бројем полазака, представља битан елементат укупне понуде услуге ЈГПП-а путника.

Један од основних параметара квалитетног ЈГПП-а јесте његова доступност свим категоријама становништва. Доступност ЈГПП-а подразумијева доступност ЈГПП-а како са просторног и временског аспекта тако и са цјеновног. Временска доступност ЈГПП-а представља редовност и правовременост извршавања превозне услуге што значи тачност и поштовање утврђеног реда вожње (броја полазака и времена полазака), док просторна доступност ЈГПП-а подразумијева задовољавајућу покривеност територије ЈЛС, довољан број линија, адекватност линија, оптималан распоред и густина мреже, приступачност ЈГПП-а, довољан број, уређеност и безбједност АС и др.

3.2.1. Мрежа линија, аутобуска стајалишта и редови вожње

Мрежа линија градског и приградског превоза путника

На територији осам градова у РС, 2019. године, ЈГПП се обављао на 58 градских и 174 приградске линије, укупне дужине око 5,5 хиљада километара, од чега се 1,1 хиљада километара односило на градске и 4,4 хиљаде километара на приградске линије. На основу расположивих података о броју пређених километара на подручју шест градова¹⁸, на 54 градске и 156 приградске линије реализовано је око 13,7

¹⁸ Податке о укупном броју реализованих километара у ЈГПП-у нису доставили Бијељина и Добој

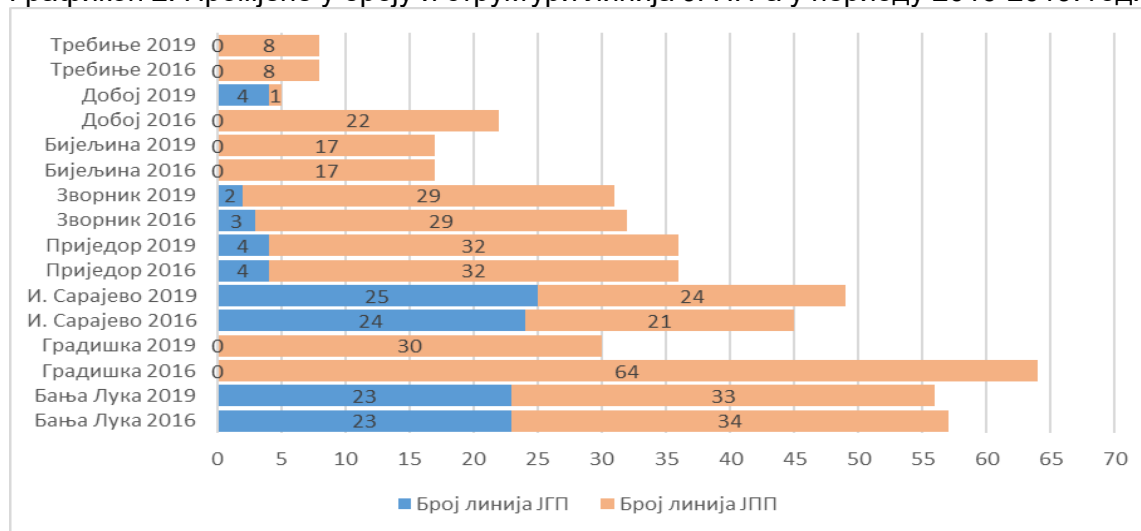
милиона километара на годишњем нивоу, са доста уједначеним бројем реализованих километара на градским и приградским линијама. Од тога, око 3/4 укупно реализованих километара остварено је највећим дијелом на подручју града Бања Лука (7,9 милиона километара) и једним дијелом на подручју града Источно Сарајево (2,2 милиона километара).

Резултати анализе мреже аутобуских линија, у 2019. години указују на то да у њеној структури доминирају приградске линије, које на нивоу осам градова, чине 3/4 укупног броја линија, на којима се годишње реализује нешто више од половине укупно пређених километара. Такође, анализа је показала да се 40% од укупног броја градских линија те око 3/4 укупно реализованих километара у градском саобраћају односило на територију града Бања Лука.

Уколико се из анализе мреже аутобуских линија изузме Град Бања Лука, долази се до резултата, који показују да се од укупног броја аутобуских линија на подручју седам градова 20% линија има карактер градских линија, које учествују са око 20% у укупној дужини линија, на којима се реализује близу 30% од укупног броја реализованих километара у ЈГПП-у путника у градском и приградском саобраћају. То указује да је на територији осталих градова мреже приградских значајно развијенија од мреже градских линија.

Посматрано по градовима, подаци из упитника указују да је код појединих градова дошло до одређених промјена у структури мреже/броју линија ЈГПП-а у периоду 2016-2019. година што је приказано на сљедећем графикону.

Графикон 2: Промјене у броју и структури линија ЈГПП-а у периоду 2016-2019. година



Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Према подацима Градске управе града Бања Лука за 2019. годину, јавни аутобуски превоз се обављао на 23 градске и 33 приградске линије те се у односу на 2016. годину број линија није значајније мијењао. Ако се узму у обзир и подаци из студије Анализа саобраћајног система Бањалуке и препоруке за његово побољшање, према којима је Бања Лука 2010. године такође имала регистроване 23 градске и 30 приградских линија, закључује се да је и након десетогодишњег периода, који карактерише процес убрзаног ширења и развоја Града, број аутобуских линија, укључујући и њихову дужину, остао готово непромијењен. Број линија ЈГПП-а у посматраном периоду није се значајније мијењао ни у градовима Приједор, Зворник и Бијељина.

На територији града Источно Сарајево укупан број линија ЈГПП-а се повећао за четири линије, са 45 на 49 линија на начин да се број линија градског превоза повећао за једну линију, а број линија приградског превоза за три линије. Повећање броја аутобуских линија праћено је и повећањем њихове укупне дужине и то највећим дијелом у приградском саобраћају.

На територији градова Градишке и Добоја, у посматраном периоду, дошло је до значајног смањења броја линија. У 2019. години, на територији града Градишка ЈГПП се обављао на 30 приградских линија те се у односу на 2016. годину број линија смањено за 34 линије, али уз повећање укупне дужине аутобуских линија. Смањење броја линија је дијелом последица гашења привредног субјекта "Аутопревоз" а.д. Градишка 2017. године, чиме су линије које је то предузеће одржавало додијељене другим превозницима и придружене већ постојећим линијама. Резултат тога је смањен укупан број линија и њихово укрупњавање уз повећање дужине линија.

На територији града Добоја, у 2019. години, ЈГПП се обављао на четири градске и једној приградској линији. У односу на 2016. годину укупан број линија је смањен за 17 и то на начин да је у приградском саобраћају број линија смањен за 21, а у градском саобраћају повећан за четири линије. Изражене промјене у броју аутобуских линија праћене су значајнијим смањењем дужине линија, посебно у приградском саобраћају и то за 95% (дужина линија у приградском саобраћају је са 336 километара 2016. године, сведена на 15 километара 2019. године).

Током посматраног периода 2016-2019. година, укупан број аутобуских линија, на нивоу осам градова, смањено се са 281 на почетку периода, на 232 линије на крају 2019. године, што представља смањење за 49 линија или 17%.

У годишњим извјештајима о функционисању јавног градског превоза на подручју града Источно Сарајево наводи се да лоша путна инфраструктура и изразито смањен број путника су узрок малог броја обрта полазака на свим линијама градског и приградског саобраћаја, које тако постају нерентабилне и непотребне, те се исте због наведених разлога гасе и престају саобраћати.

У посматраном периоду, на подручју града Бања Лука ЈГПП је био организован у пет група аутобуских линија (коридора). Свака група, састављена од градских и приградских линија, у својој структури има и тзв. нерентабилне линије. Формирањем група линија на подручју града Бања Лука превозницима је дата могућност да рентабилност пословања посматрају са аспекта групе, а не појединачне линије, као што је случај у осталим градовима из узорка у којима је ЈГПП путника организован на нивоу сваке појединачне линије.

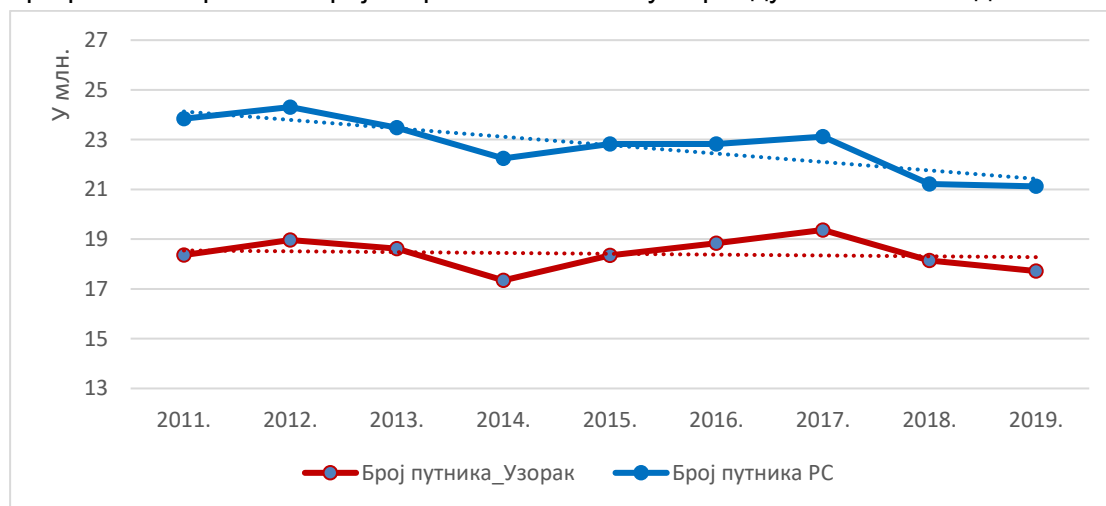
Ревизијом је утврђено да организационе јединице надлежне за послове ЈГПП-а немају систематизоване евиденције нерентабилних линија или појединих дијелова одређене линије, иако су изјавили да је добар дио њих нерентабилан. Такође, у већини градова, ревизији није документовано како се и на основу којих критеријума утврђује (не)рентабилност линије. За разлику од осталих градова, у Граду Источно Сарајево критеријуми који одређују нерентабилност линије дефинисани су Правилником за додјелу средстава финансијске помоћи јавног градског и приградског превоза на подручју града Источно Сарајево. У складу са овим Правилником, средства се обрачунавају и додјељују превозницима на основу три критеријума која одређују (не)рентабилност линије, односно параметара који одређују висину финансијске помоћи превозницима. Ти параметри су број пређених километара на одређеним линијама и поласцима (50% буџетом предвиђених средстава са суфинансирање нерентабилних линија), квалитет, врста пута (локални, макадамски и др.), услови и временски услови пута по којима се одвија саобраћај (20% буџетом

предвиђених средстава) и број путника на појединим линијама и поласцима (30% буџетом предвиђених средстава).

Ревизијом је утврђено да, током 2016-2019. године, нити једна градска управа није вршила анализу економске оправданости постојеће мреже градских и приградских линија, нити је вршила анализу економичности ЈГПП-а са аспекта интереса ЈЛС. Проблеми у области ЈГПП-а путника, прије свега, произилазе из недовољног броја путника који би постојећу мрежу линија на територији било које ЈЛС учинили рентабилном и самоодрживом. Усљед смањења броја становника, посебно на сеоском подручју, поједине аутобуске линије су временом постале нерентабилне.

У прилог овоме говори и анализа кретања броја превезених путника на нивоу РС као и на нивоу седам градова, а која показује исти тренд, односно да је број корисника ЈГПП-а у периоду 2011-2019. година имао опадајући тренд уз присутне осцилације у кретању броја путника у појединим градовима током посматраног периода.¹⁹ Пад броја путника забиљежен је на подручју градова Бањалуке, Добоја, Приједора, и Источног Сарајева док је у Приједору, Бијељини и Зворнику забиљежен благи пораст у броју превезених путника у 2019. годину у односу на 2011. годину.

Графикон 3: Кретање броја корисника ЈГПП-а у периоду 2011-2019. година



Извор: Републички завод за статистику РС; Попуњени упитници ЈЛС

Графикон показује да кретање броја путника на нивоу седам градова из узорка осликава стање о кретању броја путника на нивоу РС. Број превезених путника у ЈГПП-у, на нивоу седам посматраних градова, учествује годишње у просјеку са око 80% у укупном броју превезених путника на нивоу РС. Број корисника ЈГПП-а на нивоу РС у 2011. години је износио је близу 24 милиона, док је на крају 2019. године био мањи за 11% или 2,7 милиона корисника.

Посматрано на нивоу седам наведених градова број корисника ЈГПП-а у 2011. години је износио је близу 18 милиона, да би на крају 2019. године био мањи за 3% или 0,6 милиона корисника. Посматрано према учешћу у укупном броју превезених путника у

¹⁹ Резултати анализе засновни на подацима о броју превезених путника на територији седам градова у РС - Бања Лука, Бијељина, Добој, Источно Сарајево, Приједор, Требиње и Зворник које су предузећа регистрована за обављање превозничке дјелатности доставила Републичком заводу за статистику у протеклом периоду и података из упитника које су доставиле поједине ЈЛС из узорка

ЈГПП-у, Град Бања Лука на чијем се подручју годишње у просјеку превезе око 15 милиона путника, учествује просјечно годишње са 65% у укупном броју превезених путника на територији РС, односно са 80% у укупном броју превезених путника на територији седам градова из посматраног узорка.

Одсуство и непоузданост наведених евиденција о стању и карактеристикама ЈГПП-а у ЈЛС утичу на то да се континуиране активности и анализе ЈЛС на идентификовању кључних разлога ниске потражње становништва за услугама ЈГПП-а скоро и не проводе, што потврђују и подаци из Упитника који говоре да се анализе постојећег стања и карактеристика ЈГПП-а, анализе коришћења других/алтернативних начина превоза и њиховог утицаја на потражњу за ЈГПП-ом не проводе у већини ЈЛС из узорка.

У оним ЈЛС, гдје су се проводиле одређене активности (Бања Лука, Требиње и Источно Сарајево) представници одјељења надлежних за послове ЈГПП-а, изјавили су да нису проводили контуиране активности на анализи стања и унапређењу функционисања система ЈГПП-а, али да су повремено проводили неке од активности као што су активности на анализи броја путника на одређеним линијама и поласцима, увођење експерименталних линија као и анализе оправданости истих, анкетирање корисника ЈГПП-а, вршење надзора над извршавањем уговорних обавеза и контроле функционисања ЈГПП-а и друге активности у циљу побољшања квалитета превозне услуге. Ове активности довеле су до одређених промјена у систему ЈГПП-а у смислу корекције одређених полазака, продужења појединих линија, корекције трасе линија, увођења нових линија, дневне карте и сета карата за кориснике ЈГПП-а, високе реализације извршавања планираних редова вожње и сл.

Интервјуи обављени са представницима градских управа и доступни подаци и информације су показали да већина ЈЛС из узорка не проводи анализе могућности боље искоришћености капацитета ЈГПП-а и да немају планове евентуалне реорганизације и ширења постојеће мреже линија ЈГПП-а у коме су јасно утврђени критеријуми и дефинисани приоритети за ширење мреже и увођење нових линија јавног градског и приградског превоза. Промјене на мрежи линија, кроз увођење нових или реорганизацију постојећих линија, и повећање доступности ЈГПП-а кроз увођење нових АС најчешће је иницирано од стране представника мјесних заједница и грађана, односно корисника ЈГПП-а.

Једино је Град Бања Лука интерним актом (Одлуком о ЈГПП-у) предвидио могућност увођења експерименталних линија ради утврђивања потреба за превозом или поласцима на постојећим линијама. У сваком моменту, када постоји оправдана потреба, може се, у циљу подизања квалитета и задовољавања потреба грађана, утврдити нова линија, односно извршити било каква измјена на постојећој линији. На подручју града Бања Лука, у периоду 2016-2020. година уведено је 14 експерименталних линија и редова вожње, од тога код седам линија се показало оправдано па су регистровани редови вожње или линије. Код редова вожње углавном је било питање промјене трасе или продужење линије, као и увођење додатних полазака или укидање постојећих, док је на основу увођења експерименталних линија уведена једна нова линија, тачније двије линије су спојене у једну.

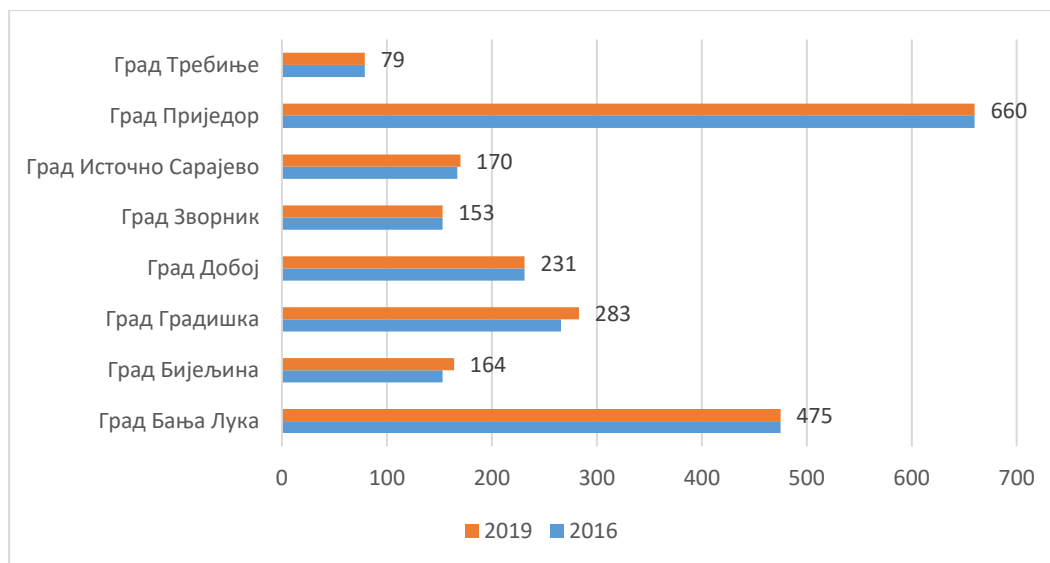
Изостанак активности на ширењу мреже кроз увођење нових линија, продужавању постојећих, представници градских управа образлажу тиме да је мрежа линија унапријед одређена и ограничена величином и структуром територије ЈЛС и постојећим стањем и карактеристикама путне мреже и инфраструктуре, што у великој мјери утиче на могућности ЈЛС за даље и значајније ширење постојеће мреже линија.

Аутобуска стајалишта

У разговору са представницима превозника, наводи се да недовољна изграђеност, опремљеност, уређеност и безбједност АС ствара лошу слику општег стања ЈГПП-а, која је нарочито изражена изван ужег градског језгра и негативно утиче на потражњу за услугом ЈГПП-а и на степен искоришћености капацитета постојеће мреже линија на територији ЈЛС.

Према подацима из упитника, током 2016-2019. године, укупан број АС у градском и приградском превозу на територији осам градова у РС повећан је са 2.184 на 2.215 стајалишта. Посматрано по градовима, број АС остао је непромијењен у градовима Бања Лука, Добој, Зворник, Приједор и Требиње, док је у градовима Градишка, Бијељина и Источно Сарајево повећан за 17, 11, односно три АС.

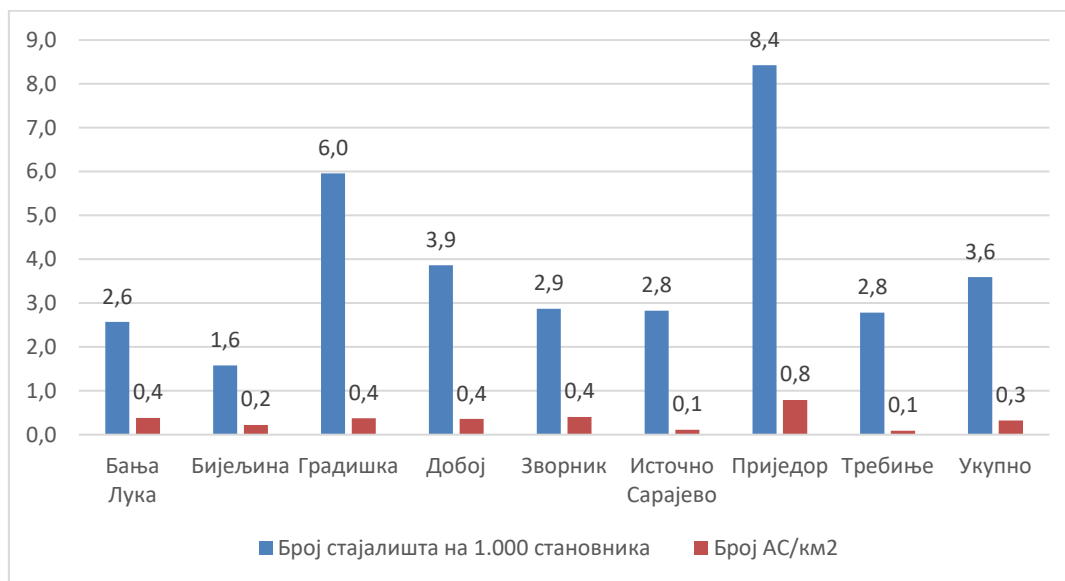
Графикон 4: Број АС у периоду 2016-2019. година



Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Поређењем броја АС по градовима уочава се да на територији града Приједора постоји знатно већи број АС (660) него на територији града Бања Лука (475). Иако има двоструко мањи број становника и за 1/3 мању територију, на подручју града Приједор има око 40% више АС него на територији града Бања Лука. Такође, поређења ради, на територији градова Бијељина и Источно Сарајево, у 2019. години, у употреби је било 164, односно 170 АС, респективно. На територији града Добој, упркос значајном смањењу броја и дужине аутобуских линија, број АС је остао непромијењен и износио је 231.

Графикон 5: Број стајалишта ЈГПП-а на 1.000 становника по градовима/број АС на км² у периоду 2016-2019. година



Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС; Републички завод за статистику

Поред броја АС, битан квалитет услуге ЈГПП-а је и њихов распоред, односно локација АС која утиче на доступност ЈГПП-а, брзину и вријеме путовања путника. Према Правилнику о условима за изградњу и употребу АС локација АС одређује се у складу са превозним потребама путника, линије јавног превоза у цјелини те постојећег распореда АС, техничких елемената пута, просјечног годишњег дневног саобраћаја, нивоа безбједности саобраћаја, одступања од постојећег нивоа услуге на Минимална удаљеност између локација аутобуских стајалишта на јавном путу ван насеља износи 500 метара.²⁰ Према подацима из Упитника, просјечна удаљеност између АС кретала се у распону од 400 до 1.000 метара у градском превозу путника, односно од 1.000 до 2.160 метара у приградском превозу. Према одређеним студијама и научно-истраживачким радовима у области ЈГПП-а путника, оптимална удаљеност између АС у градском превозу у ужем градском језгру требало би да износи између 250-500 метара, у зони око уже градске језгре 500-750 метара, а у приградском превозу између 600-1.500 метара²¹.

Сагледавањем стања на терену и обиласка појединих локација АС, ревизија се увјерила да је степен њихове уређености на јако ниском нивоу, нарочито изван уже градске језгре. Многе површине уз коловоз, које се користе за улазак и излазак путника из аутобуса, нису обиљежене хоризонталном и/или вертикалном саобраћајном сигнализацијом. Поред тога велики број АС не посједује основне елементе у погледу одређене комуналне опреме као саставног дијела АС на којем би се истакле основне информације о ЈГПП-у, које се односе на назив стајалишта, број и назив линије, извод из реда возње и слично. На оним стајалиштима гдје те могућности и постоје, основне информације о ЈГПП-у су у великом броју случајева тешко видљиве и неупотребљиве за корисника ЈГПП-а.²²

²⁰ Прилог 1. Правилник о условима за изградњу и употребу аутобуских стајалишта, "Службени гласник РС", број 86/20

²¹ Логистика пријевоза путника, Свеучилиште у Загребу - Факултет прометних знаности, 2012

²² Прилог 5. Изглед и опремљеност АС

Анализом, прије свега, интерних прописа, који уређују област ЈГПП-а путника, уочено је да не постоје одредбе које би, поред локацијских услова, поближе дефинисале изглед и степен уређености АС, као објекта комуналне инфраструктуре. Такође, није одређено који су то услови које АС мора да испуњава у погледу посједовања комуналне опреме.

Према процјенама представника Градске управе града Бања Лука, на чијем подручју је и највећи степен изграђености и уређености АС, њих од 30-40% нема основне комуналне елементе, а тиме ни техничке могућности за пружање наведених информацијама за путнике. Ревизијом је утврђено да велики број стајалишта која су обиљежена саобраћајним знаком или стајалишном ознаком и имају изграђену надстрешницу, не садрже прописима предвиђене информације за путнике, а прије свега, извод из реда вожње. Изводи из реда вожње на многим стајалиштима, уколико су били и постављени, покидани су (уништени) или су прекривени разним рекламним материјалима тј. плакатирано, што их чини тешко видљивим и готово неупотребљивим за кориснике ЈГПП-а. У циљу подизања квалитета система ЈГПП-а путника на подручју града Бања Лука предвиђена је модернизација аутобуских стајалишта²³ која користи највећи број путника.

Усклађивање и регистрација редова вожње

Ред вожње је документ којим се утврђују елементи за обављање линијског превоза у друмском саобраћају и који садржи релацију на којој се врши превоз, врсту и број аутобуске линије, назив превозника, редослијед аутобуских станица и стајалишта и њихову удаљеност од почетне станице, вријеме поласка и доласка за сваку станицу и стајалиште, период одржавања линије, учесталост одржавања, рок важења реда вожње и податке о кооперантском односу уколико аутобуску линију одржавају два или више превозника у складу са уговором о кооперацији.

Ред вожње у ЈГПП-у предлаже превозник на линији или групи линија за коју је закључио уговор са ЈЛС, у складу са потребама корисника услуга ЈГПП-а, као и према елементима реда вожње у складу са даљинаром и минималним временима вожње, као и на основу утврђених потреба од стране надлежног органа управе. Према Закону о превозу у друмском саобраћају, ред вожње у линијском превозу лица региструје се на период од пет година, а усклађивање и регистрација редова вожње врши се обавезно једном годишње. Предложени ред вожње од стране превозника за који комисија утврди да је урађен у складу са прописаним елементима, тј у складу са даљинаром и минималним временима, сматра се усклађеним и као такав се може регистровати одређеном превознику. Ревизијом је утврђено да, у посматраном периоду, поједини градови нису имали усвојен даљинар са минималним временима вожње, као основе за израду реда вожње.

Увидом у доступне књиге редова вожње и анализом појединих редова вожње на појединим путним правцима–линијама на територији појединих градова ревизија је утврдила да се у зависности од броја корисника и превозних потреба разликовао и број и учесталост поласака ЈГПП-а путника у градском и приградском саобраћају. Редови вожње, у већини градова, одржавају се у два режима, љетном и зимском. У оба режима врше се одређене корекције поласака, нарочито у периоду зимског и љетног распуста, због смањеног броја корисника, с тим да се не редукују поласци у јутарњим и поподневним вршним периодима који се користе за одласке и доласке са

²³ Прилог 6. Изглед "паметног" стајалишта

посла. Такође, ЈГПП-а се не одржава државним празницима или је у значајно мјери редукован.

У граду Бањалуци, у љетном периоду, укупан број полазака радним даном у оба смјера смањен је са 2.300 на 2.000 полазака, што представља смањење од 15% на нивоу целокупног система ЈГПП-а. У зимском периоду, Град Бања Лука сваке године за јануар мјесец рјешењем утврђује "Редукован ред вожње" у којем се због смањених потреба за превозом привремено бришу (не одржавају) одређени поласци. Увидом у редове вожње као саставне дијелове уговора о превозу на подручју града Требиња утврђено је да се ЈГПП путника на појединим линијама не обавља суботом и недјељом, као ни државним празницима, иако је у Јавном конкурсном наведено да се превоз неће обављати искључиво државним празницима. Како се ЈГПП лица, у граду Бијељини, највећим дијелом односи на превоз ученика, у данима зимског и љетног распуста, превоз не врше сви регистровани превозници већ само један дио њих. Такође, анализом досупне документације, утврђено је да су редови вожње подложни промјенама, услед смањеног броја корисника и неисплативости одржавања одређених полазака. Тако нису ријетки ни случајеви да се на захтјев превозника из регистра редова вожње бришу одређени поласци или чак сви редови вожње на одређеној линији (релацији) због немогућности одржавања истих.

Усклађивање редова вожње представља поступак којим се утврђује да ли предложени ред вожње, поред елемената прописаних законом, садржи и елементе реда вожње којима су одређене потребе за превозом на одређеној линији, а које утврђује ЈЛС, односно орган управе надлежан за послове саобраћаја. Усклађивање и регистрација предложених редова вожње прописана је Правилником о критеријумима, начину и поступку усклађивања и регистрације редова вожње аутобуских линија у градском и приградском саобраћају на подручју ЈЛС, који се усклађују и региструју код надлежног органа за послове саобраћаја. Поступак усклађивања и регистрације редова вожње покреће се путем јавног огласа објављеног у средствима јавног информисања и на интернет страници органа надлежног за регистрацију редова вожње, односно ЈЛС.

Анализом попуњених упитника од стране свих осам градова у РС, анализом документације и обављених интервјуа, ревизија је утврдила да су између градова из узорка присутне различите праксе у начину и поступку додјеле линија, утврђивања и регистрације редова вожње. Поступак усклађивања и регистрације редова вожње, у посматраном периоду, вршио се путем јавног позива, односно јавног усклађивања редова вожње на прописан начин у шест од осам градова. У Граду Бијељина позив за усклађивање редова вожње достављен је директно превозницима без објављивања јавног позива.

У Граду Бања Лука присутна је пракса по којој потребе за линијама градског и приградског превоза утврђује орган управе надлежан за послове саобраћаја, а које се исказују елементима реда вожње, односно предложеним редовима вожње и ценовником карата у Јавном позиву. Редови вожње које превозник доставља на усклађивање, морају бити у складу са приједлогом реда вожње које је утврдио надлежни орган Града. На тај начин је обезбијеђено да Град има кључну улогу у дефинисању реда вожње и висине цијена карата. При томе, постоји могућност ванредног усклађивања реда вожње, на захтјев грађана или превозника, о којем такође одлучује Град. Ипак, на приградској линији пракса је да Град утврђује први и задњи полазак, док су остали поласци најчешће резултат разговора са превозницима.

У Граду Требиње, према Одлуци о ЈГПП-у, надлежни орган Градске управе, наконведеног јавног конкурса за избор превозника за превоз путника у ЈГПП-у, са изабраним превозником утврђује поласке и времена на свим успостављеним

линијама. Одлуком о успостављању градског и приградског превоза на подручју града Требиња, која се доноси сваке године, успостављају/утврђују се путни правци (линије) на којима ће се обављати превоз. Поласци и времена полазака на овим линијама не подлијежу усклађивању и регистрацији редова возње у линијском превозу на подручју града Требиња.

Другачија пракса у начину додјеле линија и утврђивања редова возње присутна је у градовима гдје не постоји закључен уговор о вршењу превоза између превозника и града и огледа се у томе да се додјела линија се врши путем јавног надметања и ствар је договора између превозника. Усклађивање редова возње врши се на основу приједлога редова возње који превозници сами достављају. Превозник утврђује ред возње на линији коју је добио или на начин да се линије додјељују, а редови возње усклађују и региструју комисијски испред чланова комисије коју чине представници ЈЛС са једне стране и превозника са друге стране. Улога комисије се оваквим случајевима се своди на давање сагласности на предложени ред возње од стране превозника. Уколико не постоји интерес превозника или ако се два превозника не могу договорити за одржавање реда возње на одређеној линији та линија се брише из регистра реда возње.

Такође, присутне су и разлике када је у питању дужина трајања периода за који се региструје ред возње као и учесталости поступка усклађивања редова возње. Тако се, у зависности од дужине трајања уговора о превозу, регистрациони период у посматраним ЈЛС, кретао између једне и пет година. Примјера ради, у Граду Бања Лука, дужина трајања уговора о превозу износи седам година, регистрациони период пет година, а усклађивање се врши по потреби у оквиру регистрационог периода. У Граду Приједор дужина трајања уговора о превозу износила је пет година, регистрацион период пет година, а усклађивање се вршило једном годишње. У Граду Требиње уговори са превозницима закључују сваке године колико траје и регистрациони период. У градовима у којима превозницима основ за превоз путника представља рјешење о регистрацији редова возње, рјешење о регистрацији важи за регистрациони период од пет година, а усклађивање се врши једном годишње у складу са законом.

Регистар редова возње је преглед свих регистрованих редова возње који је јавно доступан на интернет страници ЈЛС. Иако је обавеза ЈЛС да на свом сајту објављује усклађен и регистрован ред возње, као један од начина да га учини доступним корисницима ЈГПП-а, утврђено је да на подручју појединих градова (Бијељина и Зворник), извод из реда возње, који обезбјеђује потребне информације о времену поласка аутобуса на одређеној линији, осим у аутобусима и на главној аутобуској станици, готово није доступан потенцијалним корисницима ЈГПП-а.

Такође, на подручју града Градишке, током 2016-2019. године, број редова возње са 65 сведен на 40. Међутим, Град није објављивао, односно на свом сајту учинио доступним информације о измјењеном реду возње тако да путници нису могли бити на адекватан начин информисани о промјенама насталим у реду возње. На низак степен информисаности путника о временима и броју полазака аутобуса на линијама ЈГПП-а указује и податак, утврђен током провођења ревизије, да су два од осам градова из узорка, тј. градови Бања Лука и Требиње на интернет страници града редовно објављивали извод из регистрованог реда возње. Поред наведених градова, ревизија је утврдила да извод из регистрованог реда возње јавно доступан и на интернет страници појединих превозника.

Такође, ревизија се увјерила да извод из реда возње, постављен на АС, садржи информацију о времену поласка аутобуса са полазног, али не и вријеме доласка на

остала АС на одређеној линији, што може негативно утицати на одлуку грађана о коришћењу аутобуског превоза у градском и приградском саобраћају.

3.2.2. Цијена превоза и врсте карата

Законом о комуналним дјелатностима је предвиђено да цијену комуналне услуге, кроз поступак јавне набавке, у случајевима у којима се обављање комуналне дјелатности, предузећима која немају статус јавног предузећа, повјерава путем уговора, предлаже давалац услуге (превозник), а сагласност на цијену даје надлежни орган ЈЛС (скупштина). То значи да у поступку јавне набавке – "Набавка услуга аутобуског превоза", у циљу закључивања уговора о вршењу ЈГПП-а, у оквиру тендерске документације, поревозник заинтересован за пружање услуге превоза треба да достави и цијену понуде, као један од елемената укупне понуде услуге аутобуског превоза и важан критеријум за додјелу уговора о вршењу ЈГПП-а (најнижа цијена технички задовољавајуће понуде).

Општи став стручне јавности подразумијева да се мјере из области цјеновне политике не могу заснивати само на економским, већ да је потребно узети у обзир и друштвено-политичке критеријуме (општи интерес грађана, побољшање саобраћаја на подручју града и повећање мобилности становника, успостављање уговорног односа између града и превозника итд.). Такође, с обзиром на то да се ради о дјелатности од посебног друштвеног интереса, преовладава мишљење да кроз одговарајући асортиман возних карата (са припадајућим цијенама превоза), поред осталог, треба обезбиједити²⁴:

- а) да се за приближно исту дужину превоза плаћа иста цијена, уз обезбјеђивање дегресивности цијене по километру за путнике који се возе на дужим релацијама (умањење цијене возне карте сразмјерно дужини путовања),
- б) бенефицирану цијену превоза за одређене категорије путника,
- в) повећање атрактивности ЈГПП-а (кроз цјеновну доступност и тарифну интеграцију), а тиме и његово веће учешће у расподјели према видовима превоза на подручју ЈЛС.

Утврђивање цијене превоза

Анализом доступне документације ревизија се увјерила да су области јавног линијског градског и приградског саобраћаја, у околностима у којима превоз лица готово у потпуности обављају предузећа у приватном власништву, постоје различите праксе утврђивања цијене аутобуског превоза.

Ревизија је утврдила да је у посматраном периоду, од осам градова, само градоначелник Града Требиња расписивао Јавни конкурс у којем цијена превоза, као дио укупне понуде услуге аутобуског превоза, представљала критеријум за додјелу уговора о вршењу ЈГПП-а. Град Требиње сваке године расписује Јавни конкурс за додјелу субвенције за превоз путника у градском и приградском превозу на подручју Града на начин који је подразумијевао додјелу субвенција потенцијалном кориснику субвенције (превозник) који понуди најмање учешће путника у укупној цијени превоза КМ/км, са укљученим ПДВ-ом. Цјеновник возних карата, утврђен у конкурсној процедури, саставни је дио Уговора о вршењу ЈГПП-а и не може се мијењати без сагласности даваоца субвенције – надлежног органа Града. Дакле, градска управа,

²⁴ Студија јавног градског приградског превоза путника на територији града Пожаревца, Факултет техничких наука, Департаман за саобраћај, (2019)

путем субвенционисања дијела цијене превоза, оставрује индиректан утицај на висину и стабилност цијене аутобуске карте у ЈГПП-у.

Град Бања Лука, за разлику од осталих градова, има директан утицај на формирање висине цијене аутобуског превоза. Правилником о јавном позиву за вршење ЈГПП на подручју Града Бања Луке предиджено је да Изјава о прихватању цијеновника возних карата, коју потписује заинтересовани превозник, представља један од услова за његову пријаву на Јавни позив (саставни дио документације за пријаву на Јавни позив). Дакле, Град Бања Лука расписује Јавни позив за вршење ЈГПП-а, са тим да је цијена услуге превоза изузета из сета критеријума за додјелу (групе) линија у градском и приградском саобраћају. Од стране Градске управе ревизију нису презентоване анализе коришћене као основ за одређивање висине цијене аутобуске карте. Такође, Град Бања Лука, приликом утврђивања цијеновника возних карата, за разлику од осталих градова код којих се цијеновник возних карата формира на нивоу сваке појединачне линије, цијене карата формира на нивоу мреже линија у градском, односно мреже линија у приградском саобраћају.

Ревизија је утврдила да, током 2016-2020. године, градска управа, односно градоначелник Градишке, Источног Сарајева, Бијељине, Добоја, Зворника, а од јуна 2018. године и Приједора није расписивао Јавни оглас (конкурс) за додјелу линија у јавном градском и приградском саобраћају. На тај начин је значајно умањена могућност да цијена аутобуске карте буде један од критеријума за додјелу аутобуских линија те је, истовремено, створен простор да превозник обавља превоз без одобреног цијеновника, као једног од основних елемената квалитета услуге превоза. Анализом достављене документације (јавних позива, цијеновника и сл.) утврђено је да на подручју наведених шест градова цијену услуге аутобуског превоза, тј. цијеновник возних карата утврђује превозник. Ипак, не само у односу на Бањалуку и Требиње, већ и између ових шест градова постоје одређене разлике са аспекта начина његовог одобравања (овјере).

Иако је надлежни орган Града Приједора, на основу Правилника о начину, критеријумима и поступку додјеле линија, усклађивања, овјере и регистрације редова вожње на линијама градског и приградског превоза, 2013. године, провео поступак Јавног конкурса за додјелу линија градског и приградског саобраћаја, цијена услуге превоза није представљала критеријум за избор најповољнијег понуђача (превозника) на одређеној линији или групи линија. Према одредбама закљученог уговора, који се односи на период од 1.11.2013. до 31.5.2018. године, превозник је био обавезан да формира цијеновник услуга²⁵ на основу Критеријума за формирање јединствених цијена услуга у јавном градском и приградском превозу путника на подручју града Приједора и на исти цијеновник прибавити сагласност од стране Одјелјења за стамбено комуналне послове, а не Скупштине града како је то предвидјено законом. Потребно је нагласити да се од 1.6.2018. године ЈГПП лица на подручју Града Приједора обавља без закљученог уговора између Града и превозника. Наиме, Јавни конкурс за додјелу линија градског и приградског саобраћаја, расписан 2018. године, поништен је тако да се јавни превоз путника у линијском градском и приградском друмском саобраћају одвија без закључених уговора са превозницима, а тиме и прибављене сагласности на цијеновник услуга превоза.

²⁵ Уговорне стране су се сагласиле да се цијене утврђују у складу са Уредбом о давању сагласности на цијене одређених производа и услуга („Службени гласник РС“, број 11/11).

Табела 3: Основне карактеристике цјеновника аутобуских карата

| Град/Цјеновник | Утицај на цјеновник | Овјера цјеновника | Дегресивност цијене | Бенефицирана цијена | Субвенционисање цијене/превоза |
|------------------|---------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------|--------------------------------|
| Бања Лука | Град - директан | ДА | На мреже приградских линија | ДА | НЕ |
| Требиње | Град - индиректан | ДА | На појединим линијама | НЕ | ДА |
| Источно Сарајево | Превозник | ДА | На појединим линијама | ДА | ДА |
| Градишка* | Превозник | ДА | ДА | ДА | ДА |
| Зворник | Превозник | НЕ | ДА | НЕ** | ДА |
| Приједор | Превозник | НЕ | - | - | ДА |
| Бијељина | Превозник | НЕ | - | - | НЕ |
| Добој | Превозник | НЕ | - | - | НЕ |

* На основу документације које се односи на 2018. годину.

** Цјеновник возних карата не садржи бенефицирану цијену за одређене категорије становника.

Такође, ревизија је утврдила да градска управа градова Бијељине, Добоја, Зворника не разматра питања која се односе на цијену аутобуских карата - не врши активности које би биле усмјерене на утврђивање оправданости висине цијене аутобуских карата у ЈГПП-у лица нити даје сагласност, односно не врши овјеру цјеновника. Дакле, градска управа наведених градова не захтјева од превозника да доставе приједлоге цијена аутобуских карата на релацијама на којима врше ЈГПП, ради одобравања и његове овјере. Дакле, на подручју Бијељине, Добоја, Зворника, а од јуна 2018. године и Приједора, превозници самостално фомирају цијене карата, без усаглашавања са представницима градске управе. Посљедично, у периоду од 2016. до 2020. године, надлежни орган градске управе наведених градова на располагање са цјеновником аутобуских карата на линијама јавног градског и приградског саобраћаја.

Надлежни орган градова Градишке и Источног Сарајева, у циљу провођења поступка усклађивања и регистрације редова вожње, годишње расписује Јавни позив којим се вршиоци услуге јавног превоза лица на подручју града, тј. превозници заинтересовани за вршење услуге јавног превоз лица позивају да, уз приједлоге редова вожње, доставе и приједлог цјеновника услуге превоза ради одобравања и његове овјере. Међутим, овјера цјеновника се врши без претходне анализе оправданости висине предложене цијене аутобуске карте. Прецизније речено, превозник нема обавезу да документује оправданост предложене висине цијене превоза. При томе, анализом овјерних цјеновника за подручје Источног Сарајева, утврђено је да поједини цјеновници, иако овјерени од стране надлежног органа Града, не садрже назив линије (назив насељених мјеста на линији).

Информације о цијени услуга превоза, осим у аутобусу, корисницима ЈГПП-а на подручју Бијељине, Градишке, Добоја, Зворника, Источног Сарајева и Приједора доступне су у пословним просторијама превозника. Градска управа Бањалуке и Требиње, а за разлику од осталих градова, омогућила је да актуелни цјеновник возних карата становништву буде доступан на званичној интернет страници града. На тај начин је смањен простор за самоиницијативну измјену (повећање) цијене аутобуске карте од стране превозника, без сагласности надлежног органа.

Табела 4: Доступност ценовника возних карата

| Град/доступност ценовника | Аутобус | Пословне просторије превозника | Званична интернет страница града |
|---------------------------|---------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Бања Лука | * | * | * |
| Требиње | * | * | * |
| Бијељина | * | * | |
| Градишка | * | * | |
| Добој | * | * | |
| Зворник | * | * | |
| Источно Сарајево | * | * | |
| Приједор | * | * | |

Извор: ЈЛС, Званична интернет страница града

Дегресивност цијене по километру

Поред наведених разлика које се огледају у начину утврђивања и доступности информација о цијени превоза, анализом доступних ценовника возних карата утврђено је да на мрежи градских линија у Бањалуци, као и на појединим линијама на подручју Требиња није обезбјеђена дегресивност цијене по километру за путнике (умањење цијене возне карте сразмјерно дужини путовања) који се возе на релативно дужим релацијама, као ни уважавање принципа да се за приближно исту дужину превоза плаћа иста цијена. То значи да корисник градског аутобуског превоза на мрежи градских линија у Бањалуци плаћа исту цијену превоза без обзира на дужину вожње, односно мрежа градских линија представља једну тарифну зону.

Посматрано са аспекта дегресивности цијене возних карата градског и приградског превоза на подручју града Требиња, примјећује се да је на појединим линијама потпуно обезбијеђена дегресивност цијене, док је на одређеним линијама (путним правцима) дегресивност цијене само дијелимично заступљена или се цијена по километру повећава са повећањем дужине релације (вожње) путника. Такође, на мрежи линија на подручју града Требиње утврђено значајније одступање од принципа да се за приближно исту дужину превоза плаћа иста цијена. За цијену превоза у износу од 0,50 КМ на једној линији омогућена је вожње до два километра, на другој линији до пет, а на трећој до осам километара.

На подручју Града Градишке одступање од принципа да се за приближно исту дужину превоза плаћа иста цијена превоза, за разлику од Требиња, условљено је избором превозника на одређеној линији. То значи да ће путник на одређеној линији, за исту дужину вожње, платити различиту цијену превоза, у зависности од превозника, односно од тога чију услугу превоза користи.

Бенефицирана цијена превоза за одређене категорије путника

Анализом доступних ценовника возних карата на подручју пет градова (Бањалука, Градишка, Зворник, Источно Сарајево, Требиње) утврђено је да је бенефицирана цијена превоза на подручју градова Бањалуке и Градишке обезбијеђена на укупној мрежи линија, односно на појединим линијама на подручју града Источно Сарајево. Међутим, за разлику од Градишке, гдје бенефицирани статус имају двије категорије корисника (радници и ђаци) те Источног Сарајева гдје на појединим линијама ценовно повлаштенији статус има пет категорија корисника (радници, ђаци, студенти, пензионери, укључујући и дјецу до три, односно седам година), на мрежи градских и

приградских линија на подручју града Бањалуке, као јединог града који има директан утицај на утврђивање Цјеновника возних карата, бенефицирани статус, различитог степена, обезбијеђен је за седам категорија корисника (радници, ђаци, студенти, пензионери, дјеца погинулих бораца која похађају средњу школу или факултет, супруге погинулих бораца које нису пензионери и инвалиди I и II категорије).

С друге стране, на основу достављених цјеновника и обављених разговора са представницима градских управа, утврђено је да на подручју Бијељине, Требиња, Приједора, Добоја и Зворника, становници немају мгућност куповине аутобуске карте по бенефицираној цијени. Пажњу привлачи Цјеновник возних карата на мрежи аутобуских линија на подручју града Зворника, имајући у виду да се из буџета Града врши субвенционисање трошкова превоза ученика основних и средњих школа чија је удаљеност до школе преко четири километра, у процентуалном износу од укупне цијене мјесечне карте. У цјеновнику аутобуских карата за 31 линију на подручју Града, овјереног од стране превозника, али не и надлежног органа Града, није приказана цијена карте за бенефициране категорије становника - ученике.

Промјена најниже цијене превоза

На основу доступних података о цијенама карата у ЈГПП-у, најнижа цијена појединачне карте за једну возњу, 2020. године, на подручју Требиња износила је 0,50 КМ, односно 1,50 КМ на подручју Зворника (на свим линијама) и 1,80 КМ на у Бањалуци. На подручју Градишке и Источног Сарајева, најнижа цијена појединачне карте разликовала се у зависности од превозника и/или карактеристика линија па се на мрежи линија у Градишци кретала у распону од 1,50 до 1,70 КМ (на истој линији различита цијена код различитог превозника), односно у Источном Сарајеву, најчешће у интервалу од 1,00 до 2,00 КМ. Из табеле се види да је највећи износ најчешће најниже цијене појединачне карте од 1,80 КМ, која је истовремено и једина цијена на мрежи градских линија, 2020. године, забиљежена у Бањалуци. Истовремено, најнижа цијена појединачне карте у Бањалуци, у односу на Градишку, Зворник и Источно Сарајево, већа је за 20%.

Табела 5: Најчешће најнижа цијена појединачне аутобуске карте

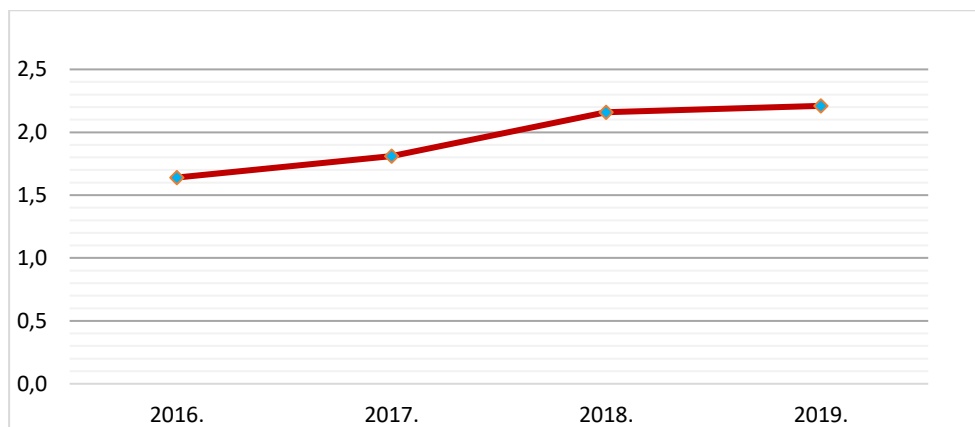
| | Најчешћа најнижа цијена појединачне карта (КМ) | | Процент линија на којима најчешће најнижа цијена омогућава дужину вожење путника најмање 5 km | Стопа раста најчешће најниже цијене (%) | Субвенционисање цијене/превоза |
|-------------------------------|--|-------|---|---|--------------------------------|
| | 2016. | 2020. | | | |
| Бања Лука | 1,40 | 1,80 | 100% | 28,6 | НЕ |
| Градишка | 1,50 | 1,50 | - | 0,0 | ДА |
| Зворник | 1,50 | 1,50 | 74% | 0,0 | ДА |
| Источно Сарајево ("у локалу") | 1,50 | 1,50 | - | 0,0 | ДА |
| Требиње | 0,50 | 0,50 | 75% | 0,0 | ДА |
| Бијељина | Нема података | | | | НЕ |
| Добој | Нема података | | | | НЕ |
| Приједор | Нема података | | | | ДА |

Извор: ЈЛС, Цјеновник возних карата, Упитници попуњени по захтјеву ГСРЈС РС.

Такође, из табеле се јасно уочава да је 2020. године, у односу на 2016. годину, једино на мрежи линија у Бањалуци дошло до повећања најчешће најниже цијене појединачне карте и то за 29% из чега се закључује да је раст цијене нафтних деривата вршио притисак и на раст цијене превоза у јавном линијском градском и

приградском саобраћају. На графикону број 6 се уочава да је просјечна годишња цијена еуро дизела, током 2016-2019. године имала тенденцију сталног раста па је са 1,64 КМ/л 2016. године скочила на 2,21 КМ/л 2019. године, што представља раст од скоро 35%. С друге стране, обезбјеђивањем одређеног износа субвенција на име ЈГПП-а у буџетима градова Градишке, Зворника, Источног Сарајева и Требиња, и поред раста цијене нафте, допринијело је задржавању цијене превоза (посматране кроз најчешћу најнижу цијену карте) на непромијењеном нивоу, током периода 2016-2020. година.

Графикон 6: Кретање просјечне цијене горива (еуро дизел, КМ/л)



Извор: Обрада на основу података Републичког завода за статистику РС

Ипак, анализом цјеновника на мрежи линија на подручју Источног Сарајева утврђено је да је цијена аутобуске карте за регистрациони период 2020/2021. година на појединим линијама значајно порасла. Тако, примјера ради, корисник ЈГПП-а на релацији *Пале – Прача – Врхпрача*, од 1.6.2020. године, појединачну карту (осим повратне) ће платити за 0,20 КМ, односно од 6% до 13% више у односу на цијену која је била за регистрациони период 2016/2017. година. На истој релацији, цијена мјесечне карте (ђачке и радничке) остала је непромијењена. Корисник ЈГПП-а на релацији *Пале – Булози – Пале*, од 1.6.2020. године, појединачну карту ће платити за 1,00 КМ или 50%, а мјесечну - ђачку, студентску и радничку карту за 17%, 33%, односно 43%, репективно, више у односу на цијену која је била за регистрациони период 2016/2017. година.

Цјеновна атрактивност аутобуског превоза у Бањалуци и Требињу

За велики број становника, с обзиром на њихове финансијске могућности, као и одређене категорије корисника (студенти, ученици, пензионери, инвалиди, незапослени и сл.) ЈГПП често представља и једини облик реализације њихових основних потреба за мобилношћу и као такав представља једну од елементарних дјелатности неопходну за функционисање живота на подручју сваке ЈЛС. Честа је пракса да се због свог друштвеног (општег) значаја, ЈГПП најчешће путем цијене аутобуске карте, субвенционише из буџета ЈЛС. На примјеру градова Бањалуке и Требиња, ревизија је покушала утврдити значај субвенција за ЈГПП-а, посамтрано са аспекта цјеновне атрактивности и доступности ЈГПП-а.

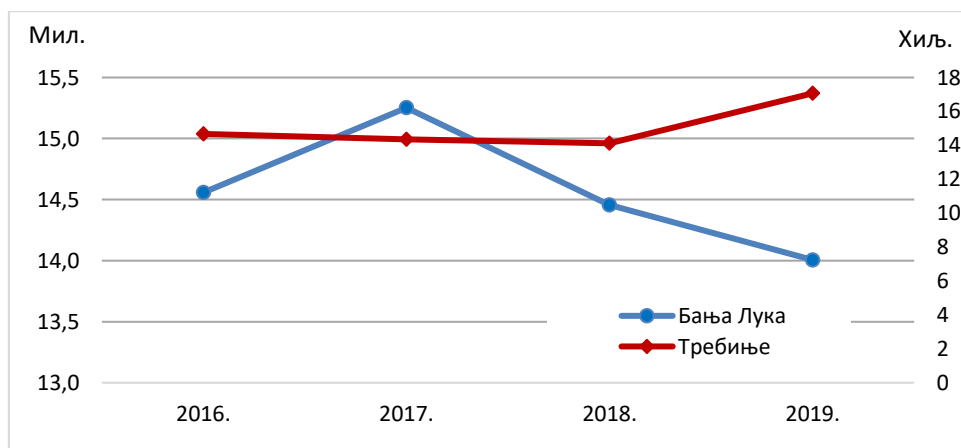
Утврђено је да надлежни орган градске управе Града Бања Луке, путем Јавног позива, има директан утицај на формирање цијене превоза у јавном градском и приградском саобраћају. С друге стране, Град Требиње, кроз Јавни конкурс за додјелу субвенције за превоз путника у градском и приградском превозу, остварује индиректан утицај на висину цијене превоза возилима ЈГПП-а.

Анализа исплативости коришћења јавног градског аутобуског превоза на подручју града Бања Лука, у односу на путнички аутомобил, урађена од стране ревизије, сугерише да цијена појединачне аутобуске карте на мрежи градских линија, у износу од 1,80 КМ, за многе потенцијалне кориснике аутобуског превоза, није довољно конкурентна. Ако се претпостави да је средња дужина вожње путника аутобусом, на мрежи градских линија, око 4,5 километара (половина просјечне дужине градске линије), укупан трошак горива износи око 44% цијене појединачне аутобуске карте.

Иако непотпун, укупан трошак горива је ипак показатељ који, са аспекта (потенцијалног) корисника ЈГПП-а, у значајној мјери указује на степен исплативости коришћења јавног градског аутобуског превоза у Бањалуци. При томе, да би путник дошао до одредишне тачке у градској зони, коришћење аутомобила најчешће даје могућност избора алтернативних праваца чија је дужина, по правилу, краћа од дужине трасе коју користи градски аутобус. То додатно смањује трошак горива и скраћује вријеме путовања. Логично је претпоставити да, у околностима у којима употреба путничког аутомобила значи и краће вријеме путовања (боље коришћење времена као ресурса), значајно мањи трошак горива од цијене појединачне аутобуске карте има наглашен утицај на одлуку становника при избору између аутомобила и градског аутобуса. Дакле, цијена превоза аутобусом у износу од 1,80 КМ умањује атрактивност ЈГПП-а за све оне путнике који би користили услуге градског аутобуског превоза нарочито на крећим релацијама.

Егзистирање значајне разлике између цијене аутобуске карте и укупних трошкова горива, насталих употребом путничког аутомобила, на релацији одређене дужине, укључујући и стални раст индивидуалне моторизације, неповољно утиче на потражњу за услугом јавног градског превоза на подручју града Бања Лука. На графикону број 7, на којем је илустровано кретање броја превезених путника на мрежи градских и приградских линија на подручју града Бања Лука, у периоду 2016-2019. година, јасно се уочава да број корисника ЈГПП-а у посљедње двије године (2018-2019) има тенденцију пада те да је са 15,3 милиона корисника 2017. сведен на 14 милиона 2019. године. То значи да је за двије године потражња за услугом ЈГПП-а опала за нешто више од 8%.

Графикон број 7: Број превезених путника у ЈГПП-у на подручју Града Бањалуке и Требиња



Извор: Републички завод за статистику РС

С друге стране, примјер Града Требиња указује на то да се политиком субвенционисања ЈГПП-а, усмјереном на путника, кроз висину цијене возне карте и њену стабилност, може позитивно утицати на обим тражње за услугом аутобуског превоза у градском и приградском саобраћају. Политика субвенционисања ЈГПП-а,

заснована на најмањем учешћу путника у укупној цијени превоза КМ/км, резултирала је значајно нижом цијеном аутобуске карте у ЈГПП-у на подручју Требиња у одосу на Бањалуку. Комапаративна анализа цијена аутобуског превоза у Бањалуци и Требињу, посматрана по километру вожње путника, указује на то да је цијена аутобуске карте на подручју Требиња, услед континуираног субвенционисања ЈГПП-а, повољно утицала на атрактивност аутобуског превоза на подручју Града. Поређења ради, за дужину вожње од 10 километара, на мрежи градских линија на подручју града Бањалуке, путник ће платити аутобуску карту у износу 1,80 КМ, односно 0,18 КМ/км, док ће за релацију исте дужине корисник ЈГПП-а на подручју града Требиња карту платити у распону од 0,05-0,10 КМ/км, у зависности од линије.²⁶

Политика субвенционисања ЈГПП-а на бази најмањег учешће путника у цијени превоза резултирала је, не само нижом цијеном аутобуске карте у Требињу у односу на Бањалуку, већ и њеном вишегодишњом стабилношћу. Анализом овјерених Цјеновника утврђено је да је надлежни орган Града Бањалуке, у периоду 2016-2020. година, у околностима раста цијене нафтних деривата, два пута дао сагласност на повећање цијене превоза у јавном градском и приградском саобраћају тако да је цијена најјефтиније аутобуске карте (појединачне карте за једну вожњу) порасла са 1,40 КМ, колико је износила 2016. године, на 1,80 КМ 2019. године, што представља повећање од скоро 30%. У истом периоду, цијена аутобуске карте на мрежи линија на подручју Града Требиња остала је непромијењена.

Кретање број путника у ЈГПП-у на подручју Града Требиња током 2016-2019. године, илустровано на графикону број 7, јасно указује на то да је политика субвенционисања ЈГПП-а, кроз задржавање цијене аутобуске карте на одрђеном нивоу, у околностима континуираног раста цијене нафтних деривата, имала позитивно дејство на обим путовања ЈГПП-ом, тј. доприносила је порасту потражње за услугом јавног аутобуског превоза па је број првезених путника са 14,7 хиљада 2016. порастао на 17,1 хиљаду 2019. године, што представља раст од 16%.

Врсте возних карата

Анализом Упитника и доступних цјеновника возних карата утврђено је да Град Бања Лука, у односу на остале градове, има значајно развијенију (разгранатију) понуду аутобуских карата коју чини пет основних врста карата (појединачна карта за једну вожњу, јединствена дневна карта, мјесечана карта за једну линију, мјесечна карта за групу линија и јединствена мјесечна карта) и истовремено, највећи степен тарифне интеграције на мрежи градских и приградских линија.

Корисници ЈГПП-а појединачну карту за једну вожњу могу купити у аутобусу, по цијени од 1,80 КМ или у пословним просторијама превозника. Куповином у пословним просторијама превозника, корисници градског аутобуског превоза имају могућност да појединачну карту купе јефтиније у односу на њену цијену у аутобусу и то за 0,30 КМ. Међутим, да би аутобуску карту купили по нижој цијени, корисници градског аутобуског превоза морају да купе сет од пет појединачних карата (од 1.3.2018. године цијена сета карата је 7,5 КМ или 1,50 КМ по карти). Осим ниже цијене, додатна погодност коју корисник градског аутобуског превоза остварује куповином сета од пет појединачних карата огледа се у томе што купљену карту може користити на свим градским линијама на којима, у оквиру одређене групе линија, превоз лица врши превозник у чијим пословним просторијама је сет карата и купљен.

²⁶ Прилог 7. Цјеновна конкурентност ЈГПП-а у Бањалуци и Требињу

Поред наведених типова појединачне карате, купљене у аутобусу или у форми сета од пет карата, која важи за једну возњу, кориснику градског аутобуског превоза у Бањалуци на располагању је и јединствена дневна карата која се купује у аутобусу и важи за неограничен број возњи у току дана, на свим градским и двије приградске линије. Од 1.3.2018. године цијена ове врсте карте износи 5,5 КМ. Ова врста аутобуске карте намијењена је корисницима јавног градског превоза који имају потребу да у току дана градски аутобуски превоз користе више од три пута. Другим ријечима, ова врста карте повећава атрактивност градског аутобуског превоза за све оне путнике који ће услуге превоза користити на већем броју различитих линија и оставривати већи број возњи.

Одређене категорије становника имају могућност куповине мјесечне карте на групи линија, односно јединствене мјесечне карте. Куповина мјесечне карте на групи линија омогућена је за шест категорија корисника, а то су: радници (44 КМ), студенти и ђаци (30 КМ), пензионери (14 КМ), дјеца погинулих бораца која похађају средњу школу или факултет (13 КМ), супруге погинулих бораца које нису пензионери (13 КМ) и инвалиди I и II категорије (13 КМ). Куповина јединствене мјесечне карте омогућена је за прве три категорије корисника, тј. за раднике (60,5 КМ), студенте, ђаке (40 КМ) и пензионере (21,5 КМ). Међутим, цијена јединствене мјесечне карте, у односу на мјесечну карту на групи линија, већа је за 33% до 54%, у зависности од категорије корисника.

Куповином сета од пет појединачних карата, посматрано у односу на појединачну карту купљену у аутобусу, кроз могућност њеног коришћења на било којој градској линији на којој превоз путника обавља превозник у чијим пословним просторијама је сет карата и купљен, остварен је одређени степен тарифне интеграције на дијелу мреже градских линија. Нешто већи степен тарифне интеграције остварује се куповином мјесечне карте на групи линија, јер корисницима градског аутобуског превоза омогућава коришћење услуге превоза на тачно одређеној групи линија, без обзира на то који превозник врши превоз путника. Значајно већи степен тарифне интеграције на укупној мрежи градских аутобуских линија остварен је увођењем јединствене дневне карте - јер важи за неограничен број возњи у току дана, на свим градским и двије приградске линије, као и увођењем јединствене мјесечне - јер важи на свим линијама градског аутобуског превоза, с тим да, за разлику од мјесечне карте на групи линија. Увођењем у систем карата јединствене дневне карте и јединствене мјесечне карте значајно се повећава се мобилност у јавном градском превозу и скраћује вријеме путовања, јер се пресједање обавља без куповине додатне карте.

Корисницима приградског аутобуског превоза омогућена је куповина појединачне карте у аутобусу, али не и куповина сета од пет карата и јединствене дневне карте. Цијена појединачне карте на мрежи приградских линија, на релацији дужине до 10 километара једнака је цијени појединачне карте на мрежи градских линија купљене у аутобусу (1,80 КМ). На релацијама чије се дужина креће у распону од 10 - 50 километара, цијена превоза возилима ЈГПП-а повећава се на сваких 5 километара у износу од 0,30 до 0,90 КМ. Тако ће путник, на релацији чија је дужина између 40 и 50 километара, услугу јавног превоза платити 5,80 КМ.

Такође, као и на мрежи градских линија, радницима, студентима и ђацима (укључујући ученике основних школа), пензионерима, дјеци погинулих бораца која похађају средњу школу или факултет, супругама погинулих бораца које нису пензионери и инвалиди I и II категорије омогућена је куповина мјесечне карте чија је цијена за одрђену категорију корисника, као и у случају појединачне карте, зависи од дужине релације. Међутим, за разлику од мјесечне карте на мрежи градских линија, мјесечна карта на мрежи приградских линија има релацијски карактер. Погодност куповине мјесечне карте у приградском превозу огледа се у томе што даје могућност коришћења и градског аутобуског превоза, али само на оним градским линијама на

којима превоз путника обавља превозник који је издао мјесечну карту у приградском превозу. На тај начин је, такође, остварен одређени степен интеграције на мрежи градских и приградских линија. Корисници мјесечне карте у приградском превозу, доплатном од 16,50 КМ, имају могућност коришћење ЈГПП-а на читавој мрежи градских линија, што додатно појачава интегрисаност укупне мреже аутобуских линија на подручју Града.

Табела 6: Асортиман аутобуских карата

| | Појединачна карата | | | Мјесечна карта | | |
|------------------|--------------------|----------------|--------------------------|-----------------|-----------------|---------------|
| | За једну вожњу | Повратна карта | Јединствена дневна карта | За једну линију | За групу линија | За све линије |
| Бања Лука | * | | * | * | * | * |
| Источно Сарајево | * | * | | * | | |
| Градишка | * | | | * | | |
| Зворник | * | | | | | |
| Требиње | * | | | | | |
| Добој | * | | | | | |
| Приједор | * | | | | | |
| Бијељина | * | | | | | |

Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС, цјеновници возних карата

За разлику од Града Бањалуке, ревизија је утврдила да је, на подручју већине градова, асортиман возних карата условљен карактеристикама конкретне линије и вољом превозника да аутобуски превоз на одређеној линији учини атрактивнијим. Такав приступ формирању понуде возних карата резултирао је стањем у којем је, на подручју осталих седам градова понуда карата засебна за сваку линију. Другим ријечима, понуда аутобуских карата је формирана на нивоу сваке појединачне линије. На подручју ових градова, не постоји могућност куповине аутобуске карте која би важила за вожњу на двије или више линија и/или за превоз аутобусима различитих превозника.

Резултати анализе доступних цјеновника возних карата у градском и приградском аутобуском превозу на подручју града Источно Сарајево откривају да се асортиман возних карата разликује у зависности од линије на којој се врши јавни аутобуски превоз путника као и то да не постоји њихова међусобна повезаност. Тако, на појединим линијама на подручју Града тарифну конструкцију сачињавају појединачне релацијске карте и различити типови мјесечних карата (студентска, ђачка, радничка, пензионерска), док је на одређеним линијама за све оне путнике који користе услуге ЈГПП-а доступна само једна врсте возне карте и то појединачна релацијска карта (нпр. линија *Соколац – Калиманићи*, дужине 31 km; *Соколац – Баре – Медојевићи*, дужине 28 km). На појединим линијама постоји могућност куповине повратне карте (нпр. *АС Пале – АС источно Сарајево*). Уз то, такође, на одређеним линијама (нпр. *Соколац – Касиндо*, дужине 64 km), уз појединачне релацијске, те повратне карте и то само за путнике који путују од *Пала до Дибриње*, односно од *Пала до Касиндо*, за дјецу до три године карта је бесплатна, док дјеца од 3-7 година плаћају 50% цијене карте.

Ипак, за разлику од Источног Сарајева и Градишке, на чијој мрежи линија понуду карата, уз појединачну, чини и мјесечна карта за једну линију, утврђено је да је на подручју Требиња, Добоја, Приједора, Зворника и Бијељине путницима који користе услуге ЈГПП-а понуђена куповина само једне врсте карте и то појединачна карта која

важи за једну возњу, што указује на потпуни изостанак интеграције мреже линија путем система аутобуских карата.

Дакле, поред осталог, утврђено је да, осим у Бањалуци, понуда возних карата не садржи јединствену појединачну/мјесечну карту која би олакшала путовање свим оним путницима који би услуге превоза користили на већем броју различитих линија (различитих превозника). Специфичност мјесечне карте, доступне путницима на линијама на подручју Бањалуке, Градишке и дјелимично Источног Сарајева, огледа се у томе што она гласи „на име“. То значи да мјесечну карту, у вријеме када корисник на чије име карта гласи нема потребе за ЈГПП-ом, не може користити друга особа, нпр. члан домаћинства, иако је услуга превоза плаћена за неограничен број возњи у току једног мјесеца. То може неповољно утицати на број путовања ЈГПП-ом и општу мобилност становника јер, у овом примјеру, члан домаћинства који нема купљену мјесечну карту може да одустане од путовања или да потребу за мобилношћу, уколико посједује путнички аутомобил, реализује на начин да ће предност дати путовању аутомобилом у односу на путовање аутобусом.

3.2.3. Начин и услови рада превозника

Својим одлукама о ЈГПП-у, градови су дефинисали одређене услове који превозници морају испуњавати за вршење превоза, а један од њих је да морају бити регистровани са сједиштем или пословном јединицом на подручју града, чиме се у одређеној мјери ограничава конкуренција и искључују други превозници који нису са територије тог града да обављају услугу ЈГПП-а. У шест од осам градова у својим одлукама о ЈГПП-а је као један од услова за избор превозника дефинисан на тај начин. У граду Зворнику, у одлуци о ЈГПП-у није дефинисано територијално ограничење, тј. услов да превозник мора бити регистрован са сједиштем или пословном јединицом на територији Града, али представници Града навели су да приликом јавног позива, у посматраном периоду, нису добијали пријаве од стране превозника из других ЈЛС. Град Бања Лука није на овакав начин дефинисао овај услов, већ је Правилником о јавном позиву за вршење ЈГПП-а на подручју града, дефинисао услове који превозници морају испуњавати да би могли обављати услугу превоза, а један од њих је искуство под којим се подразумијева да је превозник вршио ЈГПП лица најмање једну годину на подручју ЈЛС која има више од 150.000 становника.

Јавним позивом за вршење ЈГПП-а лица у градском и приградском саобраћају такође су дефинисани одређени критеријуми који превозници морају испунити да би могли конкурисати за избор у вршењу превоза лица. Град Требиње, за разлику од свих осталих градова, у складу са Одлуком о јавном конкурс за дојелу субвенција за превоз путника на начин који подразумијева дојелу субвенција превознику који понуди најмање учешће путника у укупној цијени превоза, сваке године расписује Јавни конкурс за дојелу субвенције за превоз путника у градском и приградском превозу на подручју Града. У циљу закључивања уговора о вршењу ЈГПП-а на територији града Требиње, један од услова за учешће на Јавном конкурс огледао се у томе да је, оквиру тендерске документације, превозник заинтересован за пружање услуге превоза требао достави и цијену превоза која је, као дио укупне понуде услуге аутобуског превоза, представљала критеријум за дојелу уговора о вршењу ЈГПП-а.

Иако је Законом о комуналним дјелатностима прописано да се ЈГПП-а, као дјелатност индивидулане комуналне потрошње, закључује уговором са привредним субјектима, ревизија се увјерила да таква пракса није заступљена у већини градова и да услуга вршења ЈГПП-а путника са превозницима није регулисана уговором.

Табела 7: Начин регулисања вршења ЈГПП-а са превозницима

| Начин регулисања ЈГПП-а | Бања Лука | Бијељина | Добој | Приједор | Градишка | Зворник | И. Сарајево | Требиње |
|-------------------------------------|-----------|----------|-------|----------|----------|---------|-------------|---------|
| Уговор | ДА | | | ДА* | | | | ДА |
| Рјешење о регистрацији редова возње | | | ДА | | ДА | ДА | ДА | |
| Овјерен ред возње | | ДА | | | | | | |

Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС, Уговори

Наиме, у три од осам градова (Бања Лука, Приједор и Требиње) вршење ЈГПП-а лица регулисано је уговором, док у градовима Добој, Градишка, Зворник и Источно Сарајево по окончаном поступку усклађивања и регистарције редова возње издаје се рјешење о регистрацији редова возње које представља основ превозницима за вршење ЈГПП-а путника.

У градовима у којима је са превозницима услуга о вршењу ЈГПП-а лица регулисана уговором, саставни дио уговора је и усклађен и регистрован ред возње са тим превозником. Такође у овим градовима, изузев Требиња, утврђени ред возње од стране надлежног органа града је саставни дио и јавног позива за вршење ЈГПП-а. У Граду Бијељини, превозницима се, након завршеног поступка усклађивања и регистрације, доставља само овјерен ред возње, што говори да услуга вршења превоза није била регулисана нити уговором као ни рјешењем о регистрацији редова возње. Постоје и случајеви (Град Приједор) да се након истека уговорне обавезе вршења услуге ЈГПП-а обавља даље без закључења новог уговора између Града и превозника, под истим условима који су важили за вријеме трајања уговора.

Такође, између градова постоје разлике у дужини трајања периода за који се обавља превоз путника од стране превозника. У три наведена града којима је превоз путника регулисан уговором, дужина трајања уговора износи седам година у Бањалуци, пет у Приједору, док се у Требињу уговор са превозницима закључује сваке године. У градовима гдје је превоз регулисан рјешењем о регистрацији редова возње дужина трајања периода за који се обавља превоз једнака је регистрационом периоду и износи пет година.

Анализом уговора утврђено је да се уговори са превозницима разликују по садржају и структури као и да садрже опште услове које превозник мора да испуњава, без дефинисања посебних услова, којим би се обезбиједиле информације о степену реализације уговорних обавеза и функционисању ЈГПП-а. Анализом уговора о вршењу ЈГПП-а лица на линијама градског и приградског превоза на групи линија, закљученог између Града Бања Лука и превозника утврђено је да по својој структури и садржају уговори садрже опште одребе као што су линије на којима ће се вршити превоз у уговореном периоду, рок вршења превоза, назив и регистарска ознака аутобуса са којим се врши превоз, усклађени и регистровани ред возње, ценовници аутобуских карата и остале обавезе у складу са Уговором и Одлуком о ЈГПП-а лица и ствари на подручју Града. Анализом уговора о вршењу ЈГПП-а на подручју града Требиња, закљученог између Града Требиња и превозника утврђено је да Уговор, поред наведених основних елемената (овјерен ред возње на одређеним путним правцима, ценовник достављен од стране превозника), садржи мјесечне износе субвенција који се додјељују превознику, као и обавезе надзорног органа у контроли превоза путника и друге обавезе превозника дефинисане уговором.

На потражњу за услугама ЈГПП-а утиче квалитет и старосна структура возног парка којима се врши ЈГПП путника. Нису ријетки случајеви да се поједина возила јавног градског превоза искључују из саобраћаја услед техничке неисправности, што утиче

на безбједност превоза у ЈГПП-ом саобраћају и додатно демотивише грађане да користе исте, а тиме и негативно утиче на потражњу за ЈГПП-а. Уговором о вршењу ЈГПП-а или неким другим актом није прописано које техничке услове возило (аутобус) мора испуњавати у погледу његове старости. У Уговору о вршењу ЈГПП-а лица на подручју града Бања Лука одређено да превозник може вршити замјене аутобуса другим аутобусом/аутобусима који не могу бити старији од утврђене просјечне старости аутобуса на Јавном позиву. На основу доступних података о старости аутобуса за превоз путника, просјечна старост возног парка износила је девет година у Требињу, 15 година у Бањалуци и Зворнику, 19 година у Градишци и преко 20 година у Источном Сарајеву.

Такође, одлукама о ЈГПП-у лица и ствари на подручју града предвиђено је да аутобус којим се врши превоз путника мора бити видно обилежен ознакама за информисање путника - табла са бројем и називом линије, цијена возних карата, казне за путнике затечене без одговарајућих возних карата, ред вожње за линију на којој аутобус врши превоз, графичка карта са мрежом линија те да су информативне поруке уочљиве корисницима градског и приградског превоза. Ревизија је утврдила да многа возила, којима се врши линијски превоз, не садрже информације за путнике као што су цијена возних карата, казне за путнике затечене без одговарајућих возних карата, ред вожње за линију на којој се врши превоз или су такве информације тешко уочљиве и/или читљиве за кориснике ЈГПП-а. Такође, у појединим градовима, одлукама о ЈГПП-у прописано је да у зимском периоду или у дане кад је вањска температура испод одређеног степена, аутобус прије изласка на линију мора бити адекватно загријан, али није прописано да мора бити и адекватно расхлађен у љетним периодима.

3.3. Надзор над функционисањем јавног превоза и извјештавање

Када су у питању активности ЈЛС у вези са надзором и контролом функционисања ЈГПП-а, у складу са законским прописима којима је регулисана област ЈГПП-а, одређене улоге у надзору над обављањем и функционисањем ЈГПП-а на територији ЈЛС имају организационе јединице надлежне за инспекцијске послове и послове комуналне полиције у оквиру ЈЛС. Мјере и активности саобраћајне инспекције и комуналне полиције у надзору над функционисањем ЈГПП-а, као и извјештавање о уоченим недостацима могу имати значајан утицај на функционисање ЈГПП-а, посебно посамтрано са аспекта његове редовности и поузданости, као и предузимања и провођења одговарајућих радњи на отклањању уочених недостатака и неправилности у циљу његовог унапређења.

3.3.1. Надзор и контрола над функционисањем јавног превоза

Одлуком о јавном превозу лица и ствари на подручју ЈЛС као посебним прописом којим ЈЛС, у складу са Законом о превозу у друмском саобраћају, уређује начин, организацију и вршење ЈГПП-а лица и ствари, дефинисано је да надзор над њеним провођењем врши надлежна саобраћајна инспекција и комунална полиција. Контрола извршења планираног реда вожње представља једну од кључних активности инспекцијских органа, која утиче на поузданост и редовност функционисања ЈГПП-а, као значајних елемената квалитета услуге превоза путника.

Саобраћајна инспекција

На основу података о броју проведених контрола саобраћајне инспекције у периоду 2016-2019. година²⁷ које је доставило шест од осам градова укупан број проведених контрола у области ЈГПП-а лица на нивоу шест градова износио је просјечно око 770 контрола годишње. Од тога броја највише контрола је проведено у Бањалуци, просјечно 700 контрола годишње или 90% од укупно проведених контрола у свим градовима. Незнатан број контрола проведених је осталим градовима, и то у Бијељини просјечно 29, у Зворнику 18, Источном Сарајеву 11, У Градишци 10 и у Требињу осам контрола.

Табела 8: Број проведених контрола саобраћајне инспекције у области ЈГПП-а у периоду 2016-2019. година

| РБ | Град/година | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----|------------------------|------|------|------|------|
| 1 | Бања Лука | 773 | 727 | 651 | 631 |
| 2 | Бијељина | 27 | 29 | 25 | 36 |
| 3 | Добој | - | - | - | - |
| 4 | Приједор | - | - | - | - |
| 5 | Градишка ²⁸ | - | - | 12* | 8* |
| 6 | Зворник | 6 | 19 | 22 | 26 |
| 7 | Источно Сарајево | 11 | 16 | 8 | 7 |
| 8 | Требиње | 6 | 12 | 7 | 5 |

Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС, Извјештаји

Анализом доступне документације и упитника, ревизија је утврдила да су се контроле саобраћајне инспекције у области ЈГПП-а у друмском саобраћају, у посматраним градовима, осим Бањалуке, претежно односиле на провјеру испуњености техничких услова за возача и возило те на контролу такси и нелегалног превоза. Осим у Бањалуци, изостао је значајнији обим контрола основних елемената превозне понуде (ред вожње, цијена превоза, аутобуска стајалишта). У доступним извјештајима/информацијама о ЈГПП-а као и извјештајима о раду инспекцијских органа на територији појединих градова наведени су, између осталог, и активности и резултати инспекцијског надзора и приоритети у вршењу контрола саобраћајних инспектора у области ЈГПП-а.

Тако се на подручју Града Бања Лука од укупног броја проведених контрола у области друмског саобраћаја, око 2/3 контрола одосило на ЈГПП-а, односно контролу аутобуса којима се врши линијски превоз лица у градском и приградском саобраћају са фокусом на контролу одржавања редова вожње. У Информацији о ЈГПП-у на подручју града Бања Лука наводи се да приликом планирања и вршења контрола у области друмског саобраћаја, саобраћајна инспекција даје приоритет превозу лица у градском и приградском саобраћају. Акцент инспектора је био на контролама редовности и уредности одржавања регистрованих редова вожње на линијама ЈГПП-а, провјери

²⁷ 2020. година није узета у анализу јер се број укупно проведених контрола у ЈГПП-у повећао у скоро свим градовима, а највећим дијелом се односио на контроле поштовања епидемиолошких мјера у вези са новонасталом ситуацијом проузроковане пандемијом вируса корона.

²⁸ Подаци о броју контрола саобраћајне инспекције града Градишка односе се на број проведених контрола у области ЈГПП-а лица и такси превоза (Извјештај о реализацији годишњег плана рада за 2018 и 2019. годину)

испуњености основних услова за рад превозника, укључујући и контролу рада такси службе, у смислу посједовања потребне документације за вршење превоза путника, као и визуелне провјере општег стања возила, односно његове техничке исправности. Представници града Бања Лука истакли су да превозници досљедно поштују извршавање редова вожње те да је у овом сегменту ЈГПП-а стање у великој мјери уређено. Активности саобраћајне инспекције на контроли поштовања одржавања планираних редова вожње довеле су до тога да се редови вожње-поласци у предвиђеном времену и обиму у највећем броју случајева извршавају. Одступање од реализације планираних редова вожње ријетко је и дешава се у случајевима насталим услед непредвиђених околности као што су радови на путу, саобраћајне незгоде или промјене у режиму саобраћаја на одређеним путним правцима, временске неприлике, и др. Приликом контроле одржавања редова вожње инспектори свакодневно врше и визуелну контролу техничке исправности возила те у случајевима гдје постоји основана сумња у техничку исправност, возило се упућује на ванредни технички преглед. По овом основу годишње се из саобраћаја искључи мали број возила. Поред наведених активности, саобраћајни инспектори града Бања Лука навели су да у вршењу надзора над функционисањем ЈГПП-а значајну пажњу посвећују стању и опремљености АС, као и прописаном истицању регистрованих редова вожње у циљу боље информисаности путника, у што се ревизија није увјерила приликом рада на терену и обиласка појединих локација АС. Такође, у извјештају није наведено, које су неправилности и недостаци уочени приликом контроле АС.

У граду Зворнику у области ЈГПП-а, посебан акценат у контролама стављан је на нелегалан превоз лица, контроли техничке исправности аутобуса и путничких моторних возила којим се врши ванлинијски превоз лица. Такође, поред ових активности, вршене су и провјере испуњености услова за вршење превоза у смислу запослености возача моторних возила као и посједовања извода лиценце и легитимације за возача као и испуњености техничко-експлоатационих услова возила којим се врши превоз.

У извјештајима о реализацији годишњег плана рада начелника/градоначелника и општинске/градске управе општине/града Градишка утврђено је да је приоритет контроле саобраћајног инспектора у јавном градском превозу био испуњеност одређених техничких услова који су прописани за возила и особље у погледу посједовања потребне документације. Како на подручју Град контроле ЈГПП-а у друмском саобраћају врши само један инспектор, контрола ЈГПП-а лица вршена је малом обиму. Контролом нису били обухваћени основни елементи квалитета превозне услуге, прије свега ред вожње.

У извјештајима о функционисању јавног градског превоза на подручју града Источно Сарајево не наводи се који су проблеми у функционисању ЈГПП-а, односно шта је све предмет контроле саобраћајног инспектора, већ је дат опис стања ЈГПП-а са приједлогом мјера за његово унапређење као и мјера за побољшање инспекцијског надзора. Тако се у Извјештају наводи да велика распрострањеност града и близина Кантона Сарајево као и велики број легалних и нелегалних учесника у јавном превозу, изискују потребу повећања капацитета саобраћајних инспектора града Источно Сарајево. Да би се унаприједио градски и приградски јавни аутобуски превоз са становишта задовољења грађана који користе овај вид превоза потребно је, поред побољшања надзора над функционисањем ЈГПП-а путника, увести и нове линије за које је потребно издвојити додатна финансијска средства.

За разлику од наведених градова, у Граду Требиње је Уговором о вршењу ЈГПП-а на подручју Града дефинисано да надзорни орган (радник из Одјељења за стамбено-комуналне послове) надлежан за контролу превоза, а која се односи на контролу

поштовања утврђених редова возње и поштовања усаглашеног Цјеновника карата на путним правцима. Такође, Уговором је дефинисано да надлежни саобраћајни инспектор врши контролу испуњености техничких и других прописаних услова за обављање превоза лица у складу са Законом о превозу у друмском саобраћају.

Комунална полиција

Анализа упитника и обављених интервјуа са представницима градских управа и комуналне полиције на терену, показала је да улога комуналне полиције у надзору и контроли функционисања ЈГПП-а као комуналне дјелатности, скоро и да не постоји у посматраним ЈЛС из узорка. У разговору са представницима комуналне полиције градова Бањалуке и Зворника, ревизија се увјерила у готово потпуни изостанак улоге комуналне полиције у обављању надзора над примјеном прописа који уређују ЈГПП-а лица у градском и приградском саобраћају. То потврђују и подаци из Упитника који се односе на комунални надзор над функционисањем ЈГПП-а, као и број проведених контрола, гдје је већина ЈЛС из узорка навела да надзор над функционисањем ЈГПП-а врши само одјељење/одсјек за инспекције, односно саобраћајне инспекције. Бијељина је једини град, у којем је према подацима из упитника, вршен комунални надзор у области ЈГПП-а, са акцентом на АС. Међутим, број и значај тих контрола је био занемарљив.

Један од разлога изостанка активности комунално-инспекцијског надзора у области ЈГПП-а лица произилази из чињенице да организационе јединице надлежне за послове ЈГПП-а, немају формиране евиденције о стању и пословима изградње, оджавања и коришћења објеката саобраћајне инфраструктуре. То у одређеној мјери може да утиче на планирање и провођење активности комунално-инспекцијског надзора и извјештавање о стању у области ЈГПП-а путника. Такође, непостојање одредби уговора о вршењу ЈГПП-а лица којима би се утврдиле надлежности и задаци органа ЈЛС у погледу праћења његове реализације може да представља један од разлога изостанка активности комуналне полиције у обављању комунално-инспекцијског надзора у области ЈГПП-а путника.

3.3.2. Извјештавање о стању и промјенама у систему јавног превоза

Обим и квалитет услуге у ЈГПП-у најчешће је детерминисан мрежом линија и аутобуских стајалишта, редовима возње, одређеним техничким условима који су прописани за возила и особље и цјеновником возних карата. Иако је према Закону о локалној самоуправи градоначелник дужан да редовно информисе скупштину о остваривању политике јединице локалне самоуправе, на примјерима градова Бањалуке, Градишке и Источног Сарајева, утврђено је да постоје разлике у садржају и структури докумената којима градоначелник информисе Скупштину града о стању у области ЈГПП-а. За остале градове, ревизији није презентована документација (информације, извјештаји) која би упућивала на упознавање Скупштине града са стањем у овој области.

Ревизија је утврдила да градоначелник Града Бањалуке, у форми засебног документа ("Информација о јавном превозу на подручју града Бања Лука"), једном годишње, подноси Скупштини Града на разматрање информацију о стању у ЈГПП-у. Обраду информације, на основу праћења и проучавања стања у области ЈГПП-а лица у извјештајном периоду, врше Одјељење за саобраћај и путеве и Одјељење за инспекцијске послове. Информација је структурирана на начин да су послови Одјељење за саобраћај и путеве и Одјељење за инспекцијске послове, кроз засебне подцјелине, одвојено приказани.

Анализом садржаја утврђено је да наведени документ, кроз приказивање информација и статистичких података о основним елементима транспортне понуде у јавном градском и приградском саобраћају (мрежа линија, аутобуска стајалишта, редови вожње, техничке карактеристике возила, цјеновник возних карата) те путем описа мјера и активности које су предузимане у циљу приближавања ЈГПП-а захтјевима грађана, односно описа промјена насталих на мрежи линија, укључујући и промјене у систему информисања путника, даје могућност сагледавања (промјена) стања и функционисања ЈГПП-а на подручју Града у извјештајном периоду. Такође, наведени документ обезбјеђује податке који указују на степен редовности и поузданости ЈГПП-а. С друге стране, у Информацији се углавном не наводе разлози за предузимање мјера и радњи нити се наводе њихови очекивани и/или остварени ефекти. Из документа се не може видјети да ли су предузимању мјера и радњи у систему ЈГПП-а претходиле одговарајуће анализе чији би резултати представљали основу за њихово доношење.

Као и у случају Града Бањалуке, утврђено је да градоначелник Града Градишке, такође, у форми засебног документа ("Информација о стању у јавном путничком превозу и такси превозу на подручју општине/града"), једном годишње, подноси Скупштини Града на разматрање информацију о стању у области приградског саобраћаја. Међутим, за разлику од Града Бањалуке, обраду информације врше Одјељење за комуналне и стамбене послове и Одјељење за привреду и пољопривреду²⁹.

Иако је у уводном дијелу Информације наведено да документ има за циљ упознавање Скупштине општине/града са проблематиком у области јавног путничког превоза, као и са досадашњим активностима које су предузете, као и онима које се намјеравају предузети у овој области, анализом његовог садржаја утврђено је да документ не обезбјеђује информације и податке у мјери у којој би довољно јасно указивали на стање и промјене настале у систему јавног путничког превоза у извјештајном периоду. Прецизније, једини сет податка који је наведен у Информацији односи се на број аутобуса, разврстан по превозницима који на подручју Града врше превоз путника у приградском саобраћају. Такође, Информација не садржи опис мјера и активности предузетих у извјештајном периоду, осим што је наведено да је Град путем субвенционисања дијела трошкова превозничких услуга одређеног број редова вожње омогућио да се редовно врши ЈГПП грађана, а посебно дијела ученика који похађају основну и ученика који похађају средњу школу. Међутим, Информација не садржи податке о износу субвенција, броју ученика и учешћу Града у цијени њиховог превоза, као ни податке о нерентабилним редовима вожње за које је, такође, додјељивана субвенција. На тај начин, није омогућено стицање довољно јасног увида у неопходност, односно оправданост проведене активности – додјеле субвенција.

Потребно је нагласити да Информацијом нису обухваћене активности контролних органа у овој области (саобраћајне инспекције) које би се, прије свега, односиле на контролу редовности и уредности одржавања регистрованих редова вожње на линијама приградског саобраћаја и контролу општег стања возила, као сегмента којим се утиче на ефикасност, поузданост и редовност аутобуског превоза. Истраживањем је утврђено да су активности контролно-надзорних органа у области ЈГПП-а саставни дио "Извјештаја о реализацији годишњег програма рада градоначелника и градске

²⁹Одјељење за привреду и пољопривреду је укључено у обарду јер Информација садржи дио који се односи на субвенционисање јавног путничког превоза на подручју Градишке.

управе Града Градишка³⁰. У наведеном Извјештају је наглашено да је саобраћајна инспекција, поред осталог, вршила контролу линијског превоза лица у друмском саобраћају као и контролу аутобуског стајалишта. Међутим, из описа provedних контрола запажа се да је саобраћајна инспекција вршила контролу превозника који врше ЈГПП лица и такси превоз на подручју града Градишка и то у дијелу који се односи на контролу документације прописане за возила и особље, али не и контролу кључних елемената транспортне понуде који би указивали на стање у јавном приградском превозу путника, прије свега на његову поузданост и редовност. При томе, током 2019. године извршено је осам контрола ЈГПП-а лица, превоза за властите потребе и такси превоза, а током 2020. године извршене су три контроле ЈГПП-а лица и ствари (без навођења да ли се ради о линијском или ванлинијском превозу).

Анализом достављене документације утврђено је да Одјељење за просторно уређење, саобраћај и стамбено-комуналне послове, а не градоначелник Града Источно Сарајево, једном годишње, обрађује и подноси Скупштини града на разматрање извјештај о стању у области ЈГПП-а у форми засебног документа под називом "Извјештај о функционисању јавног градског превоза на подручју града Источно Сарајево, са приједлогом мјера за побољшање". Иако се значајан дио Извјештаја односи на активности додјеле субвенција предузећима која врше превоз лица на подручју Града, Одјељење за привреду и друштвене дјелатности не учествује у његовој обради.

Анализом Извјештаја, посебно у дијелу који се односи на активности организације градског и приградског превоза, утврђено је да његов садржај углавном чини опис активности које се односе на поступак усаглашавања и регистрације редова возње и активности које се односе на суфинансирање одређених нерентабилних линија и полазака на појединим линијама. У дијелу који се односи на активности усаглашавања и регистрације редова воже Извјештај пружа информацију о превозницима заинтересованим за обављање ЈГПП-а на подручју Града. Међутим, уколико је у извјештајном периоду дошло до промјена у редовима возње, у смислу да је уведен нови или постојећи укинут, промјена се констатује, али се не наводи линија на којој је промјена настала нити се описује разлог који је промјену узроковао. Када су у питању активности финансирања одређених нерентабилних линија и полазка на појединим линијама Скупштина града је упозната са укупним износом финансијских средстава за ове намјене, промјенама у односу на претходну годину и њиховом расподјелом како на нивоу превозника, тако и на нивоу ЈЛС које су у саставу Града. Међутим, у Извјештају нису наведени називи линија које Град суфинансира нити су описане њихове основне карактеристике од значаја за додјелу финансијских средстава.

У Извјештају о функционисању јавног градског превоза на подручју града Источно Сарајево се, на основу обиласка терена те сугестија и примједби грађана на функционисање ЈГПП-а, констатује да је, уз буџетом предвиђена финансијска средства, стање у саобраћају задовољавајуће, а да при томе нису приказане основне карактеристике утврђеног стања (посматрано по основним елементима превозне понуде) нити су наведене најчешће примједбе и сугестије грађана.

Такође, потребно је нагласти да у Извјештају, као и у случају Градишке, нису обухваћене активности контролних органа у овој области (саобраћајне инспекције), већ је дата општа констатација по којој инспекција врши периодичне контроле превозника и о уоченим евентуалним недостацима и примједбама извјештавају

³⁰[http://www.gradgradiska.com > uploads > 2020/07](http://www.gradgradiska.com/uploads/2020/07) и [http://www.gradgradiska.com > uploads > 2021/06](http://www.gradgradiska.com/uploads/2021/06)

надлежно одјељење Града, а да при томе нису наведене информације или подаци о томе које је контролисан, учесталост контрола, који недостаци, неправилности и примједбе се најчешће појављују и сл., као основе за предузимање одређених радњи.

Извјештај, дакле, не обезбјеђује такав обим информација и податка који би омогућио стицање довољно јасног увида у стање и функционисање ЈГПП-а на подручју града Источно Сарајево, односно који би омогућио упознавање Скупштине града са основним проблемима у функционисању ЈГПП-а и њиховим узроцима. Такође, уочава се да одређена неусклађеност приједлога мјера за побољшање стања у наредном периоду са стањем у ЈГПП-у приказаним у Извјештају. Примјера ради, одређени број приједлога се односи на аутобуска стајалишта, а да у Извјештају није описано њихово стање и проблеми који се на њих односе, односно нису била предмет извјештаја.

За разлику од Града Бања Лука, чији извјештај садржи информације о податке о основним елементима транспортне понуде, те опис мјера и активности које су предузимане у циљу унапређења ЈГПП-а, документ којим градоначелник Градишке, односно Источног Сарајева годишње информише Скупштину града о стању у ЈГПП-у у значајној мјери се заснива на општим констатацијама, без навођења конкретних података и информација које би довољно јасно указивале на стање и проблеме у појединим сегментима ЈГПП-а. Утврђено је да у извјештајима Градишке и Источног Сарајева, поједини елементи транспортне понуде (аутобуска стајалишта, ценовник, редовност и учесталост превоза), од значаја за функционисање ЈГПП-а, нису заступљени, што отежава сагледавање стања и доношења мјера за његово унапређење.

У наведеним документима којима се извјештава о стању и функционисању ЈГПП-а углавном се не наводе разлози за предузимање мјера и радњи нити се наводе њихови очекивани и/или остварени ефекти. Такође, из документа се не може видјети да ли су предузимању мјера и радњи у систему ЈГПП-а претходиле одговарајуће анализе чији би резултати представљали основу за њихово доношење.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка на тему јавног линијског превоза путника у градском и приградском друмском саобраћају са циљем да испита начин управљања и функционисања јавног градског и приградског превоза путника.

На основу налаза ревизије, презентованих у претходним поглављима произилази основни закључак да **постојећи начин управљања јавним градским и приградским превозом путника не обезбјеђује ефикасно функционисање јавног превоза путника, те да постоји изражена потреба за унапређењем функционисања ове комуналне дјелатности.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1 У већем броју градова нису успостављене стратешке, организационе и управљачке претпоставке за успјешно функционисање јавног превоза путника.

Већи број градова није донио посебна стратешка документа или није у постојећим стратешким документима општег карактера утврдио стратешке правце развоја јавног градског и приградског превоза путника као битну претпоставку организације, функционисања и развоја јавног превоза путника.

Постојећи ресурси у јединицама локалне самоуправе нису организовани на начин који обезбјеђује успјешно управљање јавним превозом путника. Градови немају или не користе потребне управљачке механизме како би се унаприједило функционисање јавног линијског превоза путника. Није успостављена ефективна комуникација између органа градских управа у управљању јавним линијским превозом путника.

Градови не располажу подацима и информацијама потребним за успјешно управљање јавним градским и приградским превозом путника. Нису успостављене потпуне и поуздане евиденције и базе података које садрже податке и информације о броју путника који користе услугу јавног превоза, структури путника, доступности и приступачности јавног превоза, предузетим мјерама и активностима и њиховим резултатима и другим подацима и информацијама неопходним за успјешно управљање јавним превозом.

4.2 У посматраном периоду јавни градски превоз путника није био заступљен у свим градовима и одвијао се у неизмијењеним условима и околностима.

Јавни превоз путника у градском и приградском саобраћају организован је у шест од осам градова на територији Републике Српске, а у два града само у приградском саобраћају. У структури мреже линија јавног градског и приградског превоза путника доминирају линије приградског превоза са 3/4 од укупног броја линија.

Посматрани период карактеришу минималне промјене у организацији и функционисању јавног превоза путника. Број линија јавног градског и приградског превоза путника није се промјенио у односу на почетак посматраног периода, изузев два града у којима је дошло до смањења броја линија упркос израженом развоју, ширењу и урбанизацији градова. Остале промјене су се односиле на промјене у комуналној инфраструктури као што је изградња нових и уређење постојећих аутобуских стајалишта, као и промјене у цијенама аутобуских карата.

У већем броју градова и даље је присутна недовољна и неадекватна информисаност грађана о основним елементима понуде јавног превоза као што су информације о

броју линија, реду вожње, врстама, цијенама и начинима обезбјеђивања аутобуских карата итд.

4.3 Постојећи начин избора превозника за обављање јавног градског и приградског превоза и дефинисани услови рада, у већини градова, не осигуравају стабилност функционисања јавног градског и приградског превоза.

Иако је Законом о комуналним дјелатностима прописано да се обављање јавног градског и приградског превоза, као комуналне дјелатности, повјерава привредним субјектима уговором којим се регулишу међусобна права и обавезе, услуга вршења јавног превоза путника између града и превозника, у већини градова, није регулисана уговорима којим би се дефинисали права и обавезе превозника у вршењу услуга превоза. Обављање јавног превоза путника са превозницима регулисано је уговором у три града, док основ превозницима за вршење превоза путника представља рјешење о регистрацији редова вожње у четири града, а овјерен ред вожње у граду који приликом избора превозника не проводи конкурсну процедуру, односно не објављује јавни позив. Постојећи начин дефинисања услова рада превозника не осигурава стабилност функционисања јавног градског и приградског превоза путника у погледу редовности његовог одржавања.

Одлукама о јавном превозу лица и ствари јединица локалне самоуправе су утврђени услови који морају испуњавати превозници. Поједина возила којима се врши превоз путника, у одређеној мјери, не задовољавају критеријуме у погледу квалитета и безбједности превоза са аспекта њихове техничке исправности и опремљености, прилагођености појединим категоријама корисника, итд. Јавни превоз путника врши се аутобусима који су просјечно стари око 15 година, мада има јединица локалне самоуправе у којима је просјечна старост возног парка и преко 20 година.

4.4 Мјере и активности градских управа на управљању јавним градским и приградским превозом путника нису резултирале развојем јавног превоза, бољим коришћењем постојећих капацитета јавног превоза и повећањем броја корисника.

Градске управе нису у континуитету пратиле и анализирале функционисање јавног градског и приградског превоза путника и предузимале мјере и проводиле активности у циљу његовог унапређења. Улога градских управа углавном се сводила на редовне активности као што је избор превозника, усклађивање и регистрација редова вожње, и давање сагласности и овјера цијеновника возних карата.

Градске управе, изузев појединачних активности, нису предузимале значајне активности на развоју јавног превоза путника, осим израде студија о стању и потребама развоја јавног превоза путника у појединим градовима. Активности градских управа, у већини градова, нису довеле да бољег коришћења постојећих капацитета јавног превоза, повећања квалитета превозне услуге и броја корисника јавног превоза.

Активности на суфинансирању јавног превоза, односно средства на име субвенција у буџетима појединих градова служила су за суфинансирање дијела цијене аутобуске карте за одређене категорије корисника и помоћ превозницима за обављање превоза на нерентабилним линијама у циљу одржања постојећег броја корисника и тих линија. Постојећом висином цијене и скромним асортиманом карата, нису створени услови у којима би се јавном аутобуском превозу дала предност у односу на превоз путничким аутомобилом. Утврђено је да систем јавног превоза путника на подручју јединица локалне самоуправе, посматран са аспекта врсте и цијене возних карата доступних

корисницима, није интегрисан у мјери у којој би био стимулативан (атрактиван) у односу на коришћење путничког аутомобила.

4.5 Активности на плану контроле и извјештавања над функционисањем јавног градског и приградског превоза путника нису биле у функцији побољшања квалитета услуга превоза.

Превозници нису извјештавали надлежно одјељење градске управе о функционисању јавног превоза путника на линијама у њиховој надлежности, како би градске управе на тај начин обезбиједиле потребне податке и информације о организацији и функционисању јавног превоза путника. Извјештавање на релацији превозник-градска управа омогућило би сагледавања одређених проблема, потешкоћа и ризика као и предузимање мјера на плану унапређења функционалности јавног превоза и квалитета превозне услуге.

Извјештавање у оквиру градске управе није било орјентисано на праћење успјешности јавног превоза путника. Извјештаји од органа градске управе до градоначелника и скупштине града, у већини случајева, нису садржавали податке, информације и показатеље о уоченим проблемима и недостацима у функционисању јавног превоза са приједлогом мјера и активности за унапређење јавног превоза путника.

Активности инспекцијских органа, првенствено саобраћајне инспекције су биле различитог обима и интензитета, са малим бројем проведених инспекцијских контрола и без значајнијег утицаја на функционисање јавног превоза путника.

Активности комуналне полиције у погледу надзора над јавним превозом као комуналном дјелатношћу се нису проводиле или са минималним капацитетима без утицаја на функционисање ове комуналне услуге. Иако је релевантним законским прописима у овој области јасно дата надлежност комуналним органима у надзору над функционисањем јавног превоза као комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, улога и активности комуналне полиције у већини градова су потпуно изостале.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Проведена ревизија је показала да постоји простор и потреба за унапређењем јавног превоза путника у градском и приградском саобраћају у јединицама локалне самоуправе.

Препоруке се упућују градовима, односно свим јединицама локалне самоуправе које на својој територији имају организован јавни линијски превоз путника.

Провођењем ових препорука могуће је унаприједити функционисање јавног градског и приградског превоза путника као комуналне дјелатности и дјелатности од општег јавног интереса.

Потребно је да јединице локалне самоуправе:

5.1 У оквиру општих или посебних стратешко развојних докумената који се односе на јавни превоз у друмском саобраћају утврде стратешке правце развоја јавног градског и приградског превоза путника као посебне комуналне дјелатности и дјелатности од општег јавног интереса.

Јединице локалне самоуправе кроз активности стратешког планирања требају утврдити стратешке правце развоја, стратешке циљеве и одређења у погледу развоја јавног градског и приградског превоза путника, а у складу са општим стратешким и развојним циљевима и одређењима, економско финансијским могућностима, уважавајући просторно ширење и урбанизацију, техничко-технолошка достигнућа, и потребама и интересима друштвене-локалне заједнице, пословне заједнице и грађана.

Реализација стратешких циљева развоја јавног превоза путника треба да обезбиједи његово ефикасније функционисање, бољу приступачност и доступност јавног превоза за све грађане, а нарочито за одређене категорије становништва у циљу веће мобилности становништва, повећање безбједности саобраћаја, уз уважавање захтјева за рационално коришћење градских површина и унапређење заштите животне средине.

5.2 Успоставе и воде поуздане и ажурне евиденције и базе података као претпоставку успјешног управљања јавним градским и приградским превозом путника.

Јединице локалне самоуправе треба да успоставе и одржавају потребне евиденције и базе података које би садржавале потпуне, поуздане и ажурне податке и информације о организацији и функционисању јавног превоза путника. Евиденције и базе података потребно је користити у управљању јавним превозом путника и омогућити размјену података између организационих јединица градске/општинске управе.

Јединице локалне самоуправе ће успоставити размјену података и информација са превозницима како би се на тај начин омогућило квалитетније организовање и функционисање и успјешније управљање јавним превозом путника.

5.3 Анализирају начин организације и функционисања јавног градског и приградског превоза путника и на основу резултата анализе предузимају мјере и проводе активности у функцији успјешније организације и функционисања јавног градског и приградског превоза.

Потребно је да, јединице локалне самоуправе, коришћењем расположивих институционалних капацитета, анализирају постојећи начин организације и функционисања јавног превоза путника и на основу резултата анализе планирају и проводе мјере и активности на унапређењу функционисања јавног превоза те утврђују развојне потребе и могућности.

У складу са Законом о комуналним дјелатностима, потребно је услугу вршења превоза регулисати уговором између града и превозника, на начин да се уговором дефинишу права и обавезе уговорних страна, као и посебни услови, који би пружили информације о основним показатељима стања и функционисања јавног градског и приградског превоза путника.

Мјере и активности би се требале односити на преиспитивање постојеће мреже линија, реда вожње, врста и цијене карата, субвенција појединих катагорија корисника превоза, услова и начина избора превозника, информисања корисника јавног превоза, распореда и уређености комуналне и превозне инфраструктуре уз поштовање утврђених стандарда и норматива и локалних услова и околности. Мјере и активности проводити у складу са достигнутом степеном развоја јавног превоза путника, економско-финансијским могућностима и интересима и потребама друштвене-локалне заједнице и грађана. Ове мјере и активности комбиновати са другим мјерама које се односе на превоз и комуналне дјелатности како би се постигли синергијски резултати и ефекти.

Потребно је да јединице локалне самоуправе прате примјену мјера и провођење активности, успоставе индикаторе за мјерење успјешности, примјењују индикаторе успјешности и на тај начин мјере и оцјењују успјешност примјене мјера и провођења активности у функцији квалитета и корисничке орјентације јавног градског и приградског превоза путника.

5.4 Креирају асортиман возних карата кроз увођење различитих врста возних карата који ће повећати степен интеграције мреже аутобуских линија на подручју града, уз ниво цијене превоза који је стимулативан у односу на коришћење путничког аутомобила.

Креирање асортимана возних карата, уз омогућавање путницима да за приближно исту дужину плате исту цијену превоза као и дегресивности цијене по километру за путнике који се возе на дужим релацијама, те бенефициране цијене превоза за одређене категорије корисника потребно је заснивати на навикама постојећих корисника (дајући им већу могућност избора) и неопходности привлачења нових корисника. Врсте карата и цијена услуге јавног градског и приградског превоза, са аспекта корисника, треба да одговарају различитим превозним захтјевима (потребама), различитој мобилности по категоријама становника и њиховом различитом социјалном статусу и сл.

Уз успостављени систем возних карата и дефинисану цијену превоза, као елементе превозне понуде, потребно је, у складу са финансијским могућностима јединица локалне самоуправе, обезбиједити и одређена финансијска средства на име субвенција јавног превоза, у циљу повећања атрактивности јавног градског превоза и стварања услова за стабилност његовог функционисања.

5.5 Интензивирају активности на плану надзора над функционисањем јавног превоза путника и резултате надзора користе у функцији унапређења функционисања јавног градског и приградског превоза путника.

Активности надзора треба да представљају комбинацију инспекцијског и комуналног надзора. Јединице локалне самоуправе ће путем инспекцијског и комуналног надзора

обухватити све аспекте и активности јавног градског и приградског превоза путника. Јединице локалне самоуправе би требало да резултате инспекцијског и комуналног надзора користе у функцији унапређења јавног превоза путника. Потребно је да се врши периодично извјештавање градоначелника/начелника и скупштине града/општине о резултатима инспекцијског и комуналног надзора.

5.6 Извјештавање о функционисању и развоју јавног превоза путника проводе на начин који ће бити у функцији унапређења јавног градског и приградског превоза.

Надлежна одјељења градских/општинских управа треба да периодично извјештавају градоначелнике/начелнике и скупштине града/општине о функционисању и развоју јавног превоза путника. Извјештаји треба да обезбиједи информације о имплементацији стратешко развојног документа јединице локалне самоуправе, односно о развоју јавног превоза путника као и информације о текућем функционисању јавног превоза путника.

Извјештаји треба да презентују проблеме, потешкоће и ризике у функционисању јавног превоза, приговоре и примједбе корисника превоза, иницијативе и приједлоге корисника превоза, удружења грађана и привредника, проведене мјере и активности и њихови резултати, приједлози организационих јединица градске/општинске управе као и превозника. На тај начин би се обезбиједиле потребне информације доносиоцима одлука (градоначелник/начелник и скупштина града/општине) за доношење и провођење одлука које би унаприједиле квалитет, функционалност и корисничку оријентацију јавног превоза.

Поуздано и функционално извјештавање подразумијева и успостављање протока података и информација између превозника и градске/општинске управе.

Вођа ревизорског тима

Дарко Билић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

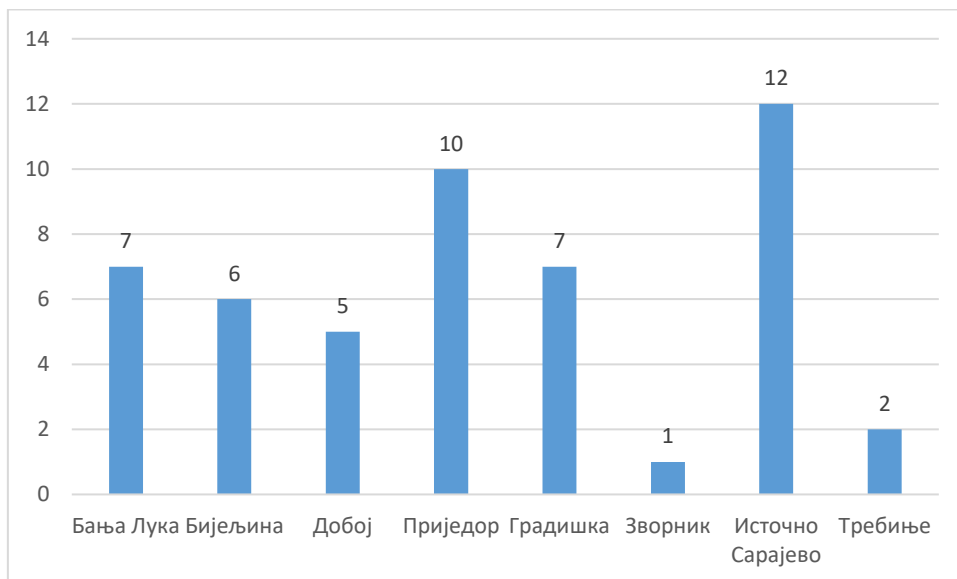
1. Устав Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
2. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 и 115/18)
3. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 97/16, 36/19)
4. Закон о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник Републике Српске“, број 47//17)
5. Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, број 124/11 и 100/17)
6. Закон о инспекцијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 18/20)
7. Закон о комуналној полицији („Службени гласник Републике Српске“, број 28/13)
8. Правилник о усклађивању и регистрацији редова возње („Службени гласник Републике Српске“, број 70/14 и 87/15)
9. Правилник о условима за изградњу и употребу аутобуских стајалишта („Службени гласник Републике Српске“, број 86/20)
10. Правилник о условима за рад и категоризацију аутобуских станица и терминала („Службени гласник Републике Српске“, број 06/18)
11. Стратегија транспорта Републике Српске за период 2016-2030. година (Службени гласник Републике Српске“, број 20/17)
12. Стратегија развоја града Бања Лука за период 2018-2027. година
13. План урбане одрживе мобилности града Бијељина 2020-2030.
14. Старатегија локалног развоја града Бијељина 2014 - 2023. (ревидирана за период 2019 -2023)
15. Смарт Мобилити план студија 2020-2035. година - Град Градишка
16. Стратегија развоја града Градишка за период 2019-2027. година
17. Стратегија интегрисаног развоја града Зворника за период 2018 - 2027. година
18. Правилник о усклађивању и регистрацији редова возње аутобуских линија на подручју града (Бања Лука, Зворник, Градишка, Источно Сарајево)
19. Правилник о кретеријумима, начину и поступку усклађивања и регистрације редова возње аутобуских линија на подручју града Добоја ("Службени гласник Града Добоја“, број 2/18)
20. Правилник о начину, критеријумима и поступку додјеле линија, усклађивања, овјере и регистрације редова возње на линијама градског и приградског превоза на подручју града Приједора ("Службени гласник Града Приједора“, број 13/18)

21. Правилник о начину, критеријима и поступку усклађивања и регистрације редова возње аутобуских линија на подручју града Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“, број 10/15)
22. Правилник о јавном позиву за вршење јавног градског и приградског превоза на подручју града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“, број 23/13 и 24/14)
23. Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Градске управе града Источно Сарајево ("Службене новине Града Источно Сарајево“, број 4/18)
24. Правилник о додјели финансијске помоћи нерентабилних линија јавног градског и приградског саобраћаја на подручју града Источно Сарајево ("Службене новине града Источно Сарајево", број 11/14)
25. Правилник о субвенционисању превоза ученика основних и средњих школа ("Службени гласника града Градишка", број 5/18 и 11/19)
26. Одлука о одобравању средстава на име субвенције за ћачке мјесечне карте у циљу превазилажења последица изазваних пандемијом вируса корона за септембар, октобар, новембар и децембар 2020. године ("Службени гласник Града Бања Лука" број 28/20)
27. Одлука о субвенцији превоза ученика („Службени гласник Града Зворника“, број 9/13, 11/17, 12/18, 9/19 и 10/20)
28. Одлука о јавном превозу лица и ствари на подручју ЈЛС (Бања Лука, Добој, Зворник, Источно Сарајево, Приједор)
29. Одлука о условима и начину обављања јавног превоза лица и ствари на подручју општине Градишка ("Службени гласник општине Градишка" број 5/18)
30. Одлука о начину и организацији јавног превоза лица и ствари на територији општине Бијељина ("Службени гласник општине Бијељина", број 24/11)
31. Одлука о успостављању градског и приградског превоза на подручју града Требиња ("Службени гласник Града Требиња" број 1/17)
32. Одлука о јавном конкурс за додјелу субвенција за превоз на подручју града Требиња ("Службени гласник Града Требиња" број 1/17)
33. Одлука о начину, организацији и условима за вршење јавног првоза лица и ствари на подручју града Требиња ("Службени гласник Града Требиња" број 4/18)
34. Наредба о утврђивању линија јавног градског и приградског превоза лица на подручју града Бања Лука, са даљинаром и одређеним минималним временом возње ("Службени гласник Града Бања Лука", број 45/14, 8/16 и 17/16)
35. Књига редова возње на подручју града (Бања Лука, Бијељина, Градишка, Добој, Источно Сарајево)
36. Даљинар са минималним временом возње (Градишка, Добој, Источно Сарајево)
37. Рјешења, уговори, споразуми, јавни огласи (позиви), записници, приговори, потврде, дописи, евиденције, извјештаји, информације, обавјештења и друга релевантна документација надлежних институција
38. Информација о јавном превозу на подручју града Бања Лука, август 2019. године

39. Извјештаји о функционисању јавног градског превоза на подручју града Источно Сарајево, са приједлогом мјера за побољшање (2019, 2020)
40. Извјештај о реализацији годишњег плана рада Начелника и Општинске управе општине Градишка (2018, 2019)
41. Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији града Пожаревца, Факултет техничких наука, Департман за саобраћај, (2019)

Прилог број 2

Графикон 2. Број превозника по градовима_Узорак (2020)



Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Прилог број 3

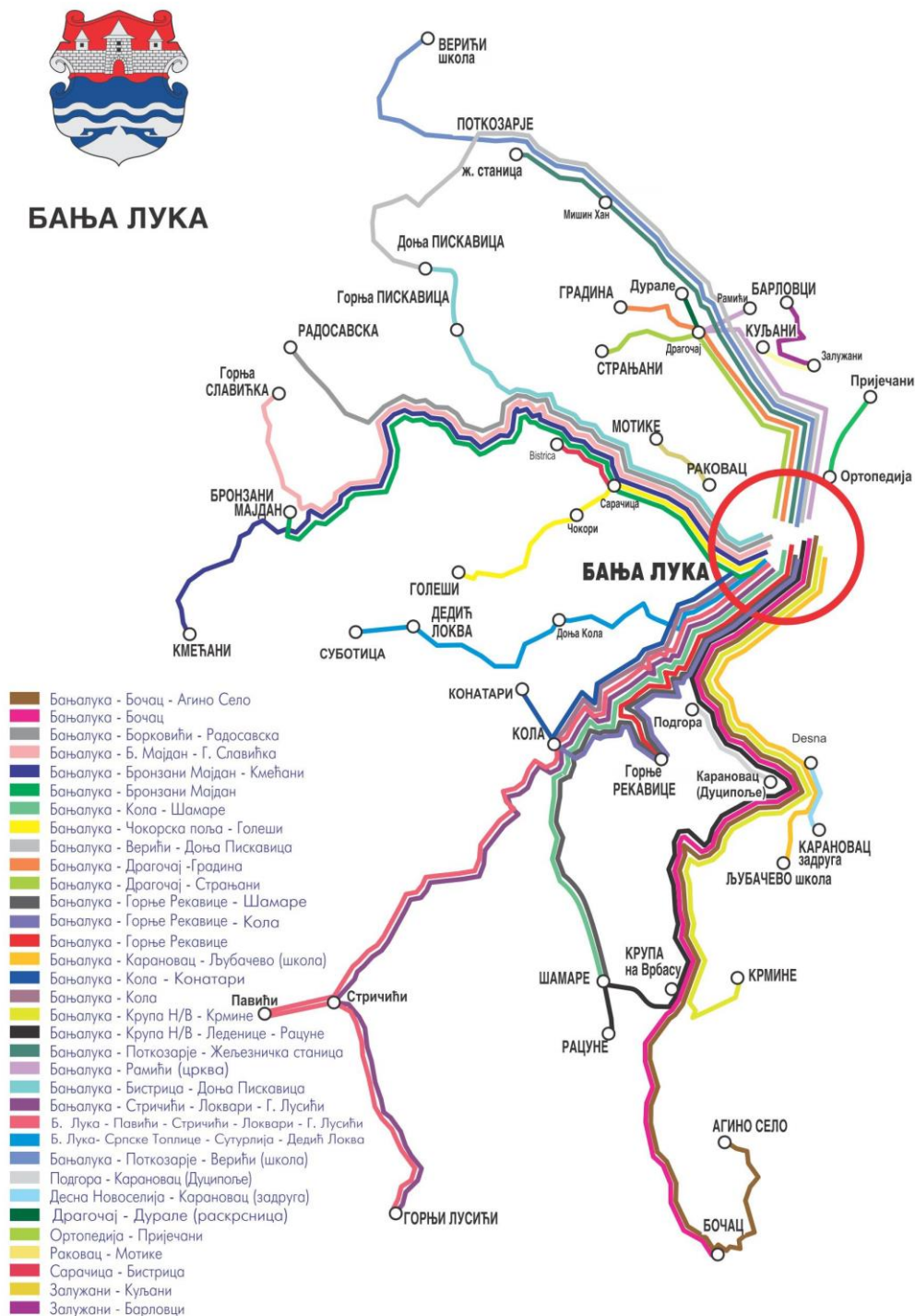
Слика 1: Графички приказ мреже линија ЈП-а путника у градском саобраћају на подручју града Бања Лука

МРЕЖА ЛИНИЈА ЈАВНОГ ГРАДСКОГ ПРЕВОЗА ПУТНИКА



Слика 2: Графички приказ мреже линија ЈГПП-а путника у приградском саобраћају на подручју града Бања Лука

МРЕЖА ЛИНИЈА ЈАВНОГ ПРИГРАДСКОГ ПРЕВОЗА ПУТНИКА



Прилог број 4

Табела 1. Број аутобуских стајалишта ЈГПП по ЈЛС у 2019. години

| РБ | Назив ЈЛС | Површина територије (km ²) | Број становника (процјена) | Број АС | Однос броја становника и укупног броја АС ЈП | Број АС на 1.000 становника |
|----------|---------------|--|----------------------------|--------------|--|-----------------------------|
| 1 | Бања Лука | 1.239 | 184.843 | 475 | 389 | 2,6 |
| 2 | Бијељина | 734 | 103.937 | 164 | 634 | 1,6 |
| 3 | Градишка | 762 | 47.491 | 283 | 168 | 6,0 |
| 4 | Добој | 648 | 59.802 | 231 | 259 | 3,9 |
| 5 | Зворник | 376 | 53.281 | 153 | 348 | 2,9 |
| 6 | И.Сарајево | 1.477 | 60.135 | 170 | 354 | 2,8 |
| 7 | Приједор | 834 | 78.334 | 660 | 119 | 8,4 |
| 8 | Требиње | 855 | 28.373 | 79 | 359 | 2,8 |
| 9 | Укупно | 6.924 | 616.196 | 2.215 | 278 | 3,6 |

Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС; Републички завод за статистику

Прилог број 5

Слика 1. Аутобуско стајалиште изван градске језгре_Град Бијељина



Слика 2. Аутобуско стајалиште непосредно у близини уже градске језгре_Град Бања Лука



Прилог број 6

Слика 1. Изглед првог "паметног" АС на подручју града Бања Лука



Прилог број 7

Анализа цијеновне конкурентности ЈГПП-а у Бањалуци и Требињу

Резултати анализе Цјеновника возних карата у градском аутобуском превозу, на подручју Бањалуке, показали су да на мрежи градских линија постоји једна тарифна зона - цијена карте иста без обзира на дужину вожње, што систем возних карата чини једноставним и лако разумљивим за кориснике. Међутим, резултати анализе Цјеновника сугеришу да "средња дужина вожње путника", као један од основних критеријума при дефинисању висине цијене аутобуске карте, није третиран на одговарајући начин, посебно ако се има у виду да је од 23 линије градског превоза, дужина 18 градских линија краћа од десет километара, а да је дужина 21 линије краћа од дванаест километар.

Ако се претпостави да је дужина релације путника, да би дошао до одредишне тачке, једнака просјечној дужини аутобуске линије³¹, која на мрежи градских линија у Бањалуци износи око девет километара, при цијени појединачне карте од 1,80 КМ, један километар вожње јавним градским возилом кошта 0,20 КМ. Уколико се путник одредјели за путовање аутомобилом, полазећи од цијене нафтних деривата³² од 2,21 КМ/л (просјечна цијена еуро дизела 2019. године) и потрошње аутомобила од 8 л/100 km, трошак горива (чије је учешће у укупним трошковима превоза путничким аутомобилом доминантно), за један километар вожње износи 0,177 КМ (8/100 km x 2,21КМ = 0,177 КМ/km), односно 1,60 КМ на релацији дужине девет километара. То значи да је цијена превоза градским аутобусом, у односу на трошак горива путничким аутомобилом, на релацији дужине девет километара, већа за 12,5%. Међутим, потребно је нагласити да је средња дужина вожње градским аутобусом најчешће краћа од половине укупне дужине одређене трасе (релације).

Табела 1: Поређење висине цијене аутобуског превоза по километру вожње путника

| | Бања Лука | Требиње |
|---|------------------------------------|------------------------------------|
| Субвенционисање ЈГПП | НЕ* | ДА |
| Дужина вожње путника | Цијена превоза по километру, КМ/km | Цијена превоза по километру, КМ/km |
| 4 километра | 0,45 | 0,125 |
| 10 километара | 0,18 | 0,05 – 0,10 |
| Трошак горива путничким аутомобилом за један километар (8 л/100 km) | 0,177 КМ/km | |

Извор: Обрада на основу цјеновника возних карата на подручју Бањалуке и Требиња и података о кретању цијене нафтних деривата.

*Град Бања Лука кроз утицај на Цјеновник, обезбјеђује повлаштену (бенефицирану) цијену мјесечне карте за седам категорија корисника.

Град Требиње годишње расписује Јавни конкурс за додјелу субвенције за превоз путника у градском и приградском саобраћају. Превоз путника на одређеној линији врши превозник који је на Јавном конкурсун понудио најмање учешће путника у укупној

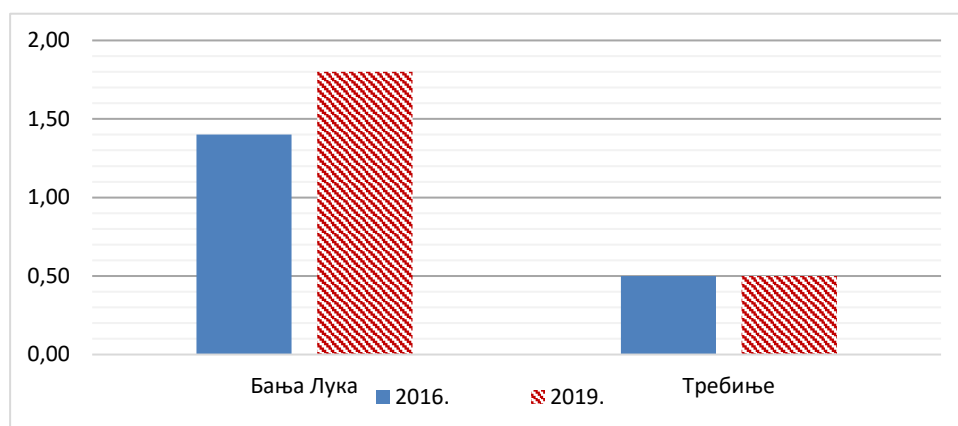
³¹ Дужина линија у градском превозу креће се у распону од 4,2 до 18,7 km.

³² <https://www.fmt.gov.ba/novosti/mjesečni-bilten-cijena-naftnih-derivata-januar-decembar-2020-godina.html>

цијени превоза КМ/км. Истовремено, превозник са најмањим учешћем путника у укупној цијени превоза остварује право на субвенцију. Таква политика субвенционисања ЈГПП-а резултирала је значајно нижом цијеном аутобуске карте у ЈГПП-у на подручју Требиња у одосу на Бањалуку. Тако, на линији *Требиње – Горица – Нудо* (укупне дужине 25 km), путник ће на релацији дужине до четири километра платити карту 0,50 КМ или 0,125 КМ/км, односно на релацији дужине до 25 километара платиће карту 1,50 КМ или 0,06 КМ/км. На линији *Требиње – Згоњево* (укупне дужине 11 km), путник ће на релацији дужине до осам километара платити карту 0,50 КМ или 0,0625 КМ/км, односно на релацији дужине до 11 километара платиће 1,00 КМ или 0,091 КМ/км. Пажњу привлачи Цјеновник возних карата на линији *Требиње – Засад – Мостаћи – Дражин До – Струјући* (укупне дужине 47 km), на којој ће путник, уколико је његова дужина вожње 10 километара, аутобуску карту платити 0,50 КМ или 0,05 КМ/км, односно 2,50 КМ или 0,053 КМ/км уколико је дужина вожње 47 километара.

Политика субвенционисање ЈГПП-а на бази најмањег учешће путника у цијени превоза резултирала је, не само нижом цијеном аутобуске карте у Требињу у односу на Бањалуку, већ и њеном вишегодишњом стабилношћу што је приказано на сљедећем графикону.

Графикон 1: Промјене у висини најниже цијене аутобуске карте у Бањалуци и Требињу, 2016-2019. година



Извор: ЈЛС, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС, цјеновници возних карата

Такође, анализа цјеновника возних карата на подручју града Требиња јасно је показала да је превоз аутобусом цјеновно конкурентнији у односу на путнички аутомобил (трошак горива 0,177 КМ/км). При томе, анализом закључених уговора о вршењу ЈГПП-а на подручју града Требиња утврђено је да се, у периоду 2016-2020. година, висина цијене појединачне аутобуске карте није мијењала. Цјеновна конкурентност ЈГПП-а у односу на путнички аутомобил, у околностима непромијењене цијене аутобуске карте, имала је позитивно дејство на обим тражње за услугом ЈГПП-а, тј. на обим путовања на подручју града Требиња.

Политика субвенционисања ЈГПП-а, која се огледала у непромијењеној цијени аутобуске карте на мрежи градских и приградских линија, под притиском раста цијене нафтних деривата и повећаних трошкова коришћења путничког аутомобила, доприносила је порасту тражње за услугом ЈГПП-а па је број првезених путника са 14,7 хиљада 2016. порастао на 17,1 хиљаду 2019. године, што представља раст од 16%.

