



Izveštaj revizije učinka

JAVNI LINIJSKI PREVOZ PUTNIKA U GRADSKOM I PRIGRADSKOM SAOBRAĆAJU

Broj: RU 002-20

Banja Luka, jul 2021. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME	5
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	10
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	11
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	11
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	12
1.3.4. Kriterijumi revizije	12
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	14
2.2. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije	15
2.3. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti	16
3. NALAZI.....	18
3.1. Pretpostavke za uspješno funkcionisanje javnog gradskog i prigradskog prevoza.....	18
3.1.1. Strateško planiranje i evidencije	18
3.1.2. Regulatorni okvir i institucionalni kapaciteti	19
3.1.3. Subvencionisanje javnog prevoza putnika.....	20
3.2. Osnovni elementi prevozne ponude i uslovi rada prevoznika	22
3.2.1. Mreža linija, autobuska stajališta i redovi vožnje	22
3.2.2. Cijena prevoza i vrste karata	31
3.2.3. Način i uslovi rada prevoznika.....	41
3.3. Nadzor nad funkcionisanjem javnog prevoza i izvještavanje.....	43
3.3.1. Nadzor i kontrola nad funkcionisanjem javnog prevoza	43
3.3.2. Izvještavanje o stanju i promjenama u sistemu javnog prevoza.....	46
4. ZAKLJUČCI.....	49
5. PREPORUKE	52
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	55

ZAKLJUČAK REVIZIJE

"JAVNI LINIJSKI PREVOZ PUTNIKA U GRADSKOM I PRIGRADSKOM SAOBRAĆAJU"

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju".

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li postojeći način upravljanja javnim prevozom putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u jedinicama lokalne samouprave doprinosi unapređenju njegovog funkcionisanja, povećanju kvaliteta prevozne usluge i boljoj iskorišćenosti raspoloživih resursa.

Jedinice lokalne samouprave su dužne da obezbijede obavljanje javnog prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju na svojoj teritoriji, kao komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, ali i vrste javnog linijskog prevoza putnika. Revizijom su obuhvaćene sve jedinice lokalne samouprave sa statusom grada u Republici Srpskoj.

Revizijom je obuhvaćen period od 2016. do 2020. godine.

Revizijom je utvrđeno da se postojećim načinom upravljanja javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika ne obezbjeđuje efikasno funkcionisanje javnog prevoza putnika, te da postoji potreba za unapređenjem funkcionisanja ove komunalne djelatnosti.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja svim jedinicama lokalne samouprave sa statusom grada.

Primjedbi na Nacrt izvještaja nije bilo.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, treba dostaviti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene jedinicama lokalne samouprave koje na svojoj teritoriji imaju organizovan javni linijski prevoz putnika.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Darko Bilić, vođa revizorskog i Vlado Vujanić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
JP	Javni prevoz
JGPP	Javni gradski i prigradski prevoz
JLS	Jedinica lokalne samouprave
KM	Konvertibilna marka
AS	Autobusko stajalište

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspolažemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju".

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li postojeći način upravljanja javnim prevozom putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u jedinicama lokalne samouprave doprinosi unapređenju njegovog funkcionisanja, povećanju kvaliteta prevozne usluge i boljoj iskorišćenosti raspoloživih resursa.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Na nivou Republike Srpske ne postoje strateški i planski dokumenti u oblasti javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u drumskom saobraćaju koji bi predstavljali jednu od osnova za izradu dugoročnih razvojnih dokumenata na nivou jedinica lokalne samouprave, na kojim bi se zasnivala organizacija i upravljanje javnim gradskim i prigradskim prevozom;
- Jedinice lokalne samouprave nemaju uspostavljene pouzdane i potpune evidencije i baze podataka o osnovnim karakteristikama i drugim pokazateljima stanja i funkcionalnosti sistema javnog gradskog i prigradskog prevoza;
- Javni gradski i prigradski prevoz putnika organizovan je i obavlja se u šest od osam gradova u Republici Srpskoj, i to: Banjaluci, Prijedoru, Doboju, Istočnom Sarajevu, Zvorniku i Trebinju, dok je u Bijeljini i Gradišci javni prevoz putnika organizovan samo u prigradskom saobraćaju;
- Na teritoriji osam gradova u Republici Srpskoj, 2019. godine, javni gradski prevoz se obavljao na 58 gradskih i 174 prigradske linije, ukupne dužine oko 5,5 hiljada kilometara, od čega se 1,1 hiljada kilometara odnosilo na gradske i 4,4 hiljade kilometara na prigradske linije. U strukturi mreže linija dominiraju prigradske linije, koje na nivou osam gradova, čine 3/4 ukupnog broja linija. Na 54 gradske i 156 prigradske linije realizovano je oko 13,7 miliona kilometara na godišnjem nivou, sa dosta ujednačenim brojem realizovanih kilometara na gradskim i prigradskim linijama. U posmatranom periodu, u većini gradova, nisu zabilježene promjene u broju i strukturi linija javnog gradskog i prigradskog prevoza;
- Posmatrano na nivou sedam gradova (bez Gradiške) broj korisnika javnog gradskog i prigradskog prevoza u 2011. godini iznosio je blizu 18 miliona, da bi na kraju 2019. godine bio manji za 3% ili za 0,6 miliona korisnika. Posmatrano prema učešću u ukupnom broju prevezenih putnika, Grad Banja Luka na čijem se području godišnje u prosjeku preveze oko 15 miliona putnika, učestvuje prosječno godišnje sa 65% u ukupnom broju prevezenih putnika na teritoriji Republike Srpske;
- Stepenu uređenosti velikog broja autobuskih stajališta je na relativno niskom nivou, naročito izvan uže gradske jezgre. Mnoge površine uz kolovoz, koje se koriste za ulazak i izlazak putnika iz autobusa, nisu obilježene horizontalnom i/ili vertikalnom saobraćajnom signalizacijom. Pored toga veliki broj stajališta ne posjeduje osnovne elemente u pogledu određene komunalne opreme kao njegovog sastavnog dijela na kojem bi se istakle osnovne informacije, koje se odnose na naziv stajališta, broj i naziv linije, izvod iz reda vožnje i slično;
- U većini gradova usluga vršenja javnog prevoza putnika sa prevoznicima nije regulisana ugovorom. U tri od osam gradova (Banja Luka, Prijedor i Trebinje)

vršenje javnog prevoza lica regulisano je ugovorima, dok osnov prevoznicima za vršenje prevoza putnika u najvećem broju slučajeva predstavlja rješenje o registraciji redova vožnje;

- Jedinice lokalne samouprave nisu provodile kontinuirane aktivnosti na identifikovanju ključnih razloga niske potražnje stanovništva za uslugama javnog gradskog i prigradskog prevoza i nisu vršile potrebne analize stanja i funkcionalnosti sistema javnog prevoza, na osnovu kojih bi planirale i preduzimale mjere na planu unapređenja sistema javnog prevoza putnika. Uloga jedinica lokalne samouprave u organizaciji i upravljanju javnim prevozom, u najvećem broju slučajeva, sastojala se od aktivnosti u vezi sa usaglašavanjem i registracijom redova vožnje sa prevoznicima i davanjem saglasnosti na predložene cijene karata od strane prevoznika;
- Aktivnosti inspeksijskih organa, prvenstveno saobraćajne inspekcije u nadzoru i kontroli nad funkcionisanjem javnog prevoza, provodile su se u malom obimu i bez značajnijeg uticaja na funkcionisanje javnog prevoza;
- Aktivnosti komunalne policije, u smislu nadzora i kontrole funkcionisanja javnog prevoza i njegovih pojedinih elemenata, praktično da se nisu provodile ili su svedene na minimum bez odgovarajućih efekata u cilju unapređenja javnog prevoza;
- Sredstva za subvencionisanje javnog prevoza bila su planirana u budžetima pet od osam gradova. Dodjela sredstava na ime subvencija prevoza vršila se prema različitim kriterijumima. Najvećim dijelom novčana sredstva bila su namijenjena za sufinansiranje dijela cijene karata učenike osnovnih i srednjih škola, dok su se dijelom dodjeljivala i prevoznicima za obavljanje prevoza na nerentabilnim linijama u cilju održavanja postojećeg broja korisnika i tih linija;
- Politikom subvencionisanja cijene javnog prevoza, usmjerenom na putnika, kroz visinu cijene vozne karte i njenu stabilnost, može se pozitivno uticati na obim tražnje za uslugom autobusnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju. S druge strane, postojeća visina cijene i skroman asortiman karata, kao i postojeći nivo integracije mreže linija ne obezbjeđuju uslove u kojima bi se javnom autobuskom prevozu dala prednost u odnosu na prevoz putničkim automobilom;
- Izvještavanje o stanju i funkcionisanju javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika nije bilo orjentisano na praćenje uspješnosti funkcionisanja javnog prevoza putnika. Izvještaji od organa gradske uprave do gradonačelnika i skupštine grada, u većini slučajeva, nisu sadržavali podatke, informacije i pokazatelje o funkcionisanju javnog prevoza, uočenim nepravilnostima i nedostacima, sa prijedlogom mjera i aktivnosti za unapređenje javnog prevoza putnika.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je zaključila da postojeći način upravljanja javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika ne obezbjeđuje efikasno funkcionisanje javnog prevoza putnika, te da postoji izražena potreba za unapređenjem funkcionisanja ove komunalne djelatnosti. U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- U većem broju gradova nisu uspostavljene strateške, organizacione i upravljačke pretpostavke za uspješno funkcionisanje javnog prevoza putnika;
- U posmatranom periodu javni gradski prevoz putnika nije bio zastupljen u svim gradovima i odvijao se u neizmijenjenim uslovima i okolnostima;
- Postojeći način izbora prevoznika za obavljanje javnog gradskog i prigradskog prevoza i definisani uslovi rada, u većini gradova, ne osiguravaju stabilnost funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza;

- Mjere i aktivnosti gradskih uprava na upravljanju javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika nisu rezultirale razvojem javnog prevoza, boljim korišćenjem postojećih kapaciteta javnog prevoza i povećanjem broja korisnika;
- Aktivnosti na planu kontrole i izvještavanja nad funkcionisanjem javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika nisu bile u funkciji poboljšanja kvaliteta usluga prevoza.

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke jedinicama lokalne samouprave, koje na svojoj teritoriji imaju organizovan javni linijski prevoz putnika, o neophodnim promjenama u samoj organizaciji i upravljanju javnim gradskim i prigradskim prevozom kako bi se unaprijedilo njegovo funkcionisanje. U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

- Jedinice lokalne samouprave, u okviru opštih ili posebnih strateško razvojnih dokumenata koji se odnose na javni prevoz u drumskom saobraćaju, treba da utvrde strateške pravce razvoja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika kao posebne komunalne djelatnosti i djelatnosti od opšteg javnog interesa;
- Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave i vode pouzdane i ažurne evidencije i baze podataka kao pretpostavku uspješnog upravljanja javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika;
- Jedinice lokalne samouprave treba da analiziraju način organizacije i funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika i na osnovu rezultata analize preduzimaju mjere i provode aktivnosti u funkciji uspješnije organizacije i funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza;
- Jedinice lokalne samouprave treba da kreiraju asortiman vozničkih karata kroz uvođenje različitih vrsta karata koji će povećati stepen integracije mreže autobuskih linija na području grada, uz nivo cijene prevoza koji je stimulativan u odnosu na korišćenje putničkog automobila;
- Jedinice lokalne samouprave treba da intenziviraju aktivnosti na planu nadzora funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika i rezultate nadzora koriste u funkciji unapređenja funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika;
- Jedinice lokalne samouprave izvještavanje o funkcionisanju i razvoju javnog prevoza putnika treba da provode na način koji će biti u funkciji unapređenja javnog gradskog i prigradskog prevoza.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Osnovna funkcija javnog gradskog i prigradskog prevoza (u daljem tekstu: JGPP) putnika kao komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa je pružanje usluga prevoza stanovništva na određenom području i zadovoljavanje jedne od njegovih osnovnih potreba za mobilnošću. Za veliki broj stanovnika, s obzirom na njihove finansijske mogućnosti, kao i određene kategorije korisnika (studenti, učenici, penzioneri, invalidi, stara lica, nezaposleni i sl.) JGPP često predstavlja i jedini oblik realizacije njihovih osnovnih potreba za mobilnošću, i kao takav je jedan od elementarnih djelatnosti neophodnih za funkcionisanje života u gradu i prigradskim naseljima.

Značaj JGPP-a ogleda se u kvalitetu prevozne usluge ovog sistema koji utiče na efikasnost i efektivnost svih proizvodnih, pratećih procesa i drugih aktivnosti ljudi, smanjenje zagušenja u saobraćaju, povećanje bezbjednosti saobraćaja, povećanje mobilnosti stanovništva, posredno utiče na racionalno korišćenje gradskih površina, brzine i kapacitet, unapređenje životne okoline u ukupnom gradskom transportnom sistemu i dr.³

Na stanje u saobraćaju, posebno u urbanim sredinama, značajno može da utiče ukoliko JGPP nije organizovan na takvom nivou da bi ga mnogi stanovnici naseljenog mjesta mogli koristiti. Pitanja organizacije i funkcionisanja JGPP-a, njegovog kvaliteta, starosne strukture, tehničke ispravnosti i opremljenosti vozila za prevoz putnika, popunjenosti kapaciteta, dostupnosti svim kategorijama stanovništva, uređenosti i bezbjednosti autobuskih stajališta (u daljem tekstu: AS), cijene koštanja usluga prevoza česta su tema medijskih članaka⁴.

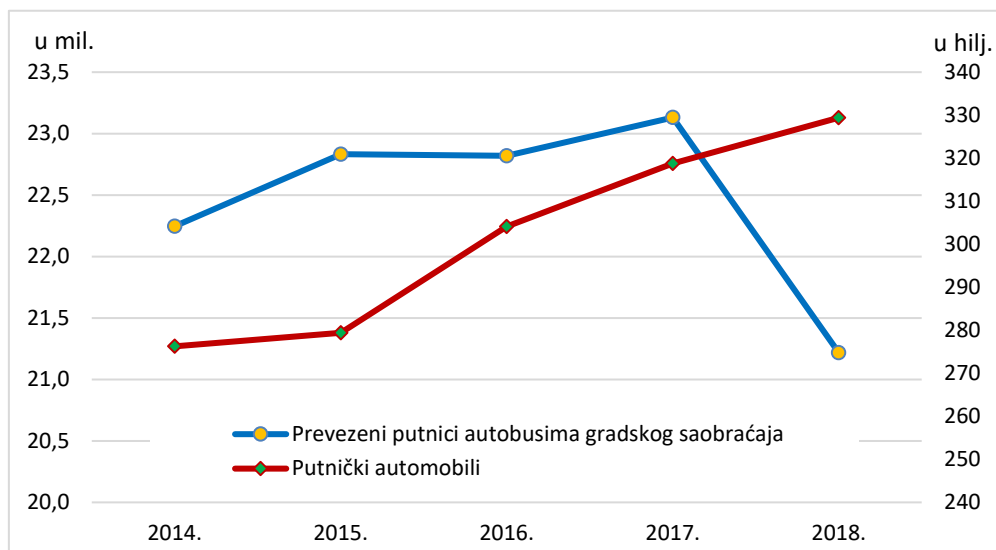
U velikom broju slučajeva u putničkim automobilima ima jedna ili eventualno dvije osobe, odnosno, jako je puno primjera kada u automobilu ima samo vozač. To sugeriše da mnogi stanovnici prednost daju putovanju automobilom u odnosu na putovanje autobusom, odnosno da je potražnja stanovništva za putovanja autobusom na relativno niskom nivou.

U prilog tome, govore i podaci Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske koji pokazuju da je u 2018. godini ukupan broj prevezenih putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS), iznosio 21,22 miliona i da je u odnosu na 2014. godinu manji za milion putnika ili oko 5%, dok je istovremeno zabilježen porast broja putničkih automobila za 53.000 ili 20% na kraju 2018. godine u odnosu na 2014. godinu.

³ Koncept regionalne integracije sistema javnog prevoza putnika u Republici Srbiji, <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>

Grafikon 1: Kretanje broja registrovanih putničkih automobila i prevezenih putnika u periodu 2014-2018. godina



Izvor: Republički zavod za statistiku RS, Bilten – Saobraćaj i veze (2019)

Predstudijska ispitivanja pokazala su da potražnja stanovništva za uslugama JGPP-a opada i da se broj korisnika usluga JGPP-a u većini posmatranih jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) smanjuje, naročito u prigradskom saobraćaju. Prema izjavama predstavnika gradskih uprava, procjena je da oko 10% stanovništva koristi JGPP na teritoriji JLS obuhvaćenih revizijom. Niska potražnja za putovanjima autobusima JGPP-a posljedica je i nedovoljne tehničke prilagođenosti (opremljenosti) autobusa svim kategorijama stanovnika (invalidi, djeca u dječijim kolicima). Takođe, niska potražnja za putovanjima autobusima JGPP-a, nerijetko reflektovana u vidu polupraznih autobusa, naročito u određenim dijelovima dana, pored ostalog, prouzrokovana je i relativno velikom udaljenošću te nedovoljnim brojem, stepenom uređenosti i bezbjednosti postojećih AS.

U okolnostima širenja i porasta naseljenosti gradskih jezgri, što implicira i povećan broj putovanja i veću opštu mobilnost stanovnika s jedne strane, te nedovoljno brzog razvoja saobraćajne infrastrukture i nepromijenjenog broja i/ili dužine linija JGPP-a s druge strane, raste i prosječno vrijeme putovanja potencijalnog korisnika usluga JGPP-a i drugih učesnika u saobraćaju, što može da utiče na raspodjelu putovanja prema vidovima prevoza.

Raspodjela putovanja prema vidovima prevoza, osim strukture mreže JGPP-a, pod uticajem je i drugih faktora kao što su kvalitet usluge i tarifna politika, prije svega visina cijene autobuske karte. Tarifni sistem može biti i dodatno destimulativan sa aspekta korišćenja JGPP-a u gradskom saobraćaju iz razloga što je ista cijena karte bez obzira na dužinu relacije na kojoj se putnik prevozi ili je potrebna kupovina većeg broja karata da bi korisnik stigao na krajnje odredište.

Problem organizacije JGPP-a putnika na lokalnim područjima ogleda se u nemogućnosti organizovanja kvalitetnog sistema JGPP-a u svim, a naročito u manjim i slabije razvijenim JLS, zbog postojećeg administrativno-teritorijalnog rasporeda, mogućnosti, potreba i institucionalnih kapaciteta samih JLS. Ukazuje se na nedovoljnu angažovanost velikog broja JLS na provođenju mjera i aktivnosti kako bi se unaprijedio postojeći sistem JGPP-a i povećala njegova iskorišćenost i broj korisnika.

Glavni problem za JLS je kako omogućiti da JGPP funkcioniše efikasno na određenom području i kako postići zadovoljavajući obim i nivo kvaliteta prevozne usluge. Postojeći koncept upravljanja sistemom JGPP-a putnika u JLS predstavlja prepreku efikasnom

funkcionisanju JGPP-a i ima brojne nedostake koji se ogledaju prije svega u neadekvatnim organizacionim, finansijskim, kadrovskim i drugim kapacitetima JLS.

Predstudijska ispitivanja su pokazala da osnovni problemi u funkcionisanju JGPP-a u većini gradova proizilaze iz slabe organizacije i upravljanja sistemom JGPP-a, a koja se ogleda u nepostojanju strateških akata i opredjeljenja organa lokalne samouprave sa jasno definisanim ciljevima, mjerama i aktivnostima za unapređenje stanja u oblasti JGPP-a putnika, ograničenoj dostupnosti i pristupačnosti JGPP-a svim kategorijama stanovništva, neusaglašenosti prevoznih zahtjeva, neusklađenosti i nedovoljnoj iskorišćenosti prevoznih kapaciteta, nepovoljnoj starosnoj strukturi, opremljenosti i kvalitetu voznog parka, smanjenom komforu i bezbjednosti putnika, nedovoljnom stepenu uređenosti i bezbjednosti AS, nedovoljnoj informisanosti putnika, neadekvatnom inspekcijском nadzoru i kontroli, postojećim tarifnim sistemima i načinima kupovine i naplate autobuskih karata, kao i neriješenom pitanju finansiranja JGPP-a.

Kako je saobraćajna mreža urbanih sredina sve više preopterećena zbog nedovoljnog kapaciteta, ograničenih prostornih i ekonomskih resursa, sazrijeva i svijest, kako stručnjaka tako i lokalne zajednice, da javni gradski prevoz putnika postaje sve značajniji način obezbjeđivanja (dnevne) mobilnosti stanovnika unutar ili između naseljenih mjesta. Projektovanje kvalitetnog i efikasnog sistema JGPP-a donosi mnogobrojne koristi za JLS, ali i RS u cjelini, od rasterećenja saobraćajnica, smanjenja saobraćajnih gužvi i zagušenja u saobraćaju, povećane mobilnosti stanovništva i bezbjednosti saobraćaja, preko smanjenja zagađenja vazduha i životne sredine.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka je upravljanje javnim linijskim prevozom putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u JLS, sa fokusom na njegovo funkcionisanje.

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li postojeći način upravljanja javnim prevozom putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u jedinicama lokalne samouprave doprinosi unapređenju njegovog funkcionisanja, povećanju kvaliteta prevozne usluge i boljoj iskorišćenosti raspoloživih resursa.

Pristup u ovoj reviziji je bio kombinacija problemskog i pristupa orijentisanog na rezultate usmjerene na efikasno upravljanje i funkcionisanje JGPP-a. Revizija je svoja ispitivanja primarno usmjerila na identifikaciju osnovnih uzroka problema u funkcionisanju JGPP-a na području gradova.

U skladu sa tim, osnovno revizijsko pitanje na koje se tražio odgovor u ovoj reviziji učinka glasi:

Da li se postojećim načinom upravljanja javnim prevozom putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u jedinicama lokalne samouprave obezbjeđuje njegovo efikasno funkcionisanje?

U okviru ovog osnovnog pitanja revizijska ispitivanja su bila usmjerena na sljedeća tri pitanja:

1. Da li su uspostavljene pretpostavke za uspješno funkcionisanje javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u jedinicama lokalne samouprave?
2. Da li se planiraju osnovni elementi prevozne ponude u javnom gradskom i prigradskom prevozu putnika i definišu uslovi rada prevoznika?
3. Da li je uspostavljen adekvatan način kontrole i izvještavanja o funkcionisanju javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

U ovom poglavlju dati su obim revizije i ograničenja, uzorak i način izbora uzorka, izvori revizijskih dokaza, metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza i kriterijumi revizije.

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Ova revizija se isključivo bavila pitanjem javnog linijskog prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju. Ispitivanja revizije su bila prvenstveno usmjerena na gradove u RS u čijoj su nadležnosti organizacija i upravljanje javnim linijskim prevozom putnika u gradskom i prigradskom drumskom saobraćaju te obaveze i odgovornosti glavnih učesnika u sistemu i aktivnosti koje provode u cilju efikasnijeg upravljanja i funkcionisanja JGPP-a, održanja postojećeg broja i privlačenja novih korisnika usluga JGPP-a.

Imajući u vidu teritorijalnu rasprostranjenost i različit nivo razvijenosti JLS koje upravljaju sistemima JGPP-a, ograničene institucionalne kapacitete, finansijske, materijalne i ljudske resurse, unapređenje sistema JGPP-a putnika u drumskom saobraćaju predstavlja veliki upravljački izazov za sve lokalne zajednice i druge nadležne institucije u ovoj oblasti.

Podaci i informacije o stanju, karakteristikama, načinu organizacije i upravljanja, kao i funkcionisanju JGPP-a i njegovom finansiranju, prikupljeni su od svih JLS sa statusom grada na teritoriji RS, odnosno gradova Banja Luka, Prijedor, Gradiška, Doboje, Bijeljina, Zvornik, Trebinje i Istočno Sarajevo, u kojima su se vršila detaljnija ispitivanja radi pronalazjenja odgovora na postavljena revizorska pitanja, kako bi se na taj način formirala potpuna i jasna slika o načinu organizacije i funkcionisanja JGPP-a u gradovima na teritoriji RS i identifikovali ključni problemi i njihovi uzroci u ovoj oblasti.

Fokus revizije je bio usmjeren na ispitivanje funkcionisanja određenih elementa ponude prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju, u cilju zadovoljenja potreba građana za prevozom. Takođe, aktivnosti revizije su bile usmjerene i na ispitivanje postojanja i provođenja mjera i aktivnosti navedenih gradova na planu efikasnijeg funkcionisanja JGPP-a i povećanja iskorišćenosti postojećih kapaciteta JGPP-a.

Revizijom je obuhvaćen period od pet godina i to od 2016. do 2020. godine za koji su posmatrani i generalni pokazatelji stanja i promjena u JGPP-u po gradovima u RS i vršena detaljnija ispitivanja u ovoj oblasti.

U analizama promjene trendova i strukture potražnje za uslugama JGPP-a, određenim aktivnostima JLS sa statusom grada u posmatranom periodu, pojedini podaci, za 2020. godinu, kao što su podaci o broju prevezenih putnika, broju provedenih inspekcijskih kontrola, sufinansiranju JGPP-a i drugi statistički pokazatelji, nisu bili korišćeni, iz razloga što 2020. godine JGPP nije funkcionisao jedan period, kao i da se isti obavljao i odvijao u smanjenom obimu i ograničenim kapacitetima usljed pandemije prouzrokovane virusom Covid-19.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci, činjenice i informacije, prikupljeni u svrhu davanja odgovora na postavljena pitanja ove revizije, zasnivali su se u najvećem dijelu na podacima, informacijama i dokumentima pribavljenima od JLS sa statusom grada. Određeni podaci i informacije dobijeni su i od predstavnika prevoznika koji vrše uslugu JGPP-a putnika i Republičkog zavoda za statistiku RS.

Podaci i informacije od navedenih JLS prikupljeni su iz različitih izvora kao što su: strateški dokumenti, zakonski i podzakonski akti, budžeti, plansko-programski dokumenti, studije i projekti koji se odnose na JGPP, ugovori sa prevoznicama, evidencije o stanju i

karakteristikama sistema JGPP-a (red vožnje, mreža linija, prevoznici, vozila, cijene karata, finansiranje, subvencije, broj prevezenih putnika i dr.), kao i izvještaji o radu i drugih potrebnih dokumenata.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Prikupljanje potrebnih informacija je vršeno preuzimanjem i pregledom dokumentacije, putem intervjua sa odgovornim licima, putem upitnika koji su, po zahtjevu revizije, popunjavale gradske uprave gradova obuhvaćenih revizijom, posmatranjem određenih aktivnosti, procesa i procedura koje se odnose na organizaciju i funkcionisanje JGPP-a u JLS, studijama slučaja i drugim metodama.

Intervjui su obavljani sa predstavnicima JLS obuhvaćenih uzorkom, odgovornim za poslove JGPP-a i predstavnicima prevoznika.

Metode koje su se primjenjivale u analizi prikupljenih podataka odnosile su se na analizu dokumentacije, analizu upitnika i intervjua, metode analize i sinteze, komparativne metode, statističke analize i obrade podataka, kao i analize studije slučaja.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom pribavljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, te korišćenjem definisanih kriterijuma formirani nalazi i zaključci revizije.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Revizija je za ocjenu i zaključivanje o nalazima, proisteklim iz provedenih ispitivanja, koristila različite kriterijume u zavisnosti od vrste revizorskog pitanja i uloga i obaveza JLS u oblasti JGPP-a putnika. Kriterijumi su bili bazirani na strateškim opredjeljenjima, opštim zahtjevima za dobro upravljanje i identifikovanim dobrim praksama u JLS, odnosno obaveza da se prilikom obavljanja poslova, među kojima i poslova na organizaciji i upravljanju sistemom JGPP-a, JLS rukovode principima ekonomičnosti i efikasnosti.

Polazni kriterijumi u ovom istraživanju zasnovani su na regulatornom okviru kojim je uređena oblast JGPP-a. JLS je dužna da na svojoj teritoriji organizuje, odnosno obezbijedi uslove za obavljanje gradskog i prigradskog prevoza lica kao vrste javnog linijskog prevoza lica i komunalne djelatnosti od posebnog javnog intertesa. Za formiranje nalaza revizije, kao odgovora na definisana revizorska pitanja, korišćeno je više kriterijuma zasnovanih na ključnim zahtjevima u sistemu javnog linijskog prevoza putnika koji se, prije svega, ogledaju u obavezi JLS da na svojoj teritoriji obezbijede efikasan JGPP.

Da bi se postiglo značajnije unapređenje funkcionisanja i efikasnosti sistema JGPP-a neophodno je imati uspostavljen adekvatan sistem nadzora i kontrole funkcionisanja JGPP-a, praćenja i analize osnovnih pokazatelja stanja JGPP-a, identifikacije prostora za unapređenje u cilju podizanja nivoa kvaliteta prevozne usluge, povećanja broja korisnika i iskorišćenosti postojećih kapaciteta JGPP-a. U tom smislu definisani su sljedeći kriterijumi revizije:

- Postojanje i realizacija strateških i planskih dokumenata za unapređenje JGPP-a;
- Uspostavljeni su institucionalni kapaciteti sa definisanim ulogama, nadležnostima i odgovornostima glavnih učesnika u organizaciji i upravljanju sistemom javnog linijskog prevoza putnika na području JLS;
- Definisani su osnovni elementi kvaliteta usluge JGPP-a putnika (mreža linija i AS, redovi vožnje usklađeni za zahtjevima i potrebama korisnika JGPP-a, adekvatna informisanost o stanju i promjenama u sistemu JGPP-a);

- Postojanje stabilnih izvora finansiranja potrebnih za nesmetano funkcionisanje JGPP-a i ostvarivanje željenog nivoa kvaliteta prevozne usluge;
- Postojanje evidencija i baza podataka o osnovnim pokazateljima stanja i funkcionisanja JGPP-a i njihovo korišćenje u planiranju i provođenju mjera i aktivnosti za uspješno upravljanje JGPP-om;
- Na osnovu provedenih analiza i evaluacija preduzimaju se mere i aktivnosti i postižu rezultati kojima se obezbjeđuju efikasnije funkcionisanje JGPP-a. To podrazmijeva bolju iskorišćenost postojećih kapaciteta JGPP-a, kvalitetniju uslugu, pokrivenost i dostupnost JGPP-a u interesu građana i drugih učesnika u sistemu JGPP-a;
- Postojanje i primjena jasnih procedura u vršenju nadzora nad funkcionisanjem JGPP-a i realizacijom obaveza prevoznika i njegovog izvještavanja, postojanje evidencija o uočenim nepravilnostima i nedostacima u funkcionisanju JGPP-a, kao i aktivnosti na njihovom otklanjanju;
- Stavovi i očekivanja (potencijalnih) korisnika usluga JGPP-a.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

- 1 Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na oblast organizacije i funkcionisanja JGPP-a. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije te izvore i metode prikupljanja i analize podataka.
- 2 Opis predmeta revizije** – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast JGPP-a lica u gradskom i prigradskom saobraćaju.
- 3 Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 Preporuke** – date su preporuke čija bi primjena od strane JLS trebala da obezbijedi bolje funkcionisanje JGPP-a u JLS.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozima koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Javni prevoz (u daljem tekstu: JP), prema Zakonu o prevozu u drumskom saobraćaju⁵, predstavlja prevoz lica i stvari uz naknadu, koji je pod jednakim uslovima dostupan svim korisnicima. Prema teritorijalnom značaju, JP se dijeli na republički (međugradski) prevoz i prevoz na teritoriji JLS. Republički prevoz jeste JP lica i stvari između dvije ili više JLS na teritoriji RS i u nadležnosti je resornog ministarstva. JP na teritoriji jedne JLS vrši kao linijski i vanlinijski i odnosi se na prevoz lica i stvari u gradskom i prigradskom saobraćaju.

Gradski prevoz podrazumijeva JP lica i stvari koji se obavlja u okviru jednog naselja na teritoriji JLS. Prigradski prevoz podrazumijeva JP lica i stvari koji se vrši između dva ili više naselja na teritoriji JLS, a koja su označena tablama naseljenog mjesta. Prema tome, JGPP često se definiše kao prevoz putnika unutar naseljenih mjesta ili između naseljenih mjesta na teritoriji JLS, a koji obuhvata: (1) javni linijski prevoz autobusom, trolejbusom, tramvajem, žičarom i uspinjačom i (2) obezbjeđivanje mjesta za ukrcavanje i iskrcavanje putnika. U RS, javni linijski prevoz lica u gradskom i prigradskom drumskom saobraćaju organizovan je isključivo kao autobuski prevoz.

Linijski prevoz lica, za razliku od vanlinijskog, podrazumijeva prevoz lica koji se obavlja na autobuskoj liniji po utvrđenom i registrovanom redu vožnje i utvrđenoj i objavljenoj cijeni. U tom smislu JP lica se vrši na relaciji u skladu sa prethodno utvrđenim i registrovanim redom vožnje i cjenovnikom usluga prevoza lica.

Ispitivanja revizije pokazala su da JP-a putnika u linijskom gradskom i prigradskom prevozu formalno postoji u sedam gradova (izuzev Gradiške), dok je JP putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju organizovan i obavlja se u šest od osam gradova u RS, i to: Banjaluci, Prijedoru, Doboju, Istočnom Sarajevu, Zvorniku i Trebinju. U gradovima Bijeljina i Gradiška JP putnika organizovan je samo u prigradskom saobraćaju. U posmatranom periodu, na području grada Banja Luka JGPP je bio organizovan u pet grupa autobuskih linija (koridora), za razliku od svih ostalih gradova u kojima je JGPP putnika bio organizovan na nivou svake pojedinačne linije.

Sistem JGPP-a čini skup elemenata potrebnih da se prevoz putnika uspješno odvija. Posebno značajni elementi tog sistema su saobraćajna sredstva (u ovom slučaju autobusi), mreža linija i autobuska stajališta, redovi vožnje (polasci i vremena polazaka), saobraćajna infrastruktura, regulisanje saobraćaja (kontrola) i dr.

Adekvatno upravljanje sistemom JGPP-a jedan je od osnovnih preduslova koji treba biti ispunjen da bi se JGPP efikasno obavljao i odvijao na području JLS. Pod efikasnim JGPP-om se podrazumijeva da se njegovim korišćenjem jeftinije, brže, udobnije i sigurnije dođe do željenog odredišta na području JLS. JLS imaju ključnu ulogu u upravljanju JGPP-om na svojoj teritoriji jer one treba da stvore uslove za dugoročan stabilan sistem JGPP-s putnika, koji će funkcionisati i razvijati se u kontrolisanim uslovima.

Upravljanje JGPP-om obuhvata niz mjera i aktivnosti JLS, a koje se odnose na način organizacije i funkcionisanja JGPP-a, način ugovaranja vršenja usluga prevoza i definisanje uslova koji prevoznici moraju ispunjavati za vršenje prevoza putnika, planiranje mreže i prevoza putnika, usklađivanje i registraciju redova vožnje, finansiranje JGPP-a i tarifnu politiku, nadzor i kontrolu nad funkcionisanjem sistema JGPP-a putnika, uključujući kontrolu izvršenja planiranog reda vožnje i druge aktivnosti koje JLS provode u cilju unapređenja postojećeg stanja. Upravljanje JGPP-om podrazumijeva i definisanje odnosa glavnih

⁵ Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, "Službeni glasnik RS", broj 47/17

učesnika u sistemu JGPP-a, odnosno odgovornosti i obaveza lokalnih organa uprave u čijoj su nadležnosti organizacija i upravljanje JGPP-om, kao i odgovornosti prevoznika koji vrše uslugu prevoza putnika.

Obavljanje JGPP-a kao komunalne djelatnosti povjerava se javnom preduzeću aktom o osnivanju, a drugim preduzećima ugovorom kojim se regulišu prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti. U slučaju kad se obavljanje komunalne djelatnosti povjerava davaocu komunalne usluge ugovorom, izbor najpovoljnijeg davaoca usluga vrši se nakon provedenog postupka javnih nabavki u skladu sa zakonom.⁶

Na teritoriji gradova obuhvaćenih revizijom, usluge JGPP-a putnika pružala su pretežno preduzeća u privatnom vlasništvu. U Gradišci i Prijedoru, pored privatnih preduzeća, usluge JGPP-a vršili su i prevoznici u vlasništvu tih JLS. Od ukupnog broja od oko 50 preduzeća koja su obavljala prevoz lica u JGPP-om saobraćaju u posmatranom periodu, dva su imala status javnog preduzeća, s tim da je jedno od njih prestalo sa radom 2017. godine. Zaključno sa 2020. godinom, broj preduzeća/prevoznika koja su vršila JGPP-a putnika u linijskom prevozu na teritoriji posmatranih gradova kretao se između jedan u Zvorniku i 12 u Prijedoru⁷.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje obezbjeđuju se iz cijene komunalnih usluga, u ovom slučaju cijene autobuskih karata. Cijenu karte utvrđuje davalac komunalne usluge, odnosno pravno lice koje vrši uslugu prevoza, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ JLS. Ako nadležni organ JLS ne da saglasnost javnom preduzeću na utvrđenu cijenu autobuske karte i time dovede u pitanje pružanje usluge korisnicima, JLS može iz svog budžeta nadoknaditi razliku između postojeće i ekonomski opravdane cijene autobuske karte. Kao djelatnost od posebnog društvenog interesa, JGPP je usluga koja nije nužno ekonomski orijentisana, ali se od nje očekuje da bude ekonomična i efikasna za JLS u cjelini. Takav prevoz se često subvencioniše.

Osnovno pitanje u sistemu JGPP-a putnika, odnosno zahtjev koji se postavlja pred JLS je kako na ograničenom prostoru i u okolnostima intenzivnih zahtjeva za mobilnošću i saobraćajne mreže koja ima ograničen kapacitet, obezbijediti da sistem bolje funkcioniše. Drugim riječima, kako stvoriti uslove da se kvalitet prevozne usluge podigne na viši nivo i time približi kvalitetu JGPP-a koji odgovara zahtjevima (potrebama) građana.

2.2. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Oblast JGPP-a lica i stvari u drumskom saobraćaju regulisana je Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju i Zakonom o komunalnim djelatnostima⁸, kao i drugim zakonskim i podzakonskim propisima relevantnim za ovu oblast od kojih su najznačajniji Zakon o lokalnoj samoupravi⁹ i odluke o javnom prevozu lica i stvari na području JLS.

Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju uređuju se uslovi za vršenje prevoza lica i stvari u drumskom saobraćaju kao JGPP i prevoz za vlastite potrebe i način vršenja prevoza, registracija redova vožnje, rad autobuskih stanica i terminala gradskog, odnosno prigradskog prevoza lica, rad stanica tehničkog pregleda vozila na teritoriji RS i inspeksijski nadzor.

⁶ Zakon o komunalnim djelatnostima, "Službeni glasnik RS", broj 124/11 i 100/17

⁷ Prilog 2. Broj prevoznika po gradovima_Uzorak (2020)

⁸ Zakon o komunalnim djelatnostima, "Službeni glasnik RS", broj 124/11 i 100/17

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni glasnik RS", broj 97/16 i 36/19

Kako JGPP lica u gradskom i prigradskom saobraćaju predstavlja komunalnu djelatnost, Zakonom o komunalnim djelatnostima uređuju se komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja.

Pored ovih zakonskih propisa, za funkcionisanje ove oblasti značajna su i druga zakonska i podzakonska akta¹⁰ kao što su Zakon o inspekcijama¹¹, Zakon o komunalnoj policiji¹², Pravilnik o usklađivanju i registraciji redova vožnje¹³.

2.3. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

JLS su nadležne za funkcionisanje JGPP-a i dužne su da, u skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju, uređuju prevoz lica i stvari na svojoj teritoriji, a posebno način, organizaciju i uslove za vršenje JGPP lica i stvari.

Takođe, prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, JGPP lica u gradskom i prigradskom saobraćaju predstavlja komunalnu djelatnost od posebnog javnog interesa, za koji je JLS dužna da obezbijedi kvalitet, obim, dostupnost u kontinuitetu u skladu sa zakonskim obavezama i raspoloživim sredstvima, kao i nadzor nad njihovim obavljanjem. Za obavljanje komunalne djelatnosti JLS može osnovati javno komunalno preduzeće ili te poslove, putem ugovora, može prepustiti drugim privrednim subjektima. U pružanju komunalnih usluga JLS dužne su da primjenjuju dugoročne mjere, kao minimalne zahtjeve koji se, između ostalog, odnose i na smanjenje korišćenja energije, povećanje energetske efikasnosti i primjenu novih tehnologija, u skladu sa načelima utvrđenim propisima o energetskej efikasnosti i zaštiti životne sredine u RS.

Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju predviđeno je da inspeksijski nadzor nad provođenjem ovog zakona vrši Republička uprava za inspeksijske poslove posredstvom republičkog saobraćajnog inspektora i saobraćajnog inspektora JLS.

Nadzor nad provođenjem propisa iz Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju mogu vršiti i organi komunalne policije prema Zakonu o komunalnoj policiji, koji su nadležni i za provođenje inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem komunalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima. U skladu sa ovim zakonom, u vršenju inspeksijskog nadzora, pored ovlašćenja utvrđenih propisima o komunalnoj policiji, komunalni policajac ovlašćen je i da kontroliše da li se komunalne usluge pružaju u skladu sa propisanim uslovima, kontroliše održavanje i korišćenje komunalnih objekata¹⁴ i uređaja, kao što su javne saobraćajne površine u naselju i kontroliše održavanje i korišćenje i drugih komunalnih objekata i uređaja, kao što su željezničke i autobuske stanice, stajališta i dr.

Takođe, odlukom o javnom prevozu lica i stvari na području JLS kao posebnim propisom kojim JLS, u skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju, uređuju način, organizaciju i uslove za vršenje JP-a lica i stvari, definisano je da nadzor nad njenim provođenjem vrši nadležna saobraćajna inspekcija i komunalna policija.

Zakonom o lokalnoj saomoupravi, u oblasti pružanja usluga, JLS jasno je data nadležnost da, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom uređuje i obezbeđuje

¹⁰ Prilog 1. Popis akata – lista referenci

¹¹ Zakon o inspekcijama RS, "Službeni glasnik RS", broj 18/20

¹² Zakon o komunalnoj policiji, "Službeni glasnik RS", broj 28/13

¹³ Pravilnik o usklađivanju i registraciji redova vožnje, "Službeni glasnik RS", broj 70/14 i 87/15

¹⁴ Komunalnim objektima smatraju se građevinski objekti sa uređajima, opremom i instalacijama koji služe za obavljanje komunalne djelatnosti, kao i sama postrojenja, oprema i instalacije koje čine komunalnu infrastrukturu ili služe za proizvodnju komunalnih proizvoda i vršenje komunalnih usluga, građevinsko zemljište na kojem su izgrađeni, te dobra u opštoj upotrebi koja služe za ove namjene.

obavljanje javnog prevoza lica u gradskom i prigradskom saobraćaju, kao komunalne djelatnosti, osniva privredna društava, ustanove i druge organizacije radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uključujući uređenja njihove organizacije i upravljanje. Takođe, nadležnost JLS obuhvata i poslove kao što su uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanje i korišćenje javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija JLS, usvajanje strategije, odnosno programa njenog razvoja, organizovanje komunalne policije i poslove inspekcijuskog nadzora.

Prema Zakonu o republičkoj upravi¹⁵, Ministarstvo saobraćaja i veza obavlja upravne i stručne poslove koji se, vezano za predmetnu oblast, odnose na drumski saobraćaj, bezbjednost drumskog saobraćaja, tehničku ispravnost motornih vozila, predlaganje zakona i donošenje podzaonskih akata iz oblasti saobraćaja, koordinaciju pri izradi dugoročnih i srednjoročnih planskih dokumenata razvoja saobraćaja Republike, izradu strateških infrastrukturnih projekata i investicionih programa iz oblasti saobraćaja i drugih infrastrukturnih radova.

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju obavlja upravne i stručne poslove iz domena stambeno-komunalne djelatnosti i vrši upravni nadzor nad provođenjem Zakona o komunalnim djelatnostima.

¹⁵ Zakon o republičkoj upravi, "Službeni glasnik RS", broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 115/18

3. NALAZI

3.1. Pretpostavke za uspješno funkcionisanje javnog gradskog i prigradskog prevoza

Uspješno funkcionisanje JGPP-a trebalo bi da počiva na jasnim opredjeljenjima i ciljevima, programsko-planskim dokumentima, odgovarajućim zakonskim i podzakonskim propisima, stabilnim izvorima finansiranja, pouzdanim i potpunim evidencijama o stanju i karakteristikama JGPP-a na kojim bi se zasnivala organizacija i upravljanje JGPP-om.

3.1.1. Strateško planiranje i evidencije

Strateški i planski dokumenti

Polazeći od društvenog značaja JGPP-a i uočenih problema u funkcionisanju JGPP-a, revizija je utvrdila da njegovo funkcionisanje na teritoriji gradova u RS nije zasnovano na strateškim i planskim dokumentima. Ispitivanjem je utvrđeno da na nivou RS na postoje strateški i planski dokumenti iz oblasti JGPP-a putnika u drumskom saobraćaju koji bi bili osnova za izradu strateških i razvojnih dokumenata na nivou JLS.

Analizom strateških i razvojnih dokumenata gradova, revizija je utvrdila da tri od osam gradova ima usvojene (Banja Luka i Bijeljina) ili u fazi izrade (Gradiška) strateške dokumente (planove, studije) u kojima je dat značaj JGPP-u putnika. Grad Banja Luka je u "Strategiji razvoja Grada za period 2018-2027. godina", definisao ključne ciljeve u oblasti JGPP-a putnika u gradskom i prigradskom drumskom saobraćaju kao što su povećanje broja korisnika, modernizacija AS, subvencije prevoznih karata, moderniji, opremljeniji i autobusi manjih godina starosti i dr. Grad Bijeljina je 2020. godine je izradio "Plan urbane održive mobilnosti grada Bijeljina 2020-2030", dok je u Gradišci u toku bila izrada dokumenta pod nazivom "Smart Mobiliti plan studija 2020-2035. godina".

Evidencije i baze podataka

Za uspješno upravljanje JGPP-om neophodno je da JLS raspolažu sa određenim evidencijama i bazama podataka o njegovom stanju i karakteristikama kao osnove za vršenje određenih analiza i preduzimanja mjera za unapređenje JGPP-a.

Analizom upitnika i dokumentacije dostavljene od strane gradskih uprava, revizija se uvjerila da organizacione jedinice nadležne za poslove JGPP-a ne raspolažu sa potpunim i pouzdanim podacima o stanju i karakteristikama JGPP-a. Nadležne organizacione jedinice gradskih uprava ne vode evidencije/nemaju formirane baze podataka niti raspolažu podacima o broju i strukturi prevezenih putnika, odnosno korisnika JGPP-a. Takođe, iako je u Upitniku navedeno, reviziji nije dokumentovano postojanje drugih vrsta evidencija, kao što su evidencije o inicijativama i prijedlozima za unapređenje funkcionisanja JGPP-a, evidencije o identifikovanim nedostacima u funkcionisanju JGPP-a i provedenim aktivnostima na njihovom otklanjanju, evidencije i dokumentacija o prijavama i pritužbama građana na funkcionisanje JGPP-a.

U Gradu Banjaluci, u cilju poboljšanja funkcionisanja komunalnih usluga, postoji informatička aplikacija - servis pod nazivom "Građanska patrola" putem koje građani mogu prijaviti nedostatke u funkcionisanju komunalnih usluga. Aplikacija je primarno namijenjena za prijavu komunalnih nepravilnosti koje je potrebno sanirati, kao što su neispravna saobraćajna signalizacija, neispravna javna rasvjeta, neuređena i oštećena autobuska stajališta i dr. Uvidom u "Informaciju o javnom prevozu na području grada Banja Luka" kojom Gradonačelnik godišnje izvještava Skupštinu Grada o stanju JGPP-a, utvrđeno je da su se pritužbe građana u funkcionisanju JGPP-a najčešće odnosile na neurednost u

održavanju redova vožnje nastalih zbog objektivnih okolnosti usljed rehabilitacije ili rekonstrukcije kolovoza na pojedinim trasama gradsko-prigradskih linija, kao i da se manji broj prijava odnosio na neadekvatno rashlađene autobuse u ljetnim periodima.

Kada su u pitanju određene primjedbe, sugestije i kritike stanovništva i korisnika javnog gradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo, u izvještajima o funkcionisanju javnog gradskog prevoza na području Grada navedeno je da su se primjedbe korisnika JGPP-a najčešće odnosile na nedovoljan broj obrta (broj polazaka i povrataka) na svim linijama i pravcima gradskog i prigradskog saobraćaja.

Kada je riječ o evidencijama o broju linija JGPP-u, utvrđeno je da one postoje u svim gradovima. Broj linija prikazan je u tabelarnom obliku - spisak linija, a u pojedinim gradovima i u grafičkom obliku¹⁶ - skica mreže linija u gradskom i prigradskom prevozu (Banja Luka, Prijedor, Gradiška i Istočno Sarajevo).

3.1.2. Regulatorni okvir i institucionalni kapaciteti

JLS u skladu sa svojim internim propisima, odnosno odlukama o JGPP-u lica i stvari, uređuju uslove, način i organizaciju JGPP-a na svojoj teritoriji. Takođe, pravilnikom o načinu, kriterijumima i postupku usklađivanja i registracije redova vožnje uređen je postupak javnog usklađivanja i registracije redova vožnje na linijama JGPP-a putnika na teritoriji JLS.

U šest od osam gradova JGPP lica i stvari regulisan je propisom koji nosi naziv Odluka o JGPP-u lica i stvari na području grada. Grad Trebinje je JGPP regulisao propisom koji nosi drugačiji naziv, ali u suštini se ne razlikuje od odluka o JGPP-u drugih gradova (Odluka o načinu, organizaciji i uslovima za vršenje javnog prevoza lica i stvari na području grada Trebinja). Pored ove Odluke, oblast JGPP-a putnika na području grada Trebinje uređena je i Odlukom o uspostavljanju gradskog i prigradskog prevoza kao i Odlukom o javnom konkursu za dodjelu subvencija za prevoz putnika. U Gradu Gradišci JGPP lica i stvari uređen je Odlukom o uslovima i načinu obavljanja javnog prevoza lica i stvari na području opštine Gradiška.

Pored prethodno navedenih propisa, u pojedinim gradovima, postoje i drugi propisi kojima je dodatno uređena oblast JGPP-a putnika. Tako u Gradu Banja Luka postoje i propisi kao što su Pravilnik o javnom pozivu za vršenje javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika na području Grada, kojim su definisani uslovi koji prevoznici moraju ispunjavati za vršenje JGPP-a putnika i Naredba o utvrđivanju autobuskih linija javnog gradskog i prigradskog prevoza i autobuskih stajališta na području Grada (daljinar sa minimalnim vremenima vožnje).

Revizijom je utvrđeno, da su se organizacione jedinice nadležne za poslove u oblasti JGPP-a razlikovale u zavisnosti od grada. U Banjaluci organizacija i upravljanje JGPP-om je u nadležnosti Odjeljenja za saobraćaj i puteve, u Bijeljini Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine, u Gradišci Odjeljenja za komunalne i stambene poslove, u Zvorniku Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i poslove saobraćaja, u Istočnom Sarajevu Odjeljenja za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove, u Prijedoru Odjeljenja za saobraćaj, komunalne poslove i zaštitu životne sredine i imovinsko-stambene poslove, u Trebinju Odjeljenja za stambeno-komunalne (komunalno-inspekcijske) poslove, u Doboju Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti.

Njihovim grupisanjem zapaža se da u tri grada (Bijeljina, Gradiška, Trebinje) poslove iz oblasti JGPP-a, kao komunalne djelatnosti, obavlja odjeljenje nadležno za stambeno-komunalne djelatnosti. U isto toliko gradova (Zvornik, Istočno Sarajevo, Prijedor) poslove iz

¹⁶ Prilog 3. Grafički prikaz mreže linija JGPP-a na području grada Banja Luka

oblasti JGPP-a obavlja odjeljenje u čijoj nadležnosti su, pored stambeno-komunalne djelatnosti, i poslovi iz oblasti saobraćaja. U Gradu Banjaluci praćenje i analiziranje stanja te predlaganje mjera i provođenje aktivnosti iz oblasti JGPP-a vrši se u okviru Odjeljenja za saobraćaj i puteve, ali ne i Odjeljenja za komunalne poslove. Iako je u Gradu Doboju, internim aktom, komunalna djelatnost, u cjelini, stavljena u nadležnost Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove, u razgovoru sa predstavnicima Grada, utvrđeno je da se aktivnosti iz oblasti JGPP-a vrše u okviru Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti.

Tabela 1: Organizacione jedinice nadležne za poslove u oblasti JGPP-a

Organizaciona jedinica/grad	Bijeljina	Gradiška	Trebinje	Zvornik	Istočno Sarajevo	Prijedor	Banja Luka	Doboj
Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove	*	*	*					
Odjeljenje za stambeno-komunalne i poslove saobraćaja				*	*	*		
Odjeljenje za saobraćaj i puteve							*	
Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti								*

Utvrđeno je da se u svim gradovima organizaciona struktura gradske uprave sastoji i od odjeljenja/odsjeka za inspeksijske poslove (saobraćajna inspekcija) i komunalne policije, kao organizacionih jedinica čije aktivnosti imaju značajan uticaj na funkcionisanje JGPP-a. Specifičnost komunalno-inspeksijskog nadzora na teritoriji grada Istočno Sarajevo ogleda se u tome što je Odjeljenje za inspeksijske poslove formirano na nivou Grada, a komunalna policija na nivou svake od šest JLS u sastavu Grada.

3.1.3. Subvencionisanje javnog prevoza putnika

Od JGPP-a se očekuje da se njegovim korišćenjem povoljnije dođe do željenog odredišta na području JLS i, istovremeno, da bude ekonomičan i efikasan za lokalnu zajednicu u cjelini. Iz navedenih razloga, praksa je da se JGPP-a, zbog svog društvenog značaja, subvencioniše iz budžeta JLS.

I pored uočenih problema u funkcionisanju JGPP-a na teritoriji posmatranih gradova, revizijom je utvrđeno da su, u periodu od 2016-2019. godina¹⁷, u budžetu pet od osam gradova (Prijedor Gradiška, Zvornik, Istočno Sarajevo i Trebinje) bila planirana i dodjeljena sredstva na ime subvencija JGPP-a. Dodjela sredstava na ime subvencija JGPP-a vršena je prema različitim osnovama/kriterijumima, u zavisnosti od grada.

¹⁷ Iz analize je izuzeta 2020. godina jer izdvojena novčana sredstva iz budžeta JLS na ime subvencija, nisu bila rezultat planske i kontinuirane aktivnosti JLS, već su predstavljala pomoć prevoznicima, da bi se u uslovima pandemije prouzrokovane virusom korona funkcionisanje JGPP-a prilagodilo novonastalim okolnostima.

Tabela 2: Namjena subvencija i kriterijumi za dodjelu

Naziv JLS	Pravo na subvenciju	Kriterijumi za dodjelu	Namjena subvencija	Godišnji iznos subvencija (u KM)
Gradiška	Učenici	Učenici srednjih škola i određene kategorije učenika osnovnih škola, polasci za koje je utvrđena nerentabilnost	Subvencija dijela cijene dažke karte	180.000-195.000
Zvornik	Učenici	Učenici osnovnih škola koje nemaju dotaciju Ministarstva i svi učenici srednjih škola čija je udaljenost od škole preko četiri kilometra	Subvencija dijela cijene dažke karte	150.000-250.000
Trebinje	Prevoznici	Najmanje učešće u cijeni autobuske karte KM/km	Subvencija dijela cijene karte za sve kategorije korisnika	190.000-232.000
Istočno Sarajevo	Prevoznici	Nerentabilnost linije utvrđena na osnovu broja korisnika, pređenih kilometara te uslova i karakteristika puta	Pomoć prevoznicima za prevoz na nerentabilnim linijama i lokalnim nekategorisanim i makadamskim putevima	20.000
Prijedor	Prevoznici	Ekonomski neopravdane linije	Pomoć prevoznicima za prevoz na nerentabilnim linijama	270.000

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, dokumenti

Grad Gradiška je putem subvencionisanja nerentabilnih polazaka omogućio da se redovno vrši JGPP građana, a posebno učenika srednjih škola i djece sa posebnim potrebama osnovnih škola (Pravilnik o subvencionisanju prevoza učenika osnovnih i srednjih škola). Dio sredstava na ime subvencija prevoznicima odnosio se i za održavanje redova vožnje, odnosno broja polazaka za koje je utvrđena njihova nerentabilnost. Grad Gradiška je na ime subvencija prevoza učenika i prevoza na nerentabilnim polascima godišnje izdvajao sredstva u iznosu od 180.000 - 195.000 KM, u zavisnosti od godine.

U Zvorniku subvencije za prevoz učenika odobravale su se skladu sa Odlukom o subvenciji prevoza učenika. Pravo na subvencije u finansiranju dijela troškova prevoza imaju učenici osnovnih škola koje nemaju dotaciju Ministarstva prosvjete i kulture, i svi učenici srednjih škola čija je udaljenost od škole preko četiri kilometra. Grad Zvornik je godišnje iz budžeta izdvajao sredstva na ime subvencija JGPP-a u iznosu od 150.000 - 250.000 KM, u zavisnosti od godine, s tim da u 2016. godini iz budžeta Grada nisu bila izdvajana sredstva za ove namjene. Povećanje od 100.000 KM na ime subvencija rezultat je promjene Odluke o subvenciji prevoza učenika, odnosno uslova i kriterijuma po kojem svi učenici srednjih škola, bez obzira na socijalni ili drugi status, imaju pravo na subvenciju dijela cijene karte, za razliku od ranijeg perioda gdje se JGPP subvencionisao samo za određene kategorije učenika.

U skladu sa Odlukom o javnom konkursu za dodjelu subvencija za prevoz putnika u gradskom i prigradskom prevozu na području grada Trebinja kriterijum za dodjelu subvencija prevoznicima bio je najmanje učešće u cijeni autobuske karte KM/km. Pravo na subvenciju dijela cijene karte imale su sve kategorije korisnika. Po tom osnovu godišnji iznos subvencija se kretao u rasponu od 190.000 - 232.000 KM, u zavisnosti od godine.

Za razliku od Gradiške, Zvornika i Trebinja, gdje su subvencije, najvećim dijelom, bile namijenjene za sufinansiranje dijela cijene autobuskih karata za određene kategorije korisnika JGPP-a, u gradovima Prijedoru i Istočnom Sarajevu subvencije su se odnosile na pomoć prevoznicima za obavljanje prevoza na nerentabilnim linijama. Po ovom osnovu, na ime subvencija JGPP-a, u posmatranom periodu 2016-2019. godina, Grad Prijedor je iz budžeta godišnje izdvajao 20.000 KM, dok je iz Budžeta Grada Istočno Sarajevo godišnje izdvajano 270.000 KM. Dodjela sredstava u Gradu Istočno Sarajevo definisana je Pravilnikom za dodjelu sredstava finansijske pomoći javnog gradskog i prigradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo. Grad svake godine sa prevoznicima koji vrše prevoz

na nerentabilnim linijama i za određene polaske na pojedinim linijama, potpisuje ugovore o mjesečnoj finansijskoj pomoći za tekuću godinu (Pomoć za nadoknadu štete nastale na vozilima zbog loših makadamskih i lokalnih nekategorisanih puteva na određenoj liniji). Isplata novčane pomoći za nerentabilne linije prevoznicima vršila se prema dostavljenim mjesečnim izvještajima o izvršenju prevoza od strane opština iz sastava Grada na čijoj teritoriji se odvijao prevoz.

Prema izjavama predstavnika gradskih uprava kao i prevoznika, sredstva iz budžeta gradova koja se izdvajaju na ime subvencija JGPP-a i dodjeljuju prevoznicima, najvećim dijelom, namijenjena su za održavanje likvidnosti prevoznika i postojećeg nivoa usluge i broja korisnika JGPP-a. Takođe, predstavnici gradskih uprava, reviziji, nisu prezentovali analize opravdanosti dodjele subvencija prevoznicima i njihove efekte.

3.2. Osnovni elementi prevozne ponude i uslovi rada prevoznika

Realizacija JGPP-a putnika u linijskom gradskom i/ili prigradskom drumskom saobraćaju na teritoriji JLS, ostvaruje se pomoću autobusnog linijskog prevoza na određenoj mreži linija koja, zajedno sa vremenima i brojem polazaka, predstavlja bitan element ukupne ponude usluge JGPP-a putnika.

Jedan od osnovnih parametara kvalitetnog JGPP-a jeste njegova dostupnost svim kategorijama stanovništva. Dostupnost JGPP-a podrazumijeva dostupnost JGPP-a kako sa prostornog i vremenskog aspekta tako i sa cjenovnog. Vremenska dostupnost JGPP-a predstavlja redovnost i pravovremenost izvršavanja prevozne usluge što znači tačnost i poštovanje utvrđenog reda vožnje (broja polazaka i vremena polazaka), dok prostorna dostupnost JGPP-a podrazumijeva zadovoljavajuću pokrivenost teritorije JLS, dovoljan broj linija, adekvatnost linija, optimalan raspored i gustina mreže, pristupačnost JGPP-a, dovoljan broj, uređenost i bezbjednost AS i dr.

3.2.1. Mreža linija, autobuska stajališta i redovi vožnje

Mreža linija gradskog i prigradskog prevoza putnika

Na teritoriji osam gradova u RS, 2019. godine, JGPP se obavljao na 58 gradskih i 174 prigradske linije, ukupne dužine oko 5,5 hiljada kilometara, od čega se 1,1 hiljada kilometara odnosilo na gradske i 4,4 hiljade kilometara na prigradske linije. Na osnovu raspoloživih podataka o broju pređenih kilometara na području šest gradova¹⁸, na 54 gradske i 156 prigradske linije realizovano je oko 13,7 miliona kilometara na godišnjem nivou, sa dosta ujednačenim brojem realizovanih kilometara na gradskim i prigradskim linijama. Od toga, oko 3/4 ukupno realizovanih kilometara ostvareno je najvećim dijelom na području grada Banja Luka (7,9 miliona kilometara) i jednim dijelom na području grada Istočno Sarajevo (2,2 miliona kilometara).

Rezultati analize mreže autobuskih linija, u 2019. godini ukazuju na to da u njenoj strukturi dominiraju prigradske linije, koje na nivou osam gradova, čine 3/4 ukupnog broja linija, na kojima se godišnje realizuje nešto više od polovine ukupno pređenih kilometara. Takođe, analiza je pokazala da se 40% od ukupnog broja gradskih linija te oko 3/4 ukupno realizovanih kilometara u gradskom saobraćaju odnosilo na teritoriju grada Banja Luka.

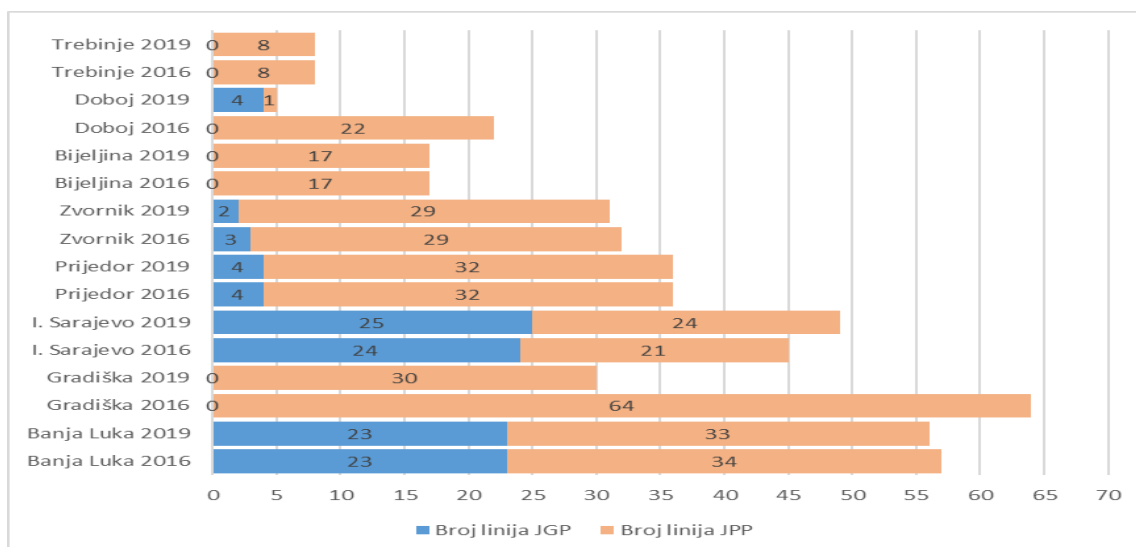
Ukoliko se iz analize mreže autobuskih linija izuzme Grad Banja Luka, dolazi se do rezultata, koji pokazuju da se od ukupnog broja autobuskih linija na području sedam gradova 20% linija ima karakter gradskih linija, koje učestvuju sa oko 20% u ukupnoj dužini

¹⁸ Podatke o ukupnom broju realizovanih kilometara u JGPP-u nisu dostavili Bijeljina i Doboj

linija, na kojima se realizuje blizu 30% od ukupnog broja realizovanih kilometara u JGPP-u putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju. To ukazuje da je na teritoriji ostalih gradova mreže prigradskih značajno razvijenija od mreže gradskih linija.

Posmatrano po gradovima, podaci iz upitnika ukazuju da je kod pojedinih gradova došlo do određenih promjena u strukturi mreže/broju linija JGPP-a u periodu 2016-2019. godina što je prikazano na sljedećem grafikonu.

Grafikon 2: Promjene u broju i strukturi linija JGPP-a u periodu 2016-2019. godina



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Prema podacima Gradske uprave grada Banja Luka za 2019. godinu, javni autobuski prevoz se obavljao na 23 gradske i 33 prigradske linije te se u odnosu na 2016. godinu broj linija nije značajnije mijenjao. Ako se uzmu u obzir i podaci iz studije Analiza saobraćajnog sistema Banjaluke i preporuke za njegovo poboljšanje, prema kojima je Banja Luka 2010. godine također imala registrovane 23 gradske i 30 prigradskih linija, zaključuje se da je i nakon desetogodišnjeg perioda, koji karakteriše proces ubrzanog širenja i razvoja Grada, broj autobuskih linija, uključujući i njihovu dužinu, ostao gotovo nepromijenjen. Broj linija JGPP-a u posmatranom periodu nije se značajnije mijenjao ni u gradovima Prijedor, Zvornik i Bijeljina.

Na teritoriji grada Istočno Sarajevo ukupan broj linija JGPP-a se povećao za četiri linije, sa 45 na 49 linija na način da se broj linija gradskog prevoza povećao za jednu liniju, a broj linija prigradskog prevoza za tri linije. Povećanje broja autobuskih linija praćeno je i povećanjem njihove ukupne dužine i to najvećim dijelom u prigradskom saobraćaju.

Na teritoriji gradova Gradiške i Doboja, u posmatranom periodu, došlo je do značajnog smanjenja broja linija. U 2019. godini, na teritoriji grada Gradiška JGPP se obavljao na 30 prigradskih linija te se u odnosu na 2016. godinu broj linija smanjio za 34 linije, ali uz povećanje ukupne dužine autobuskih linija. Smanjenje broja linija je dijelom posljedica gašenja privrednog subjekta "Autoprevoz" a.d. Gradiška 2017. godine, čime su linije koje je to preduzeće održavalo dodijeljene drugim prevoznicima i pridružene već postojećim linijama. Rezultat toga je smanjen ukupan broj linija i njihovo ukupnjavanje uz povećanje dužine linija.

Na teritoriji grada Doboja, u 2019. godini, JGPP se obavljao na četiri gradske i jednoj prigradskoj liniji. U odnosu na 2016. godinu ukupan broj linija je smanjen za 17 i to na način da je u prigradskom saobraćaju broj linija smanjen za 21, a u gradskom saobraćaju povećan

za četiri linije. Izražene promjene u broju autobuskih linija praćene su značajnijim smanjenjem dužine linija, posebno u prigradskom saobraćaju i to za 95% (dužina linija u prigradskom saobraćaju je sa 336 kilometara 2016. godine, svedena na 15 kilometara 2019. godine).

Tokom posmatranog perioda 2016-2019. godina, ukupan broj autobuskih linija, na nivou osam gradova, smanjio se sa 281 na početku perioda, na 232 linije na kraju 2019. godine, što predstavlja smanjenje za 49 linija ili 17%.

U godišnjim izvještajima o funkcionisanju javnog gradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo navodi se da loša putna infrastruktura i izrazito smanjen broj putnika su uzrok malog broja obrta polazaka na svim linijama gradskog i prigradskog saobraćaja, koje tako postaju nerentabilne i nepotrebne, te se iste zbog navedenih razloga gase i prestaju saobraćati.

U posmatranom periodu, na području grada Banja Luka JGPP je bio organizovan u pet grupa autobuskih linija (koridora). Svaka grupa, sastavljena od gradskih i prigradskih linija, u svojoj strukturi ima i tzv. nerentabilne linije. Formiranjem grupa linija na području grada Banja Luka prevoznici su data mogućnost da rentabilnost poslovanja posmatraju sa aspekta grupe, a ne pojedinačne linije, kao što je slučaj u ostalim gradovima iz uzorka u kojima je JGPP putnika organizovan na nivou svake pojedinačne linije.

Revizijom je utvrđeno da organizacione jedinice nadležne za poslove JGPP-a nemaju sistematizovane evidencije nerentabilnih linija ili pojedinih dijelova određene linije, iako su izjavili da je dobar dio njih nerentabilan. Takođe, u većini gradova, reviziji nije dokumentovano kako se i na osnovu kojih kriterijuma utvrđuje (ne)rentabilnost linije. Za razliku od ostalih gradova, u Gradu Istočno Sarajevo kriterijumi koji određuju nerentabilnost linije definisani su Pravilnikom za dodjelu sredstava finansijske pomoći javnog gradskog i prigradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo. U skladu sa ovim Pravilnikom, sredstva se obračunavaju i dodjeljuju prevoznici na osnovu tri kriterijuma koja određuju (ne)rentabilnost linije, odnosno parametara koji određuju visinu finansijske pomoći prevoznici. Ti parametri su broj pređenih kilometara na određenim linijama i polascima (50% budžetom predviđenih sredstava sa sufinansiranje nerentabilnih linija), kvalitet, vrsta puta (lokalni, makadamski i dr.), uslovi i vremenski uslovi puta po kojima se odvija saobraćaj (20% budžetom predviđenih sredstava) i broj putnika na pojedinim linijama i polascima (30% budžetom predviđenih sredstava).

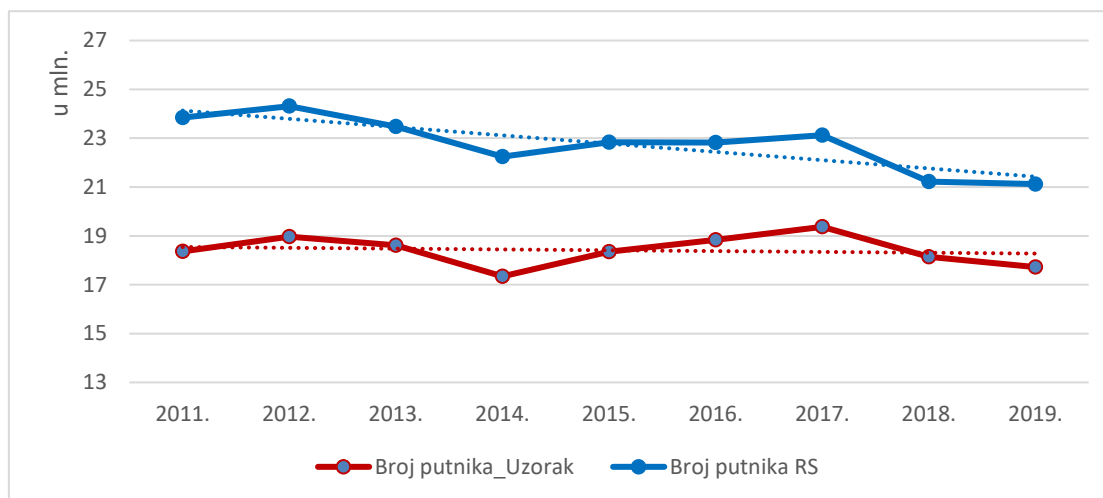
Revizijom je utvrđeno da, tokom 2016-2019. godine, niti jedna gradska uprava nije vršila analizu ekonomske opravdanosti postojeće mreže gradskih i prigradskih linija, niti je vršila analizu ekonomičnosti JGPP-a sa aspekta interesa JLS. Problemi u oblasti JGPP-a putnika, prije svega, proizilaze iz nedovoljnog broja putnika koji bi postojeću mrežu linija na teritoriji bilo koje JLS učinili rentabilnom i samoodrživom. Usljed smanjenja broja stanovnika, posebno na seoskom području, pojedine autobuske linije su vremenom postale nerentabilne.

U prilog ovome govori i analiza kretanja broja prevezenih putnika na nivou RS kao i na nivou sedam gradova, a koja pokazuje isti trend, odnosno da je broj korisnika JGPP-a u periodu 2011-2019. godina imao opadajući trend uz prisutne oscilacije u kretanju broja putnika u pojedinim gradovima tokom posmatranog perioda.¹⁹ Pad broja putnika zabilježen je na

¹⁹ Rezultati analize zasnovani na podacima o broju prevezenih putnika na teritoriji sedam gradova u RS - Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo, Prijedor, Trebinje i Zvornik koje su preduzeća registrovana za obavljanje prevozničke djelatnosti dostavila Republičkom zavodu za statistiku u proteklom periodu i podataka iz upitnika koje su dostavile pojedine JLS iz uzorka

području gradova Banjaluke, Doboja, Prijedora, i Istočnog Sarajeva dok je u Prijedoru, Bijeljini i Zvorniku zabilježen blagi porast u broju prevezenih putnika u 2019. godinu u odnosu na 2011. godinu.

Grafikon 3: Kretanje broja korisnika JGPP-a u periodu 2011-2019. godina



Izvor: Republički zavod za statistiku RS; Popunjeni upitnici JLS

Grafikon pokazuje da kretanje broja putnika na nivou sedam gradova iz uzorka oslikava stanje o kretanju broja putnika na nivou RS. Broj prevezenih putnika u JGPP-u, na nivou sedam posmatranih gradova, učestvuje godišnje u prosjeku sa oko 80% u ukupnom broju prevezenih putnika na nivou RS. Broj korisnika JGPP-a na nivou RS u 2011. godini je iznosio je blizu 24 miliona, dok je na kraju 2019. godine bio manji za 11% ili 2,7 miliona korisnika.

Posmatrano na nivou sedam navedenih gradova broj korisnika JGPP-a u 2011. godini je iznosio je blizu 18 miliona, da bi na kraju 2019. godine bio manji za 3% ili 0,6 miliona korisnika. Posmatrano prema učešću u ukupnom broju prevezenih putnika u JGPP-u, Grad Banja Luka na čijem se području godišnje u prosjeku preveze oko 15 miliona putnika, učestvuje prosječno godišnje sa 65% u ukupnom broju prevezenih putnika na teritoriji RS, odnosno sa 80% u ukupnom broju prevezenih putnika na teritoriji sedam gradova iz posmatranog uzorka.

Odsustvo i nepouzdanost navedenih evidencija o stanju i karakteristikama JGPP-a u JLS utiču na to da se kontinuirane aktivnosti i analize JLS na identifikovanju ključnih razloga niske potražnje stanovništva za uslugama JGPP-a skoro i ne provode, što potvrđuju i podaci iz Upitnika koji govore da se analize postojećeg stanja i karakteristika JGPP-a, analize korišćenja drugih/alternativnih načina prevoza i njihovog uticaja na potražnju za JGPP-om ne provode u većini JLS iz uzorka.

U onim JLS, gdje su se provodile određene aktivnosti (Banja Luka, Trebinje i Istočno Sarajevo) predstavnici odjeljenja nadležnih za poslove JGPP-a, izjavili su da nisu provodili kontinuirane aktivnosti na analizi stanja i unapređenju funkcionisanja sistema JGPP-a, ali da su povremeno provodili neke od aktivnosti kao što su aktivnosti na analizi broja putnika na određenim linijama i polascima, uvođenje eksperimentalnih linija kao i analize opravdanosti istih, anketiranje korisnika JGPP-a, vršenje nadzora nad izvršavanjem ugovornih obaveza i kontrole funkcionisanja JGPP-a i druge aktivnosti u cilju poboljšanja kvaliteta prevozne usluge. Ove aktivnosti dovele su do određenih promjena u sistemu JGPP-a u smislu korekcije određenih polazaka, produženja pojedinih linija, korekcije trase linija, uvođenja novih linija, dnevne karte i seta karata za korisnike JGPP-a, visoke realizacije izvršavanja planiranih redova vožnje i sl.

Intervjui obavljani sa predstavnicima gradskih uprava i dostupni podaci i informacije su pokazali da većina JLS iz uzorka ne provodi analize mogućnosti bolje iskorišćenosti kapaciteta JGPP-a i da nemaju planove eventualne reorganizacije i širenja postojeće mreže linija JGPP-a u kome su jasno utvrđeni kriterijumi i definisani prioriteti za širenje mreže i uvođenje novih linija javnog gradskog i prigradskog prevoza. Promjene na mreži linija, kroz uvođenje novih ili reorganizaciju postojećih linija, i povećanje dostupnosti JGPP-a kroz uvođenje novih AS najčešće je inicirano od strane predstavnika mjesnih zajednica i građana, odnosno korisnika JGPP-a.

Jedino je Grad Banja Luka internim aktom (Odlukom o JGPP-u) predvidio mogućnost uvođenja eksperimentalnih linija radi utvrđivanja potreba za prevozom ili polascima na postojećim linijama. U svakom momentu, kada postoji opravdana potreba, može se, u cilju podizanja kvaliteta i zadovoljavanja potreba građana, utvrditi nova linija, odnosno izvršiti bilo kakva izmjena na postojećoj liniji. Na području grada Banja Luka, u periodu 2016-2020. godina uvedeno je 14 eksperimentalnih linija i redova vožnje, od toga kod sedam linija se pokazalo opravdano pa su registrovani redovi vožnje ili linije. Kod redova vožnje uglavnom je bilo pitanje promjene trase ili produženje linije, kao i uvođenje dodatnih polazaka ili ukidanje postojećih, dok je na osnovu uvođenja eksperimentalnih linija uvedena jedna nova linija, tačnije dvije linije su spojene u jednu.

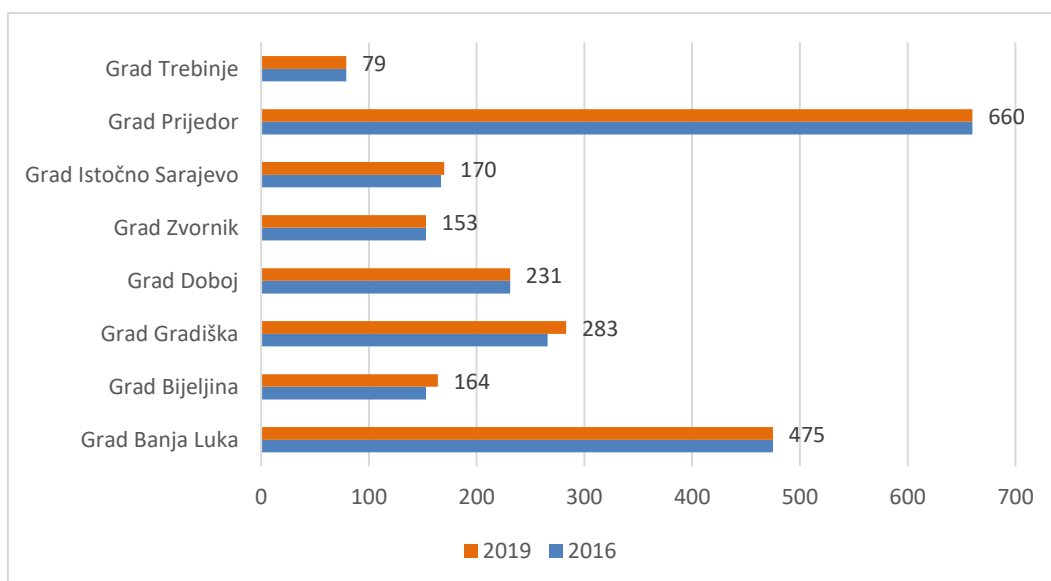
Izostanak aktivnosti na širenju mreže kroz uvođenje novih linija, produžavanju postojećih, predstavnici gradskih uprava obrazlažu time da je mreža linija unaprijed određena i ograničena veličinom i strukturom teritorije JLS i postojećim stanjem i karakteristikama putne mreže i infrastrukture, što u velikoj mjeri utiče na mogućnosti JLS za dalje i značajnije širenje postojeće mreže linija.

Autobuska stajališta

U razgovoru sa predstavnicima prevoznika, navodi se da nedovoljna izgrađenost, opremljenost, uređenost i bezbjednost AS stvara lošu sliku opšteg stanja JGPP-a, koja je naročito izražena izvan užeg gradskog jezgra i negativno utiče na potražnju za uslugom JGPP-a i na stepen iskorišćenosti kapaciteta postojeće mreže linija na teritoriji JLS.

Prema podacima iz upitnika, tokom 2016-2019. godine, ukupan broj AS u gradskom i prigradskom prevozu na teritoriji osam gradova u RS povećan je sa 2.184 na 2.215 stajališta. Posmatrano po gradovima, broj AS ostao je nepromijenjen u gradovima Banja Luka, Doboj, Zvornik, Prijedor i Trebinje, dok je u gradovima Gradiška, Bijeljina i Istočno Sarajevo povećan za 17, 11, odnosno tri AS.

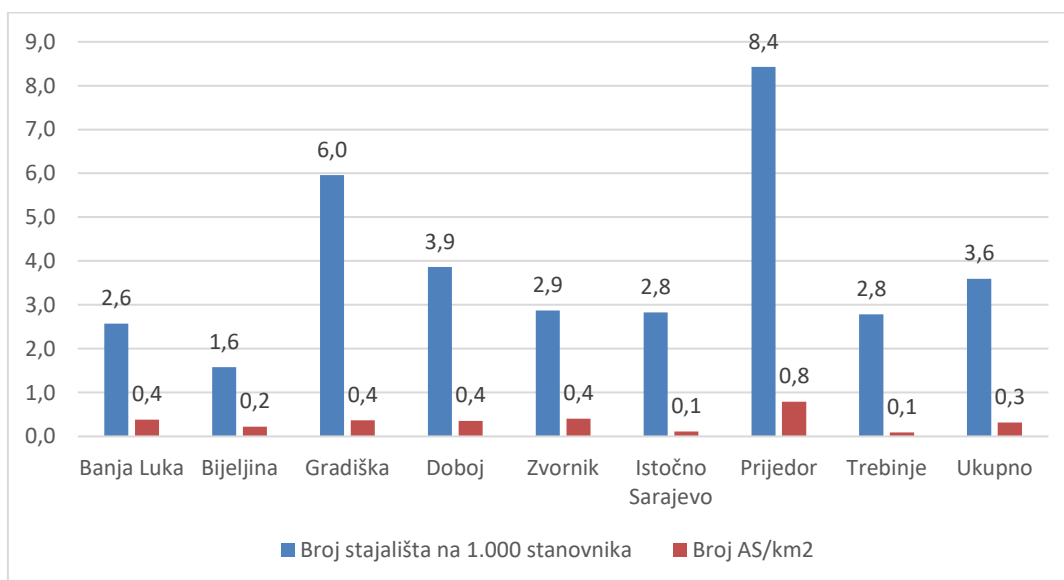
Grafikon 4: Broj AS u periodu 2016-2019. godina



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Poređenjem broja AS po gradovima uočava se da na teritoriji grada Prijedora postoji znatno veći broj AS (660) nego na teritoriji grada Banja Luka (475). Iako ima dvostruko manji broj stanovnika i za 1/3 manju teritoriju, na području grada Prijedor ima oko 40% više AS nego na teritoriji grada Banja Luka. Takođe, poređenja radi, na teritoriji gradova Bijeljina i Istočno Sarajevo, u 2019. godini, u upotrebi je bilo 164, odnosno 170 AS, respektivno. Na teritoriji grada Doboј, uprkos značajnom smanjenju broja i dužine autobuskih linija, broj AS je ostao nepromijenjen i iznosio je 231.

Grafikon 5: Broj stajališta JGPP-a na 1.000 stanovnika po gradovima/broj AS na km² u periodu 2016-2019. godina



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS; Republički zavod za statistiku

Pored broja AS, bitan kavlitet usluge JGPP-a je i njihov raspored, odnosno lokacija AS koja utiče na dostupnost JGPP-a, brzinu i vrijeme putovanja putnika. Prema Pravilniku o uslovima za izgradnju i upotrebu AS lokacija AS određuje se u skladu sa prevoznim

potrebama putnika, linije javnog prevoza u cjelini te postojećeg rasporeda AS, tehničkih elemenata puta, prosječnog godišnjeg dnevnog saobraćaja, nivoa bezbjednosti saobraćaja, odstupanja od postojećeg nivoa usluge na Minimalna udaljenost između lokacija autobuskih stajališta na javnom putu van naselja iznosi 500 metara.²⁰ Prema podacima iz Upitnika, prosječna udaljenost između AS kretala se u rasponu od 400 do 1.000 metara u gradskom prevozu putnika, odnosno od 1.000 do 2.160 metara u prigradskom prevozu. Prema određenim studijama i naučno-istraživačkim radovima u oblasti JGPP-a putnika, optimalna udaljenost između AS u gradskom prevozu u užem gradskom jezgru trebalo bi da iznosi između 250-500 metara, u zoni oko uže gradske jezgre 500-750 metara, a u prigradskom prevozu između 600-1.500 metara²¹.

Sagledavanjem stanja na terenu i obilaska pojedinih lokacija AS, revizija se uvjerila da je stepen njihove uređenosti na jako niskom nivou, naročito izvan uže gradske jezgre. Mnoge površine uz kolovoz, koje se koriste za ulazak i izlazak putnika iz autobusa, nisu obilježene horizontalnom i/ili vertikalnom saobraćajnom signalizacijom. Pored toga veliki broj AS ne posjeduje osnovne elemente u pogledu određene komunalne opreme kao sastavnog dijela AS na kojem bi se istakle osnovne informacije o JGPP-u, koje se odnose na naziv stajališta, broj i naziv linije, izvod iz reda vožnje i slično. Na onim stajalištima gdje te mogućnosti i postoje, osnovne informacije o JGPP-u su u velikom broju slučajeva teško vidljive i neupotrebljive za korisnika JGPP-a.²²

Analizom, prije svega, internih propisa, koji uređuju oblast JGPP-a putnika, uočeno je da ne postoje odredbe koje bi, pored lokacijskih uslova, pobliže definisale izgled i stepen uređenosti AS, kao objekta komunalne infrastrukture. Takođe, nije određeno koji su to uslovi koje AS mora da ispunjava u pogledu posjedovanja komunalne opreme.

Prema procjenama predstavnika Gradske uprave grada Banja Luka, na čijem području je i najveći stepen izgrađenosti i uređenosti AS, njih od 30-40% nema osnovne komunalne elemente, a time ni tehničke mogućnosti za pružanje navedenih informacijama za putnike. Revizijom je utvrđeno da veliki broj stajališta koja su obilježena saobraćajnim znakom ili stajališnom oznakom i imaju izgrađenu nadstrešnicu, ne sadrže propisima predviđene informacije za putnike, a prije svega, izvod iz reda vožnje. Izvodi iz reda vožnje na mnogim stajalištima, ukoliko su bili i postavljeni, pokidani su (uništeni) ili su prekriveni raznim reklamnim materijalima tj. plakatirani, što ih čini teško vidljivim i gotovo neupotrebljivim za korisnike JGPP-a. U cilju podizanja kvaliteta sistema JGPP-a putnika na području grada Banja Luka predviđena je modernizacija autobuskih stajališta²³ koja koristi najveći broj putnika.

Usklađivanje i registracija redova vožnje

Red vožnje je dokument kojim se utvrđuju elementi za obavljanje linijskog prevoza u drumskom saobraćaju i koji sadrži relaciju na kojoj se vrši prevoz, vrstu i broj autobuske linije, naziv prevoznika, redoslijed autobuskih stanica i stajališta i njihovu udaljenost od početne stanice, vrijeme polaska i dolaska za svaku stanicu i stajalište, period održavanja linije, učestalost održavanja, rok važenja reda vožnje i podatke o kooperantskom odnosu ukoliko autobusku liniju održavaju dva ili više prevoznika u skladu sa ugovorom o kooperaciji.

²⁰ Prilog 1. Pravilnik o uslovima za izgradnju i upotrebu autobuskih stajališta, "Službeni glasnik RS", broj 86/20

²¹ Logistika prijevoza putnika, Sveučilište u Zagrebu - Fakultet prometnih znanosti, 2012

²² Prilog 5. Izgled i opremljenost AS

²³ Prilog 6. Izgled "pametnog" stajališta

Red vožnje u JGPP-u predlaže prevoznik na liniji ili grupi linija za koju je zaključio ugovor sa JLS, u skladu sa potrebama korisnika usluga JGPP-a, kao i prema elementima reda vožnje u skladu sa daljinarom i minimalnim vremenima vožnje, kao i na osnovu utvrđenih potreba od strane nadležnog organa uprave. Prema Zakonu o prevozu u drumskom saobraćaju, red vožnje u linijskom prevozu lica registruje se na period od pet godina, a usklađivanje i registracija redova vožnje vrši se obavezno jednom godišnje. Predloženi red vožnje od strane prevoznika za koji komisija utvrdi da je urađen u skladu sa propisanim elementima, tj u skladu sa daljinarom i minimalnim vremenima, smatra se usklađenim i kao takav se može registrovati određenom prevozniku. Revizijom je utvrđeno da, u posmatranom periodu, pojedini gradovi nisu imali usvojen daljinar sa minimalnim vremenima vožnje, kao osnove za izradu reda vožnje.

Uvidom u dostupne knjige redova vožnje i analizom pojedinih redova vožnje na pojedinim putnim pravcima–linijama na teritoriji pojedinih gradova revizija je utvrdila da se u zavisnosti od broja korisnika i prevoznih potreba razlikovao i broj i učestalost polazaka JGPP-a putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju. Redovi vožnje, u većini gradova, održavaju se u dva režima, ljetnom i zimskom. U oba režima vrše se određene korekcije polazaka, naročito u periodu zimskog i ljetnog raspusta, zbog smanjenog broja korisnika, s tim da se ne redukuju polasci u jutarnjim i popodnevnim vršnim periodima koji se koriste za odlaske i dolaske sa posla. Takođe, JGPP-a se ne održava državnim praznicima ili je u značajno mjeri redukovan.

U gradu Banjaluci, u ljetnom periodu, ukupan broj polazaka radnim danom u oba smjera smanjen je sa 2.300 na 2.000 polazaka, što predstavlja smanjenje od 15% na nivou cjelokupnog sistema JGPP-a. U zimskom periodu, Grad Banja Luka svake godine za januar mjesec rješenjem utvrđuje "Redukovan red vožnje"u kojem se zbog smanjenih potreba za prevozom privremeno brišu (ne održavaju) određeni polasci. Uvidom u redove vožnje kao sastavne dijelove ugovora o prevozu na području grada Trebinja utvrđeno je da se JGPP putnika na pojedinim linijama ne obavlja subotom i nedjeljom, kao ni državnim praznicima, iako je u Javnom konkursu navedeno da se prevoz neće obavljati isključivo državnim praznicima. Kako se JGPP lica, u gradu Bijeljini, najvećim dijelom odnosi na prevoz učenika, u danima zimskog i ljetnog raspusta, prevoz ne vrše svi registrovani prevoznici već samo jedan dio njih. Takođe, analizom dostupne dokumentacije, utvrđeno je da su redovi vožnje podložni promjenama, usljed smanjenog broja korisnika i neisplativosti održavanja određenih polazaka. Tako nisu rijetki ni slučajevi da se na zahtjev prevoznika iz registra redova vožnje brišu određeni polasci ili čak svi redovi vožnje na određenoj liniji (relaciji) zbog nemogućnosti održavanja istih.

Usklađivanje redova vožnje predstavlja postupak kojim se utvrđuje da li predloženi red vožnje, pored elemenata propisanih zakonom, sadrži i elemente reda vožnje kojima su određene potrebe za prevozom na određenoj liniji, a koje utvrđuje JLS, onosno organ uprave nadležan za poslove saobraćaja. Usklađivanje i registracija predloženih redova vožnje propisana je Pravilnikom o kriterijumima, načinu i postupku usklađivanja i registracije redova vožnje autobuskih linija u gradskom i prigradskom saobraćaju na području JLS, koji se usklađuju i registruju kod nadležnog organa za poslove saobraćaja. Postupak usklađivanja i registracije redova vožnje pokreće se putem javnog oglasa objavljenog u sredstvima javnog informisanja i na internet stranici organa nadležnog za registraciju redova vožnje, odnosno JLS.

Analizom popunjenih upitnika od strane svih osam gradova u RS, analizom dokumentacije i obavljenih intervju, revizija je utvrdila da su između gradova iz uzorka prisutne različite prakse u načinu i postupku dodjele linija, utvrđivanja i registracije redova vožnje. Postupak usklađivanja i registracije redova vožnje, u posmatranom periodu, vršio se putem javnog poziva, odnosno javnog usklađivanja redova vožnje na propisan način u šest od osam

gradova. U Gradu Bijeljina poziv za usklađivanje redova vožnje dostavljen je direktno prevoznicima bez objavljivanja javnog poziva.

U Gradu Banja Luka prisutna je praksa po kojoj potrebe za linijama gradskog i prigradskog prevoza utvrđuje organ uprave nadležan sa poslove saobraćaja, a koje se iskazuju elementima reda vožnje, odnosno predloženim redovima vožnje i cjenovnikom karata u Javnom pozivu. Redovi vožnje koje prevoznik dostavlja na usklađivanje, moraju biti u skladu sa prijedlogom reda vožnje koje je utvrdio nadležni organ Grada. Na taj način je obezbijeđeno da Grad ima ključnu ulogu u definisanju reda vožnje i visine cijena karata. Pri tome, postoji mogućnost vanrednog usklađivanja reda vožnje, na zahtjev građana ili prevoznika, o kojem takođe odlučuje Grad. Ipak, na prigradskoj liniji praksa je da Grad utvrđuje prvi i zadnji polazak, dok su ostali polasci najčešće rezultat razgovora sa prevoznicima.

U Gradu Trebinje, prema Odluci o JGPP-u, nadležni organ Gradske uprave, nakon provedenog javnog konkursa za izbor prevoznika za prevoz putnika u JGPP-u, sa izabranim prevoznikom utvrđuje polaske i vremena na svim uspostavljenim linijama. Odlukom o uspostavljanju gradskog i prigradskog prevoza na području grada Trebinja, koja se donosi svake godine, uspostavljaju/utvrđuju se putni pravci (linije) na kojima će se obavljati prevoz. Polasci i vremena polazaka na ovim linijama ne podliježu usklađivanju i registraciji redova vožnje u linijskom prevozu na području grada Trebinja.

Drugačija praksa u načinu dodjele linija i utvrđivanja redova vožnje prisutna je u gradovima gdje ne postoji zaključen ugovor o vršenju prevoza između prevoznika i grada i ogleđa se u tome da se dodjela linija se vrši putem javnog nadmetanja i stvar je dogovora između prevoznika. Usklađivanje redova vožnje vrši se na osnovu prijedloga redova vožnje koji prevoznici sami dostavljaju. Prevoznik utvrđuje red vožnje na liniji koju je dobio ili na način da se linije dodjeljuju, a redovi vožnje usklađuju i registruju komisijski ispred članova komisije koju čine predstavnici JLS sa jedne strane i prevoznika sa druge strane. Uloga komisije se ovakvim slučajevima se svodi na davanje saglasnosti na predloženi red vožnje od strane prevoznika. Ukoliko ne postoji interes prevoznika ili ako se dva prevoznika ne mogu dogovoriti za održavanje reda vožnje na određenoj liniji ta linija se briše iz registra reda vožnje.

Takođe, prisutne su i razlike kada je u pitanju dužina trajanja perioda za koji se registruje red vožnje kao i učestalosti postupka usklađivanja redova vožnje. Tako se, u zavisnosti od dužine trajanja ugovora o prevozu, registracioni period u posmatranim JLS, kretao između jedne i pet godina. Primjera radi, u Gradu Banja Luka, dužina trajanja ugovora o prevozu iznosi sedam godina, registracioni period pet godina, a usklađivanje se vrši po potrebi u okviru registracionog perioda. U Gradu Prijedor dužina trajanja ugovora o prevozu iznosila je pet godina, registracion period pet godina, a usklađivanje se vršilo jednom godišnje. U Gradu Trebinje ugovori sa prevoznicima zaključuju svake godine koliko traje i registracioni period. U gradovima u kojima prevoznicima osnov za prevoz putnika predstavlja rješenje o registraciji redova vožnje, rješenje o registraciji važi za registracioni period od pet godina, a usklađivanje se vrši jednom godišnje u skladu sa zakonom.

Registar redova vožnje je pregled svih registrovanih redova vožnje koji je javno dostupan na internet stranici JLS. Iako je obaveza JLS da na svom sajtu objavljuje usklađen i registrovan red vožnje, kao jedan od načina da ga učini dostupnim korisnicima JGPP-a, utvrđeno je da na području pojedinih gradova (Bijeljina i Zvornik), izvod iz reda vožnje, koji obezbjeđuje potrebne informacije o vremenu polaska autobusa na određenoj liniji, osim u autobusima i na glavnoj autobuskoj stanici, gotovo nije dostupan potencijalnim korisnicima JGPP-a.

Takođe, na području grada Gradiške, tokom 2016-2019. godine, broj redova vožnje sa 65 sveden na 40. Međutim, Grad nije objavljivao, odnosno na svom sajtu učinio dostupnim informacije o izmjenjenom redu vožnje tako da putnici nisu mogli biti na adekvatan način informisani o promjenama nastalim u redu vožnje. Na nizak stepen informisanosti putnika o vremenima i broju polazaka autobusa na linijama JGPP-a ukazuje i podatak, utvrđen tokom provođenja revizije, da su dva od osam gradova iz uzorka, tj. gradovi Banja Luka i Trebinje na internet stranici grada redovno objavljivali izvod iz registrovanog reda vožnje. Pored navedenih gradova, revizija je utvrdila da izvod iz registrovanog reda vožnje javno dostupan i na internet stranici pojedinih prevoznika.

Takođe, revizija se uvjerila da izvod iz reda vožnje, postavljen na AS, sadrži informaciju o vremenu polaska autobusa sa polaznog, ali ne i vrijeme dolaska na ostala AS na određenoj liniji, što može negativno uticati na odluku građana o korišćenju autobusnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju.

3.2.2. Cijena prevoza i vrste karata

Zakonom o komunalnim djelatnostima je predviđeno da cijenu komunalne usluge, kroz postupak javne nabavke, u slučajevima u kojima se obavljanje komunalne djelatnosti, preduzećima koja nemaju status javnog preduzeća, povjerava putem ugovora, predlaže davalac usluge (prevoznik), a saglasnost na cijenu daje nadležni organ JLS (skupština). To znači da u postupku javne nabavke – "Nabavka usluga autobusnog prevoza", u cilju zaključivanja ugovora o vršenju JGPP-a, u okviru tenderske dokumentacije, prevoznik zainteresovan za pružanje usluge prevoza treba da dostavi i cijenu ponude, kao jedan od elemenata ukupne ponude usluge autobusnog prevoza i važan kriterijum za dodjelu ugovora o vršenju JGPP-a (najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude).

Opšti stav stručne javnosti podrazumijeva da se mjere iz oblasti cjenovne politike ne mogu zasnivati samo na ekonomskim, već da je potrebno uzeti u obzir i društveno-političke kriterijume (opšti interes građana, poboljšanje saobraćaja na području grada i povećanje mobilnosti stanovnika, uspostavljanje ugovornog odnosa između grada i prevoznika itd.). Takođe, s obzirom na to da se radi o djelatnosti od posebnog društvenog interesa, prevladava mišljenje da kroz odgovarajući asortiman vozničkih karata (sa pripadajućim cijenama prevoza), pored ostalog, treba obezbijediti²⁴:

- a) da se za približno istu dužinu prevoza plaća ista cijena, uz obezbjeđivanje regresivnosti cijene po kilometru za putnike koji se voze na dužim relacijama (umanjenje cijene vozne karte srazmjerno dužini putovanja),
- b) beneficiranu cijenu prevoza za određene kategorije putnika,
- v) povećanje atraktivnosti JGPP-a (kroz cjenovnu dostupnost i tarifnu integraciju), a time i njegovo veće učešće u raspodjeli prema vidovima prevoza na području JLS.

Utvrđivanje cijene prevoza

Analizom dostupne dokumentacije revizija se uvjerila da su oblasti javnog linijskog gradskog i prigradskog saobraćaja, u okolnostima u kojima prevoz lica gotovo u potpunosti obavljaju preduzeća u privatnom vlasništvu, postoje različite prakse utvrđivanja cijene autobusnog prevoza.

Revizija je utvrdila da je u posmatranom periodu, od osam gradova, samo gradonačelnik Grada Trebinja raspisivao Javni konkurs u kojem cijena prevoza, kao dio ukupne ponude usluge autobusnog prevoza, predstavljala kriterijum za dodjelu ugovora o vršenju JGPP-a.

²⁴ Studija javnog gradskog prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Požarevca, Fakultet tehničkih nauka, Departman za saobraćaj, (2019)

Grad Trebinje svake godine raspisuje Javni konkurs za dodjelu subvencije za prevoz putnika u gradskom i prigradskom prevozu na području Grada na način koji je podrazumijevao dodjelu subvencija potencijalnom korisniku subvencije (prevoznik) koji ponudi najmanje učešće putnika u ukupnoj cijeni prevoza KM/km, sa uključenim PDV-om. Cjenovnik voznih karata, utvrđen u konkursnoj proceduri, sastavni je dio Ugovora o vršenju JGPP-a i ne može se mijenjati bez saglasnosti davaoca subvencije – nadležnog organa Grada. Dakle, gradska uprava, putem subvencionisanja dijela cijene prevoza, ostavlja indirektan uticaj na visinu i stabilnost cijene autobuske karte u JGPP-u.

Grad Banja Luka, za razliku od ostalih gradova, ima direktan uticaj na formiranje visine cijene autobusnog prevoza. Pravilnikom o javnom pozivu za vršenje JGPP na području Grada Banja Luke predviđeno je da Izjava o prihvatanju cjenovnika voznih karata, koju potpisuje zainteresovani prevoznik, predstavlja jedan od uslova za njegovu prijavu na Javni poziv (sastavni dio dokumentacije za prijavu na Javni poziv). Dakle, Grad Banja Luka raspisuje Javni poziv za vršenje JGPP-a, sa tim da je cijena usluge prevoza izuzeta iz seta kriterijuma za dodjelu (grupe) linija u gradskom i prigradskom saobraćaju. Od strane Gradske uprave reviziju nisu prezentovane analize korišćene kao osnov za određivanje visine cijene autobuske karte. Takođe, Grad Banja Luka, prilikom utvrđivanja cjenovnika voznih karata, za razliku od ostalih gradova kod kojih se cjenovnik voznih karata formira na nivou svake pojedinačne linije, cijene karata formira na nivou mreže linija u gradskom, odnosno mreže linija u prigradskom saobraćaju.

Revizija je utvrdila da, tokom 2016-2020. godine, gradska uprava, odnosno gradonačelnik Gradiške, Istočnog Sarajeva, Bijeljine, Doboja, Zvornika, a od juna 2018. godine i Prijedora nije raspisivao Javni oglas (konkurs) za dodjelu linija u javnom gradskom i prigradskom saobraćaju. Na taj način je značajno umanjena mogućnost da cijena autobuske karte bude jedan od kriterijuma za dodjelu autobuskih linija te je, istovremeno, stvoren prostor da prevoznik obavlja prevoz bez odobrenog cjenovnika, kao jednog od osnovnih elemenata kvaliteta usluge prevoza. Analizom dostavljene dokumentacije (javnih poziva, cjenovnika i sl.) utvrđeno je da na području navedenih šest gradova cijenu usluge autobusnog prevoza, tj. cjenovnik voznih karata utvrđuje prevoznik. Ipak, ne samo u odnosu na Banjaluku i Trebinje, već i između ovih šest gradova postoje određene razlike sa aspekta načina njegovog odobravanja (ovjere).

Iako je nadležni organ Grada Prijedora, na osnovu Pravilnika o načinu, kriterijumima i postupku dodjele linija, usklađivanja, ovjere i registracije redova vožnje na linijama gradskog i prigradskog prevoza, 2013. godine, proveo postupak Javnog konkursa za dodjelu linija gradskog i prigradskog saobraćaja, cijena usluge prevoza nije predstavljala kriterijum za izbor najpovoljnijeg ponuđača (prevoznika) na određenoj liniji ili grupi linija. Prema odredbama zaključenog ugovora, koji se odnosi na period od 1.11.2013. do 31.5.2018. godine, prevoznik je bio obavezan da formira cjenovnik usluga²⁵ na osnovu Kriterijuma za formiranje jedinstvenih cijena usluga u javnom gradskom i prigradskom prevozu putnika na području grada Prijedora i na isti cjenovnik pribaviti saglasnost od strane Odjeljenja za stambeno komunalne poslove, a ne Skupštine grada kako je to predviđeno zakonom. Potrebno je naglasiti da se od 1.6.2018. godine JGPP lica na području Grada Prijedora obavlja bez zaključenog ugovora između Grada i prevoznika. Naime, Javni konkurs za dodjelu linija gradskog i prigradskog saobraćaja, raspisan 2018. godine, poništen je tako da se javni prevoz putnika u linijskom gradskom i prigradskom drumskom saobraćaju odvija bez zaključenih ugovora sa prevoznicima, a time i pribavljene saglasnosti na cjenovnik usluga prevoza.

²⁵ Ugovorne strane su se saglasile da se cijene utvrđuju u skladu sa Uredbom o davanju saglasnosti na cijene određenih proizvoda i usluga („Službeni glasnik RS“, broj 11/11).

Tabela 3: Osnovne karakteristike cjenovnika autobuskih karata

Grad/Cjenovnik	Uticaj na cjenovnik	Ovjera cjenovnika	Degresivnost cijene	Beneficirana cijena	Subvencionisanje cijene/prevoza
Banja Luka	Grad - direktan	DA	Na mreže prigradskih linija	DA	NE
Trebinje	Grad - indirektan	DA	Na pojedinim linijama	NE	DA
Istočno Sarajevo	Prevoznik	DA	Na pojedinim linijama	DA	DA
Gradiška*	Prevoznik	DA	DA	DA	DA
Zvornik	Prevoznik	NE	DA	NE**	DA
Prijedor	Prevoznik	NE	-	-	DA
Bijeljina	Prevoznik	NE	-	-	NE
Doboј	Prevoznik	NE	-	-	NE

* Na osnovu dokumentacije koje se odnosi na 2018. godinu.

** Cjenovnik voznih karata ne sadrži beneficiranu cijenu za određene kategorije stanovnika.

Takođe, revizija je utvrdila da gradska uprava gradova Bijeljine, Doboja, Zvornika ne razmatra pitanja koja se odnose na cijenu autobuskih karata - ne vrši aktivnosti koje bi bile usmjerene na utvrđivanje opravdanosti visine cijene autobuskih karata u JGPP-u lica niti daje saglasnost, odnosno ne vrši ovjeru cjenovnika. Dakle, gradska uprava navedenih gradova ne zahtjeva od prevoznika da dostave prijedloge cijena autobuskih karata na relacijama na kojima vrše JGPP, radi odobravanja i njegove ovjere. Dakle, na području Bijeljine, Doboja, Zvornika, a od juna 2018. godine i Prijedora, prevoznici samostalno formiraju cijene karata, bez usaglašavanja sa predstavnicima gradske uprave. Posljedično, u periodu od 2016. do 2020. godine, nadležni organ gradske uprave navedenih gradova na raspolože sa cjenovnikom autobuskih karata na linijama javnog gradskog i prigradskog saobraćaja.

Nadležni organ gradova Gradiške i Istočnog Sarajeva, u cilju provođenja postupka usklađivanja i registracije redova vožnje, godišnje raspisuje Javni poziv kojim se vršiocu usluge javnog prevoza lica na području grada, tj. prevoznici zainteresovani za vršenje usluge javnog prevoza lica pozivaju da, uz prijedloge redova vožnje, dostave i prijedlog cjenovnika usluge prevoza radi odobravanja i njegove ovjere. Međutim, ovjera cjenovnika se vrši bez prethodne analize opravdanosti visine predložene cijene autobuske karte. Preciznije rečeno, prevoznik nema obavezu da dokumentuje opravdanost predložene visine cijene prevoza. Pri tome, analizom ovjernih cjenovnika za područje Istočnog Sarajeva, utvrđeno je da pojedini cjenovnici, iako ovjereni od strane nadležnog organa Grada, ne sadrže naziv linije (naziv naseljenih mjesta na liniji).

Informacije o cijeni usluga prevoza, osim u autobusu, korisnicima JGPP-a na području Bijeljine, Gradiške, Doboja, Zvornika, Istočnog Sarajeva i Prijedora dostupne su u poslovnim prostorijama prevoznika. Gradska uprava Banjaluke i Trebinje, a za razliku od ostalih gradova, omogućila je da aktuelni cjenovnik voznih karata stanovništvu bude dostupan na zvaničnoj internet stranici grada. Na taj način je smanjen prostor za samoinicijativnu izmjenu (povećanje) cijene autobuske karte od strane prevoznika, bez saglasnosti nadležnog organa.

Tabela 4: Dostupnost cjenovnika voznih karata

Grad/dostupnost cjenovnika	Autobus	Poslovne prostorije prevoznika	Zvanična internet stranica grada
Banja Luka	*	*	*
Trebinje	*	*	*
Bijeljina	*	*	
Gradiška	*	*	
Doboj	*	*	
Zvornik	*	*	
Istočno Sarajevo	*	*	
Prijedor	*	*	

Izvor: JLS, Zvanična internet stranica grada

Degresivnost cijene po kilometru

Pored navedenih razlika koje se ogledaju u načinu utvrđivanja i dostupnosti informacija o cijeni prevoza, analizom dostupnih cjenovnika voznih karata utvrđeno je da na mreži gradskih linija u Banjaluci, kao i na pojedinim linijama na području Trebinja nije obezbjeđena degresivnost cijene po kilometru za putnike (umanjenje cijene vozne karte srazmjerno dužini putovanja) koji se voze na relativno dužim relacijama, kao ni uvažavanje principa da se za približno istu dužinu prevoza plaća ista cijena. To znači da korisnik gradskog autobusnog prevoza na mreži gradskih linija u Banjaluci plaća istu cijenu prevoza bez obzira na dužinu vožnje, odnosno mreža gradskih linija predstavlja jednu tarifnu zonu.

Posmatrano sa aspekta degresivnosti cijene voznih karata gradskog i prigradskog prevoza na području grada Trebinja, primjećuje se da je na pojedinim linijama potpuno obezbijedena degresivnost cijene, dok je na određenim linijama (putnim pravcima) degresivnost cijene samo dijelimično zastupljena ili se cijena po kilometru povećava sa povećanjem dužine relacije (vožnje) putnika. Takođe, na mreži linija na području grada Trebinje utvrđeno značajnije odstupanje od principa da se za približno istu dužinu prevoza plaća ista cijena. Za cijenu prevoza u iznosu od 0,50 KM na jednoj liniji omogućena je vožnje do dva kilometra, na drugoj liniji do pet, a na trećoj do osam kilometara.

Na području Grada Gradiške odtupanje od principa da se za približno istu dužinu prevoza plaća ista cijena prevoza, za razliku od Trebinja, uslovljeno je izborom prevoznika na određenoj liniji. To znači da će putnik na određenoj liniji, za istu dužinu vožnje, platiti različitu cijenu prevoza, u zavisnosti od prevoznika, odnosno od toga čiju uslugu prevoza koristi.

Beneficirana cijena prevoza za određene kategorije putnika

Analizom dostupnih cjenovnika voznih karata na području pet gradova (Banjaluka, Gradiška, Zvornik, Istočno Sarajevo, Trebinje) utvrđeno je da je beneficirana cijena prevoza na području gradova Banjaluke i Gradiške obezbijedena na ukupnoj mreži linija, odnosno na pojedinim linijama na području grada Istočno Sarajevo. Međutim, za razliku od Gradiške, gdje beneficirani status imaju dvije kategorije korisnika (radnici i đaci) te Istočnog Sarajeva gdje na pojedinim linijama cjenovno povlašteniji status ima pet kategorija korisnika (radnici, đaci, studenti, penzioneri, uključujući i djecu do tri, odnosno sedam godina), na mreži gradskih i prigradskih linija na području grada Banjaluke, kao jedinog grada koji ima direktan uticaj na utvrđivanje Cjenovnika voznih karata, beneficirani status, različitog stepena, obezbijedjen je za sedam kategorija korisnika (radnici, đaci, studenti, penzioneri,

djeca poginulih boraca koja pohađaju srednju školu ili fakultet, supruge poginulih boraca koja nisu penzioneri i invalidi I i II kategorije).

S druge strane, na osnovu dostavljenih cjenovnika i obavljenih razgovora sa predstavnicima gradskih uprava, utvrđeno je da na području Bijeljine, Trebinja, Prijedora, Doboja i Zvornika, stanovnici nemaju mogućnost kupovine autobuske karte po beneficiranoj cijeni. Pažnju privlači Cjenovnik vozni karata na mreži autobuskih linija na području grada Zvornika, imajući u vidu da se iz budžeta Grada vrši subvencionisanje troškova prevoza učenika osnovnih i srednjih škola čija je udaljenost do škole preko četiri kilometra, u procentualnom iznosu od ukupne cijene mjesečne karte. U cjenovniku autobuskih karata za 31 liniju na području Grada, ovjerenog od strane prevoznika, ali ne i nadležnog organa Grada, nije prikazna cijena karte za beneficirane kategorije stanovnika - učenike.

Promjena najniže cijene prevoza

Na osnovu dostupnih podataka o cijenama karata u JGPP-u, najniža cijena pojedinačne karte za jednu vožnju, 2020. godine, na području Trebinja iznosila je 0,50 KM, odnosno 1,50 KM na području Zvornika (na svim linijama) i 1,80 KM na u Banjaluci. Na području Gradiške i Istočnog Sarajeva, najniža cijena pojedinačne karte razlikovala se u zavisnosti od prevoznika i/ili karakteristika linija pa se na mreži linija u Gradišci kretala u rasponu od 1,50 do 1,70 KM (na istoj liniji različita cijena kod različitog prevoznika), odnosno u Istočnom Sarajevu, najčešće u intervalu od 1,00 do 2,00 KM. Iz tabele se vidi da je najveći iznos najčešće najniže cijene pojedinačne karte od 1,80 KM, koja je istovremeno i jedina cijena na mreži gradskih linija, 2020. godine, zabilježena u Banjaluci. Istovremeno, najniža cijena pojedinačne karte u Banjaluci, u odnosu na Gradišku, Zvornik i Istočno Sarajevo, veća je za 20%.

Tabela 5: Najčešće najniža cijena pojedinačne autobuske karte

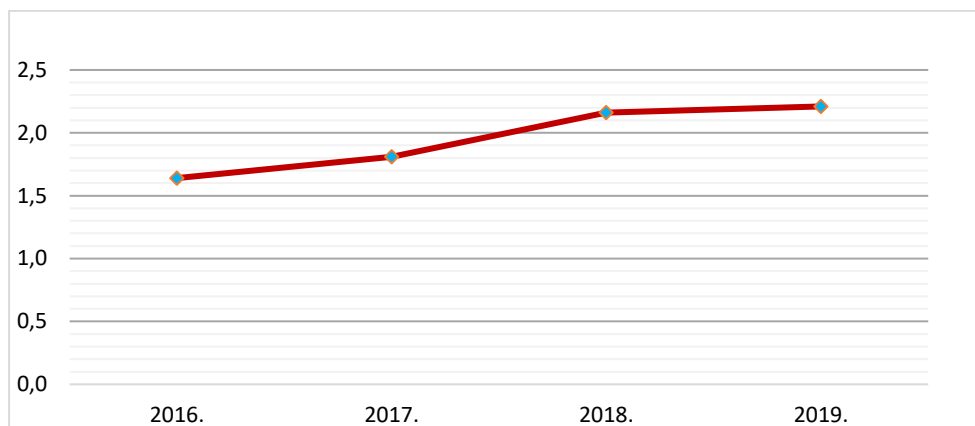
	Najčešća najniža cijena pojedinačne karta (KM)		Procenat linija na kojima najčešće najniža cijena omogućava dužinu voženje putnika najmanje 5 km	Stopa rasta najčešće najniže cijene (%)	Subvencionisanje cijene/prevoza
	2016.	2020.			
Banja Luka	1,40	1,80	100%	28,6	NE
Gradiška	1,50	1,50	-	0,0	DA
Zvornik	1,50	1,50	74%	0,0	DA
Istočno Sarajevo ("u lokalnu")	1,50	1,50	-	0,0	DA
Trebinje	0,50	0,50	75%	0,0	DA
Bijeljina	Nema podataka				NE
Doboj	Nema podataka				NE
Prijedor	Nema podataka				DA

Izvor: JLS, Cjenovnik vozni karata, Upitnici popunjeni po zahtjevu GSRJS RS.

Takođe, iz tabele se jasno uočava da je 2020. godine, u odnosu na 2016. godinu, jedino na mreži linija u Banjaluci došlo do povećanja najčešće najniže cijene pojedinačne karte i to za 29% iz čega se zaključuje da je rast cijene naftnih derivata vršio pritisak i na rast cijene prevoza u javnom linijskom gradskom i prigradskom saobraćaju. Na grafikonu broj 6 se uočava da je prosječna godišnja cijena euro dizela, tokom 2016-2019. godine imala tendenciju stalnog rasta pa je sa 1,64 KM/l 2016. godine skočila na 2,21 KM/l 2019. godine, što predstavlja rast od skoro 35%. S druge strane, obezbjeđivanjem određenog iznosa subvencija na ime JGPP-a u budžetima gradova Gradiške, Zvornika, Istočnog Sarajeva i Trebinja, i pored rasta cijene nafte, doprinijelo je zadržavanju cijene prevoza (posmatrane

kroz najčešću najnižu cijenu karte) na nepromijenjenom nivou, tokom perioda 2016-2020. godina.

Grafikon 6: Kretanje prosječne cijene goriva (euro dizel, KM/l)



Izvor: Obrada na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku RS

Ipak, analizom cjenovnika na mreži linija na području Istočnog Sarajeva utvrđeno je da je cijena autobuske karte za registracioni period 2020/2021. godina na pojedinim linijama značajno porasla. Tako, primjera radi, korisnik JGPP-a na relaciji *Pale – Prača – Vrhprača*, od 1.6.2020. godine, pojedinačnu kartu (osim povratne) će platiti za 0,20 KM, odnosno od 6% do 13% više u odnosu na cijenu koja je važila za registracioni period 2016/2017. godina. Na istoj relaciji, cijena mjesečne karte (đačke i radničke) ostala je nepromijenjena. Korisnik JGPP-a na relaciji *Pale – Bulozi – Pale*, od 1.6.2020. godine, pojedinačnu kartu će platiti za 1,00 KM ili 50%, a mjesečnu - đlačku, studentsku i radničku kartu za 17%, 33%, odnosno 43%, repektivno, više u odnosu na cijenu koja je važila za registracioni period 2016/2017. godina.

Cjenovna atraktivnost autobusnog prevoza u Banjaluci i Trebinju

Za veliki broj stanovnika, s obzirom na njihove finansijske mogućnosti, kao i određene kategorije korisnika (studenti, učenici, penzioneri, invalidi, nezaposleni i sl.) JGPP često predstavlja i jedini oblik realizacije njihovih osnovnih potreba za mobilnošću i kao takav predstavlja jednu od elementarnih djelatnosti neophodnu za funkcionisanje života na području svake JLS. Česta je praksa da se zbog svog društvenog (opšteg) značaja, JGPP najčešće putem cijene autobuske karte, subvencionirše iz budžeta JLS. Na primjeru gradova Banjaluke i Trebinja, revizija je pokušala utvrditi značaj subvencija za JGPP-a, posamtrano sa aspekta cjenovne atraktivnosti i dostupnosti JGPP-a.

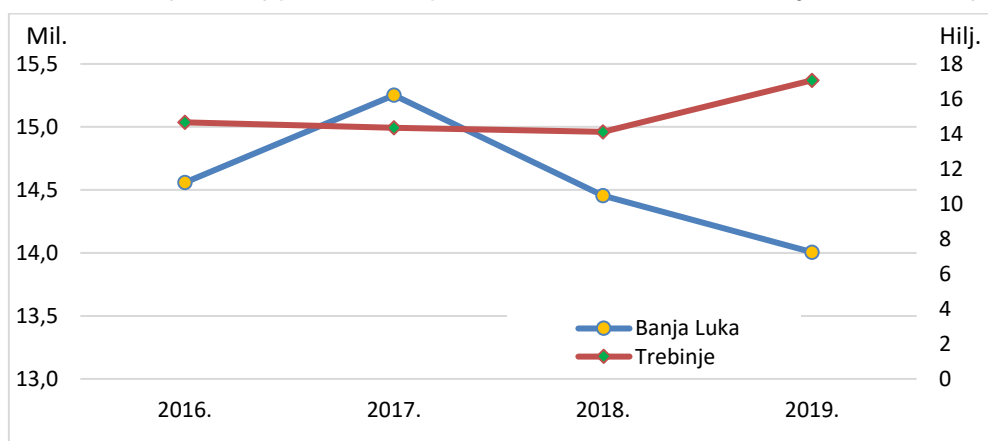
Utvrđeno je da nadležni organ gradske uprave Grada Banja Luke, putem Javnog poziva, ima direktan uticaj na formiranje cijene prevoza u javnom gradskom i prigradskom saobraćaju. S druge strane, Grad Trebinje, kroz Javni konkurs za dodjelu subvencije za prevoz putnika u gradskom i prigradskom prevozu, ostvaruje indirektan uticaj na visinu cijene prevoza vozilima JGPP-a.

Analiza isplativosti korišćenja javnog gradskog autobusnog prevoza na području grada Banja Luka, u odnosu na putnički automobil, urađena od strane revizije, sugerirše da cijena pojedinačne autobuske karte na mreži gradskih linija, u iznosu od 1,80 KM, za mnoge potencijalne korisnike autobusnog prevoza, nije dovoljno konkurentna. Ako se pretpostavi da je srednja dužina vožnje putnika autobusom, na mreži gradskih linija, oko 4,5 kilometara (polovina prosječne dužine gradske linije), ukupan trošak goriva iznosi oko 44% cijene pojedinačne autobuske karte.

Iako nepotpun, ukupan trošak goriva je ipak pokazatelj koji, sa aspekta (potencijalnog) korisnika JGPP-a, u značajnoj mjeri ukazuje na stepen isplativosti korišćenja javnog gradskog autobusnog prevoza u Banjaluci. Pri tome, da bi putnik došao do određene tačke u gradskoj zoni, korišćenje automobila najčešće daje mogućnost izbora alternativnih pravaca čija je dužina, po pravilu, kraća od dužine trase koju koristi gradski autobus. To dodatno smanjuje trošak goriva i skraćuje vrijeme putovanja. Logično je pretpostaviti da, u okolnostima u kojima upotreba putničkog automobila znači i kraće vrijeme putovanja (bolje korišćenje vremena kao resursa), značajno manji trošak goriva od cijene pojedinačne autobuske karte ima naglašen uticaj na odluku stanovnika pri izboru između automobila i gradskog autobusa. Dakle, cijena prevoza autobusom u iznosu od 1,80 KM umanjuje atraktivnost JGPP-a za sve one putnike koji bi koristili usluge gradskog autobusnog prevoza naročito na krećim relacijama.

Egzistiranje značajne razlike između cijene autobuske karte i ukupnih troškova goriva, nastalih upotrebom putničkog automobila, na relaciji određene dužine, uključujući i stalni rast individualne motorizacije, nepovoljno utiče na potražnju za uslugom javnog gradskog prevoza na području grada Banja Luka. Na grafikonu broj 7, na kojem je ilustrovano kretanje broja prevezenih putnika na mreži gradskih i prigradskih linija na području grada Banja Luka, u periodu 2016-2019. godina, jasno se uočava da broj korisnika JGPP-a u posljednje dvije godine (2018-2019) ima tendenciju pada te da je sa 15,3 miliona korisnika 2017. sveden na 14 miliona 2019. godine. To znači da je za dvije godine potražnja za uslugom JGPP-a opala za nešto više od 8%.

Grafikon broj 7: Broj prevezenih putnika u JGPP-u na području Grada Banjaluke i Trebinja



Izvor: Republički zavod za statistiku RS

S druge strane, primjer Grada Trebinja ukazuje na to da se politikom subvencionisanja JGPP-a, usmjerenom na putnika, kroz visinu cijene vozne karte i njenu stabilnost, može pozitivno uticati na obim tražnje za uslugom autobusnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju. Politika subvencionisanja JGPP-a, zasnovana na najmanjem učešću putnika u ukupnoj cijeni prevoza KM/km, rezultirala je značajno nižom cijenom autobuske karte u JGPP-u na području Trebinja u odnosu na Banjaluku. Komparativna analiza cijena autobusnog prevoza u Banjaluci i Trebinju, posmatrana po kilometru vožnje putnika, ukazuje na to da je cijena autobuske karte na području Trebinja, usljed kontinuiranog subvencionisanja JGPP-a, povoljno uticala na atraktivnost autobusnog prevoza na području Grada. Poređenja radi, za dužinu vožnje od 10 kilometara, na mreži gradskih linija na području grada Banjaluke, putnik će platiti autobusku kartu u iznosu 1,80 KM, odnosno 0,18

KM/km, dok će za relaciju iste dužine korisnik JGPP-a na području grada Trebinja kartu platiti u rasponu od 0,05-0,10 KM/km, u zavisnosti od linije.²⁶

Politika subvencionisanja JGPP-a na bazi najmanjeg učešće putnika u cijeni prevoza rezultirala je, ne samo nižom cijenom autobuske karte u Trebinju u odnosu na Banjaluku, već i njenom višegodišnjom stabilnošću. Analizom ovjerenih Cjenovnika utvrđeno je da je nadležni organ Grada Banjaluke, u periodu 2016-2020. godina, u okolnostima rasta cijene naftnih derivata, dva puta dao saglasnost na povećanje cijene prevoza u javnom gradskom i prigradskom saobraćaju tako da je cijena najjeftinije autobuske karte (pojedinačne karte za jednu vožnju) porasla sa 1,40 KM, koliko je iznosila 2016. godine, na 1,80 KM 2019. godine, što predstavlja povećanje od skoro 30%. U istom periodu, cijena autobuske karte na mreži linija na području Grada Trebinja ostala je nepromijenjena.

Kretanje broj putnika u JGPP-u na području Grada Trebinja tokom 2016-2019. godine, ilustrovano na grafikonu broj 7, jasno ukazuje na to da je politika subvencionisanja JGPP-a, kroz zadržavanje cijene autobuske karte na održenom nivou, u okolnostima kontinuiranog rasta cijene naftnih derivata, imala pozitivno dejstvo na obim putovanja JGPP-om, tj. doprinosila je porastu potražnje za uslugom javnog autobusnog prevoza pa je broj prvezenih putnika sa 14,7 hiljada 2016. porastao na 17,1 hiljadu 2019. godine, što predstavlja rast od 16%.

Vrste voznih karata

Analizom Upitnika i dostupnih cjenovnika voznih karata utvrđeno je da Grad Banja Luka, u odnosu na ostale gradove, ima značajno razvijeniju (razgranatiju) ponudu autobuskih karata koju čini pet osnovnih vrsta karata (pojedinačna karta za jednu vožnju, jedinstvena dnevna karta, mjesečana karta za jednu liniju, mjesečna karta za grupu linija i jedinstvena mjesečna karta) i istovremeno, najveći stepen tarifne integracije na mreži gradskih i prigradskih linija.

Korisnici JGPP-a pojedinačnu kartu za jednu vožnju mogu kupiti u autobusu, po cijeni od 1,80 KM ili u poslovnim prostorijama prevoznika. Kupovinom u poslovnim prostorijama prevoznika, korisnici gradskog autobusnog prevoza imaju mogućnost da pojedinačnu kartu kupe jeftinije u odnosu na njenu cijenu u autobusu i to za 0,30 KM. Međutim, da bi autobusku kartu kupili po nižoj cijeni, korisnici gradskog autobusnog prevoza moraju da kupe set od pet pojedinačnih karata (od 1.3.2018. godine cijena seta karata je 7,5 KM ili 1,50 KM po karti). Osim niže cijene, dodatna pogodnost koju korisnik gradskog autobusnog prevoza ostvaruje kupovinom seta od pet pojedinačnih karata ogleda se u tome što kupljenu kartu može koristiti na svim gradskim linijama na kojima, u okviru određene grupe linija, prevoz lica vrši prevoznik u čijim poslovnim prostorijama je set karata i kupljen.

Pored navedenih tipova pojedinačne karate, kupljene u autobusu ili u formi seta od pet karata, koja važi za jednu vožnju, korisniku gradskog autobusnog prevoza u Banjaluci na raspolaganju je i jedinstvena dnevna karata koja se kupuje u autobusu i važi za neograničen broj vožnji u toku dana, na svim gradskim i dvije prigradske linije. Od 1.3.2018. godine cijena ove vrste karte iznosi 5,5 KM. Ova vrsta autobuske karte namijenjena je korisnicima javnog gradskog prevoza koji imaju potrebu da u toku dana gradski autobuski prevoz koriste više od tri puta. Drugim riječima, ova vrsta karte povećava atraktivnost gradskog autobusnog prevoza za sve one putnike koji će usluge prevoza koristiti na većem broju različitih linija i ostavivati veći broj vožnji.

Određene kategorije stanovnika imaju mogućnost kupovine mjesečne karte na grupi linija, odnosno jedinstvene mjesečne karte. Kupovina mjesečne karte na grupi linija omogućena je za šest kategorija korisnika, a to su: radnici (44 KM), studenti i đaci (30 KM), penzioneri

²⁶ Prilog 7. Cjenovna konkurentnost JGPP-a u Banjaluci i Trebinju

(14 KM), djeca poginulih boraca koja pohađaju srednju školu ili fakultet (13 KM), supruge poginulih boraca koje nisu penzioneri (13 KM) i invalidi I i II kategorije (13 KM). Kupovina jedinstvene mjesečne karte omogućena je za prve tri kategorije korisnika, tj. za radnike (60,5 KM), studente, đake (40 KM) i penzionere (21,5 KM). Međutim, cijena jedinstvene mjesečne karte, u odnosu na mjesečnu kartu na grupi linija, veća je za 33% do 54%, u zavisnosti od kategorije korisnika.

Kupovinom seta od pet pojedinačnih karata, posmatrano u odnosu na pojedinačnu kartu kupljenu u autobusu, kroz mogućnost njenog korišćenja na bilo kojoj gradskoj liniji na kojoj prevoz putnika obavlja prevoznik u čijim poslovnim prostorijama je set karata i kupljen, ostvaren je određeni stepen tarifne integracije na dijelu mreže gradskih linija. Nešto veći stepen tarifne integracije ostvaruje se kupovinom mjesečne karte na grupi linija, jer korisnicima gradskog autobusnog prevoza omogućava korišćenje usluge prevoza na tačno određenoj grupi linija, bez obzira na to koji prevoznik vrši prevoz putnika. Značajno veći stepen tarifne integracije na ukupnoj mreži gradskih autobuskih linija ostvaren je uvođenjem jedinstvene dnevne karte - jer važi za neograničen broj vožnji u toku dana, na svim gradskim i dvije prigradske linije, kao i uvođenjem jedinstvene mjesečne - jer važi na svim linijama gradskog autobusnog prevoza, s tim da, za razliku od mjesečne karte na grupi linija. Uvođenjem u sistem karata jedinstvene dnevne karte i jedinstvene mjesečne karte značajno se povećava se mobilnost u javnom gradskom prevozu i skraćuje vrijeme putovanja, jer se presjedanje obavlja bez kupovine dodatne karte.

Korisnicima prigradskog autobusnog prevoza omogućena je kupovina pojedinačne karte u autobusu, ali ne i kupovina seta od pet karata i jedinstvene dnevne karte. Cijena pojedinačne karte na mreži prigradskih linija, na relaciji dužine do 10 kilometara jednaka je cijeni pojedinačne karte na mreži gradskih linija kupljene u autobusu (1,80 KM). Na relacijama čije se dužima kreće u rasponu od 10 - 50 kilometara, cijena prevoza vozilima JGPP-a povećava se na svakih 5 kilometara u iznosu od 0,30 do 0,90 KM. Tako će putnik, na relaciji čija je dužina između 40 i 50 kilometara, uslugu javnog prevoza platiti 5,80 KM.

Takođe, kao i na mreži gradskih linija, radnicima, studentima i đacima (uključujući učenike osnovnih škola), penzionerima, djeci poginulih boraca koja pohađaju srednju školu ili fakultet, suprugama poginulih boraca koje nisu penzioneri i invalidi I i II kategorije omogućena je kupovina mjesečne karte čija je cijena za određenu kategoriju korisnika, kao i u slučaju pojedinačne karte, zavisi od dužine relacije. Međutim, za razliku od mjesečne karte na mreži gradskih linija, mjesečna karta na mreži prigradskih linija ima relacijski karakter. Pogodnost kupovine mjesečne karte u prigradskom prevozu ogleda se u tome što daje mogućnost korišćenja i gradskog autobusnog prevoza, ali samo na onim gradskim linijama na kojima prevoz putnika obavlja prevoznik koji je izdao mjesečnu kartu u prigradskom prevozu. Na taj način je, takođe, ostvaren određeni stepen integracije na mreži gradskih i prigradskih linija. Korisnici mjesečne karte u prigradskom prevozu, doplatnom od 16,50 KM, imaju mogućnost korišćenje JGPP-a na čitavoj mreži gradskih linija, što dodatno pojačava integrisanost ukupne mreže autobuskih linija na području Grada.

Tabela 6: Asortiman autobuskih karata

	Pojedinačna karata			Mjesečna karta		
	Za jednu vožnju	Povratna karta	Jedinstvena dnevna karta	Za jednu liniju	Za grupu linija	Za sve linije
Banja Luka	*		*	*	*	*
Istočno Sarajevo	*	*		*		
Gradiška	*			*		
Zvornik	*					
Trebinje	*					
Doboj	*					
Prijedor	*					
Bijeljina	*					

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, cjenovnici voznih karata

Za razliku od Grada Banjaluke, revizija je utvrdila da je, na području većine gradova, asortiman voznih karata uslovljen karakteristikama konkretne linije i voljom prevoznika da autobuski prevoz na određenoj liniji učini atraktivnijim. Takav pristup formiranju ponude voznih karata rezultirao je stanjem u kojem je, na području ostalih sedam gradova ponuda karata zasebna za svaku liniju. Drugim riječima, ponuda autobuskih karata je formirana na nivou svake pojedinačne linije. Na području ovih gradova, ne postoji mogućnost kupovine autobuske karte koja bi važila za vožnju na dvije ili više linija i/ili za prevoz autobusima različitih prevoznika.

Rezultati analize dostupnih cjenovnika voznih karata u gradskom i prigradskom autobuskom prevozu na području grada Istočno Sarajevo otkrivaju da se asortiman voznih karata razlikuje u zavisnosti od linije na kojoj se vrši javni autobuski prevoz putnika kao i to da ne postoji njihova međusobna povezanost. Tako, na pojedinim linijama na području Grada tarifnu konstrukciju sačinjavaju pojedinačne relacijske karte i različiti tipovi mjesečnih karata (studentska, đačka, radnička, penzionerska), dok je na određenim linijama za sve one putnike koji koriste usluge JGPP-a dostupna samo jedna vrste vozne karte i to pojedinačna relacijska karta (npr. linija *Sokolac – Kalimanići*, dužine 31 km; *Sokolac – Bare – Medojevići*, dužine 28 km). Na pojedinim linijama postoji mogućnost kupovine povratne karte (npr. *AS Pale – AS istočno Sarajevo*). Uz to, takođe, na određenim linijama (npr. *Sokolac – Kasindo*, dužine 64 km), uz pojedinačne relacijske, te povratne karte i to samo za putnike koji putuju od *Pala do Dibrinje*, odnosno od *Pala do Kasindo*, za djecu do tri godine karta je besplatna, dok djeca od 3-7 godina plaćaju 50% cijene karte.

Ipak, za razliku od Istočnog Sarajeva i Gradiške, na čijoj mreži linija ponudu karata, uz pojedinačnu, čini i mjesečna karta za jednu liniju, utvrđeno je da je na području Trebinja, Doboja, Prijedora, Zvornika i Bijeljine putnicima koji koriste usluge JGPP-a ponuđena kupovina samo jedne vrste karte i to pojedinačna karta koja važi za jednu vožnju, što ukazuje na potpuni izostanak integracije mreže linija putem sistema autobuskih karata.

Dakle, pored ostalog, utvrđeno je da, osim u Banjaluci, ponuda voznih karata ne sadrži jedinstvenu pojedinačnu/mjesečnu kartu koja bi olakšala putovanje svim onim putnicima koji bi usluge prevoza koristili na većem broju različitih linija (različitih prevoznika). Specifičnost mjesečne karte, dostupne putnicima na linijama na području Banjaluke, Gradiške i djelimično Istočnog Sarajeva, ogleda se u tome što ona glasi „na ime“. To znači da mjesečnu kartu, u vrijeme kada korisnik na čije ime karta glasi nema potrebe za JGPP-om, ne može koristiti druga osoba, npr. član domaćinstva, iako je usluga prevoza plaćena za neograničen broj vožnji u toku jednog mjeseca. To može nepovoljno uticati na broj putovanja JGPP-om i opštu mobilnost stanovnika jer, u ovom primjeru, član domaćinstva

koji nema kupljenu mjesečnu kartu može da odustane od putovanja ili da potrebu za mobilnošću, ukoliko posjeduje putnički automobil, realizuje na način da će prednost dati putovanju automobilom u odnosu na putovanje autobusom.

3.2.3. Način i uslovi rada prevoznika

Svojim odlukama o JGPP-u, gradovi su definisali određene uslove koji prevoznici moraju ispunjavati za vršenje prevoza, a jedan od njih je da moraju biti registrovani sa sjedištem ili poslovnom jedinicom na području grada, čime se u određenoj mjeri ograničava konkurencija i isključuju drugi prevoznici koji nisu sa teritorije tog grada da obavljaju uslugu JGPP-a. U šest od osam gradova u svojim odlukama o JGPP-a je kao jedan od uslova za izbor prevoznika definisan na taj način. U gradu Zvorniku, u odluci o JGPP-u nije definisano teritorijalno ograničenje, tj. uslov da prevoznik mora biti registrovan sa sjedištem ili poslovnom jedinicom na teritoriji Grada, ali predstavnici Grada naveli su da prilikom javnog poziva, u posmatranom periodu, nisu dobijali prijave od strane prevoznika iz drugih JLS. Grad Banja Luka nije na ovakav način definisao ovaj uslov, već je Pravilnikom o javnom pozivu za vršenje JGPP-a na području grada, definisao uslove koji prevoznici moraju ispunjavati da bi mogli obavljati uslugu prevoza, a jedan od njih je iskustvo pod kojim se podrazumijeva da je prevoznik vršio JGPP lica najmanje jednu godinu na području JLS koja ima više od 150.000 stanovnika.

Javnim pozivom za vršenje JGPP-a lica u gradskom i prigradskom saobraćaju takođe su definisani određeni kriterijumi koji prevoznici moraju ispuniti da bi mogli konkurisati za izbor u vršenju prevoza lica. Grad Trebinje, za razliku od svih ostalih gradova, u skladu sa Odlukom o javnom konkursu za dojelju subvencija za prevoz putnika na način koji podrazumijeva dodjelu subvencija prevozniku koji ponudi najmanje učešće putnika u ukupnoj cijeni prevoza, svake godine raspisuje Javni konkurs za dodjelu subvencije za prevoz putnika u gradskom i prigradskom prevozu na području Grada. U cilju zaključivanja ugovora o vršenju JGPP-a na teritoriji grada Trebinje, jedan od uslova za učešće na Javnom konkursu ogledao se u tome da je, okviru tenderske dokumentacije, prevoznik zainteresovan za pružanje usluge prevoza trebao dostavi i cijenu prevoza koja je, kao dio ukupne ponude usluge autobuskog prevoza, predstavljala kriterijum za dodjelu ugovora o vršenju JGPP-a.

Iako je Zakonom o komunalnim djelatnostima propisano da se JGPP-a, kao djelatnost individualne komunalne potrošnje, zaključuje ugovorom sa privrednim subjektima, revizija se uvjerila da takva praksa nije zastupljena u većini gradova i da usluga vršenja JGPP-a putnika sa prevoznicima nije regulisana ugovorom.

Tabela 7: Način regulisanja vršenja JGPP-a sa prevoznicima

Način regulisanja JGPP-a	Banja Luka	Bijeljina	Doboj	Prijedor	Gradiška	Zvornik	I. Sarajevo	Trebinje
Ugovor	DA			DA*				DA
Rješenje o registraciji redova vožnje			DA		DA	DA	DA	
Ovjeren red vožnje		DA						

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, Ugovori

Naime, u tri od osam gradova (Banja Luka, Prijedor i Trebinje) vršenje JGPP-a lica regulisano je ugovorom, dok u gradovima Doboj, Gradiška, Zvornik i Istočno Sarajevo po okončanom postupku usklađivanja i registracije redova vožnje izdaje se rješenje o registraciji redova vožnje koje predstavlja osnov prevoznicima za vršenje JGPP-a putnika.

U gradovima u kojima je sa prevoznicima usluga o vršenju JGPP-a lica regulisana ugovorom, sastavni dio ugovora je i usklađen i registrovan red vožnje sa tim prevoznikom. Takođe u ovim gradovima, izuzev Trebinja, utvrđeni red vožnje od strane nadležnog organa grada je sastavni dio i javnog poziva za vršenje JGPP-a. U Gradu Bijeljini, prevoznicima se, nakon završenog postupka usklađivanja i registracije, dostavlja samo ovjeren red vožnje, što govori da usluga vršenja prevoza nije bila regulisana niti ugovorom kao ni rješenjem o registraciji redova vožnje. Postoje i slučajevi (Grad Prijedor) da se nakon isteka ugovorne obaveze vršenja usluge JGPP-a obavlja dalje bez zaključenja novog ugovora između Grada i prevoznika, pod istim uslovima koji su važili za vrijeme trajanja ugovora.

Takođe, između gradova postoje razlike u dužini trajanja perioda za koji se obavlja prevoz putnika od strane prevoznika. U tri navedena grada kojima je prevoz putnika regulisan ugovorom, dužina trajanja ugovora iznosi sedam godina u Banjaluci, pet u Prijedoru, dok se u Trebinju ugovor sa prevoznicima zaključuje svake godine. U gradovima gdje je prevoz regulisan rješenjem o registraciji redova vožnje dužina trajanja perioda za koji se obavlja prevoz jednaka je registracionom periodu i iznosi pet godina.

Analizom ugovora utvrđeno je da se ugovori sa prevoznicima razlikuju po sadržaju i strukturi kao i da sadrže opšte uslove koje prevoznik mora da ispunjava, bez definisanja posebnih uslova, kojim bi se obezbijedile informacije o stepenu realizacije ugovornih obaveza i funkcionisanju JGPP-a. Analizom ugovora o vršenju JGPP-a lica na linijama gradskog i prigradskog prevoza na grupi linija, zaključenog između Grada Banja Luka i prevoznika utvrđeno je da po svojoj strukturi i sadržaju ugovori sadrže opšte odredbe kao što su linije na kojima će se vršiti prevoz u ugovorenom periodu, rok vršenja prevoza, naziv i registarska oznaka autobusa sa kojim se vrši prevoz, usklađeni i registrovani red vožnje, cjenovnici autobuskih karata i ostale obaveze u skladu sa Ugovorom i Odlukom o JGPP-a lica i stvari na području Grada. Analizom ugovora o vršenju JGPP-a na području grada Trebinja, zaključenog između Grada Trebinja i prevoznika utvrđeno je da Ugovor, pored navedenih osnovnih elemenata (ovjeren red vožnje na određenim putnim pravcima, cjenovnik dostavljen od strane prevoznika), sadrži mjesečne iznose subvencija koji se dodjeljuju prevozniku, kao i obaveze nadzornog organa u kontroli prevoza putnika i druge obaveze prevoznika definisane ugovorom.

Na potražnju za uslugama JGPP-a utiče kvalitet i starosna struktura voznog parka kojima se vrši JGPP putnika. Nisu rijetki slučajevi da se pojedina vozila javnog gradskog prevoza isključuju iz saobraćaja usljed tehničke neispravnosti, što utiče na bezbjednost prevoza u JGPP-om saobraćaju i dodatno demotiviše građane da koriste iste, a time i negativno utiče na potražnju za JGPP-a. Ugovorom o vršenju JGPP-a ili nekim drugim aktom nije propisano koje tehničke uslove vozilo (autobus) mora ispunjavati u pogledu njegove starosti. U Ugovoru o vršenju JGPP-a lica na području grada Banja Luka određeno da prevoznik može vršiti zamjene autobusa drugim autobusom/autobusima koji ne mogu biti stariji od utvrđene prosječne starosti autobusa na Javnom pozivu. Na osnovu dostupnih podataka o starosti autobusa za prevoz putnika, prosječna starost voznog parka iznosila je devet godina u Trebinju, 15 godina u Banjaluci i Zvorniku, 19 godina u Gradišci i preko 20 godina u Istočnom Sarajevu.

Takođe, odlukama o JGPP-u lica i stvari na području grada predviđeno je da autobus kojim se vrši prevoz putnika mora biti vidno obilježen oznakama za informisanje putnika - tabla sa brojem i nazivom linije, cijena voznih karata, kazne za putnike zatečene bez odgovarajućih voznih karata, red vožnje za liniju na kojoj autobus vrši prevoz, grafička karta sa mrežom linija te da su informativne poruke uočljive korisnicima gradskog i prigradskog prevoza. Revizija je utvrdila da mnoga vozila, kojima se vrši linijski prevoz, ne sadrže informacije za putnike kao što su cijena voznih karata, kazne za putnike zatečene bez odgovarajućih voznih karata, red vožnje za liniju na kojoj se vrši prevoz ili su takve

informacije teško uočljive i/ili čitljive za korisnike JGPP-a. Takođe, u pojedinim gradovima, odlukama o JGPP-u propisano je da u zimskom periodu ili u dane kad je vanjska temperatura ispod određenog stepena, autobus prije izlaska na liniju mora biti adekvatno zagrijan, ali nije propisano da mora biti i adekvatno rashlađen u ljetnim periodima.

3.3. Nadzor nad funkcionisanjem javnog prevoza i izvještavanje

Kada su u pitanju aktivnosti JLS u vezi sa nadzorom i kontrolom funkcionisanja JGPP-a, u skladu sa zakonskim propisima kojima je regulisana oblast JGPP-a, određene uloge u nadzoru nad obavljanjem i funkcionisanjem JGPP-a na teritoriji JLS imaju organizacione jedinice nadležne za inspeksijske poslove i poslove komunalne policije u okviru JLS. Mjere i aktivnosti saobraćajne inspekcije i komunalne policije u nadzoru nad funkcionisanjem JGPP-a, kao i izvještavanje o uočenim nedostacima mogu imati značajan uticaj na funkcionisanje JGPP-a, posebno posamtrano sa aspekta njegove redovnosti i pouzdanosti, kao i preduzimanja i provođenja odgovarajućih radnji na otklanjanju uočenih nedostataka i nepravilnosti u cilju njegovog unapređenja.

3.3.1. Nadzor i kontrola nad funkcionisanjem javnog prevoza

Odlukom o javnom prevozu lica i stvari na području JLS kao posebnim propisom kojim JLS, u skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju, uređuje način, organizaciju i vršenje JGPP-a lica i stvari, definisano je da nadzor nad njenim provođenjem vrši nadležna saobraćajna inspekcija i komunalna policija. Kontrola izvršenja planiranog reda vožnje predstavlja jednu od ključnih aktivnosti inspeksijskih organa, koja utiče na pouzdanost i redovnost funkcionisanja JGPP-a, kao značajnih elemenata kvaliteta usluge prevoza putnika.

Saobraćajna inspekcija

Na osnovu podataka o broju provedenih kontrola saobraćajne inspekcije u periodu 2016-2019. godina²⁷ koje je dostavilo šest od osam gradova ukupan broj provedenih kontrola u oblasti JGPP-a lica na nivou šest gradova iznosio je prosječno oko 770 kontrola godišnje. Od toga broja najviše kontrola je provedeno u Banjaluci, prosječno 700 kontrola godišnje ili 90% od ukupno provedenih kontrola u svim gradovima. Neznatan broj kontrola proveden je ostalim gradovima, i to u Bijeljini prosječno 29, u Zvorniku 18, Istočnom Sarajevu 11, U Gradišci 10 i u Trebinju osam kontrola.

²⁷ 2020. godina nije uzeta u analizu jer se broj ukupno provedenih kontrola u JGPP-u povećao u skoro svim gradovima, a najvećim dijelom se odnosio na kontrole poštovanja epidemioloških mjera u vezi sa novonastalom situacijom prouzrokovane pandemijom virusa korona.

Tabela 8: Broj provedenih kontrola saobraćajne inspekcije u oblasti JGPP-a u periodu 2016-2019. godina

RB	Grad/godina	2016	2017	2018	2019
1	Banja Luka	773	727	651	631
2	Bijeljina	27	29	25	36
3	Doboj	-	-	-	-
4	Prijedor	-	-	-	-
5	Gradiška ²⁸	-	-	12*	8*
6	Zvornik	6	19	22	26
7	Istočno Sarajevo	11	16	8	7
8	Trebinje	6	12	7	5

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, Izvještaji

Analizom dostupne dokumentacije i upitnika, revizija je utvrdila da su se kontrole saobraćajne inspekcije u oblasti JGPP-a u drumskom saobraćaju, u posmatranim gradovima, osim Banjaluke, pretežno odnosile na provjeru ispunjenosti tehničkih uslova za vozača i vozilo te na kontrolu taksi i nelegalnog prevoza. Osim u Banjaluci, izostao je značajniji obim kontrola osnovnih elemenata prevozne ponude (red vožnje, cijena prevoza, autobuska stajališta). U dostupnim izvještajima/informacijama o JGPP-a kao i izvještajima o radu inspeksijskih organa na teritoriji pojedinih gradova navedeni su, između ostalog, i aktivnosti i rezultati inspeksijskog nadzora i prioriteta u vršenju kontrola saobraćajnih inspektora u oblasti JGPP-a.

Tako se na području Grada Banja Luka od ukupnog broja provedenih kontrola u oblasti drumskog saobraćaja, oko 2/3 kontrola odosilo na JGPP-a, odnosno kontrolu autobusa kojima se vrši linijski prevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju sa fokusom na kontrolu održavanja redova vožnje. U Informaciji o JGPP-u na području grada Banja Luka navodi se da prilikom planiranja i vršenja kontrola u oblasti drumskog saobraćaja, saobraćajna inspekcija daje prioritet prevozu lica u gradskom i prigradskom saobraćaju. Akcenat inspektora je bio na kontrolama redovnosti i urednosti održavanja registrovanih redova vožnje na linijama JGPP-a, provjeri ispunjenosti osnovnih uslova za rad prevoznika, uključujući i kontrolu rada taksi službe, u smislu posjedovanja potrebne dokumentacije za vršenje prevoza putnika, kao i vizuelne provjere opšteg stanja vozila, odnosno njegove tehničke ispravnosti. Predstavnici grada Banja Luka istakli su da prevoznici dosljedno poštuju izvršavanje redova vožnje te da je u ovom segmentu JGPP-a stanje u velikoj mjeri uređeno. Aktivnosti saobraćajne inspekcije na kontroli poštovanja održavanja planiranih redova vožnje dovele su do toga da se redovi vožnje-polasci u predviđenom vremenu i obimu u najvećem broju slučajeva izvršavaju. Odstupanje od realizacije planiranih redova vožnje rijetko je i dešava se u slučajevima nastalim usljed nepredviđenih okolnosti kao što su radovi na putu, saobraćajne nezgode ili promjene u režimu saobraćaja na određenim putnim pravcima, vremenske neprilike, i dr. Prilikom kontrole održavanja redova vožnje inspektori svakodnevno vrše i vizuelnu kontrolu tehničke ispravnosti vozila te u slučajevima gdje postoji osnovana sumnja u tehničku ispravnost, vozilo se upućuje na vanredni tehnički pregled. Po ovom osnovu godišnje se iz saobraćaja isključili mali broj vozila. Pored navedenih aktivnosti, saobraćajni inspektori grada Banja Luka naveli su da u vršenju nadzora nad funkcionisanjem JGPP-a značajnu pažnju posvećuju stanju i opremljenosti

²⁸ Podaci o broju kontrola saobraćajne inspekcije grada Gradiška odnose se na broj provedenih kontrola u oblasti JGPP-a lica i taksi prevoza (Izvještaj o realizaciji godišnjeg plana rada za 2018 i 2019. godinu)

AS, kao i propisanom isticanju registrovanih redova vožnje u cilju bolje informisanosti putnika, u što se revizija nije uvjerila prilikom rada na terenu i obilaska pojedinih lokacija AS. Takođe, u izvještaju nije navedeno, koje su nepravilnosti i nedostaci uočeni prilikom kontrole AS.

U gradu Zvorniku u oblasti JGPP-a, poseban akcenat u kontrolama stavljan je na nelegalan prevoz lica, kontroli tehničke ispravnosti autobusa i putničkih motornih vozila kojim se vrši vanlinijski prevoz lica. Takođe, pored ovih aktivnosti, vršene su i provjere ispunjenosti uslova za vršenje prevoza u smislu zaposlenosti vozača motornih vozila kao i posjedovanja izvoda licence i legitimacije za vozača kao i ispunjenosti tehničko-eksploatacionih uslova vozila kojim se vrši prevoz.

U izvještajima o realizaciji godišnjeg plana rada načelnika/gradonačelnika i opštinske/gradske uprave opštine/grada Gradiška utvrđeno je da je prioritet kontrole saobraćajnog inspektora u javnom gradskom prevozu bio ispunjenost određenih tehničkih uslova koji su propisani za vozila i osoblje u pogledu posjedovanja potrebne dokumentacije. Kako na području Grad kontrole JGPP-a u drumskom saobraćaju vrši samo jedan inspektor, kontrola JGPP-a lica vršena je malom obimu. Kontrolom nisu bili obuhvaćeni osnovni elementi kvaliteta prevozne usluge, prije svega red vožnje.

U izvještajima o funkcionisanju javnog gradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo ne navodi se koji su problemi u funkcionisanju JGPP-a, odnosno šta je sve predmet kontrole saobraćajnog inspektora, već je dat opis stanja JGPP-a sa prijedlogom mjera za njegovo unapređenje kao i mjera za poboljšanje inspekcijanskog nadzora. Tako se u izvještaju navodi da velika rasprostranjenost grada i blizina Kantona Sarajevo kao i veliki broj legalnih i nelegalnih učesnika u javnom prevozu, iziskuju potrebu povećanja kapaciteta saobraćajnih inspektora grada Istočno Sarajevo. Da bi se unaprijedio gradski i prigradski javni autobuski prevoz sa stanovišta zadovoljenja građana koji koriste ovaj vid prevoza potrebno je, pored poboljšanja nadzora nad funkcionisanjem JGPP-a putnika, uvesti i nove linije za koje je potrebno izdvojiti dodatna finansijska sredstva.

Za razliku od navedenih gradova, u Gradu Trebinje je Ugovorom o vršenju JGPP-a na području Grada definisano da nadzorni organ (radnik iz Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove) nadležan za kontrolu prevoza, a koja se odnosi na kontrolu poštovanja utvrđenih redova vožnje i poštovanja usaglašenog Cjenovnika karata na putnim pravcima. Takođe, Ugovorom je definisano da nadležni saobraćajni inspektor vrši kontrolu ispunjenosti tehničkih i drugih propisanih uslova za obavljanje prevoza lica u skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju.

Komunalna policija

Analiza upitnika i obavljenih intervju sa predstavnicima gradskih uprava i komunalne policije na terenu, pokazala je da uloga komunalne policije u nadzoru i kontroli funkcionisanja JGPP-a kao komunalne djelatnosti, skoro i da ne postoji u posmatranim JLS iz uzorka. U razgovoru sa predstavnicima komunalne policije gradova Banjaluke i Zvornika, revizija se uvjerila u gotovo potpuni izostanak uloge komunalne policije u obavljanju nadzora nad primjenom propisa koji uređuju JGPP-a lica u gradskom i prigradskom saobraćaju. To potvrđuju i podaci iz Upitnika koji se odnose na komunalni nadzor nad funkcionisanjem JGPP-a, kao i broj provedenih kontrola, gdje je većina JLS iz uzorka navela da nadzor nad funkcionisanjem JGPP-a vrši samo odjeljenje/odsjek za inspekcije, odnosno saobraćajne inspekcije. Bijeljina je jedini grad, u kojem je prema podacima iz upitnika, vršen komunalni nadzor u oblasti JGPP-a, sa akcentom na AS. Međutim, broj i značaj tih kontrola je bio zanemarljiv.

Jedan od razloga izostanka aktivnosti komunalno-inspekcijanskog nadzora u oblasti JGPP-a lica proizilazi iz činjenice da organizacione jedinice nadležne za poslove JGPP-a, nemaju

formirane evidencije o stanju i poslovima izgradnje, održavanja i korišćenja objekata saobraćajne infrastrukture. To u određenoj mjeri može da utiče na planiranje i provođenje aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora i izvještavanje o stanju u oblasti JGPP-a putnika. Takođe, nepostojanje odredbi ugovora o vršenju JGPP-a lica kojima bi se utvrdile nadležnosti i zadaci organa JLS u pogledu praćenja njegove realizacije može da predstavlja jedan od razloga izostanka aktivnosti komunalne policije u obavljanju komunalno-inspekcijskog nadzora u oblasti JGPP-a putnika.

3.3.2. Izvještavanje o stanju i promjenama u sistemu javnog prevoza

Obim i kvalitet usluge u JGPP-u najčešće je determinisan mrežom linija i autobuskih stajališta, redovima vožnje, određenim tehničkim uslovima koji su propisani za vozila i osoblje i cjenovnikom vozničkih karata. Iako je prema Zakonu o lokalnoj samoupravi gradonačelnik dužan da redovno informiše skupštinu o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, na primjerima gradova Banjaluke, Gradiške i Istočnog Sarajeva, utvrđeno je da postoje razlike u sadržaju i strukturi dokumenata kojima gradonačelnik informiše Skupštinu grada o stanju u oblasti JGPP-a. Za ostale gradove, reviziji nije prezentovana dokumentacija (informacije, izvještaji) koja bi upućivala na upoznavanje Skupštine grada sa stanjem u ovoj oblasti.

Revizija je utvrdila da gradonačelnik Grada Banjaluke, u formi zasebnog dokumenta ("Informacija o javnom prevozu na području grada Banja Luka"), jednom godišnje, podnosi Skupštini Grada na razmatranje informaciju o stanju u JGPP-u. Obradu informacije, na osnovu praćenja i proučavanja stanja u oblasti JGPP-a lica u izvještajnom periodu, vrše Odjeljenje za saobraćaj i puteve i Odjeljenje za inspekcijske poslove. Informacija je strukturirana na način da su poslovi Odjeljenje za saobraćaj i puteve i Odjeljenje za inspekcijske poslove, kroz zasebne podcjeline, odvojeno prikazani.

Analizom sadržaja utvrđeno je da navedeni dokument, kroz prikazivanje informacija i statističkih podataka o osnovnim elementima transportne ponude u javnom gradskom i prigradskom saobraćaju (mreža linija, autobuska stajališta, redovi vožnje, tehničke karakteristike vozila, cjenovnik vozničkih karata) te putem opisa mjera i aktivnosti koje su preduzimate u cilju približavanja JGPP-a zahtjevima građana, odnosno opisa promjena nastalih na mreži linija, uključujući i promjene u sistemu informisanja putnika, daje mogućnost sagledavanja (promjena) stanja i funkcionisanja JGPP-a na području Grada u izvještajnom periodu. Takođe, navedeni dokument obezbjeđuje podatke koji ukazuju na stepen redovnosti i pouzdanosti JGPP-a. S druge strane, u Informaciji se uglavnom ne navode razlozi za preduzimanje mjera i radnji niti se navode njihovi očekivani i/ili ostvareni efekti. Iz dokumenta se ne može vidjeti da li su preduzimanju mjera i radnji u sistemu JGPP-a prethodile odgovarajuće analize čiji bi rezultati predstavljali osnovu za njihovo donošenje.

Kao i u slučaju Grada Banjaluke, utvrđeno je da gradonačelnik Grada Gradiške, takođe, u formi zasebnog dokumenta ("Informacija o stanju u javnom putničkom prevozu i taksi prevozu na području opštine/grada"), jednom godišnje, podnosi Skupštini Grada na razmatranje informaciju o stanju u oblasti prigradskog saobraćaja. Međutim, za razliku od Grada Banjaluke, obradu informacije vrše Odjeljenje za komunalne i stambene poslove i Odjeljenje za privredu i poljoprivredu²⁹.

Iako je u uvodnom dijelu Informacije navedeno da dokument ima za cilj upoznavanje Skupštine opštine/grada sa problematikom u oblasti javnog putničkog prevoza, kao i sa dosadašnjim aktivnostima koje su preduzete, kao i onima koje se namjeravaju preduzeti u

²⁹Odjeljenje za privredu i poljoprivredu je uključeno u obardu jer Informacija sadrži dio koji se odnosi na subvencionisanje javnog putničkog prevoza na području Gradiške.

ovoj oblasti, analizom njegovog sadržaja utvrđeno je da dokument ne obezbjeđuje informacije i podatke u mjeri u kojoj bi dovoljno jasno ukazivali na stanje i promjene nastale u sistemu javnog putničkog prevoza u izvještajnom periodu. Preciznije, jedini set podataka koji je naveden u Informaciji odnosi se na broj autobusa, razvrstan po prevoznicima koji na području Grada vrše prevoz putnika u prigradskom saobraćaju. Takođe, Informacija ne sadrži opis mjera i aktivnosti preduzetih u izvještajnom periodu, osim što je navedeno da je Grad putem subvencionisanja dijela troškova prevozničkih usluga određenog broj redova vožnje omogućio da se redovno vrši JGPP građana, a posebno dijela učenika koji pohađaju osnovnu i učenika koji pohađaju srednju školu. Međutim, Informacija ne sadrži podatke o iznosu subvencija, broju učenika i učešću Grada u cijeni njihovog prevoza, kao ni podatke o nerentabilnim redovima vožnje za koje je, takođe, dodjeljivana subvencija. Na taj način, nije omogućeno sticanje dovoljno jasnog uvida u neophodnost, odnosno opravdanost provedene aktivnosti – dodjele subvencija.

Potrebno je naglasti da Informacijom nisu obuhvaćene aktivnosti kontrolnih organa u ovoj oblasti (saobraćajne inspekcije) koje bi se, prije svega, odnosile na kontrolu redovnosti i urednosti održavanja registrovanih redova vožnje na linijama prigradskog saobraćaja i kontrolu opšteg stanja vozila, kao segmenta kojim se utiče na efikasnost, pouzdanost i redovnost autobusnog prevoza. Istraživanjem je utvrđeno da su aktivnosti kontrolno-nadzornih organa u oblasti JGPP-a sastavni dio "Izvještaja o realizaciji godišnjeg programa rada gradonačelnika i gradske uprave Grada Gradiška"³⁰. U navedenom Izvještaju je naglašeno da je saobraćajna inspekcija, pored ostalog, vršila kontrolu linijskog prevoza lica u drumskom saobraćaju kao i kontrolu autobusnog stajališta. Međutim, iz opisa provedenih kontrola zapaža se da je saobraćajna inspekcija vršila kontrolu prevoznika koji vrše JGPP lica i taksi prevoz na području grada Gradiška i to u dijelu koji se odnosi na kontrolu dokumentacije propisane za vozila i osoblje, ali ne i kontrolu ključnih elementa transportne ponude koji bi ukazivali na stanje u javnom prigradskom prevozu putnika, prije svega na njegovu pouzdanost i redovnost. Pri tome, tokom 2019. godine izvršeno je osam kontrola JGPP-a lica, prevoza za vlastite potrebe i taksi prevoza, a tokom 2020. godine izvršene su tri kontrole JGPP-a lica i stvari (bez navođenja da li se radi o linijskom ili vanlinijskom prevozu).

Analizom dostavljene dokumentacije utvrđeno je da Odjeljenje za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove, a ne gradonačelnik Grada Istočno Sarajevo, jednom godišnje, obrađuje i podnosi Skupštini grada na razmatranje izvještaj o stanju u oblasti JGPP-a u formi zasebnog dokumenta pod nazivom "Izvještaj o funkcionisanju javnog gradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo, sa prijedlogom mjera za poboljšanje". Iako se značajan dio Izvještaja odnosi na aktivnosti dodjele subvencija preduzećima koja vrše prevoz lica na području Grada, Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti ne učestvuje u njegovoj obradi.

Analizom Izvještaja, posebno u dijelu koji se odnosi na aktivnosti organizacije gradskog i prigradskog prevoza, utvrđeno je da njegov sadržaj uglavnom čini opis aktivnosti koje se odnose na postupak usaglašavanja i registracije redova vožnje i aktivnosti koje se odnose na sufinansiranje određenih nerentabilnih linija i polazaka na pojedinim linijama. U dijelu koji se odnosi na aktivnosti usaglašavanja i registracije redova vože Izvještaj pruža informaciju o prevoznicima zainteresovanim za obavljanje JGPP-a na području Grada. Međutim, ukoliko je u izvještajnom periodu došlo do promjena u redovima vožnje, u smislu da je uveden novi ili postojeći ukinut, promjena se konstatuje, ali se ne navodi linija na kojoj je promjena nastala niti se opisuje razlog koji je promjenu uzrokovao. Kada su u pitanju

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

aktivnosti finansiranja određenih nerentabilnih linija i polazka na pojedinim linijama Skupština grada je upoznata sa ukupnim iznosom finansijskih sredstava za ove namjene, promjenama u odnosu na prethodnu godinu i njihovom raspodjelom kako na nivou prevoznika, tako i na nivou JLS koje su u sastavu Grada. Međutim, u Izvještaju nisu navedeni nazivi linija koje Grad sufinansira niti su opisane njihove osnovne karakteristike od značaja za dodjelu finansijskih sredstava.

U Izvještaju o funkcionisanju javnog gradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo se, na osnovu obilaska terena te sugestija i primjedbi građana na funkcionisanje JGPP-a, konstatuje da je, uz budžetom predviđena finansijska sredstva, stanje u saobraćaju zadovoljavajuće, a da pri tome nisu prikazane osnovne karakteristike utvđenog stanja (posmatrano po osnovnim elementima prevozne ponude) niti su navedene najčešće primjedbe i sugestije građana.

Takođe, potrebno je naglasti da u Izvještaju, kao i u slučaju Gradiške, nisu obuhvaćene aktivnosti kontrolnih organa u ovoj oblasti (saobraćajne inspekcije), već je data opšta konstatacija po kojoj inspekcija vrši periodične kontrole prevoznika i o uočenim eventualnim nedostacima i primjedbama izvještavaju nadležno odjeljenje Grada, a da pri tome nisu navedene informacije ili podaci o tome koje je kontrolisan, učestalost kontrola, koji nedostaci, nepravilnosti i primjedbe se najčešće pojavljuju i sl., kao osnove za preduzimanje određenih radnji.

Izvještaj, dakle, ne obezbjeđuje takav obim informacija i podataka koji bi omogućio sticanje dovoljno jasnog uvida u stanje i funkcionisanje JGPP-a na području grada Istočno Sarajevo, odnosno koji bi omogućio upoznavanje Skupštine grada sa osnovnim problemima u funkcionisanju JGPP-a i njihovim uzrocima. Takođe, uočava se da određena neusklađenost prijedloga mjera za poboljšanje stanja u narednom periodu sa stanjem u JGPP-u prikazanim u Izvještaju. Primjera radi, određeni broj prijedloga se odnosi na autobuska stajališta, a da u Izvještaju nije opisano njihovo stanje i problemi koji se na njih odnose, odnosno nisu bila predmet izvještaja.

Za razliku od Grada Banja Luka, čiji izvještaj sadrži informacije o podatke o osnovnim elementima transportne ponude, te opis mjera i aktivnosti koje su preduzimate u cilju unapređenja JGPP-a, dokument kojim gradonačelnik Gradiške, odnosno Istočnog Sarajeva godišnje informiše Skupštinu grada o stanju u JGPP-u u značajnoj mjeri se zasniva na opštim konstatacijama, bez navođenja konkretnih podataka i informacija koje bi dovoljno jasno ukazivale na stanje i probleme u pojedinim segmentima JGPP-a. Utvrđeno je da u izvještajima Gradiške i Istočnog Sarajeva, pojedini elementi transportne ponude (akutobuska stajališta, cjenovnik, redovnost i učestalost prevoza), od značaja za funkcionisanje JGPP-a, nisu zastupljeni, što otežava sagledavanje stanja i donošenja mjera za njegovo unapređenje.

U navedenim dokumentima kojima se izvještava o stanju i funkcionisanju JGPP-a uglavnom se ne navode razlozi za preduzimanje mjera i radnji niti se navode njihovi očekivani i/ili ostvareni efekti. Takođe, iz dokumenta se ne može vidjeti da li su preduzimanju mjera i radnji u sistemu JGPP-a prethodile odgovarajuće analize čiji bi rezultati predstavljali osnovu za njihovo donošenje.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka na temu javnog linijskog prevoza putnika u gradskom i prigradskom drumskom saobraćaju sa ciljem da ispita način upravljanja i funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika.

Na osnovu nalaza revizije, prezentovanih u prethodnim poglavljima proizilazi osnovni zaključak da **postojeći način upravljanja javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika ne obezbjeđuje efikasno funkcionisanje javnog prevoza putnika, te da postoji izražena potreba za unapređenjem funkcionisanja ove komunalne djelatnosti.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 U većem broju gradova nisu uspostavljene strateške, organizacione i upravljačke pretpostavke za uspješno funkcionisanje javnog prevoza putnika.

Veći broj gradova nije donio posebna strateška dokumenta ili nije u postojećim strateškim dokumentima opšteg karaktera utvrdio strateške pravce razvoja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika kao bitnu pretpostavku organizacije, funkcionisanja i razvoja javnog prevoza putnika.

Postojeći resursi u jedinicama lokalne samouprave nisu organizovani na način koji obezbjeđuje uspješno upravljanje javnim prevozom putnika. Gradovi nemaju ili ne koriste potrebne upravljačke mehanizme kako bi se unaprijedilo funkcionisanje javnog linijskog prevoza putnika. Nije uspostavljena efektivna komunikacija između organa gradskih uprava u upravljanju javnim linijskim prevozom putnika.

Gradovi ne raspolažu podacima i informacijama potrebnim za uspješno upravljanje javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika. Nisu uspostavljene potpune i pouzdane evidencije i baze podataka koje sadrže podatke i informacije o broju putnika koji koriste uslugu javnog prevoza, strukturi putnika, dostupnosti i pristupačnosti javnog prevoza, preduzetim mjerama i aktivnostima i njihovim rezultatima i drugim podacima i informacijama neophodnim za uspješno upravljanje javnim prevozom.

4.2 U posmatranom periodu javni gradski prevoz putnika nije bio zastupljen u svim gradovima i odvijao se u neizmijenjenim uslovima i okolnostima.

Javni prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju organizovan je u šest od osam gradova na teritoriji Republike Srpske, a u dva grada samo u prigradskom saobraćaju. U strukturi mreže linija javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika dominiraju linije prigradskog prevoza sa 3/4 od ukupnog broja linija.

Posmatrani period karakterišu minimalne promjene u organizaciji i funkcionisanju javnog prevoza putnika. Broj linija javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika nije se promjenio u odnosu na početak posmatranog perioda, izuzev dva grada u kojima je došlo do smanjenja broja linija uprkos izraženom razvoju, širenju i urbanizaciji gradova. Ostale promjene su se odnosile na promjene u komunalnoj infrastrukturi kao što je izgradnja novih i uređenje postojećih autobuskih stajališta, kao i promjene u cijenama autobuskih karata.

U većem broju gradova i dalje je prisutna nedovoljna i neadekvatna informisanost građana o osnovnim elementima ponude javnog prevoza kao što su informacije o broju linija, redu vožnje, vrstama, cijenama i načinima obezbjeđivanja autobuskih karata itd.

4.3 Postojeći način izbora prevoznika za obavljanje javnog gradskog i prigradskog prevoza i definisani uslovi rada, u većini gradova, ne osiguravaju stabilnost funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza.

Iako je Zakonom o komunalnim djelatnostima propisano da se obavljanje javnog gradskog i prigradskog prevoza, kao komunalne djelatnosti, povjerava privrednim subjektima ugovorom kojim se regulišu međusobna prava i obaveze, usluga vršenja javnog prevoza putnika između grada i prevoznika, u većini gradova, nije regulisana ugovorima kojim bi se definisali prava i obaveze prevoznika u vršenju usluga prevoza. Obavljanje javnog prevoza putnika sa prevoznicima regulisano je ugovorom u tri grada, dok osnov prevoznicima za vršenje prevoza putnika predstavlja rješenje o registraciji redova vožnje u četiri grada, a ovjeren red vožnje u gradu koji prilikom izbora prevoznika ne provodi konkursnu proceduru, odnosno ne objavljuje javni poziv. Postojeći način definisanja uslova rada prevoznika ne osigurava stabilnost funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u pogledu redovnosti njegovog održavanja.

Odlukama o javnom prevozu lica i stvari jedinica lokalne samouprave su utvrđeni uslovi koji moraju ispunjavati prevoznici. Pojedina vozila kojima se vrši prevoz putnika, u određenoj mjeri, ne zadovoljavaju kriterijume u pogledu kvaliteta i bezbjednosti prevoza sa aspekta njihove tehničke ispravnosti i opremljenosti, prilagođenosti pojedinim kategorijama korisnika, itd. Javni prevoz putnika vrši se autobusima koji su prosječno stari oko 15 godina, mada ima jedinica lokalne samouprave u kojima je prosječna starost voznog parka i preko 20 godina.

4.4 Mjere i aktivnosti gradskih uprava na upravljanju javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika nisu rezultirale razvojem javnog prevoza, boljim korišćenjem postojećih kapaciteta javnog prevoza i povećanjem broja korisnika.

Gradske uprave nisu u kontinuitetu pratile i analizirale funkcionisanje javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika i preduzimale mjere i provodile aktivnosti u cilju njegovog unapređenja. Uloga gradskih uprava uglavnom se svodila na redovne aktivnosti kao što je izbor prevoznika, usklađivanje i registracija redova vožnje, i davanje saglasnosti i ovjera cjenovnika voznih karata.

Gradske uprave, izuzev pojedinačnih aktivnosti, nisu preduzimale značajne aktivnosti na razvoju javnog prevoza putnika, osim izrade studija o stanju i potrebama razvoja javnog prevoza putnika u pojedinim gradovima. Aktivnosti gradskih uprava, u većini gradova, nisu dovele da boljeg korišćenja postojećih kapaciteta javnog prevoza, povećanja kvaliteta prevozne usluge i broja korisnika javnog prevoza.

Aktivnosti na sufinansiranju javnog prevoza, odnosno sredstva na ime subvencija u budžetima pojedinih gradova služila su za sufinansiranje dijela cijene autobuske karte za određene kategorije korisnika i pomoć prevoznicima za obavljanje prevoza na nerentabilnim linijama u cilju održanja postojećeg broja korisnika i tih linija. Postojećom visinom cijene i skromnim asortimanom karata, nisu stvoreni uslovi u kojima bi se javnom autobuskom prevozu dala prednost u odnosu na prevoz putničkim automobilom. Utvrđeno je da sistem javnog prevoza putnika na području jedinica lokalne samouprave, posmatran sa aspekta vrste i cijene voznih karata dostupnih korisnicima, nije integrisan u mjeri u kojoj bi bio stimulativan (atraktivan) u odnosu na korišćenje putničkog automobila.

4.5 Aktivnosti na planu kontrole i izvještavanja nad funkcionisanjem javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika nisu bile u funkciji poboljšanja kvaliteta usluga prevoza.

Prevoznici nisu izvještavali nadležno odjeljenje gradske uprave o funkcionisanju javnog prevoza putnika na linijama u njihovoj nadležnosti, kako bi gradske uprave na taj način

obezbjedile potrebne podatke i informacije o organizaciji i funkcionisanju javnog prevoza putnika. Izvještavanje na relaciji prevoznik-gradska uprava omogućilo bi sagledavanje određenih problema, poteškoća i rizika kao i preduzimanje mjera na planu unapređenja funkcionalnosti javnog prevoza i kvaliteta prevozne usluge.

Izvještavanje u okviru gradske uprave nije bilo orjentisano na praćenje uspješnosti javnog prevoza putnika. Izvještaji od organa gradske uprave do gradonačelnika i skupštine grada, u većini slučajeva, nisu sadržavali podatke, informacije i pokazatelje o uočenim problemima i nedostacima u funkcionisanju javnog prevoza sa prijedlogom mjera i aktivnosti za unapređenje javnog prevoza putnika.

Aktivnosti inspekcijskih organa, prvenstveno saobraćajne inspekcije su bile različitog obima i intenziteta, sa malim brojem provedenih inspekcijskih kontrola i bez značajnijeg uticaja na funkcionisanje javnog prevoza putnika.

Aktivnosti komunalne policije u pogledu nadzora nad javnim prevozom kao komunalnom djelatnošću se nisu provodile ili sa minimalnim kapacitetima bez uticaja na funkcionisanje ove komunalne usluge. Iako je relevantnim zakonskim propisima u ovoj oblasti jasno data nadležnost komunalnim organima u nadzoru nad funkcionisanjem javnog prevoza kao komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, uloga i aktivnosti komunalne policije u većini gradova su potpuno izostale.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija je pokazala da postoji prostor i potreba za unapređenjem javnog prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u jedinicama lokalne samouprave.

Preporuke se upućuju gradovima, odnosno svim jedinicama lokalne samouprave koje na svojoj teritoriji imaju organizovan javni linijski prevoz putnika.

Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti funkcionisanje javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika kao komunalne djelatnosti i djelatnosti od opšteg javnog interesa.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

5.1 U okviru opštih ili posebnih strateško razvojnih dokumenata koji se odnose na javni prevoz u drumskom saobraćaju utvrde strateške pravce razvoja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika kao posebne komunalne djelatnosti i djelatnosti od opšteg javnog interesa.

Jedinice lokalne samouprave kroz aktivnosti strateškog planiranja trebaju utvrditi strateške pravce razvoja, strateške ciljeve i opredjeljenja u pogledu razvoja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika, a u skladu sa opštim strateškim i razvojnim ciljevima i opredjeljenjima, ekonomsko finansijskim mogućnostima, uvažavajući prostorno širenje i urbanizaciju, tehničko-tehnološka dostignuća, i potrebama i interesima društvene-lokalne zajednice, poslovne zajednice i građana.

Realizacija strateških ciljeva razvoja javnog prevoza putnika treba da obezbijedi njegovo efikasnije funkcionisanje, bolju pristupačnost i dostupnost javnog prevoza za sve građane, a naročito za određene kategorije stanovništva u cilju veće mobilnosti stanovništva, povećanje bezbjednosti saobraćaja, uz uvažavanje zahtjeva za racionalno korišćenje gradskih površina i unapređenje zaštite životne sredine.

5.2 Uspostave i vode pouzdane i ažurne evidencije i baze podataka kao pretpostavku uspješnog upravljanja javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika.

Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave i održavaju potrebne evidencije i baze podataka koje bi sadržavale potpune, pouzdane i ažurne podatke i informacije o organizaciji i funkcionisanju javnog prevoza putnika. Evidencije i baze podataka potrebno je koristiti u upravljanju javnim prevozom putnika i omogućiti razmjenu podataka između organizacionih jedinica gradske/opštinske uprave.

Jedinice lokalne samouprave će uspostaviti razmjenu podataka i informacija sa prevoznicima kako bi se na taj način omogućilo kvalitetnije organizovanje i funkcionisanje i uspješnije upravljanje javni prevozom putnika.

5.3 Analiziraju način organizacije i funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika i na osnovu rezultata analize preduzimaju mjere i provode aktivnosti u funkciji uspješnije organizacije i funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza.

Potrebno je da, jedinice lokalne samouprave, korišćenjem raspoloživih institucionalnih kapaciteta, analiziraju postojeći način organizacije i funkcionisanja javnog prevoza putnika

i na osnovu rezultata analize planiraju i provode mjere i aktivnosti na unapređenju funkcionisanja javnog prevoza te utvrđuju razvojne potrebe i mogućnosti.

U skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima, potrebno je uslugu vršenja prevoza regulisati ugovorom između grada i prevoznika, na način da se ugovorom definišu prava i obaveze ugovornih strana, kao i posebni uslovi, koji bi pružili informacije o osnovnim pokazateljima stanja i funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika.

Mjere i aktivnosti bi se trebale odnositi na preispitivanje postojeće mreže linija, reda vožnje, vrsta i cijene karata, subvencija pojedinih kategorija korisnika prevoza, uslova i načina izbora prevoznika, informisanja korisnika javnog prevoza, rasporeda i uređenosti komunalne i prevozne infrastrukture uz poštovanje utvrđenih standarda i normativa i lokalnih uslova i okolnosti. Mjere i aktivnosti provoditi u skladu sa dostignutim stepenom razvoja javnog prevoza putnika, ekonomsko-finansijskim mogućnostima i interesima i potrebama društvene-lokalne zajednice i građana. Ove mjere i aktivnosti kombinovati sa drugim mjerama koje se odnose na prevoz i komunalne djelatnosti kako bi se postigli sinergijski rezultati i efekti.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave prate primjenu mjera i provođenje aktivnosti, uspostave indikatore za mjerenje uspješnosti, primjenjuju indikatore uspješnosti i na taj način mjere i ocjenjuju uspješnost primjene mjera i provođenja aktivnosti u funkciji kvaliteta i korisničke orijentacije javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika.

5.4 Kreiraju asortiman vozni karata kroz uvođenje različitih vrsta vozni karata koji će povećati stepen integracije mreže autobusnih linija na području grada, uz nivo cijene prevoza koji je stimulativan u odnosu na korišćenje putničkog automobila.

Kreiranje asortimana vozni karata, uz omogućavanje putnicima da za približno istu dužinu plate istu cijenu prevoza kao i degresivnosti cijene po kilometru za putnike koji se voze na dužim relacijama, te beneficirane cijene prevoza za određene kategorije korisnika potrebno je zasnovati na navikama postojećih korisnika (dajući im veću mogućnost izbora) i neophodnosti privlačenja novih korisnika. Vrste karata i cijena usluge javnog gradskog i prigradskog prevoza, sa aspekta korisnika, treba da odgovaraju različitim prevoznim zahtjevima (potrebama), različitoj mobilnosti po kategorijama stanovnika i njihovom različitom socijalnom statusu i sl.

Uz uspostavljeni sistem vozni karata i definisanu cijenu prevoza, kao elemente prevozne ponude, potrebno je, u skladu sa finansijskim mogućnostima jedinica lokalne samouprave, obezbijediti i određena finansijska sredstva na ime subvencija javnog prevoza, u cilju povećanja atraktivnosti javnog gradskog prevoza i stvaranja uslova za stabilnost njegovog funkcionisanja.

5.5 Intenziviraju aktivnosti na planu nadzora nad funkcionisanjem javnog prevoza putnika i rezultate nadzora koriste u funkciji unapređenja funkcionisanja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika.

Aktivnosti nadzora treba da predstavljaju kombinaciju inspekcijskog i komunalnog nadzora. Jedinice lokalne samouprave će putem inspekcijskog i komunalnog nadzora obuhvatiti sve aspekte i aktivnosti javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika. Jedinice lokalne samouprave bi trebalo da rezultate inspekcijskog i komunalnog nadzora koriste u funkciji unapređenja javnog prevoza putnika. Potrebno je da se vrši periodično izvještavanje gradonačelnika/načelnika i skupštine grada/opštine o rezultatima inspekcijskog i komunalnog nadzora.

5.6 Izvještavanje o funkcionisanju i razvoju javnog prevoza putnika provode na način koji će biti u funkciji unapređenja javnog gradskog i prigradskog prevoza.

Nadležna odjeljenja gradskih/opštinskih uprava treba da periodično izvještavaju gradonačelnike/načelnike i skupštine grada/opštine o funkcionisanju i razvoju javnog prevoza putnika. Izvještaji treba da obezbijede informacije o implementaciji strateško razvojnog dokumenta jedinice lokalne samouprave, odnosno o razvoju javnog prevoza putnika kao i informacije o tekućem funkcionisanju javnog prevoza putnika.

Izvještaji treba da prezentuju probleme, poteškoće i rizike u funkcionisanju javnog prevoza, prigovore i primjedbe korisnika prevoza, inicijative i prijedloge korisnika prevoza, udruženja građana i privrednika, provedene mjere i aktivnosti i njihovi rezultati, prijedlozi organizacionih jedinica gradske/opštinske uprave kao i prevoznika. Na taj način bi se obezbijedile potrebne informacije donosiocima odluka (gradonačelnik/načelnik i skupština grada/opštine) za donošenje i provođenje odluka koje bi unaprijedile kvalitet, funkcionalnost i korisničku orijentaciju javnog prevoza.

Pouzdanost i funkcionalnost izvještavanja podrazumijeva i uspostavljanje protoka podataka i informacija između prevoznika i gradske/opštinske uprave.

Vođa revizorskog tima

Darko Bilić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

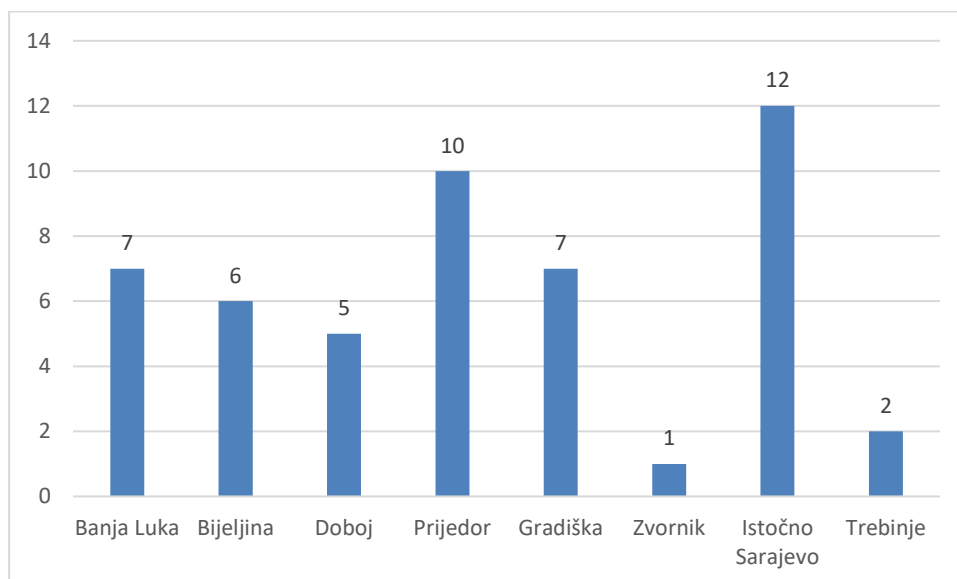
1. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
2. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 115/18)
3. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19)
4. Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 47//17)
5. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/11 i 100/17)
6. Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/20)
7. Zakon o komunalnoj policiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 28/13)
8. Pravilnik o usklađivanju i registraciji redova vožnje („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 70/14 i 87/15)
9. Pravilnik o uslovima za izgradnju i upotrebu autobuskih stajališta („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 86/20)
10. Pravilnik o uslovima za rad i kategorizaciju autobuskih stanica i terminala („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 06/18)
11. Strategija transporta Republike Srpske za period 2016-2030. godina (Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 20/17)
12. Strategija razvoja grada Banja Luka za period 2018-2027. godina
13. Plan urbane održive mobilnosti grada Bijeljina 2020-2030.
14. Starategija lokalnog razvoja grada Bijeljina 2014 - 2023. (revidirana za period 2019 - 2023)
15. Smart Mobiliti plan studija 2020-2035. godina - Grad Gradiška
16. Strategija razvoja grada Gradiška za period 2019-2027. godina
17. Strategija integrisanog razvoja grada Zvornika za period 2018 - 2027. godina
18. Pravilnik o usklađivanju i registraciji redova vožnje autobuskih linija na području grada (Banja Luka, Zvornik, Gradiška, Istočno Sarajevo)
19. Pravilnik o kriterijumima, načinu i postupku usklađivanja i registracije redova vožnje autobuskih linija na području grada Doboja ("Službeni glasnik Grada Doboja“, broj 2/18)
20. Pravilnik o načinu, kriterijumima i postupku dodjele linija, usklađivanja, ovjere i registracije redova vožnje na linijama gradskog i prigradskog prevoza na području grada Prijedora ("Službeni glasnik Grada Prijedora“, broj 13/18)

21. Pravilnik o načinu, kriterijima i postupku usklađivanja i registracije redova vožnje autobuskih linija na području grada Bijeljina („Službeni glasnik Grada Bijeljina“, broj 10/15)
22. Pravilnik o javnom pozivu za vršenje javnog gradskog i prigradskog prevoza na području grada Banja Luka („Službeni glasnik Grada Banja Luka“, broj 23/13 i 24/14)
23. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Gradske uprave grada Istočno Sarajevo ("Službene novine Grada Istočno Sarajevo", broj 4/18)
24. Pravilnik o dodjeli finansijske pomoći nerentabilnih linija javnog gradskog i prigradskog saobraćaja na području grada Istočno Sarajevo ("Službene novine grada Istočno Sarajevo", broj 11/14)
25. Pravilnik o subvencionisanju prevoza učenika osnovnih i srednjih škola ("Službeni glasnik grada Gradiška", broj 5/18 i 11/19)
26. Odluka o odobravanju sredstava na ime subvencije za đачke mjesečne karte u cilju prevazilaženja posljedica izazvanih pandemijom virusa korona za septembar, oktobar, novembar i decembar 2020. godine ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 28/20)
27. Odluka o subvenciji prevoza učenika („Službeni glasnik Grada Zvornika“, broj 9/13, 11/17, 12/18, 9/19 i 10/20)
28. Odluka o javnom prevozu lica i stvari na području JLS (Banja Luka, Doboj, Zvornik, Istočno Sarajevo, Prijedor)
29. Odluka o uslovima i načinu obavljanja javnog prevoza lica i stvari na području opštine Gradiška ("Službeni glasnik opštine Gradiška" broj 5/18)
30. Odluka o načinu i organizaciji javnog prevoza lica i stvari na teritoriji opštine Bijeljina ("Službeni glasnik opštine Bijeljina", broj 24/11)
31. Odluka o uspostavljanju gradskog i prigradskog prevoza na području grada Trebinja ("Službeni glasnik Grada Trebinja" broj 1/17)
32. Odluka o javnom konkursu za dodjelu subvencija za prevoz na području grada Trebinja ("Službeni glasnik Grada Trebinja" broj 1/17)
33. Odluka o načinu, organizaciji i uslovima za vršenje javnog prevoza lica i stvari na području grada Trebinja ("Službeni glasnik Grada Trebinja" broj 4/18)
34. Naredba o utvrđivanju linija javnog gradskog i prigradskog prevoza lica na području grada Banja Luka, sa daljinarom i određenim minimalnim vremenom vožnje ("Službeni glasnik Grada Banja Luka", broj 45/14, 8/16 i 17/16)
35. Knjiga redova vožnje na području grada (Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Doboj, Istočno Sarajevo)
36. Daljinar sa minimalnim vremenom vožnje (Gradiška, Doboj, Istočno Sarajevo)
37. Rješenja, ugovori, sporazumi, javni oglasi (pozivi), zapisnici, prigovori, potvrde, dopisi, evidencije, izvještaji, informacije, obavještenja i druga relevantna dokumentacija nadležnih institucija
38. Informacija o javnom prevozu na području grada Banja Luka, avgust 2019. godine
39. Izvještaji o funkcionisanju javnog gradskog prevoza na području grada Istočno Sarajevo, sa prijedlogom mjera za poboljšanje (2019, 2020)

40. Izveštaj o realizaciji godišnjeg plana rada Načelnika i Opštinske uprave opštine Gradiška (2018, 2019)
41. Studija javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Požarevca, Fakultet tehničkih nauka, Departman za saobraćaj, (2019)

Prilog broj 2

Grafikon 2. Broj prevoznika po gradovima_Uzorak (2020)



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Prilog broj 3

Slika 1: Grafički prikaz mreže linija JP-a putnika u gradskom saobraćaju na području grada Banja Luka

MREŽA LINIJA JAVNOG GRADSKOG PREVOZA PUTNIKA



Slika 2: Grafički prikaz mreže linija JP-a putnika u prigradskom saobraćaju na području grada Banja Luka

MREŽA LINIJA JAVNOG PRIGRADSKOG PREVOZA PUTNIKA



Prilog broj 4

Tabela 1. Broj autobuskih stajališta JGPP po JLS u 2019. godini

RB	Naziv JLS	Površina teritorije (km ²)	Broj stanovnika (procjena)	Broj autobuskih stajališta	Odnos broja stanovnika i ukupnog broja stajališta JP	Broj stajališta na 1.000 stanovnika
1	Banja Luka	1.239	184.843	475	389	2,6
2	Bijeljina	734	103.937	164	634	1,6
3	Gradiška	762	47.491	283	168	6,0
4	Doboj	648	59.802	231	259	3,9
5	Zvornik	376	53.281	153	348	2,9
6	Istočno Sarajevo	1.477	60.135	170	354	2,8
7	Prijedor	834	78.334	660	119	8,4
8	Trebinje	855	28.373	79	359	2,8
9	Ukupno	6.924	616.196	2.215	278	3,6

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS; Republički zavod za statistiku

Prilog broj 5

Slika 1. Autobusko stajalište izvan gradske jezgre_Grad Bijeljina



Slika 2. Autobusko stajalište neposredno u blizini uže gradske jezgre_Grad Banja Luka



Prilog broj 6

Slika 1. Izgled prvog "pametnog" AS na području grada Banja Luka



Prilog broj 7

Analiza cjenovne konkurentnosti JGPP-a u Banjaluci i Trebinju

Rezultati analize Cjenovnika voznih karata u gradskom autobuskom prevozu, na području Banjaluke, pokazali su da na mreži gradskih linija postoji jedna tarifna zona - cijena karte ista bez obzira na dužinu vožnje, što sistem voznih karata čini jednostavnim i lako razumljivim za korisnike. Međutim, rezultati analize Cjenovnika sugeriraju da "srednja dužina vožnje putnika", kao jedan od osnovnih kriterijuma pri definisanju visine cijene autobuske karte, nije tretiran na odgovarajući način, posebno ako se ima u vidu da je od 23 linije gradskog prevoza, dužina 18 gradskih linija kraća od deset kilometara, a da je dužina 21 linije kraća od dvanaest kilometar.

Ako se pretpostavi da je dužina relacije putnika, da bi došao do određene tačke, jednaka prosječnoj dužini autobuske linije³¹, koja na mreži gradskih linija u Banjaluci iznosi oko devet kilometara, pri cijeni pojedinačne karte od 1,80 KM, jedan kilometar vožnje javnim gradskim vozilom košta 0,20 KM. Ukoliko se putnik opredjeli za putovanje automobilom, polazeći od cijene naftnih derivata³² od 2,21 KMI (prosječna cijena *euro dizela* 2019. godine) i potrošnje automobila od 8 l/100 km, trošak goriva (čije je učešće u ukupnim troškovima prevoza putničkim automobilom dominantno), za jedan kilometar vožnje iznosi 0,177 KM (8/100 km h 2,21 KM = 0,177 KM/km), odnosno 1,60 KM na relaciji dužine devet kilometara. To znači da je cijena prevoza gradskim autobusom, u odnosu na trošak goriva putničkim automobilom, na relaciji dužine devet kilometara, veća za 12,5%. Međutim, potrebno je naglasiti da je srednja dužina vožnje gradskim autobusom najčešće kraća od polovine ukupne dužine određene trase (relacije).

Tabela 1: Poređenje visine cijene autobuskog prevoza po kilometru vožnje putnika

	Banja Luka	Trebinje
Subvencionisanje JGPP	NE*	DA
Dužina vožnje putnika	Cijena prevoza po kilometru, KM/km	Cijena prevoza po kilometru, KM/km
4 kilometra	0,45	0,125
10 kilometara	0,18	0,05 – 0,10
Trošak goriva putničkim automobilom za jedan kilometar (8 l/100 km)	0,177 KM/km	

Izvor: Obrada na osnovu cjenovnika voznih karata na području Banjaluke i Trebinja i podataka o kretanju cijene naftnih derivata.

*Grad Banja Luka kroz uticaj na Cjenovnik, obezbjeđuje povlaštenu (beneficiranu) cijenu mjesečne karte za sedam kategorija korisnika.

Grad Trebinje godišnje raspisuje Javni konkurs za dodjelu subvencije za prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju. Prevoz putnika na određenoj liniji vrši prevoznik koji je na Javnom konkursu ponudio najmanje učešće putnika u ukupnoj cijeni prevoza KM/km. Istovremeno, prevoznik sa najmanjim učešćem putnika u ukupnoj cijeni prevoza ostvaruje

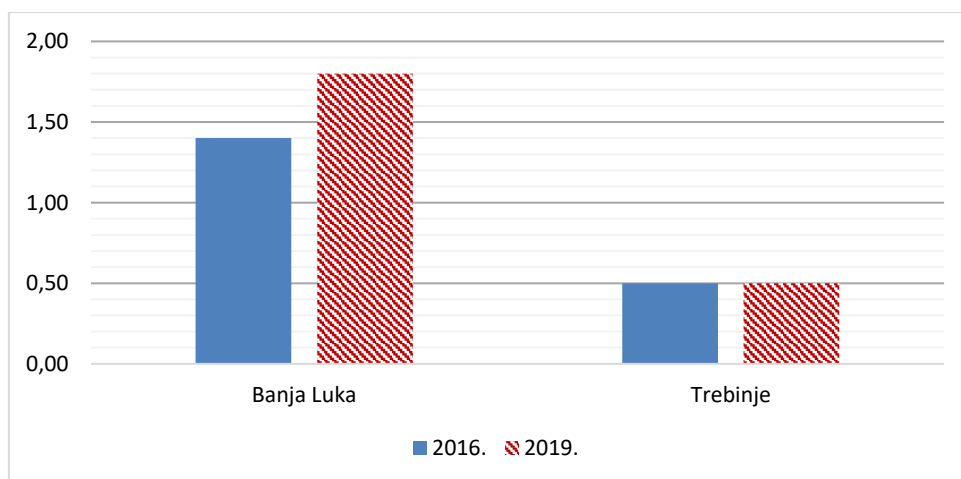
³¹Dužina linija u gradskom prevozu kreće se u rasponu od 4,2 do 18,7 km.

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

pravo na subvenciju. Takva politika subvencionisanja JGPP-a rezultirala je značajno nižom cijenom autobuske karte u JGPP-u na području Trebinja u odnosu na Banjaluku. Tako, na liniji *Trebinje – Gorica – Nudo* (ukupne dužine 25 km), putnik će na relaciji dužine do četiri kilometra platiti kartu 0,50 KM ili 0,125 KM/km, odnosno na relaciji dužine do 25 kilometara platiće kartu 1,50 KM ili 0,06 KM/km. Na liniji *Trebinje – Zgonjevo* (ukupne dužine 11 km), putnik će na relaciji dužine do osam kilometara platiti kartu 0,50 KM ili 0,0625 KM/km, odnosno na relaciji dužine do 11 kilometara platiće 1,00 KM ili 0,091 KM/km. Pažnju privlači Cjenovnik voznih karata na liniji *Trebinje – Zasad – Mostači – Dražin Do – Strujući* (ukupne dužine 47 km), na kojoj će putnik, ukoliko je njegova dužina vožnje 10 kilometara, autobusku kartu platiti 0,50 KM ili 0,05 KM/km, odnosno 2,50 KM ili 0,053 KM/km ukoliko je dužina vožnje 47 kilometara.

Politika subvencionisanje JGPP-a na bazi najmanjeg učešće putnika u cijeni prevoza rezultirala je, ne samo nižom cijenom autobuske karte u Trebinju u odnosu na Banjaluku, već i njenom višegodišnjom stabilnošću što je prikazano na sljedećem grafikonu.

Grafikon 1: Promjene u visini najniže cijene autobuske karte u Banjaluci i Trebinju, 2016-2019. godina



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, cjenovnici voznih karata

Takođe, analiza cjenovnika voznih karata na području grada Trebinja jasno je pokazala da je prevoz autobusom cjenovno konkurentniji u odnosu na putnički automobil (trošak goriva 0,177 KM/km). Pri tome, analizom zaključenih ugovora o vršenju JGPP-a na području grada Trebinja utvrđeno je da se, u periodu 2016-2020. godina, visina cijene pojedinačne autobuske karte nije mijenjala. Cjenovna konkurentnost JGPP-a u odnosu na putnički automobil, u okolnostima nepromijenjene cijene autobuske karte, imala je pozitivno dejstvo na obim tražnje za uslugom JGPP-a, tj. na obim putovanja na području grada Trebinja.

Politika subvencionisanja JGPP-a, koja se ogledala u nepromijenjenoj cijeni autobuske karte na mreži gradskih i prigradskih linija, pod pritiskom rasta cijene naftnih derivata i povećanih troškova korišćenja putničkog automobila, doprinosila je porastu tražnje za uslugom JGPP-a pa je broj prvezenih putnika sa 14,7 hiljada 2016. porastao na 17,1 hiljadu 2019. godine, što predstavlja rast od 16%.

