



**Izveštaj revizije učinka
EFIKASNOST PRIKUPLJANJA I KORIŠĆENJA NAKNADA ZA
JAVNE PUTEVE PRI REGISTRACIJI MOTORNIM I PRIKLJUČNIH
VOZILA**

Broj: RU005-18

Banja Luka, decembar 2019. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD.....	7
1.1. Pozadina i motivi revizije	7
1.2. Svrha revizije i revizorska pitanja.....	8
1.3. Dizajn i metodološki okvir.....	9
1.3.1. Obim revizije i ograničenja	9
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	10
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza	10
1.3.4. Kriterijumi revizije	11
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja.....	11
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	13
2.1. Opis predmeta revizije	13
2.2. Pravna regulativa karakteristična za oblast.....	13
2.3. Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija	14
3. NALAZI.....	16
3.1. Sistem obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve16	
3.1.1. Normativno uređenje naplate naknade za javne puteve	16
3.1.2. Obračun, naplata i kontrola naplate naknade	19
3.2. Efikasnost planiranja aktivnosti na unapređenju BS	22
3.2.1. Preduslovi za uvođenje naprednih mjera BS	22
3.2.2. Planiranje i utrošak sredstava od naknade za javne puteve za mjere unapređenja BS.....	26
3.3. Provođenje mjera za unapređenje BS na putevima	28
3.3.1. Efikasnost provođenja mjera za unapređenje BS	28
3.3.2. Izvještavanje, nadzor i evaluacija provedenih mjera za unapređenje BS33	
4. ZAKLJUČCI.....	34
5. PREPORUKE	36
5.1. Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo saobraćaja i veza	36
5.2. Preporuke za Javno preduzeće Putevi Republike Srpske	37
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	39

EFIKASNOST PRIKUPLJANJA I KORIŠĆENJA NAKNADA ZA JAVNE PUTEVE PRI REGISTRACIJI MOTORNIH I PRIKLJUČNIH VOZILA

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor koji je relevantan za reviziju učinka, provela reviziju učinka „Efikasnost prikupljanja i korišćenja naknada za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila“.

Svrha ove revizije učinka je da ispita da li se efikasno provode mjere za obračun, naplatu i kontrolu naplate naknade za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila, kao i da li se prikupljena sredstva efikasno koriste za najmanje definisane Uredbom o visini godišnje naknade koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila.

Revizija je ispitivanja obavila u Ministarstvu saobraćaja i veza, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Agenciji za bezbjednost saobraćaja Republike Srpske, Javnom preduzeću Putevi Republike Srpske i Poreskoj upravi Republike Srpske. Rezultati ispitivanja prikazani su u ovom Izveštaju.

Ovom revizijom obuhvaćen je vremenski period od tri godine, 2016–2018. godine.

Provedena revizija pokazala je da postoji prostor i potreba za unapređivanjem sistema obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve, kao i procedura i aktivnosti na provođenju mjera za unapređenje bezbjednosti saobraćaja u okviru namjenskih sredstava.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja Izveštaj Ministarstvu saobraćaja i veza, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Agenciji za bezbjednost saobraćaja Republike Srpske, Javnom preduzeću Putevi Republike Srpske i Poreskoj upravi Republike Srpske.

Na Nacrt izvještaja komentare je dostavilo Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske. Druge institucije obuhvaćene ovom revizijom učinka nisu imale primjedbe na Nacrt izvještaja. U Izveštaju revizije nije bilo korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja iz razloga što komentarima nisu ponuđeni novi argumenti na osnovu kojih bi se mogle izvršiti korekcije u Izveštaju revizije.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, Ministarstvu saobraćaja i veza i Javnom preduzeću Putevi Republike Srpske. Implementacijom ovih preporuka moguće je unaprijediti upravljanje naplatom i korišćenje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila.

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu mr Bojan Dragišić, vođa revizorskog tima i Momir Crnjak, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
VRI	Vrhovna revizorska institucija
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Međunarodni standardi Vrhovnih revizijskih institucija)
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
MSV	Ministarstvo saobraćaja i veza
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
JP	Javno preduzeće Putevi Republike Srpske
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
SBS	Savjet za bezbjednost saobraćaja Republike Srpske
ABS	Agencija za bezbjednost saobraćaja Republike Srpske
IDDEEA	Agencija za identifikaciona dokumenta, evidencije i razmjenu podataka
RBS	Revizija bezbjednosti saobraćaja
PBS	Provjera bezbjednosti saobraćaja
IOM	Identifikacija, sanacija i obilježavanje opasnog mjesta
SN	Saobraćajna nezgoda
BS	Bezbjednost saobraćaja
ISTP	Informacioni sistem tehničkih pregleda
EU	Evropska unija
TP	Tehnički pregled
KM	Konvertibilna marka
km	Kilometar

PREDGOVOR

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

Revizije učinka koje provode VRI 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 iskorištavanje raspoloživih resursa. Vežan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvata analizu uslova koje je neophodno obezbijediti kako bi se mogli poštovati principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ti uslovi mogu obuhvatati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se obezbjeđuje ispravno i pravovremeno obavljanje usluga.

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 RS. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora RS regulisano je da je GSRJS RS obavezna da vrši:

- Finansijsku reviziju;
- Reviziju učinka;
- Druge specifične revizije.

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

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

„GSRJS RS, 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 GSRJS RS koja podrazumijeva ispitivanje procesa, programa i projekata u nadležnosti Vlade RS i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka GSRJS RS 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 GSRJS RS i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbе zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, provođenje 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 RS, 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 NS RS i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da NS RS i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. NS RS 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 NS RS i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva NS RS 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 raspoložemo 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 provela reviziju učinka pod nazivom „Efikasnost prikupljanja i korišćenja naknada za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila“. Predmet ove revizije učinka je prikupljanje i korišćenje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila. Svrha ove revizije učinka je da ispita da li se efikasno provode aktivnosti za obračun, naplatu i kontrolu naplate naknade za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila, kao i da li se prikupljena sredstva efikasno koriste za namjene definisane Uredbom o visini godišnje naknade koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila.

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

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

- Iznosi naknada po kategorijama vozila nisu bili propisani na osnovu jasnih kriterija, u zavisnosti od njihove nosivosti ili nekih drugih parametara za određivanje naknade.
- Uredba kao osnovni dokument za obračun, naplatu i kontrolu naplate naknade nije u potpunosti i sveobuhvatno regulisala pitanja koja se odnose na efikasno obračunavanje i naplatu naknade za sve kategorije i namjene vozila.
- Propisani način kontrole nije obezbijedio pouzdanu i sveobuhvatnu kontrolu obračuna i naplate naknade. Nije propisan način unosa podataka za identifikaciju vozila u sistem za kontrole, kao ni automatski obračun naknade kao element za preventivnu kontrolu uplata.
- Podaci o registovanim vozilima i obračunatim i plaćenim naknadama se vode u tri različite, međusobno nepovezane baze podataka koje daju različite podatke o broju vozila i podatke o procjenjenim odnosno naplaćenim naknadama, od kojih ni jedna ne može da obezbijedi potpune informacije o obavezama i stepenu naplate naknade. U zavisnosti od izvora, variraju i procijenjeni ukupni iznosi naknada koje su trebale biti plaćene.
- Zvanični pokazatelji o uzrocima saobraćajnih nezgoda na putnoj mreži u Republici Srpskoj konstatuju da put i okolina puta kao uzrok saobraćajnih nezgoda učestvuju sa manje od 1%. Navedeni podatak posljedica je nedostataka metodologije za identifikaciju faktora nastanka saobraćajnih nezgoda koja se primjenjuje, a ne stvarnog uticaja puta na nastanak saobraćajnih nezgoda ili njihovog uticaja na težinu posljedica saobraćajnih nezgoda.
- Javno preduzeće Putevi Republike Srpske nije planiralo namjenska sredstva za unapređenje bezbjednosti saobraćaja na nivou propisanom Uredbom, a realizacija navedenih sredstava je bila višestruko manja od planiranih.
- Provjere bezbjednosti saobraćaja su provedene sa kašnjenjem, a realizacija identifikovanih mjera za otklanjanje nedostataka na putevima nije došla do faze izvođenja radova. Do sada izvršene provjere bezbjednosti saobraćaja karakterišu nedostaci, kao što su: nedovoljna opremljenost i obučenost provjerivača, fokusiranje na nedostatke koji su predmet redovnog održavanja puteva, neadekvatan nadzor nad izvršenim poslovima i slično.
- Aktivnosti na identifikaciji opasnih mjesta su u proteklom periodu intenzivirane, ali su mjere za njihovo obilježavanje i otklanjanje provođenje sa kašnjenjem. Do sada su uklonjena tri opasna mjesta, ali nižeg ranga i u sklopu redovnih aktivnosti Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske. Realizacija identifikovanih mjera za otklanjanje opasnih mjesta na putevima nije došla do faze izvođenja radova.

Na osnovu nalaza revizije, generalni zaključak je da aktivnosti na planu naplate naknade za javne puteve pri registraciji motornih vozila kao i korišćenje sredstava za namjene

unapređenja bezbjednosti saobraćaja na putevima prate određeni rizici koji dovode u pitanje efikasnost navedenih aktivnosti.

U skladu sa nalazima revizije, utvrđeni su sljedeći zaključci:

- Postojeća regulativa ne predstavlja dovoljno preciznu i potpunu osnovu za efikasan proces obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve.
- Postupci i procedure evidentiranja obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve ne obezbjeđuju potpune i pouzdane podatke i informacije o obračunatim i naplaćenim naknadama.
- Planiranje i izvršavanje poslova po procedurama i projektima revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima ne vrši se na obavezujućem i planiranom nivou.
- Poslovi na projektima provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima ne organizuju se i ne provode na efikasan način.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu saobraćaja i veza i Javnom preduzeću Putevi Republike Srpske, u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

U cilju uspostavljanja efikasnog sistema naplate naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila i namjenskog korišćenja sredstava za unapređenje bezbjednosti saobraćaja, Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo saobraćaja i veza bi trebalo da:

1. Izvrši dopunu i neophodne izmjene propisa kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci i nejasnoće koji utiču na efikasnost poslova obračuna i naplate naknade, raspodjele sredstava za provođenje poslova revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima, kao i samo provođenje ovih poslova.
2. Uskladi definisane ciljeve, planove, zadatke i resurse za unapređenje bezbjednosti saobraćaja kako bi se poslovi revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima odvijali na efikasan način.
3. Obezbijedi ostvarivanje uloge Agencije za bezbjednost saobraćaja u punom kapacitetu kao i komunikaciju i koordinaciju između institucija u sistemu bezbjednosti saobraćaja.

U cilju efikasnijeg provođenja mjera za unapređenje bezbjednosti saobraćaja na putevima, Javno preduzeće Putevi Republike Srpske bi trebalo da:

1. Unaprijedi planiranje u skladu sa relevantnim propisima na način kako bi planovi bili instrument upravljanja mjerama i aktivnostima provjere bezbjednosti saobraćaja, revizije bezbjednosti saobraćaja, upravljanja opasnim mjestima i drugim aktivnostima na planu bezbjednosti saobraćaja na putevima.
2. Poslove revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima izvršava u obimu, na način i u rokovima koji obezbjeđuju njihovu efikasnost i efektivnost.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Transport kao značajno sredstvo unapređenja privrednog razvoja, društvene i teritorijalne kohezije, predstavlja osnovni sistem kojim se, u smislu mobilnosti, zadovoljavaju potrebe građana. Strategijom razvoja javnih puteva u Republici Srpskoj za period 2016-2025. godine u svrhu unapređivanja privrede i razvoja RS, kroz održiv, djelotvoran i bezbjedan drumski saobraćajni sistem, definisan je opšti cilj - efikasno upravljanje putnom mrežom. Zakonom o javnim putevima³ definisani su izvori sredstava za finansiranje javnih puteva kojima upravlja JP, a kao jedan od osnovnih izvora navodi se naknada za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila. U okviru obezbijedenih finansijskih sredstava za održavanje i zaštitu puteva i objekata na putevima, a u skladu sa usvojenim godišnjim planom, upravljač puta, tj. pravno lice zaduženo za održavanje javnih puteva i putnih objekata, dužno je da obezbijedi trajno i kvalitetno održavanje i zaštitu puteva i putnih objekata kojim upravlja, te da omogući bezbjedno i nesmetano odvijanje saobraćaja na tim putevima. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske⁴ definisano je da su upravljači puteva dužni i odgovorni da obezbijede:

- Da javni putevi namijenjeni za saobraćaj budu izgrađeni tako da odgovaraju zahtjevima BS,
- Da se javni putevi održavaju tako da odgovaraju zahtjevima BS,
- Da projektovanje novih podvrgnu sistemu revizije a postojeće puteve sistemu PBS,
- Da organizuju trajno kontrolisanje stanja i održavanja javnih puteva, objekata, saobraćajne signalizacije i opreme na putevima radi bezbjednog i nesmetanog saobraćaja
- Da prate stanje BS na putu, te
- Da vrše analize opasnih mjesta na putu i preduzimaju mjere za njihovo otklanjanje.

Naknada za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila je propisana Uredbom o visini godišnje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (u daljem tekstu Uredba). Navedena naknada uplaćuje se na račun javnih prihoda RS, u skladu s Naredbom o uplaćivanju određenih prihoda budžeta RS, opština i gradova, budžetskih fondova i fondova. Sredstva prikupljena od godišnjih naknada redovno se doznačavaju JP. Navedenom Uredbom utvrđena je obaveza da se dio sredstava u iznosu 5%–10% koristi isključivo za sprovođenje procedura RBS i PBS, kao i za druge projekte unapređenja BS na putevima, a u skladu sa propisima iz oblasti BS i usvojenim planom poslovanja JP. Kontrolu obračuna i naplate godišnje naknade vrši JP putem Jedinственог ISTP vozila MSV, za šta se izdvaja dio sredstava u iznosu do 1% od prikupljene naknade po ovom osnovu.

Drumski saobraćaj je najrazvijeniji i najzastupljeniji vid saobraćaja u RS, ali putna mreža u RS spada među slabije razvijene mreže u Evropi, posmatrano po gustini mreže koja je 4 puta manja nego u evropskim zemljama, ali i tehničkim karakteristikama, elementima trase, poprečnim i uzdužnim profilima i drugim karakteristikama puta. Sadašnje stanje puteva ne odgovara višestruko uvećanim potrebama, i može se očekivati da se situacija pogorša, ukoliko se ne preduzmu adekvatne mjere.⁵ JP upravlja sa 4.132 km puteva, od

³ Zakon o javnim putevima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 89/13)

⁴ Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 63/11)

⁵ Strategija razvoja javnih puteva u Republici Srpskoj od 2016-2025. godine

čega se 1.766 odnosi na magistralne puteve a ostatak na regionalne i lokalne puteve od opšteg interesa.

Prema zvaničnim podacima, svake godine u svijetu u SN život izgubi preko 1,3 miliona ljudi, dok preko 50 miliona ostane trajno nepokretno ili zadobije neke druge povrede. RS u ovoj statistici učestvuje sa oko 160 poginulih, i oko 3200 povrijeđenih lica godišnje, što znači da je stopa smrtnosti u BiH, sa preko 10 smrtno stradalih lica na 100.000 stanovnika, oko tri puta veća nego u zemljama zapadne Evrope⁶.

Zvanični podaci za 2018. godinu govore o preko 10 hiljada SN u kojima je broj stradalih 3.586 (od čega 130 poginulih)⁷. U RS postoje odlučne namjere da se krene u jačanje kapaciteta BS, u prilog čemu govori i činjenica da je NS RS usvojila Strategiju bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske 2013-2022. godine, čime su stvorene pretpostavke za unapređenje BS u RS.

Zbog svega navedenog, u proteklom periodu preduzimate su brojne aktivnosti kako bi se oblast upravljanja putnom mrežom poboljšala i kako bi se obezbijedili dovoljni i stabilni prihodi za održavanje i unapređenje putne mreže, naročito u domenu magistralnih i regionalnih puteva. Donošenje Uredbe predstavlja jednu od najznačajnijih aktivnosti, kako sa aspekta obezbijedenja stabilnih prihoda, tako i sa aspekta opredjeljenja Vlade RS u kom pravcu bi aktivnosti JP trebale da se usmjere.

Važeća Strategija bezbjednosti saobraćaja na putevima bazirana je na pet stubova BS utvrđenih dokumentom Ujedinjenih nacija „Decenija akcije za BS na putevima 2011–2020. godine“, od kojih Stub 2: Bezbjedniji putevi i kretanje podrazumijeva aktivnosti na unapređenju bezbjednost putne mreže za dobrobit svih učesnika u saobraćaju, a posebno onih najranjivijih – pješaka, biciklista i motociklista.

GSRJS RS 2013. godine sprovela je reviziju učinka pod nazivom „Bezbjednost saobraćaja na putevima u Republici Srpskoj“. Tom prilikom utvrđeno je da su dva osnovna cilja povećanja BS na putevima u RS, i to smanjenje posljedica po lica i smanjenje troškova nastalih kao posljedica SN. Revizija je u nalazu konstatovala sljedeće:

- „Upravljači puteva u RS u posmatranom periodu nisu identifikovali, obilježavali niti uklanjali opasna mjesta na putevima.“

Naknadnim pregledom po izvještaju revizije učinka „Bezbjednost saobraćaja na putevima u Republici Srpskoj“, koji je izvršen 2017. godine, utvrđeno je sljedeće:

- „Značajnije aktivnosti u svrhu upravljanja opasnim mjestima započete su u 2016. godini, donošenjem Politike bezbjednosti saobraćaja i Uputstva za identifikaciju i sanaciju opasnih mjesta na putnoj mreži kojom upravlja JP.“

Međutim, iako su usvojena sva potrebna podzakonska akta za otpočinjanje aktivnosti na identifikaciji, sanaciji i obilježavanju opasnih mjesta na putevima, konkretnije aktivnosti nisu provođene u dovoljnoj mjeri.

1.2. Svrha revizije i revizorska pitanja

Predmet ove revizije učinka, je prikupljanje i korišćenje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila.

Svrha ove revizije učinka je da ispita da li se efikasno provode mjere za obračun, naplatu i kontrolu naplate naknade za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila, kao i da li se prikupljena sredstva efikasno koriste za namjene definisane Uredbom.

⁶ *Ibid*

⁷ Saobraćajne nezgode i posljedice - mjesečni prikaz, <https://www.absrs.org/>

Osnovno revizijsko pitanje na koje se traži odgovor u ovoj reviziji učinka je:

Da li se prikupljanje naknada za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila i korišćenje prikupljenih sredstava u svrhu unapređenja BS vrše na efikasan način?

Da bi se dobio odgovor na osnovno revizijsko pitanje, ključna revizijska pitanja su:

1. Da li su obezbijeđene sve neophodne pretpostavke kako bi se efikasno provodilo prikupljanje naknada za javne puteve i korišćenje istih u svrhu provođenja procedura i projekata PBS, RBS i IOM?
2. Da li se planiranje aktivnosti za provođenje procedura i projekata PBS, RBS i IOM vrši na efikasan način?
3. Da li se organizovanje, izvršavanje i provođenje procedura PBS, RBS i IOM vrši na efikasan način?

1.3. Dizajn i metodološki okvir

1.3.1. Obim revizije i ograničenja

Fokus revizije bio je usmjeren na aktivnosti MSV, MUP, ABS i JP, od predlaganja propisa kojim se utvrđuje visina godišnje naknade za javne puteve, način i kontrola obračuna naknade, zatim kontrolu naplate te namjensko korišćenje sredstava u dijelu koji se odnosi na definisane mjere za unapređenje BS.

Revizija je posmatrala period od četiri godine, i to: 2016, 2017, 2018. i tekuću 2019. godinu.

Prilikom analize obračuna naknada, zaduženja i uplata korišćeni su podaci za 2017. i 2018. godinu, iz razloga što je u 2016. godini polovinom godine došlo do promjene visine naknade i nemogućnosti jedinstvenog obračuna za tu godinu. Podaci i informacije o broju i strukturi registrovanih vozila prikupljeni su u MSV i MUP. Podaci i informacije o naplati naknade prikupljeni su u JP, PURS i MUP. Podaci i informacije o korišćenju sredstava za unapređenje BS prikupljeni su u MSV, JP, ABS i MUP. S obzirom da do sada nije identifikovan, obilježen i saniran veliki broj opasnih mjesta, revizija je obuhvatila veći dio lokacija, prema kriteriju regionalne zastupljenosti i većem broju opasnih mjesta na pojedinim dionicama. Podaci i informacije prikupljeni su u osam policijskih stanica za bezbjednost saobraćaja i dve policijske stanice opšte namjene, a revizorski tim je fizički posjetio i, uz prisustvo policijskih službenika iz nadležnih policijskih stanica za bezbjednost saobraćaja i policijskih stanica izvršio uvid u 28 opasnih mjesta na 10 putnih pravaca.

Prilikom analize opasnih mjesta na putevima korišćeni su podaci i za 2013, 2014 i 2015. godinu, u skladu sa Metodologijom za izračunavanje opasnih mjesta za koju se uzimaju podaci o SN za tri godine koje prethode godini u kojoj se izračun vrši. Lokacije opasnih mjesta koje su bile obuhvaćene revizijom su unaprijed određene korišćenjem Metodologije za izračunavanje opasnih mjesta. Ovi podaci su prihvaćeni kao pouzdani, odnosno revizija se nije bavila ponovnim izračunom koeficijenata potrebnih da bi se neka dionica proglasila opasnim mjestom.

Prilikom analize podataka ISTP, revizija se nije bavila pitanjima kvaliteta provođenja postupaka TP vozila niti drugim pitanjima vezanim za te postupke, već je jedino koristila tehničke podatke vozila (kao osnova za obračun) u cilju njihovog povezivanja sa uplatama naknade za javne puteve.

Revizija je svoja ispitivanja efikasnosti korišćenja sredstava prikupljenih naplatom naknade pri registraciji motornih i priključnih vozila bazirala na aktivnostima JP i drugih

institucija u provođenju RBS, PBS i IOM. Izbor navedenih aktivnosti uslovljen je činjenicom da jedino za ove aktivnosti postoji namjenski karakter sredstava. Revizija se nije bavila pitanjem utroška ukupnih sredstava prikupljenih po osnovu naknada za javne puteve, već samo u onom dijelu u kojem Uredba jasno propisuje njihovu namjenu i to: do 1% sredstava za kontrolu obračuna i naplate i 5-10% sredstava za unapređenje BS.

Utvrđeni obim revizije omogućava da se ispita ostvarivanje uloge svake od navedenih javnih institucija u naplati naknade za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila, kontroli naplate, korišćenju sredstava za unapređenje BS, kao i sagledavanje uzročno posljedičnih veza između aktivnosti javnih institucija i rezultata tih aktivnosti.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljeni su od MSV, MUP, PURS, ABS i JP.

Neposredni izvori podataka za provođenje ove revizije su:

- Strateški i operativni provedbeni dokumenti koji se odnose na navedenu oblast,
- Zakonski i podzakonski propisi koji se odnose na obračun i naplatu naknade za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila, kao i namjenu prikupljenih sredstava po ovom osnovu,
- Poslovna dokumentacija institucija koje su obuhvaćene ovom revizijom (planovi, baze podataka, evidencije, izvještaji, informacije, analize i druga dokumentacija),
- Istraživanja međunarodnih i drugih organizacija u vezi sa predmetom revizije,
- Regulativa i praksa država u okruženju,
- Drugi relevantni izvori (naučna i stručna literatura, naučne i stručne konferencije, internet prezentacije i drugo).

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Metode prikupljanja podataka u ovoj reviziji su brojne i raznovrsne, zavisno od revizijskog pitanja, ali i vrste podataka i informacija koje su prikupljane. Potrebne podatke i informacije revizori su prikupljali primjenom opšte poznatih metoda u reviziji učinka:

- Inspekcijom – pregledom dokumentacije,
- Intervjuima,
- Proučavanjem strategija, politika i operativnih dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, planova, informacija i izvještaja institucija, dostupnih analiza, baza podataka i evidencija,
- Posmatranjem određenih lokacija putne mreže,
- Proučavanjem internih pravila, postupaka i procedura institucija,
- Proučavanjem izvještaja GSRJS RS,
- Proučavanjem propisa i praksi država u okruženju,
- Studijama slučaja.

Značajne informacije o procedurama obračuna i naplate naknade za javne puteve, kontrole naplate, provođenju procedura i rezultatima PBS, RBS i IOM, kao i o drugim aktivnostima na dionicama koje su bile predmet PBS, RBS i IOM, revizija je dobila putem strukturisanih i nestrukturisanih intervju sa službenicima u nadležnim institucijama.

U toku revizije obavljani su intervjui i konsultacije sa više od 40 lica na različitim pozicijama u institucijama javnog sektora nadležnim za bezbjednost saobraćaja i upravljanje putevima. Pored toga, obavljani su intervjui sa 3 međunarodna eksperta u oblasti BS iz Srbije i Slovenije.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka i informacija izvršena je primjenom metoda kompatibilnih sa karakterom predmeta revizije – revizijskog problema i vrstama

prikupljenih podataka i informacija. Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka i informacija izvršena je primjenom sljedećih metoda:

- Kvalitativna analiza sadržaja dokumentacije i intervjua,
- Analiza strategija, streteških, razvojnih i planskih dokumenata, politika, planova i programa rada, izvještaja i informacija institucija,
- Analiza zakonskih i podzakonskih propisa,
- Opšte statističke metode,
- Računarski podržani alati i tehnike revizije Computer-Assisted Audit Tools and Techniques (SAATTs)⁸,
- Analiza studija slučaja,
- Analitičke metode,
- Komparativne metode.

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

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije. Kriterijumi su bazirani na opštim zahtjevima za dobro upravljanje – upravljanje orijentisano na učinak i identifikovanim dobrim praksama:

- Pravni okvir i upravljački sistem koji omogućava efikasno prikupljanje predmetnih naknada, kao i njihovo efikasno korišćenje u svrhu unapređenja BS je uspostavljen u potpunosti.
- Uspostavljen je sveobuhvatan i efikasan sistem evidencije obaveza i uplata po osnovu naknade za javne puteve,
- Planiranje i izvršavanje poslova po procedurama i projektima RBS, PBS i IOM kao i drugih povezanih poslova od strane odgovornih institucija obavlja se u obimu i kvalitetu utvrđenim zakonskim okvirom.
- Poslovi na procedurama i projektima RBS, PBS i IOM organizuju, izvršavaju i provode se u razumnom roku, po usvojenim principima dobre prakse gdje se uzrok problema identifikuje i otklanja uz minimalna potrebna ulaganja.
- Usvajanje i provođenje datih preporuka organizovano je na način da podržava efikasnost usvojenog mehanizma unapređenja BS.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Izveštaj revizije učinka strukturiran je u pet odvojenih, ali međusobno povezanih poglavlja. U prvom, uvodnom poglavlju, predstavljeni su opšti motivi, razlozi i indikatori za planiranje i provođenje ove revizije učinka, dizajn i metodološki okvir revizije učinka.

U drugom poglavlju opisan je predmet revizije, odnosno uspostavljeni sistem naplate i korišćenja naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i pravna regulativa karakteristična za ovu oblast.

U trećem poglavlju prezentovani su nalazi revizije zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima.

⁸ Za obradu podataka iz baza podataka ISTP, PURS i MUP korišten je ARBUTUS ANALYSER v6.20 softver.

U četvrtom poglavlju prezentovani su zaključci revizije zasnovani na nalazima revizije.

U petom poglavlju prezentovane su preporuke revizije koje proizilaze iz nalaza i zaključaka revizije. Preporuke su osmišljene i prezentovane u skladu sa institucionalnim ulogama u pogledu obračuna i naplate naknade, kao i korišćenja namjenskih sredstava za unapređenje BS.

Izveštaj sadrži i priloge koji omogućavaju bolje razumijevanje nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije učinka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Opis predmeta revizije

Uredbom je definisano da se naplaćene naknade za javne puteve redovno doznačavaju JP, koje je obavezno da dio doznačenih sredstava a najmanje u iznosu od 5 % do 10 % koristi isključivo za sprovođenje procedura RBS, PBS kao i za druge projekte unapređenja BS. Obračun i uplatu naknade vrše fizička i pravna lica imaooci motornih i priključnih vozila jednom godišnje na period od 12 mjeseci ili srazmjerno periodu ukoliko vozilo registruju na period kraći od jedne godine. Uredbom je predviđeno da kontrolu obračuna i naplate vrši JP putem Jedinственog ISTP vozila MSV, te da za potrebe uspostavljanja i održavanja kontrole izdvaja dio sredstava u iznosu do 1% od naplaćene naknade. Pored navedenog, kontrolu naplate u praksi provodi i MUP, čiji službenici prilikom registracije vozila provjeravaju obračun a naknadno, nakon dobijanja podataka o uplatama iz PURS, i naplatu naknade u pojedinačnim slučajevima.

Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske propisano je da se „u cilju poboljšanja uslova za bezbjedno odvijanje saobraćaja uspostavlja sistem obavezne nezavisne revizije projekata sa aspekta RBS i sistem obavezne nezavisne provjere postojećih javnih puteva sa aspekta PBS. Dalje se navodi da se „u fazi projektovanja, izgradnje i rekonstrukcije putne infrastrukture obavezno vrši revizija projekata od strane nezavisne revizije sa aspekta BS“, kao i da „postojeći javni putevi podliježu obaveznoj provjeri sa aspekta BS u cilju identifikacije nedostataka koji bi mogli negativno uticati na bezbjedno odvijanje saobraćaja i prevencije SN“.

Pored toga, propisano je da „subjekat nadležan za upravljanje putevima dužan je da prati stanje BS na putu, te vrši stručne analize opasnih mjesta na putu i preduzima mjere za otklanjanje istih u skladu sa izvršenom stručnom analizom i pojedinačnim projektom“. Za provođenje navedenih aktivnosti namijenjeno je 5-10% sredstava od prikupljenih naknada za javne puteve.

JP koje upravlja magistralnim i regionalnim putevima dužno je jednom godišnje izraditi vremensko-dinamički plan i prioritetnu listu provjere javnih puteva i dostaviti ih ABS na saglasnost. Za navedene poslove PBS i RBS JP angažuje nezavisno, licencirano pravno ili fizičko lice. Podzakonskim aktima propisana je obaveza JP da svake godine izvrši PBS na najmanje 20% putne mreže kojom upravlja.

2.2. Pravna regulativa karakteristična za oblast

Pravni okvir koji definiše ovu oblast može se podijeliti na oblast koja tretira naplatu, raspodjelu, namjenu i kontrolu naplate naknada pri registraciji motornih i priključnih vozila i oblast donošenja, primjene, nadzora i evaluacije primjene naprednih mjera za unapređenje BS i potrošnja sredstava za navedene svrhe.

Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske naknade koje se naplaćuju pri registraciji motornih i priključnih vozila definišu se kao budžetski prihod i isti se uplaćuju na račun javnih prihoda RS, u skladu sa Naredbom o uplaćivanju određenih prihoda budžeta Republike, opština i gradova, budžetskih fondova i fondova. Visinu navedenih naknada određuje Vlada RS Uredbom koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila.

U skladu sa prihvaćenim rezolucijama UN i opredjeljenjima iskaznim u Strategiji i Programu bezbjednosti saobraćaja Republike Srpske, RS u 2011. godini počinje sa uvođenjem naprednih mjera za unapređenje BS donošenjem Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske. Ovim Zakonom uređuje se upravljanje bezbjednošću saobraćaja, osnivanje, rad i nadležnosti SBS i ABS, izrada strateških

dokumenata, finansiranje i praćenje BS, saobraćajna signalizacija i oprema puta, procedure nezavisne revizije projekata izgradnje javnih puteva i nezavisne provjere postojećih javnih puteva u pogledu bezbjednosti i sticanje licenci, IOM na putevima, dubinska analiza SN, saobraćajna pravila, posebne mjere bezbjednosti, obaveze u slučaju SN i ostalo.

Na osnovu navedenog Zakona donesena je nova Strategija bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske 2013 -2022. godine i podzakonski akti bitni za provođenje usvojenih mjera na unapređenju BS:

- Pravilnik o reviziji i provjeri, uslovima i načinu licenciranja,
- Pravilnik o identifikaciji opasnog mjesta, načinu i kriterijumima za utvrđivanje prioriteta otklanjanja opasnih mjesta i načinu otklanjanja opasnih mjesta, načinu i kriterijumima za utvrđivanje prioriteta otklanjanja opasnih mjesta i načinu otklanjanja opasnih mjesta,
- Smjernice za provjeru bezbjednosti saobraćaja u Republici Srpskoj,
- Smjernice za reviziju bezbjednosti saobraćaja u Republici Srpskoj.

Pored navedenih zakonskih i podzakonskih propisa nadležne institucije u postupku naplate i utroška sredstava od naknada pri registraciji motornih i priključnih vozila rukovode se i drugim propisima vezanim za navedene oblasti koji su navedeni u Prilogu 1.

2.3. Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija

Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti u poslovima vezanim za naplatu i korišćenje sredstava od naknada pri registraciji motornih i priključnih vozila propisane su važećim pravnim okvirom.

U Zakonu o javnim putevima definisano je da Strategiju razvoja mreže javnih puteva, izuzev lokalnih puteva i ulica u naselju, donosi NS RS. Najviši zakonodavni organ na prijedlog Vlade RS usvaja i Strategiju bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske 2013-2022. godine, a Vlada RS donosi Program za realizaciju ove strategije.

Vlada RS osnovala je i obavlja poslove Skupštine JP. MSV vrši upravne i druge stručne poslove koji se između ostalog odnose i na drumski saobraćaj i javne puteve.

ABS kao upravna organizacija u sastavu MSV, osnovana je Zakonom o bezbjednosti saobraćaja Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj 63/11), odnosno odlukom Vlade Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj 88/11). Nadležnosti ABS propisane su Zakonom o republičkoj upravi⁹ i između ostalog podrazumijevaju obavljanje stručnih i drugih poslova koji se odnose na organizovanje i stalno usavršavanje bezbjednosti saobraćaja u Republici, podsticanje, podršku i koordinaciju rada svih subjekata u sistemu bezbjednosti saobraćaja, upravljanje bazama podataka od značaja za bezbjednost saobraćaja, pripremu podzakonskih akata, standarda i smjernica koji se tiču bezbjednosti saobraćaja, licenciranje pravnih i fizičkih lica za reviziju i provjeru puteva, izvještavanje Vlade i Savjeta za bezbjednost saobraćaja o identifikovanim problemima u sistemu bezbjednosti saobraćaja, te planiranim i sprovedenim mjerama za unapređenje i poboljšanje stanja bezbjednosti saobraćaja. Pored navedenog, Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske je određeno da ABS upravlja sistemom bezbjednosti saobraćaja. U cilju podsticanja preventivnih i drugih aktivnosti u oblasti BS, osnovan je SBS kao savjetodavno tijelo Vlade RS. Tehničko administrativne poslove Savjeta obavlja ABS.

⁹ Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 118/98, 74/10 i Službeni glasnik Republike Srpske broj 115/18)

MUP vrši poslove registracije vozila, tokom koje obavlja formalnu kontrolu ispunjenosti uslova za produženje registracije u pojedinačnim slučajevima. Pored toga, MUP vrši uviđaje SN, sačinjava zapisnike te formira i vodi evidenciju SN u kojoj konstatuje uzroke nastanka istih. Policijske stanice za bezbjednost saobraćaja i policijske stanice vrše poslove pregleda putne mreže i o istom putem informacije obavještavaju JP.

U Zakonu o javnim putevima definisano je da su poslovi upravljanja, građenja, rekonstrukcije, rehabilitacije, održavanja i zaštite mreže magistralnih i regionalnih puteva povjereni JP. U sklopu povjerenih poslova JP zaduženo je da vrši stalno praćenje i analize stanja bezbjednosti, preduzima potrebne mjere i aktivnosti na unapređenju BS na magistralnim i regionalnim putevima. U svrhu što efikasnijeg obavljanja navedenih poslova formirano je Odjeljenje za BS zaduženo za poslove unapređenja BS.

Na osnovu propisa koji regulišu nadležnosti PURS, ova institucija je zadužena za vođenje evidencija svih uplata na račun javnih prihoda RS. U skladu sa navedenim, PURS vrši evidentiranje uplata po osnovu naknada koje se uplaćuju pri registraciji motornih i priključnih vozila.

3. NALAZI

3.1. Sistem obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve

U ovom poglavlju biće prikazani nalazi revizije koji se tiču efikasnosti naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve, kao i ispunjenost regulatornih, organizacionih, materijalnih i stručnih pretpostavki za efikasnu naplatu naknade za javne puteve.

3.1.1. Normativno uređenje naplate naknade za javne puteve

Polovinom 2016. godine donesena je Uredba, koja je zamijenila Odluku o visini godišnje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik Republike Srpske 110/09). Način obračuna naknade je propisan prema nekoliko kriterija. Prvi od njih je kategorija vozila, koji predstavlja objektivan kriterij kojim su propisane različite naknade za npr motocikle, putničke automobile, teretna vozila i slično. Nakon toga se, uvodi dodatni kriterij za određivanje naknade a koji, u zavisnosti od kategorije vozila, može biti zapremina motora, snaga motora, nosivost u kg, broj sjedišta, mjesta za stajanje ili fiksno utvrđeni iznos naknade. Za razliku od Odluke, Uredbom je obračun za pojedine kategorije propisan na drugačiji način, a takođe su uvedene i posebne kategorije koje su oslobođene plaćanja naknade.

Revizorski tim se nije uvjerio da su iznosi naknada utvrđeni na osnovu bilo kakvih unaprijed poznatih kriterija koji bi se mogli dovesti u vezu sa prirodom ove naknade (u suštini ona predstavlja putarinu, odnosno naknadu za korišćenje javnih puteva), odnosno sa logičnim kriterijem da veću cijenu plaća onaj ko više opterećuje javne puteve. Iznosi za pojedine kategorije značajno variraju bez nekog logičnog objašnjenja, a ove varijacije predlagač Uredbe nije mogao da objasni revizorima. Jedino objašnjenje koje je revizorski tim dobio tokom intervjua sa licima koja su učestvovala u izradi sadržaja Uredbe jeste da se prilikom određivanja visine naknade vodilo računa da promjene ne utiču na smanjenje prihoda JP. Na sadržaj Uredbe primjedbu je imalo, između ostalih, i JP, na način da su ukazali da kriteriji nisu usklađeni sa uredbama iz okruženja niti u pogledu načina obračuna, niti iznosa po pojedinim vrstama vozila. Posljedica odsustva kriterija za određivanje naknada za pojedine kategorije jesu značajne razlike u visini naknade posmatrano po jedinici mjere koja je korišćena za određivanje naknade. Tako npr naknada za putnički automobil može biti u rasponu od 3 do 10 KM na 100 ccm, 21-32 KM po toni za teretna vozila, 16-34 KM po toni za priključna vozila itd. Ono što upada u oči jeste da rast naknade nije progresivan (od manjih ka većem) već nasumičan. Jedini kriterij koji jednoobrazno tretira korisnike korišćen za određivanje naknade je u slučaju autobusa, gdje je naknada određena po jedinici odnosno po broju mjesta za sjedenje i stajanje. Ovako određene naknade stavljaju u nejednak položaj pojedine kategorije korisnika kako putničkih tako i teretnih vozila.

Što se tiče kategorija koje su oslobođene plaćanja naknade, Uredba u ovom dijelu nije najjasnije definisala osnov za oslobađanje plaćanja. Naime, osim za vozila MUP, nejasno je na osnovu kojeg kriterija će vozilo biti oslobođeno plaćanja i na koji način će se osnov za oslobađanje dokazivati. Kao primjer možemo navesti vozila hitne pomoći, gdje nije jasno naznačeno da li će plaćanja biti oslobođena vozila sa oblikom šasije „ambulantno“ ili vozila registrovana na zdravstvene ustanove koje organizuju pružanje hitne pomoći. Slične dileme se pojavljuju i kada je riječ o naplati naknade za vozila vatrogasnih službi, crvenog krsta ili diplomatsko konzularnih predstavništva. U svakom od ovih slučajeva nije moguće sa sigurnošću odrediti za koja vozila postoji obaveza plaćanja naknade za javne puteve.

Uredbom je kao obveznik uplate naveden imalac vozila, što često nije primjenjivo u praksi (npr. u slučajevima vozila kupljenih na lizing nosilac potvrde o registraciji je korisnik lizinga). Način obračuna nije propisan, odnosno pretpostavka je da obveznik uplate sam

obračunava i uplaćuje naknadu. Ovakav način obračuna nije uobičajen jer ostavlja dosta prostora za subjektivizam i greške, a takođe sličan način obračuna ne postoji u zemljama okruženja ili EU. Uredbom nije određena institucija u sistemu koja će vršiti obračun i korisnicima izdavati dokument o njihovom zaduženju, odnosno visini obaveze. Kvalitativnim promjenama u načinu obračuna obaveza izbjegle bi se mnoge greške, povrati i preknjižavanja pogrešnih uplata, ali i olakšala kontrola plaćanja ove obaveze.

Sistem dodatno usložnjava činjenica da je prilikom registracije vozila imalac vozila, pored naknade za javne puteve, obavezan na račun javnih prihoda RS uplatiti i naknade regulisane drugim propisima: naknadu za AMS, porez na upotrebu motornih vozila, naknadu za vodoprivredu i naknadu za zagađivanje životne sredine za motorna vozila. Osim naknade za AMS, koja se uplaćuje u fiksnom iznosu, sve ostale naknade imalac vozila mora sam da obračuna i uplati. Na taj način, slično kao i kod naknade za javne puteve, proces je složen i podložen subjektivizmu, greškama i zloupotrebama. Posebno je pitanje kontrole pravilnosti obračuna i plaćanja svih ovih naknada, s obzirom na to da su, osim MUP koji je obavezan da u postupku registracije provjeri da su uplaćene naknade propisane zakonom, za kontrolu obračuna i uplata svake od navedenih vrsta naknada zadužena druga institucija. U praksi to može dovesti do neracionalnog multipliciranja evidencija koje, između ostalih sadrže i podatke za koje su propisane posebne mjere zaštite.

Naplata naknade za javne puteve organizovana je na način da imalac vozila nakon obračuna uplatu naknade vrši na račun javnih prihoda RS, u skladu sa Naredbom o uplaćivanju određenih prihoda budžeta RS, opština i gradova, budžetskih fondova i fondova. Ovako prikupljena sredstva se doznačavaju JP.

Naknada za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila predstavlja jedan od najbitnijih izvora prihoda JP, uz naknadu za puteve sadržanu u maloprodajnoj cijeni derivata nafte i ostale prihode i primitke. Namjena ovih sredstava je definisana Zakonom o javnim putevima ali, za razliku od ranijih propisa kojima su bili regulisani visina naknade, način obračuna i plaćanja, Uredbom su propisane i dve posebne aktivnosti i određena su namjenska sredstva za njihovo provođenje. Jedna od njih je obaveza kontrole obračuna i naplate, za koju je JP dužno da izdvaja do 1% od prikupljenih naknada. Druga, važnija, jeste obaveza ulaganja od 5-10% sredstava od ove naknade isključivo za sprovođenje procedura RBS, PBS i druge projekte unapređenja BS na putevima, u skladu sa propisima iz oblasti BS.

Na ovaj način propisana namjena sredstava nije najjasnija i ostavlja dosta prostora za proizvoljna tumačenja. Cilj je bio da se pored redovnih aktivnosti obezbijede dodatna sredstva za unapređenje BS i to kroz primjenu naprednijih mjera. Tokom intervjua sa nadležnim u MSV potvrđeno je da se, pored provođenja PBS i RBS, namjena ovih sredstava prvenstveno odnosi na najprioritetnije aktivnosti u oblasti BS, a to je obilježavanje i otklanjanje opasnih mjesta na putevima. Ove obaveze upravljača puteva proističu i iz Strategije bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske 2013-2022. godine, gdje su navedene tri ključne aktivnosti upravljača puteva u cilju poboljšanja BS:

- RBS,
- PBS,
- Aktivnosti na smanjenju broja opasnih mjesta.

Međutim, u JP ovu odredbu tumače izuzetno široko. Po njima, u aktivnosti unapređenja BS spadaju sve aktivnosti koje se mogu dovesti u bilo kakvu vezu sa tim. Neki od primjera koje su naveli tokom intervjua (obilježavanje zona škola, postavljanje mjera za smirivanje saobraćaja, zamjena oštećenih ili uništenih saobraćajnih znakova i zaštitnih ograda i slično) pokazuju da nejasnost Uredbe u ovom dijelu ostavlja prostor za različita tumačenja i postupanja.

U članu 8. Uredbe navedeno je da kontrolu obračuna i naplate naknade za javne puteve vrši JP putem Jedinstvenog ISTP MSV, kao i da za potrebe uspostavljanja i održavanja kontrole izdvaja dio sredstava od prikupljenih naknada u iznosu do 1%. Na propisani način nije moguće vršiti sveobuhvatnu i pouzdanu kontrolu obračuna i naplate, a nabrojaćemo samo najvažnije razloge.

ISTP predstavlja umrežen sistem računara, opreme i uređaja na stanicama za TP pomoću koje se podaci sa stanice i opreme za mjerenje automatskim putem preuzimaju i pohranjuju u jedinstvenu bazu podataka. ISTP sadrži podatke o TP koje su izvršile stanice TP na teritoriji RS. Podatke u ISTP unose zaposleni u stanicama TP. Sistem u ime MSV administrira Stručna institucija. Dokaz o tehničkoj ispravnosti (elektronski TP) vozila elektronskim putem se prosljeđuje iz ISTP u informacioni sistem IDDEEA koji organi nadležni za registraciju vozila koriste u postupku registracije. Najmena ovog sistema je stručni nadzor nad radom stanica TP.

Prema Ustavu BiH¹⁰, entiteti neće sprečavati slobodan protok ljudi, dobara, usluga i kapitala unutar BiH. Ovo se odnosi i na usluge tehničkih pregleda vozila, što znači da u stanicama TP u RS može biti urađen TP za vozila za koja nadležnost za registraciju pripada organima u FBiH ili Brčko Distrikta i obrnuto – u stanicama TP u FBiH ili Brčko Distrikta može biti urađen TP za vozila za koja nadležnost za registraciju pripada ovlašćenom organu u RS.

Posljedično, ISTP ne sadrži obavezno TP i elektronski TP za sva vozila koja se registruju u RS. Praksa pokazuje da je to, iako ne previše značajna, raširena pojava, naročito u graničnim područjima između entiteta. Dakle, sistem sadrži podatke o TP vozila koja su registrovana u FBiH ili Brčko Distriktu a TP su obavili u RS, ali ne sadrži podatke TP o vozilima registrovanim u RS a koji su obavili TP u drugom entitetu ili Brčko Distriktu.

Pored toga, ISTP ne sadrži sve podatke neophodne za kontrolu naplate naknade. Iz njega nije moguće dobiti podatak o uplatama, jer evidenciju o tome vodi PURS. Istovremeno, obaveza plaćanja naknade nastaje u trenutku registracije vozila a na osnovu TP se ne može utvrditi da li je nastala obaveza plaćanja naknade, odnosno da li je vozilo registrovano. Dakle, za efikasnu kontrolu na osnovu ISTP nedostaju podaci iz baza PURS i MUP (IDDEEA). Preuzimanje ovih podataka dovelo bi do dupliranja evidencija, a u pitanje bi se mogla dovesti i nadležnost ovakvog načina kontrole.

Takođe, odredbe ove Uredbe nije pratilo detaljno tehničko uputstvo o načinu kontrole obračuna i naplate naknade. Pregledom ISTP revizija se uvjerila da postoje brojni nedostaci i neriješena pitanja unutar samog sistema, a zbog kojih on ne bi mogao biti pouzdana osnova za kontrolu obračuna i naplate. Iako postoji Instrukcija za rad stanica TP, ona s jedne strane zahtijeva stalna ažuriranja u slučajevima kada se pojave novi oblici karoserija, vrste motora i slično, a sa druge strane njom nije definisan način postupanja u pojedinim slučajevima kada od karakteristika vozila zavisi način plaćanja i visina naknade (primjer vozila hitne pomoći, vozila za stanovanje i slično). Pored toga, nejasno je postupanje i u posebnim slučajevima oslobađanja plaćanja naknade, ažuriranja promjena namjene vozila i slično.

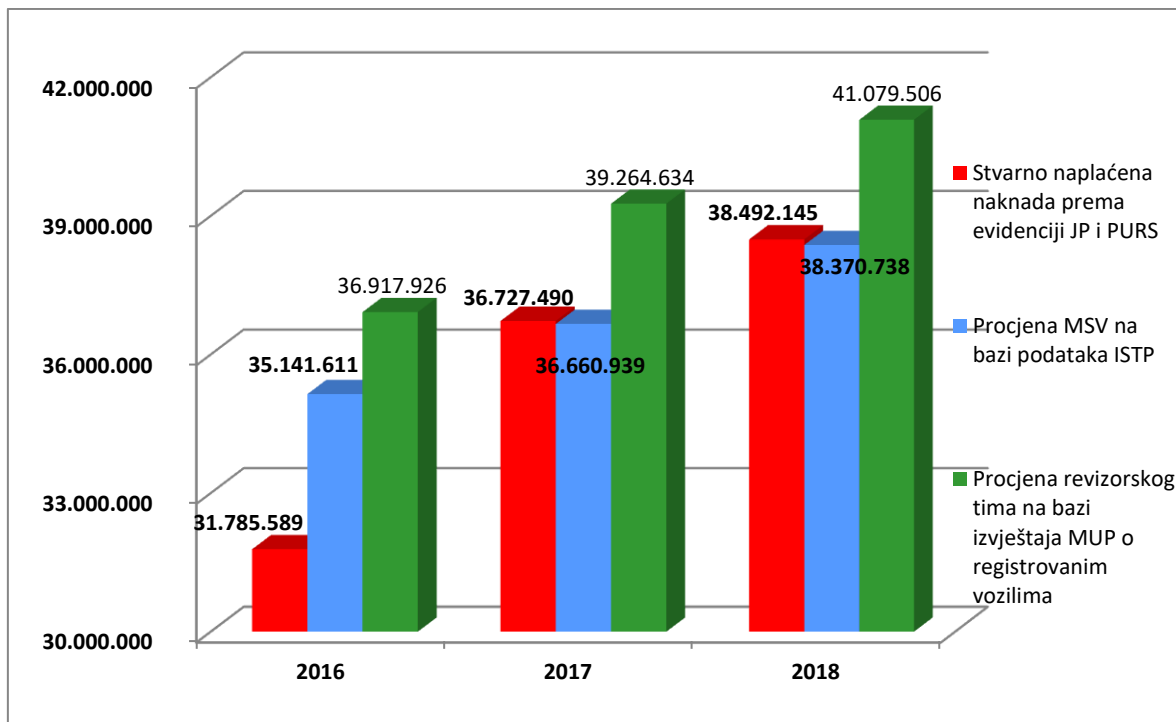
Na kraju, nejasno je zašto je propisana obaveza da JP izdvaja sredstva (oko 400.000 KM u 2018. godini) za dograđivanje koji je primarno uspostavljen za evidentiranje podataka o TP, funkcionalnostima za koje namijenjen i na taj način značajno povećavaju godišnji troškovi povezani s tim sistemom (održavanje sistema u 2018. godini koštalo je 14.625 KM).

¹⁰ Aneks 4, član 1, preambula 10.

3.1.2. Obračun, naplata i kontrola naplate naknade

Od donošenja Uredbe polovinom 2016. godine i povećanja iznosa naknada za putnička vozila, iznos prikupljenih naknada u stalnom je porastu.

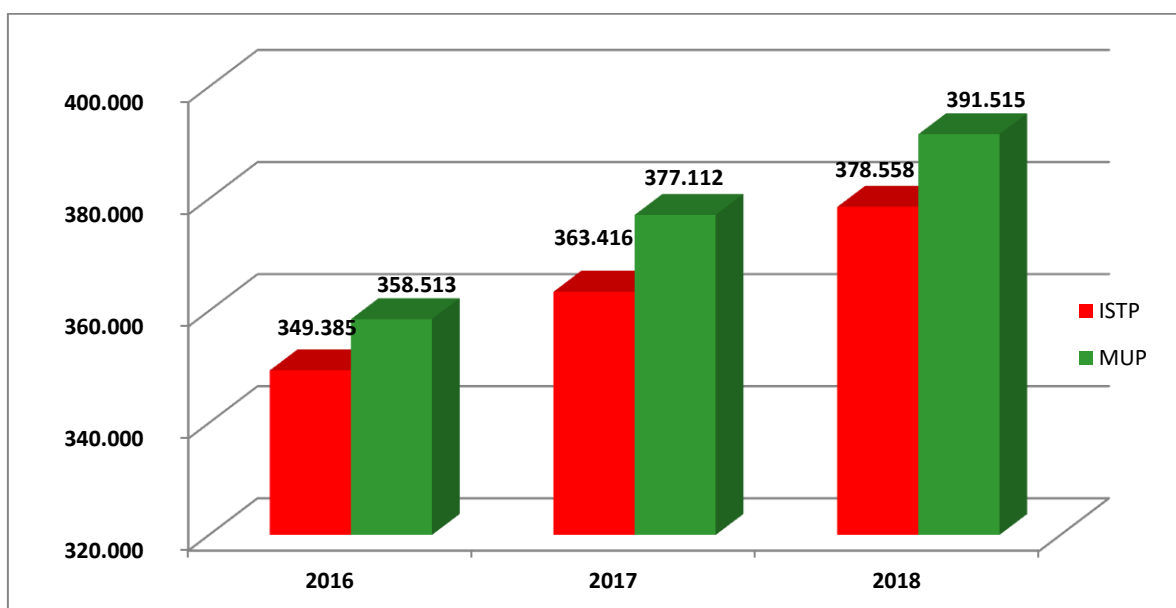
Grafikon 1. Naknada za javne puteve pri registraciji motornih i priključnih vozila u periodu 2016-2018. godine



Izvor: JP, MSV, MUP

Pored povećanja iznosa za pojedine kategorije, značajan uticaj na rast iznosa prikupljenih naknada ima i povećanje broja registrovanih motornih i priključnih vozila, koje je takođe konstantno.

Grafikon 2. Broj registrovanih vozila ISTP i MUP 2016-2018. godine



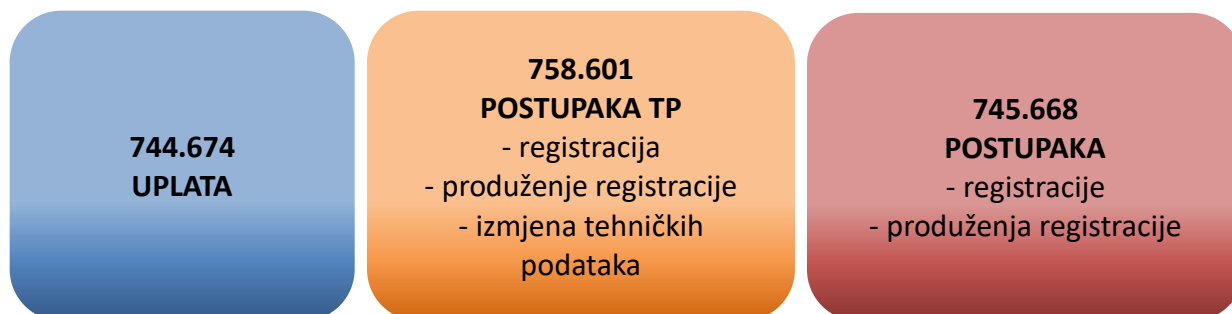
Izvor: MSV, MUP

Međutim, ono što je ostalo nepoznato jeste koliko je novca uopšte trebalo da bude naplaćeno po ovom osnovu. Ranije je konstatovano da nije definisana procedura načina obračuna naknade u nadležnosti institucija za imaoce motornih i priključnih vozila, te da nije moguće na jednostavan način doći do podatka o iznosu naknada koje su trebale da budu plaćene. U praksi, evidencije o plaćenim naknadama i obavezama imalaca vozila nalazimo u informacionim sistemima tri institucije, koji u tom segmentu nisu međusobno povezani. To su ISTP (koji sadrži tehničke podatke o vozilima potrebne za obračun naknade, ali ne za sva registrovana vozila), MUP (putem pristupa bazi podataka IDDEEA ima pristup svim podacima potrebnim za obračun naknada) i PURS (ima podatke o svim uplatama, ali ne i o zaduženjima). Rezultat različitih podataka i nekompletnih evidencija potrebnih za kontrolu obračuna i plaćanja naknade jesu različiti procijenjeni iznosi naknada prikazani u Grafikonu 1.

Shodno naprijed navedenom, podaci potrebni za kontrolu obračuna i naplate nalaze se na tri mjesta, ali nijedna od navedenih institucija u postojećoj situaciji ne može obezbijediti potpunu kontrolu. Stoga je revizija izvršila preuzimanje podataka iz tri navedene baze podataka (ISTP, PURS, MUP – IDDEEA), kako bi na osnovu ukrštanja istih utvrdila da li postoji mogućnost izbjegavanja plaćanja naknade za javne puteve u propisanom iznosu i koliko je ta mogućnost prisutna u praksi. Pored toga, cilj je bio i da se utvrdi koliko su iznosile obaveze imalaca vozila u tom periodu i da li je naplata naknade bila efikasna. U tu svrhu preuzeti su podaci iz navedenih baza za 2017. i 2018. godinu.

Kako je riječ o veoma složenom sistemu, za period 2017-2018. preuzet je veliki broj podataka, i to podaci o:

Slika 1. Broj postupaka u PURS, stanicama TP i MUP 2017-2018.



Izvor: ISTP, PURS, MUP

Ujedno je izvršena kontrola pouzdanosti i potpunosti preuzetih podataka te identifikovani nedostaci pojedinačnih evidencija i same Uredbe iz ugla pravilnosti obračuna i kontrole naplate naknade.

Revizijom su uočeni sljedeći nedostaci Uredbe:

- Nisu precizno definisani svi načini obračuna naknade;
- Terminologija u Uredbi u nekim slučajevima nije usklađena sa terminologijom koja se koristi za opis tehničkih karakteristika vozila;
- Nije moguće iz TP evidentiranih uz vozila programski generisati obaveze imalaca vozila, što smanjuje mogućnosti automatizacije kontrola;
- Nije propisan način unosa podataka koji jednoznačno identifikuju vozilo ili nastalu obavezu (broj šasije ili registarski broj) u informacionom sistemu PURS.

Kod analize podataka iz pojedinačnih baza podataka identifikovani su nedostaci koji onemogućavaju sveobuhvatnu kontrolu obračuna i naplate naknada. Takođe, zbog navedenih nedostataka nije bilo moguće utvrditi ukupni iznos naknada koji su vlasnici vozila bili dužni da uplate na račun javnih prihoda.

Revizija je identifikovala sljedeće nedostatke kod ISTP:

- Ne sadrži podatke o uplatama, tako da nije moguće povezati obaveze i uplate;
- Ne sadrži podatke da li je i kada proveden postupak registracije vozila, tako da nije moguće utvrditi da li je i kada nastala obaveza plaćanja naknade;
- Ne sadrži podatke o vozilima čiji su vlasnici/korisnici TP obavili u FBiH ili Brčko Distriktu (ovi podaci su identifikovani u ISTP FBiH i Brčko Distrikta i obrnuto);
- Uočene su greške prilikom unosa podataka u ISTP i nedostatak aplikativnih kontrola koje bi trebalo da onemoguće neispravne unose (primjer: za skoro 1.200 teretnih vozila nedostaje podatak o masi vozila, nosivosti ili najvećoj dozvoljenoj masi, a što je osnov za obračun naknade).

Najveći nedostatak u pogledu kontrola putem informacionog sistema PURS jeste taj da se prilikom uplate ne unosi podatak koji bi omogućio povezivanje obaveze i uplate i koji bi omogućio automatizaciju kontrole. Naime, podatak o broju šasije ili registarske tablice vozila koji se unosi na uplatnici je koristan podatak prilikom ručnih, pojedinačnih kontrola, ali se on u postojećem sistemu ne preuzima u informacioni sistem PURS i stoga je kao takav neupotrebljiv za automatizaciju kontrola.

U cilju procjene efikasnosti naplate i kontrole obračuna revizija je pokušala da aplikativno poveže uplate (iz baze podataka PURS) i obračun naknada (iz baze ISTP). Rezultati pokazuju da je:

- Za 253.348 od 287.003 imalaca vozila moguće je povezati uplate i obaveze, odnosno iznosi obračuna naknade i uplate su identični. Međutim, od oko 75 miliona KM uplaćenih u periodu 2017-2018, povezano je samo oko 48 miliona KM, manje od 2/3 uplata;
- Za oko 3.500 imalaca vozila postoji potencijalna obaveza ali nema uplata u PURS;
- Za više od 3.000 uplatilaca iz informacionog sistema PURS ne postoji potencijalna obaveza u ISTP;
- Ukupan iznos izračunatih obaveza na osnovu podataka evidentiranih u ISTP je manji od evidentiranih uplata, što govori u prilog činjenici da ISTP ne obezbjeđuje potpun obuhvat za obračun naknade.

Ovde je važno napomenuti da oko 1/3 sredstava za koja nije automatski povezana obaveza i uplata ne znači da taj iznos nije uplaćen, već da nije moguće povezati uplate sa obračunom naknade na način da su one identične.

Ključne kontrole u pojedinačnim postupcima registracije vozila obavljaju zaposleni u MUP. Međutim, ni ovaj vid kontrole nije obavljan u potpunosti efikasno. Naime, provođenje kontrola pojedinačnih postupaka registracije je komplikovano i zavisno je od ljudskog faktora. Pored toga, u trenutku registracije službenicima nisu bili dostupni podaci o uplatama iz PURS, već su oni dostavljani naknadno što je dodatno usložnjavalo cijeli postupak.

Kao podršku postupku naknadne kontrole, MUP je uspostavio aplikativni sistem u koje je preuzimao dio podataka o provedenim postupcima iz IDDEEA, kao i podatke o uplatama iz PURS. Podaci preuzimani iz IDDEEA nisu bili kompletirani na način da obezbjeđuju automatizovanu kontrolu iznosa naknade za određene kategorije vozila. Takođe, podaci koje je MUP preuzeo iz IDDEEA i dostavio reviziji za potrebe kontrole nisu bili kompletni i tačni da bi se iz njih mogao izračunati ukupan iznos obaveza za period 2017-2018. godine, niti su mogli biti iskorišćeni za poređenje sa podacima dostavljenim od strane PURS i ISTP.

Ovaj sistem je omogućavao i da se nakon prispjeća podataka o uplatama iz PURS identifikuju i označe obaveze imalaca vozila za koje nema uplate ili se uplata ne slaže sa obavezom, kako bi se provela dodatna provjera. Međutim, postupanje nakon provjere nije

jasno definisano niti aplikativno rješenje omogućava uvid u dalji postupak. Stoga se revizija nije uvjerila da je na ovaj način postignuto da se pogrešne uplate ispravljaju na način da se naknadno usklađuju sa stvarnim obavezama.

3.2. Efikasnost planiranja aktivnosti na unapređenju BS

U ovom poglavlju biće prikazani nalazi revizije koji se tiču uslova u kojima se uvode nove mjere za unapređenje BS, planiranje i realizacija mjera za unapređenje BS u obimu predviđenom propisima.

3.2.1. Preduslovi za uvođenje naprednih mjera BS

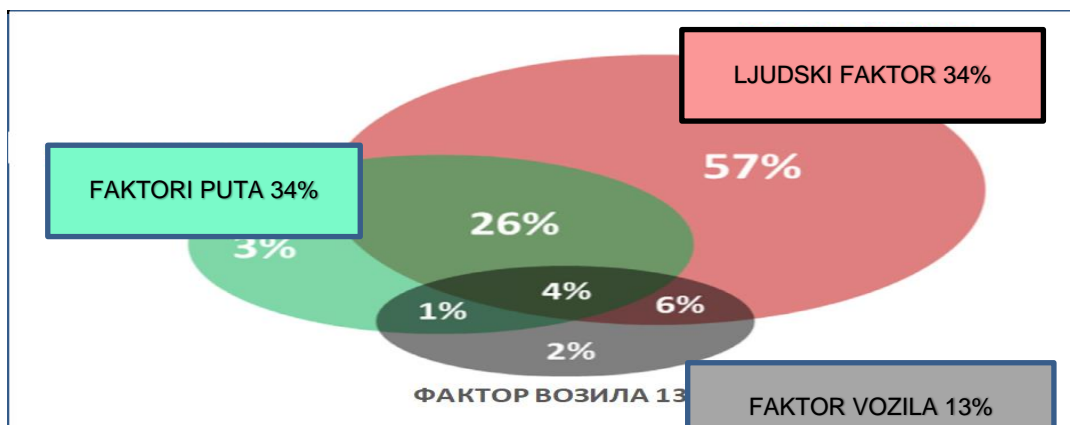
SN u RS svake godine kao posljedicu imaju značajan broj poginulih i povrijeđenih lica, a nisu zanemarivi ni troškovi prouzrokovani istima. Samo u 2018. godini na putevima u RS je zabilježeno više od 10.000 SN u kojima je poginulo 130 lica. Više od 3.000 lica je lakše ili teže povrijeđeno, a procijenjeni troškovi SN su veći od 150 miliona KM.¹¹

Usvajanje Strategije bezbjednosti saobraćaja na putevima u Republici Srpskoj, a čiji su integralni dio i mjere koje se odnose na provođenje mjera za bezbjednije puteve, trebalo je da doprinese kako smanjenju broja SN tako i njihovih posljedica.

Pokazatelji uzroka SN u EU ukazuju na to da se put i okolina puta u svakoj trećoj SN pojavljuju kao jedan od uzročnika njihovog nastanka (Grafikon 3.). Navedeno stanje puta kao uzročnika nastanka SN dovelo je do donošenja niza mjera usmjerenih ka kvalitetnijem upravljanju BS. Odlukom Evropskog parlamenta EU je 2008. godine kompletirala paket mjera za poboljšanje nivoa BS, a čine ga:

- Procjena uticaja puta na BS,
- RBS,
- Program za procjenu puteva,
- Upravljanje opasnim mjestom,
- PBS,
- Dubinska analiza SN i
- Upravljanje bezbjednošću putne mreže.

Grafikon 3. Uticaj faktora puta na SN na putnoj mreži EU¹²



Izvor: Perception, information processing and modeling: Critical stages for autonomous driving applications, October 2017 with 647 Roads

¹¹ Saobraćajne nezgode i posljedice - mjesečni prikaz, <https://www.absrs.org/>

¹² Ukupan zbir svih faktora je 99 zbog zaokruživanja brojeva

Od ukupnog paketa naprijed navedenih mjera za unapređivanje BS RS je od 2011. godine počela da usvaja sljedeće mjere:

- RBS,
- Upravljanje opasnim mjestom,
- PBS,
- Dubinsku analizu SN.

Tokom 2016. godine počelo se sa primjenom prva tri alata za unapređivanje BS, a primjena alata dubinske analize SN još nije zaživjela.

Zvanični pokazatelji o uzrocima SN na putnoj mreži u RS konstatuju da put i okolina puta kao uzrok navedenih SN učestvuju sa manje od 1%. Ovaj podatak može da dovede u pitanje i samu primjenu usvojenih mjera a razlog je očigledan: za razliku od EU, u RS se put ili okolina puta kao uzročnik SN pojavljuju u skoro zanemarivoj mjeri.

Međutim, ovaj podatak treba uzeti sa rezervom, jer je u pitanju različita metodologija određivanja uzroka SN. Da bi se prilikom uviđaja utvrdilo stanje puta kao uzročnika SN, neophodno je prisustvo predstavnika upravljača puta, preduzeća zaduženog za održavanje javnog puta i oštećenog učesnika SN, što je u praksi teško izvodljivo zbog vremenskog okvira prihvatljivog za vršenje uviđaja. Takođe, po izjavama odgovornih u policijskim stanicama za bezbjednost saobraćaja i policijskim stanicama, na sudu je vrlo teško dokazati odgovornost JP za neadekvatno stanje određenog dijela puta.

Ovakav pristup je usmjeren samo na određivanje krivice za nastanak SN. Shvatajući značaj podataka o SN, Evropska komisija razvila je tzv. Common Accident Data Set (CADaS) protokol, koji predviđa da se podaci prikupljaju na nacionalnom nivou ali prema unaprijed definisanim procedurama (definicijama i strukturi) kako bi bili uporedivi između država. Suština navedenog protokola jeste da se umjesto „uzroka“, gdje nadležni policijski službenik unosi uzrok SN, uvodi „uticajni faktor“, kojih ima obavezno više od jednog. Analizira se da li je put doprinio nastanku SN, da li je u vezi sa mogućnošću izbjegavanja SN i da li je u vezi sa težinom posljedica. Podaci o uticajnim faktorima koriste se kao veoma bitni za analize kod primjene alata za unapređivanje BS. Posljedice loših procjena o uzrocima SN javljaju se kao ozbiljan problem i ograničavajući faktor kod primjene naprednih alata, a posebno kod primjene alata Upravljanje opasnim mjestom. Srbija, iako još nije zvanično počela sa primjenom naprednih alata za unapređivanje BS, prešla je na Common Accident Data Set (CADaS) sistem određivanja uzroka SN i sada se put i okolina puta pojavljuju kao jedan od uzročnika SN u preko 20% slučajeva.

Analizom dokumentacije prikupljene na terenu, pregledom opasnih mjesta, kao i na osnovu obavljenih intervju sa predstavnicima revidiranih subjekata, utvrdili smo da prezentovani pokazatelji uzroka SN često ne odgovaraju pravom stanju stvari. Uglačanost asfalta, koji jasno upućuje na neodgovarajući koeficijent trenja klizanja, nedostatak ili loš kvalitet zaštitnih ograda, neadekvatan odvod vode sa puta, razna oštećenja kolovoza (propadanja), kolotrazi, komercijalni objekti suviše blizu puta, neadekvatni pristupni putevi, nezaštićeni objekti u putnom pojasu opasni po BS, nedostatak i neadekvatna vertikalna signalizacija i oprema puta, loša preglednost puta, česta pojava leda i snijega na kolovozu itd. javljaju se kao neki od uzroka ili faktora koji utiču na težinu posljedica znatnog broja SN na pregledanim opasnim mjestima.

Službenici policijskih stanica za bezbjednost saobraćaja i policijskih stanica nadležni za vršenje uviđaja SN na osnovu sačinjenih zapisnika formiraju i vode evidenciju SN u kojoj konstatuju uzroke njihovog nastanka. Kao najčešći uzročnik SN javlja se „brzina neprilagođena uslovima puta“. Navedeni pojam službenici MUP sa kojima smo obavili intervju objašnjavaju kao vrlo rastegljiv i neodređen, tako da ga je lako označiti kao uzrok mnogih SN. Takođe, policijski službenici nemaju odgovor na pitanje koja bi to brzina u datom trenutku bila „prilagođena uslovima puta“, niti kako se izračunava ta brzina. Prema

njihovim izjavama, uzrok navedenoj praksi je u Zakonu o javnim putevima, gdje je propisano da upravljač puta odgovara za štetu učinjenu korisnicima puteva koji, osim usvojenih standarda puta, poštuju i stanje puta i okoline.

Postojeći alati (redovni pregledi saobraćajne policije i tehničkih lica i dostavljanje izvještaja JP) za unapređivanje BS nisu adekvatno korišćeni, a prešlo se na napredne alate (PBS, RBS, IOM). Službenici policijskih stanica za bezbjednost saobraćaja i policijskih stanica redovno su obavještavali o stanju putne mreže JP i preduzeća koja vrše redovno održavanje puteva. U dostavljenim informacijama upozoravano je na nedostajuće i oštećene zaštitne ograde, kolotrage i oštećenja kolovoznog zastora, nepostojeću i neadekvatnu saobraćajnu signalizaciju, neadekvatnu drugu opremu puta, mnogobrojne priključke na putnu mrežu koji ugrožavaju BS i dr. Po riječima sagovornika, JP je dostavljalo informacije o stanju puta svojim nadzornim inženjerima na terenu, koji su imali za obavezu da provjere iste, te da adekvatno postupi u skladu sa zakonskim obavezama vezanim za bezbjednost učesnika u saobraćaju. Osim što su često izostajale reakcije odgovornih, po riječima službenika MUP, bilo je teško organizovati neophodne sastanke sa nadležnim nadzornim inženjerima. Izostanak saradnje na terenu i neadekvatno korišćenje navedenog alata od strane JP bili su vidljivi na većini opasnih mjesta. U nastavku donosimo primjer ignorisanja informacija upućenih JP od strane policijskih službenika.

U Informaciji PSBS Zvornik o stanju puta dostavljenoj upravljaču puta dana 12.04.2016. godine između ostalog se konstatuje: "Dvije, od ukupno tri SN sa smrtnim posljedicama, dogodile su se na isti način. U obje SN putničko motorno vozilo koje je učestvovalo u nezgodi kretalo se iz pravca Zvornika prema Bijeljini, pri čemu je nakon izlaska iz lijeve krivine na mostu između naselja Branjevo (Prilog 2) i naselja Pilica došlo do slijetanja istih u desnu stranu pored puta, pri čemu su se oba vozila zaustavila prilikom udara u betonski zid od propusta koji vodi porodičnoj kući M. M. a oba vozača su poginula na licu mjesta."

Na spornoj dionici puta u mjestu Pilica pripadnici MUP obavještavaju o postojanju sedamnaest priključnih puteva na magistralni put i trinaest betonskih propusta neadekvatno postavljenih s lijeve i desne strane puta .

U sklopu JP djelovalo je Odjeljenje za zaštitu puteva i objekata, koje je ukinuto 2014. godine i proteklih pet godina poslovi ovog odjeljenja bili su u sklopu Odjeljenja za redovno održavanje. U aprilu 2019. godine ponovo je uspostavljeno Odjeljenje za zaštitu puteva i objekata. Trenutno je u toku obilazak terena i formiranje baze podataka svih bespravno izgrađenih objekata u zaštitnom pojasu, kao i priključaka koji ne posjeduju saglasnost i ugovor o zakupu putnog zemljišta. Neizvjesno je kada bi navedeni posao mogao biti okončan. Uspostavljanje katastra puta započeto je u 2017. godini i navedeni posao još nije završen. Nepostojanje projekata i upotrebnih dozvola za preko 90% putne mreže dodatno usložnjava probleme vezane za poslove BS.

Pravilnikom o reviziji i provjeri, uslovima i načinu licenciranja je definisano da se primjenom alata PBS izvrše provjere kompletne putne mreže u periodu od pet godina i da se na osnovu datih preporuka rehabilituje putna mreža. Prema Zakonu o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske, upravljači puteva dužni su da obezbijede i organizuju trajno kontrolisanje stanja i održavanja javnih puteva, objekata, saobraćajne signalizacije i opreme na putevima radi bezbjednog i nesmetanog saobraćaja, da prate stanje BS na putu, te da vrše analize opasnih mjesta na putu i preduzimaju mjere za njihovo otklanjanje. Definisanjem primjene alata PBS po kojoj provjerivači vrše provjeru

kompletne putne mreže svakih pet godina obesmišljava se funkcija eksterne provjere, a odgovornost JP svodi se na prihvatanje i primjenu preporuka.

Počelo se sa primjenom naprednih alata za unapređivanje BS, a u donesenom pravnom okviru ostalo je nedefinisano sljedeće:

- Vrijeme usaglašavanja preporuka,
- Odnos provjerivača i jedinica lokalne samouprave,
- Ko će biti izvjestilac javnosti za neusvojene preporuke,
- Ko može, prilikom primjene alata IOM, vršiti analizu SN i identifikaciju nedostataka na putnoj infrastrukturi koji doprinose nastanku SN.

Od dokumenata bitnih za provođenje aktivnosti na unapređenju BS nije donešeno Uputstvo za dubinsku analizu saobraćajnih nezgoda, dok je Uputstvo za identifikaciju i sanaciju opasnih mjesta na putnoj mreži donešeno na način koji ne može da obezbijedi njegovu punu primjenu od strane svih važnih aktera u sistemu BS.

JP je u junu 2016. godine donijelo „Uputstvo za identifikaciju i sanaciju opasnih mjesta na putnoj mreži kojom upravlja JP“, kojim su definisani novi standardi vitalnih aktivnosti iz oblasti BS, kao što je analiza opasnog mjesta i uzroka SN. Doneseni akt se bavi normiranjem opštih aktivnosti i uvođenjem novih standarda vezanih za BS obavezujućih i za druga lica i tretira obaveze trećih lica. Pomenuto uputstvo nije donešeno na način i u skladu sa pozitivnim propisima i ne može biti obavezujuće za druge institucije u sistemu.

Nedostaci navedenih akata u značajnoj mjeri su uskratili mogućnost za dobijanje informacija bitnih za razumijevanje uticaja puta na nastanak i težinu posljedica SN, kao i na efikasnost postupanja JP na poboljšanju BS na putnoj mreži.

Prema Zakonu o bezbjednosti saobraćaja, ABS ima upravljačku ulogu, čime vrši nadzor nad poslovima vezanim za BS, ali istovremeno nisu doneseni neophodni podzakonski akti, tj. načini vršenja nadzora i evaluacije provedenih poslova. Poslovi dubinske analize SN nisu vršeni usljed nedostatka pomenutog uputstva, kao i zbog nedostatka novčanih sredstava. Potrebna sredstva za vršenje dubinske analize SN sa smrtnim posljedicama kreću se oko 150.000 KM na godišnjem nivou, odnosno oko 1.000 KM po jednoj nezgodi sa poginulim licem za koje postoji obaveza provođenja dubinske analize.¹³ Osim direktora, ABS ima zaposlena i tri inženjera saobraćajne struke, što je manje nego što je predviđeno Pravilnikom o sistematizaciji ABS i dovodi u pitanje izvršavanje dodijeljenih poslova u vezi sa primjenom alata za unapređivanje BS.

Upravljač puta trebalo bi da redovno vrši rehabilitacije puteva (svakih 8–10 godina), što iziskuje izdvajanje ozbiljnih novčanih sredstava na nivou godine (prema izjavama ovlaštenih lica u JP oko 250.000 KM/km), a to se do sada nije radilo. Od 4.100 km puta kojim upravlja JP polovina do sada nije nijednom rehabilitovana. Rehabilitacija putne mreže poslednji put je vršena u periodu od 2008. do 2012. godine, u dužini od oko 1.000 km.

Stanje putne mreže kojom upravlja JP opterećeno je mnogim sistemskim problemima, tako da je upitno u kojoj mjeri napredni alati uopšte mogu doprinijeti povećanju BS. Provjerivači u svojim izvještajima konstatuju: „Kao što je već ranije navedeno, identifikovani su brojni problemi koji se praktično ne mogu riješiti PBS ili nekom drugom poznatom metodom, a produkt su sistemskih propusta ili nedostatka finansijskih sredstava.“

¹³ Agencija za bezbjednost saobraćaja: „Program utroška sredstava koja uplaćuju društva za osiguranje i filijale društava za osiguranje iz Federacije Bosne i Hercegovine kao dio preventivne za realizaciju projekata unapređenja bezbjednosti saobraćaja za 2017. godinu“, decembar 2016, Banja Luka

Na osnovu objašnjenja vođe tima koji je radio PBS u 2016. godini, najznačajniji sistemski problemi koji se ne mogu „liječiti“ jeftinim mjerama PBS između ostalog su:

- „Prevelik broj priključaka na analiziranim putevima, čije je postojanje vezano za dugogodišnju neplansku gradnju objekata u putnom pojasu i njihovo direktno priključenje na ceste višeg ranga (sabirni put)“,
- „Prolazak puteva kroz naseljena mesta je veoma opasna situacija jer dolazi do miješanja različitih kategorija učesnika u saobraćaju, što bi trebalo izbjegavati (obilaznice) ili drastično usporiti saobraćaj na putu (koji je tada zapravo ulica)“,
- „Trase puta projektovane su sa minimalnim dozvoljenim radijusima i, kao takve, vrlo su opasne za vozače“,
- „Počeci i završeci čeličnih ograda izvedeni su po neadekvatnim standardima“.

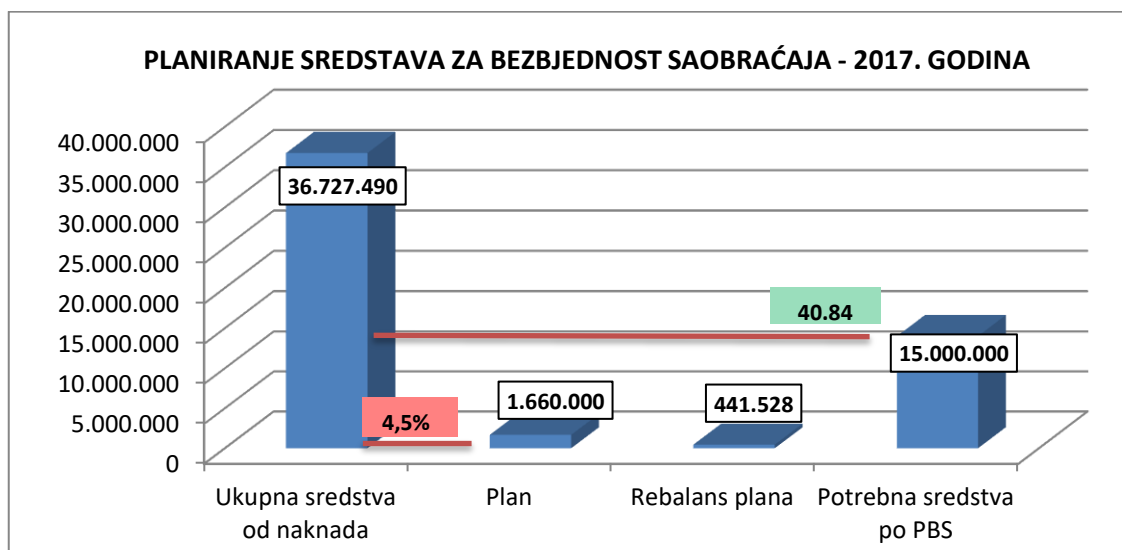
Provjerivači BS koji su poslove provjere vršili za 2017. godinu kao sistemski problem navode loše održavanje putne mreže.

Koeficijent trenja klizanja, definisan je u Pravilniku o osnovnim uslovima koje javni putevi, njihovi elementi i objekti na njima moraju ispunjavati sa aspekta BS. Utvrđeni su različiti koeficijenti za kolovozne zastore urađenih od krečnjačkih agregata i kolovozne zastore urađene od eruptivnih agregata. Izgradnja kolovoznog zastora od krečnjačkih agregata nosi visok rizik ugroženosti po BS. Utvrđivanje koeficijenta trenja klizanja u navedenom pravilniku ima značaj i smisao pod uslovom da zadate koeficijente možemo mjeriti ili kontrolisati, u suprotnom navedeno normiranje gubi smisao. RS ne posjeduje instrument za mjerenje koeficijenta trenja klizanja, čija se vrijednost na tržištu kreće oko 28.000 EUR, iako je mjerenje koeficijenta trenja klizanja obavezujuće u primjeni novih alata na unapređenju BS. Do završetka ove revizije nadležni za provođenje aktivnosti na unapređenju BS nisu se usaglasili o tome ko treba da nabavi navedeni instrument.

3.2.2. Planiranje i utrošak sredstava od naknade za javne puteve za mjere unapređenja BS

Realizacija poslova PBS trebalo je da prethodi rehabilitaciji putne mreže i za te poslove Uredbom je predviđeno minimalno 5–10% od ukupno prikupljenih sredstava od predmetnih naknada. Osim što je nedovoljno jasno definisan, upitno je i da li je obavezujući minimum dovoljan u postojećem načinu rada da bi se postavljeni ciljevi mogli realizovati u značajnijoj mjeri.

Grafikon 4. Planiranje i realizacija sredstava za PBS

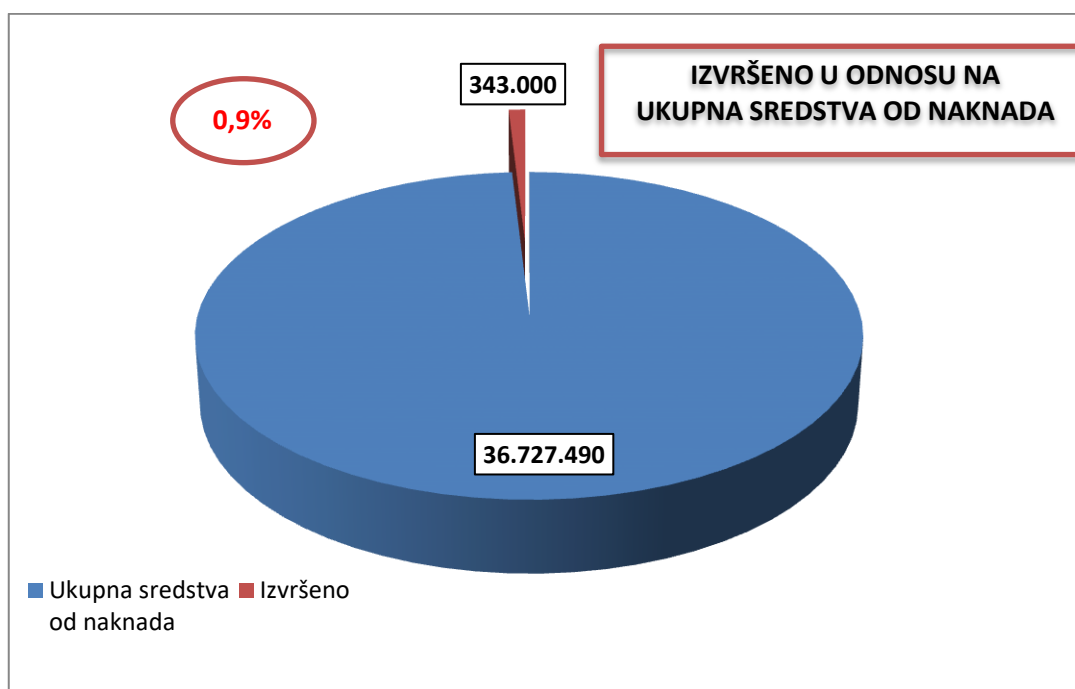


Izvor: Poslovna dokumentacija JP

Iz grafikona je vidljivo da se planiranje sredstava za aktivnosti na sprovođenju procedura i projekata na RBS, PBS i IOM ne vrši u obavezujućem obimu. Planiranje i izdvajanje sredstava za navedene namjene počelo je sa primjenom u 2017. i za istu godinu planiran je utrošak nešto manje od obavezujućeg iznosa. U narednoj godini planirano je da se za navedene namjene potroši malo više od polovine obavezujućeg iznosa. Uzrok nedovoljnog planiranja sredstava može se tražiti u počecima uvođenja naprednih alata i neizvjesnostima koje su pratile predmetne aktivnosti. Početak poslova znači da se u ovom periodu uglavnom ulagalo u sačinjavanje izvještaja i projekata PBS, RBS i Upravljanje opasnim mjestom. Ostaje da se vidi da li će u narednoj fazi, kada se krene u realizaciju prihvaćenih mjera, ovaj nedostatak biti otklonjen.

Realizacija utroška sredstava za poslove unapređivanja BS bila je četverostruko manja od planiranog iznosa. Iz grafikona vidimo da je u 2017. godini realizovano manje od 1% ukupno prikupljenih naknada koje se uplaćuju pri registraciji motornih i priključnih vozila. Provjerivači na godišnjem nivou izvrše provjere za oko 200 km putne mreže, što je za oko četiri puta manje od obavezujućeg dijela putne mreže određene za provjeru, dok realizacije po ovim projektima nije bilo.

Grafikon 5. Realizovana sredstva u odnosu na ukupna sredstva od naknada



Izvor: Finansijska dokumentacija JP

Iz Grafikona br. 4 vidljivo je da iznos sredstava predloženih mjera za PBS na godišnjem nivou iznosi oko 40% od ukupno prikupljenih sredstava po osnovu naknada. Minimalni propisani iznos manji je više od osam puta od potrebnog po predloženim mjerama na osnovu PBS provedenim na 200 km puta. Ako bi se PBS vršile na godišnjem nivou, kao što je propisano (oko 800 km godišnje), za primjenu mjera pregledanih puteva za jednu godinu bilo bi potrebno preko 60% sredstava više od ukupno prikupljenih sredstava od naknada za jednu godinu ili preko 30 puta više od propisanog minimuma. Za poslove rehabilitacije i primjenu mjera PBS na kompletnoj putnoj mreži, kako je planirano, bilo bi potrebno preko jedne milijarde KM, ili oko 10 ukupnih godišnjih prihoda JP.

3.3. Provođenje mjera za unapređenje BS na putevima

U ovom poglavlju biće prikazani nalazi revizije koji se tiču efikasnosti provođenja mjera za unapređenje BS, kao i nadzora i evaluacije provedenih mjera.

3.3.1. Efikasnost provođenja mjera za unapređenje BS

U periodu 2016–2018. godine poslovi PBS na dijelu magistralne putne mreže realizovani su u ukupnoj dužini od 368,5 km, što iznosi oko 9% ukupne putne mreže kojom upravljaju JP.¹⁴ Nedavno je potpisan ugovor za provjeru dodatnih 198,5 km puta, što se odnosi na planirane poslove za PBS na dijelu magistralne putne mreže za 2018. godinu. Realizacija ugovorenog posla očekuje se krajem 2019. i početkom 2020. godine. Ukoliko bi se PBS na putevima odvijala ovim tempom, bilo bi potrebno oko 30 godina za provjeru kompletne putne mreže kojom upravlja JP, dok vrijeme koje Pravilnik predviđa za ove poslove iznosi najviše 5 godina.

Po osnovu ugovorene i plaćene usluge PBS na dijelu putne mreže u dužini od 369 km za 2016. i 2017. godinu, trebalo je da se dostavi 13 izvještaja o izvršenim provjerama. JP raspolaže sa deset izvještaja koji se odnose na dionice magistralnih puteva u dužini od 250 km, dok se tri izvještaja iz 2016. godine označena crvenom bojom u prilogu (dužina puta 119 km) vode kao neovjereni i zagubljeni (postoje u elektronskoj formi, neovjereni). Od ukupno raspoloživih 10 izvještaja, sredinom 2018. djelimično su prihvaćene preporuke po osnovu četiri izvještaja iz 2016. godine, dok su preporuke po osnovu šest izvještaja, koji su završeni prije 15 mjeseci, prihvaćene u septembru ove godine.

Pri vršenju usluga provjere nije mjereno koeficijent prijanjanja, što je, po riječima mnogih sagovornika, osnovni problem naših puteva.

Terenski dio posla PBS za 2016. godinu izvršen je za sedam dionica u dužini od 200 km u tri navrata za 40 dana, u periodu od 20.08. do 19.11.2016. Iste aktivnosti u 2017. godini za šest dionica u dužini od 168 km izvršene su jednokratno za ukupno jedanaest dana, u periodu od 15.04. do 29.04.2018. godine. Po datim smjernicama, PBS preporučljivo je izvoditi u različitim godišnjim dobima, i to i danju i noću, kao i u periodu kada je bilo najviše SN. Takođe, ako put prolazi pokraj škole, PBS potrebno je vršiti u vrijeme dolaska đaka u školu i njihovog odlaska iz škole, a ako je uloga puta naglašena u nekom godišnjem dobu (npr. jesen, poljski radovi, berba, košnja itd.), PBS potrebno je izvršiti u tim uslovima.

Tabela 1. Karakteristike izvršenih poslova PBS za 2016. i 2017. godinu

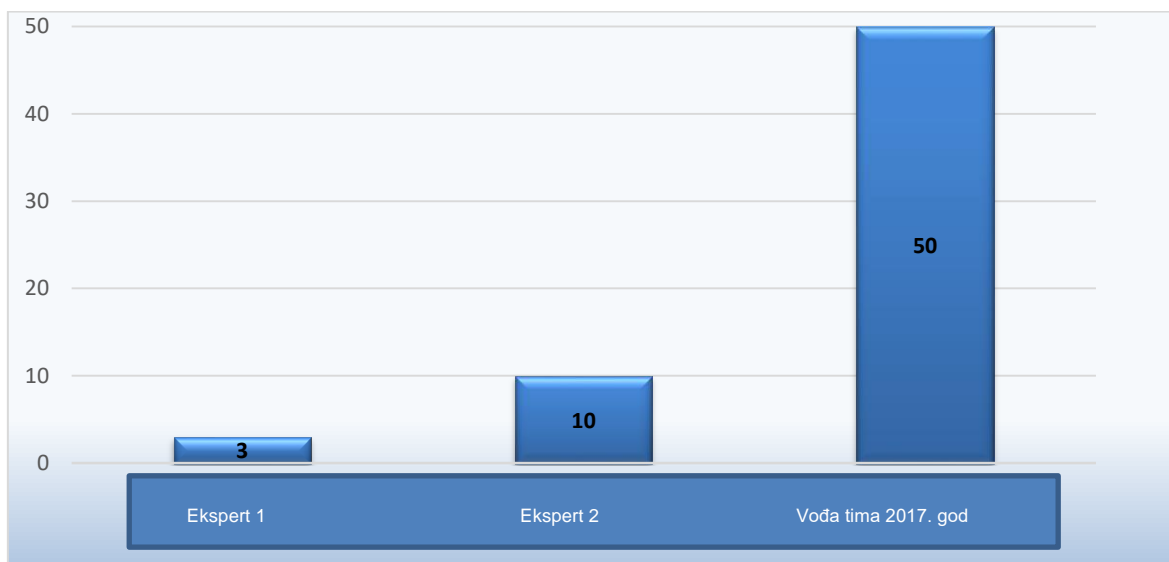
Godina provjere	Dužina provjerenog puta (km)	Utrošeni dani za provjeru	Vrijednost ukupno izvršenog posla (KM)	Angažovani provjerivači i pomoćnici (broj)	Broj km puta po danu	Cijena koštanja KM/dan
1	2	3	4	5	3/2	4/2
2016.	200	40	49.414	4–6	5	1.235
2017.	168	11	47.853	4–6	15	4.358

Izvor: Poslovna dokumentacija JP

¹⁴ Prilog 3

Sve navedene PBS vršene su timski, sa četiri ili šest članova tima, među kojima je bio i određeni broj lica bez licence. Ako uporedimo vrijeme izvršenih terenskih poslova pregleda puta za 2016. i 2017. godinu, vidljivo je da je revizija za 2017. godinu PBS na terenu izvršila za tri puta kraće vrijeme, tj. dnevno su pregledali u prosjeku oko 15 km puta. Terenski posao pregleda dionice granica RS (Otoka) – Novi Grad 1 i Novi Grad 2 – Kostajnica, na magistralnom putu M14 u dužini od 43 km, izvršen je za dva dana.¹⁵ Na navedenoj dionici puta nalazi se šest naselja u ukupnoj dužini od 13,3 km, dvije značajne raskrsnice i znatan broj priključaka individualnim stambenim i poslovnim objektima te njivama, kako u naseljima tako i van njih. Pošto je vrijeme za koje je obavljen terenski dio posla po jednom km puta za 2017. godinu bilo tri puta kraće u odnosu na vrijeme po istom poslu obavljenom za 2016. god., tražili smo mišljenja dva eksperta iz ove oblasti i jednog vođe tima, koji je vršio provjere za 2017. godinu. Prvi ekspert autor je Smjernica za provjeru bezbjednosti saobraćaja u Republici Srpskoj, a drugi je licencirao provjerivače i revizore u RS, dok je vođa tima predvodio revizorski tim na tri dionice puta za 2017. godinu. Na pitanje koliko dionicu puta tim provjerivača može provjeriti za jedan dan pa da se provedeni poslovi mogu smatrati korektno odrađenim, dobili smo mišljenja prikazana u grafikonu 6.

Grafikon 6. Dužina dionice puta u km/danu po mišljenju eksperata za PBS



Izvor: Obavljeni intervjui sa navedenim osobama

Podaci iz grafikona jasno ukazuju na to da PBS izvršene za 2017. godinu nisu mogle biti kvalitetno urađene za tako kratko vrijeme provedeno na terenu. Takođe, prvi ekspert ističe da davanje projektnog zadatka za provjeru 100 ili 200 km puta gubi smisao i takvi izvještaji ne mogu imati neophodan kvalitet. Analizirajući zapažanja provjerivača na terenu, vidimo da su izneseni podaci o putu koji su upravljaču bili ili morali biti poznati, tako da nova vrijednost može biti dovedena u pitanje u odnosu na angažovana sredstva. Instrumenti koji su korišćeni prilikom PBS za 2017. godinu nisu mogli biti od pomoći da bi se identifikovale neke od bitnih karakteristika puta i njihov uticaj na BS.

Osnovna karakteristika alata PBS i RBS jeste da je to nezavisna provjera puta ili projekta. Zaključivanjem ugovora o predmetnim poslovima direktno između JP kao naručioca poslova i pravnih lica kao izvršilaca poslova narušen je princip nezavisnosti. Poslovi PBS i RBS ugovoreni do momenta vršenja ove revizije zaključivani su uglavnom sa dva pravna lica, od ukupno osam koliko ih posjeduje licencu. Pravna lica koja su do sada dobijala

¹⁵ Prilog 4

poslove PBS i RBS uglavnom su angažovala ista fizička lica sa liste licenciranih revizora i provjerivača. Poređenja radi, poslovi provjere i RBS u Sloveniji organizuju se tako što ABS Slovenije angažuje fizička lica sa spiska licenciranih revizora mimo procedura javnih nabavki i nezavisno od upravljača, s tim da upravljač snosi troškove revizije ili provjere. Navedenim načinom ugovaranja obezbijeđeni su potrebna nezavisnost i razumno vrijeme organizovanja i vršenja navedenih poslova, što su osnovni preduslovi efikasne PBS i RBS. Vrijednost ugovorenih poslova utvrđuje se primjenom donesenog cjenovnika koji je uzeo u obzir sve bitne elemente puta. Vrijednost provjere ili revizije dobijena na ovaj način značajno je niža od vrijednosti istih poslova koji se obave u RS angažovanjem pravnih lica.

Takođe je uočeno da PBS vrše lica zaposlena u MSV, čime se dodatno narušava nezavisnost predmetnih poslova. Upravljač puta licencirao je za poslove RBS i PBS troje zaposlenih inženjera saobraćaja, građevine i arhitekture. Ovlašćeni provjerivači zaposleni u JP nisu bili angažovani na internim PBS. Odobranje konačnog izvještaja vrše lica koja ne posjeduju licence provjerivača BS.

Organizovanje obuka i stručnog usavršavanja za provjerivače i revizore u prethodnom periodu nije vršeno u značajnijem obimu. Desetodnevnu obuku i licenciranje revizora i provjerivača ABS izvršila je u 2013. godini, a u septembru 2016. godine izvršeno je još jedno stručno usavršavanje (jednodnevno). Neobično je da su licence dodjeljivane i pravnim licima, a jedini uslov bio je da ista angažuju tri licencirana provjerivača ili revizora BS putem ugovora o djelu kao spoljne saradnike ili pak kao zaposlene radnike u pravnom licu. Reviziji je dato obrazloženje da su licence dodjeljivane i pravnim licima kako bi im bilo omogućeno da učestvuju na tenderima za predmetne poslove. Uslov da pravno lice ima licencu nije uobičajen u praksama zemalja u okruženju. Licenciranje pravnih lica i naprijed navedeni način ugovaranja i vršenja poslova PBS za rezultat je imal da sistem vršenja predmetnih poslova bude zavisn, skuplji i sporiji.

IOM predstavlja aktivnost koju JP provodi od 2016. godine na osnovu Pravilnika o IOM, načinu i kriterijumima za utvrđivanje prioriteta otklanjanja opasnih mjesta i načinu otklanjanja opasnih mjesta. Upravljač puta je na godišnjem nivou vršio IOM na javnim putevima kojim upravlja, koristeći podatke o prosječnom godišnjem dnevnom saobraćaju i o SN. Identifikacija se vrši tako što se posmatra koncentrisanost SN na dionicama puta u kontinuitetu od tri godine. Opasno mjesto jeste mjesto na javnom putu van naselja u dužini do 300 metara ili mjesto na javnom putu u naselju u dužini do 100 metara na kojem se u toku tri uzastopne godine dogodilo najmanje šest SN sa posljedicama po život i zdravlje ljudi ili četiri SN istih karakteristika sa posljedicama po život i zdravlje ljudi. U prvoj godini navedene aktivnosti identifikovano je devet opasnih mjesta, u narednoj godini dvadeset četiri, dok je u 2018. identifikovano dvadeset osam opasnih mjesta.¹⁶ Nakon što se IOM, u cilju njihovog otklanjanja pristupa se utvrđivanju prioriteta, po utvrđenim pravilima (prilog). Do sada su otklonjena tri opasna mjesta nižeg ranga putem redovnog održavanja.

JP do sada je sa projektantima ugovorilo usluge izrade glavnih projekata za šest opasnih mjesta, pri čemu se kao krajnji cilj ovih projekata označava „identifikacija i uklanjanje nedostataka na putnoj infrastrukturi koji dovode ili doprinose nastanku SN“. Ugovorne strane u ovom projektu obavezale su se da se u svemu pridržavaju odredaba Projektnog zadatka za konsultantske usluge, koji u tački 5. Obim usluga za idejno rješenje za konsultanta predviđa da se idejno rješenje provodi i zasniva na analizi podataka SN i dubinskoj analizi svake od tri lokacije na kojima se vrši sanacija opasnog mjesta, a u skladu sa „Uputstvom za identifikaciju i sanaciju opasnih mjesta na putnoj mreži kojom upravlja JP“.

¹⁶ Прилог 5

Uvidom u tri završena glavna projekta sanacije i u tri idejna rješenja može se konstatovati da:

- Nije definisan kriterijum izbora izvođača poslova i projekatana,
- Projektanti vrše analize SN, iako prema važećoj regulativi to mogu da rade samo JP, MUP i ABS u saradnji,
- Nisu mjereni koeficijent trenja klizanja,
- Iznose se procjene mogućih uzroka SN, bez odgovarajućih mjerenja ili proračuna, ili se konstatuje da put ili okolina puta nisu uzročnik nijedne SN na tom opasnom mjestu,
- U istom dokumentu iznose se kontradiktorne tvrdnje,
- Dostavljeni glavni projekti i idejna rješenja u svojim sadržajima mnogo više se bave odnosima puta i eventualnog rizika budućih SN nego analizama i dokazima u kojoj je mjeri put doprinio nastanku date nezgode, u kakvoj je bio vezi sa mogućnošću izbjegavanja iste, kao i sa težinom posljedica svake pojedinačne SN koja se desila na tom opasnom mjestu.

Zbog svega navedenog, dati projekti, umjesto da budu alat IOM, suštinski predstavljaju alat PBS, tako da ugovoreni i izvršeni poslovi nisu donijeli adekvatnu novu vrijednost.

Revizorski tim uradio je **Studiju slučaja: "Primjena alata IOM za opasno mjesto Piljagić"**, prvo na listi prioriteta za sanaciju opasnog mjesta, koje se nalazi na magistralnom putu M4, dionica puta Lamovita – Ivanjska, na stacionaži 8+280–8+594. Glavni projekat sačinjavaju tri cjeline, i to: opšti dio, tekstualni dio i grafički dio. U opštem dijelu navedeni su bitni administrativni podaci i projektni zadatak. U uvodnom dijelu opširno se govori o značaju i ulozi alata za unapređivanje BS.

U poglavlju „Upravljanje opasnim mjestima u RS“ sažeto je navedeno trinaest SN koje su se desile na opasnom mjestu u periodu 2013–2016. i na kraju svakog opisa konstatuje se da „nisu identifikovani nedostaci na putu ili okolini puta koji bi mogli doprinijeti SN“. Nakon hronološki izloženih SN i stavova da put nije ni najmanje uticao na SN, glavni projektant zaključuje „da je broj SN zaista nedovoljan da bi se utvrdila bilo kakva zakonitost u uzročno-posledičnim relacijama“. Poslije iznesenog zaključka ipak se iznosi sumnja da je „možda“ klizav kolovoz i poprečni nagib kolovoza mogao uticati kao uzročnik nastanka SN.

Iz navedenog je jasno da put ili okolina puta nisu dovedeni u direktnu vezu ni sa jednom SN u smislu uzroka ili uticaja na izbjegavanje ili na posljedice iste, što je ovim alatom trebalo nedvosmisleno utvrditi. Projektanti iz faze „možda je“ ili „moguće je“ vrlo jednostavno prelaze na predlaganje projekta sanacije kao „dugoročnog rešenja problema pojave SN na lokalitetu opasnog mesta Piljagići.“ Predloženo rješenje koštaće JP oko 600.000 KM, jer su projektanti ozbiljno posumnjali u gore navedene uzroke. U nastavku glavnog projekta vršena je klasična PBS. U okviru aktivnosti PBS, JP je na kritičnoj dionici puta krajem 2016. godine naručio i platio PBS. Navedena PBS nije data revizorima na uvid, uz obrazloženje da je zaposleni u JP ne mogu pronaći.

JP u sklopu redovnog održavanja putne mreže je izvršilo sanaciju dionice puta opasnog mjesta Piljagić (avgust 2018. godine) bez postupka javnih nabavki. U sklopu sanacije izvršeni su poslovi struganja kolotruga i postavljanja novog asfalta, a vrijednost izvršenih poslova iznosila je 151.973 KM. Kolotrazi koji su ozbiljno ugrožavali BS na ovom opasnom mjestu, navodi se u radnom nalogu o izvršenim poslovima i dopisu službenika MUP. Od avgusta 2018. godine na ovom lokalitetu desile su se dvije SN bez posljedica po život i zdravlje ljudi.

Drugi ozbiljan problem primjene alata IOM jeste vrijeme vršenja navedenih poslova od momenta IOM do izvršene sanacije. U narednoj tabeli prikazujemo vrijeme trajanja izrade Projekta sanacije opasnih tačaka Piljagići, Tutnjevac i Ljubogošta.

Tabela 2. Hronologija aktivnosti od pokretanja javne nabavke

Aktivnost	Datum
Zahtjev za pokretanje javne nabavke	30.12.2016.
Projektni zadatak	30.12.2016.
Odluka o pokretanju postupka javne nabavke	10.01.2017.
Potpisan ugovor	20.06.2017.
Dostavljanje projektne dokumentacije u verziji nacrtu	22.12.2017.
Dostavljanje projektne dokumentacije u konačnoj verziji	05.04.2018.
Dostavljanje projektne dokumentacije nakon izvršene revizije	06.12.2018.

Izvor: Poslovna dokumentacija JP

Ovi poslovi trenutno su u završnoj fazi prikupljanja neophodnih saglasnosti za izdavanje građevinske dozvole. Ako navedenom vremenu dodamo još tri godine perioda posmatranja puta (2013, 2014. i 2015. godine), dobijamo sedam godina tokom kojih ljudi ginu na navedenim opasnim mjestima.

Upravljač puta je do sada izradio projektno-tehničku dokumentaciju po osnovu prihvaćenih idejnih rješenja projekatata za tri opasna mjesta iz 2016. godine. Projektanti trenutno rade na još tri idejna projekta za tri opasna mjesta, a pokrenut je postupak javne nabavke za izradu projekata za još tri opasna mjesta. Izbor opasnih mjesta vrši se na osnovu pravilnika. Što se tiče ostalih opasnih mjesta, u toku su poslovi na njihovom obilježavanju.

Iz intervjua provedenog sa vođom tima koji je vršio PBS za 2017. godinu saznali smo kako on uopšte ne zna da njegov izvještaj nije bio konačan do septembra ove godine. Naime, izvještaj postaje konačan onda kada se naručilac pismeno izjasni u vezi sa svakom preporukom i time konačno prima posao provjere. Isti dokument ovjeravaju vođa tima i naručilac posla. Vođa tima ima obavezu da poslije toga prati izvršenje prihvaćenih preporuka. U slučaju problema vezanih za izvršenje preporuka dužan je da o tome obavijesti ABS.

Izjašnjenje po preporukama za navedena četiri izvještaja izvršeno je tek polovinom 2018. godine, poslije 18 mjeseci čekanja. Do danas se nije počelo sa radovima na primjeni usvojenih preporuka po navedena četiri izvještaja, što dodatno povećava vrijeme čekanja. Pravnom regulativom vrijeme razmatranja preporuka nije vremenski ograničeno, što dodatno usporava realizaciju mjera donesenih radi povećanja BS. Značajan dio preporuka datih od strane provjerivača nije u nadležnosti JP, već pojedinih jedinica lokalne samouprave i način provođenja tih preporuka nije do kraja definisan.

Sporost u prihvatanju i provođenju preporuka dovodi do ozbiljnih posljedica. U izvještaju PBS magistralnog puta M5, dionica Lapišnica – Ljubogošta – Pale (decembar 2016. godine), identifikovan je nedostatak zaštitne ograde na stacionaži D90 1+300 do 1+1996 desno. Preporuke su od strane vođe tima predložene 31.01.2017. godine, dok su iste usvojene 18 mjeseci poslije (03.08.2018. god.). Na navedenom mjestu u aprilu 2019.

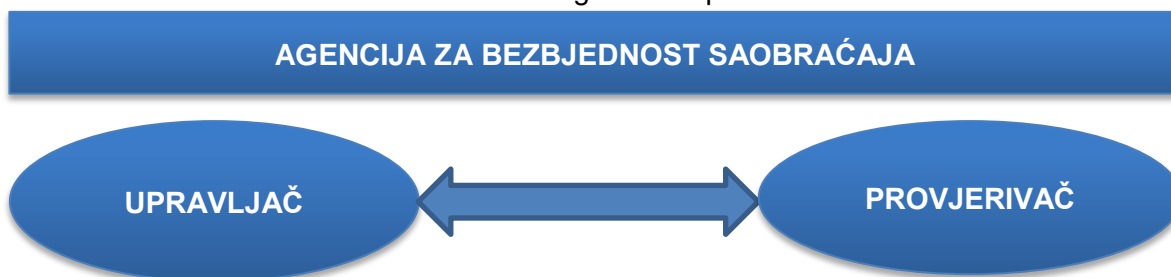
vozilo sa četiri putnika u toku dana, krećući se iz pravca Pala, pri izlasku iz desne krivine gubi kontrolu i na nezaštićenom mjestu slijeće s puta u kanjon Miljacke, dubok preko 170 m. Provjerivači navedenu krivinu na stacionaži D90 1+600 označavaju kao opasnu zbog nedozvoljenog odnosa radijusa i poprečnog nagiba i za istu predlažu rekonstrukciju. Policijska stanica za bezbjednost saobraćaja Pale u martu 2019. godine informiše JP, između ostalog, i o nedostatku zaštitne ograde na navedenom kritičnom mjestu. Nažalost, navedeni primjer nije usamljen, već jedan od mnogih, ali ga ističemo zbog težine posljedica. Poslije pomenute SN JP na navedenom mjestu postavilo je zaštitnu ogradu, ali ne u sklopu primjene mjera koje su predložili provjerivači.

3.3.2. Izveštavanje, nadzor i evaluacija provedenih mjera za unapređenje BS

Glavni učesnici u postupku primjene alata unapređivanja BS – MSV, JP, ABS i provjerivači i revizori BS – nisu ostvarili neophodni minimum saradnje budući da niko od njih nije preuzeo vodeću ulogu u tom poslu.

ABS nije uspjela ostvariti adekvatan nadzor nad poslovima na unapređenju BS, jednim dijelom zbog nedovoljnih kapaciteta, o čemu smo već govorili, a dijelom zbog nedovoljnog angažovanja na poslovima stvaranja i održavanja primjene sistema BS (napredni alati). Davala je saglasnost JP na dionice puta koje će biti predmet PBS, dok sa ostalim aktivnostima PBS uglavnom nije niti bila upoznata. Do momenta vršenja ove revizije JP im je dostavio četiri izvještaja, a preostalih devet bilo je nedostupno. Takođe, ABS nije raspolagala informacijama u kojoj se fazi nalaze nedostavljeni izvještaji. ABS nije vršila ozbiljniju analizu dostupnih izvještaja u vezi sa PBS i IOM, niti je uspostavila adekvatan nadzor nad poslovima PBS.

Slika 2. Nadzorna uloga ABS u poslovima BS



Izvor: Smjernice za PBS

Ni nakon što je od strane revizorskog tima obaviještena o fazama u kojima se nalaze izvještaji o PBS, ABS isti nisu dostavljeni. Drugim riječima, ABS nije ostvarila uvid u izvršene poslove, njihov obim i kvalitet.

Umjesto ABS, koja je nadležna za izveštavanje o BS, podnosilac izvještaja Vladi RS i SBS o provođenju poslova BS bilo je JP. Vlada RS nije imala informacije o provedenim poslovima u okviru unapređenja BS, izuzev informacije o dugom vremenu provođenja poslova vezanih za IOM. Pri kraju isteka prvog ciklusa (pet godina) primjene naprednih alata BS, Vlada RS nije raspolagala valjanom analizom provođenja predmetnih aktivnosti na osnovu koje bi se mogle preduzimati određene mjere radi poboljšanja sistema BS.

4. ZAKLJUČCI

Naknada za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila predstavlja jedan od najznačajnijih izvora prihoda Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske. Pored njene namjene za izgradnju i održavanje puteva, od 2016. godine dio ovih sredstava je dobio namjenski karakter. Narodna skupština Republike Srpske i Vlada Republike Srpske su prepoznali značaj i potencijal ulaganja u bezbjednost saobraćaja, pa je uvedena obaveza upravljača puta da izdvaja dio sredstava prikupljenih po ovom osnovu za unapređenje bezbjednost saobraćaja.

Aktivnosti na planu naplate naknade za javne puteve pri registraciji motornih vozila kao i korišćenje sredstava za namjene unapređenja bezbjednosti saobraćaja na putevima prate određeni rizici koji dovode u pitanje efikasnost navedenih aktivnosti.

Iako ova naknada postoji dugi niz godina, do danas nije uspostavljen sistem obračuna i naplate koji bi mogao da obezbijedi pouzdanu i potpunu informaciju o ukupnim obavezama i naplati naknade. Nisu obezbijedjeni efikasni načini kontrole obračuna i naplate naknade, niti su obezbijedjeni efikasni mehanizmi u slučaju da se identifikuju greške prilikom obračuna i plaćanja naknade. Pored toga, korišćenje namjenskih sredstava za unapređenje bezbjednosti saobraćaja nije vršeno u obimu predviđenom propisima, a aktivnosti koje su preduzimane nisu provođene na efikasan način.

Na osnovu nalaza revizije, prezentovanih u prethodnim poglavljima, revizija učinka je utvrdila sledeće zaključke:

4.1. Postojeća regulativa ne predstavlja dovoljno preciznu i potpunu osnovu za efikasan proces obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve.

Nalazi revizije pokazuju da Uredba kao osnovni dokument za obračun naplatu i kontrolu naplate naknade nije u potpunosti i sveobuhvatno regulisala pitanja koja se odnose na efikasno obračunavanje i naplatu naknade za sve kategorije i namjene vozila.

Takođe, nije propisan način unosa podataka za identifikaciju vozila u sistem za kontrole, kao ni automatski obračun naknade kao element za preventivnu kontrolu uplata. Pored toga, nejasni su kriteriji za određivanje visine naknade za pojedine kategorije vozila u zavisnosti od njihove nosivosti ili drugih parametara za određivanje visine naknade.

Terminologija koja se koristi u Uredbi i drugim propisima koji se odnose na registraciju motornih vozila nije usklađena i dovodi do različitih tumačenja ali i različite primjene što može uticati na postupanje nadležnih institucija prilikom obračuna, naplate i kontrole naplate naknade.

Informacioni sistem tehničkih pregleda koji je Uredbom utvrđen kao instrument za kontrolu po svojim funkcionalnim karakteristikama nije pouzdan za praćenje i kontrolu obračuna i naplate naknade.

4.2. Postupci i procedure evidentiranja obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve ne obezbjeđuju potpune i pouzdane podatke i informacije o obračunatim i naplaćenim naknadama.

Podaci o registovanim vozilima i obračunatim i plaćenim naknadama se vode u tri različite, međusobno nepovezane baze podataka koje daju različite podatke o broju vozila i podatke o procjenjenim odnosno naplaćenim naknadama, od kojih ni jedna ne može da obezbijedi potpune informacije o obavezama i stepenu naplate naknade. Samim tim, nije uspostavljen integrisan i kompletan sistem evidentiranja i povezivanja obračuna i uplata koji bi omogućio efikasne softverske kontrole.

Nalazi revizije pokazuju da duži vremenski period postoji izražena neusklađenost između broja registrovanih vozila i potencijalne obaveze s jedne strane i uplaćene naknade za javne puteve pri registraciji motornih vozila s druge strane. Obzirom da je ova neusklađenost dugoročno izražena postoji naglašen rizik od uticaja neusklađenosti na ukupne prihode Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske kao i na visinu namjenskih sredstava koja se koriste za unapređenje bezbjednost saobraćaja.

4.3. Planiranje i izvršavanje poslova po procedurama i projektima revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima ne vrši se na obavezujućem i planiranom nivou.

Planiranje sredstava za izvršavanje poslova revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima ne vrši se na nivou koji je propisan Uredbom, a njihova realizacija višestruko je manja od planirane. Planiranje i korišćenje sredstava od naknade imalo je uticaja na izvršavanje zadataka koji se odnose na provjeru bezbjednosti saobraćaja, reviziju bezbjednosti saobraćaja i upravljanje opasnim mjestima. Poslovi provjere bezbjednosti saobraćaja vrše se sa kašnjenjem, a provođenje mjera identifikovanih provjerama još nije u fazi realizacije. Ovakva praksa utiče na stepen ostvarivanja ciljeva utvrđenih Strategijom bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske 2013-2022. godine.

Između institucija nadležnih i odgovornih za bezbjednost saobraćaja nije uspostavljena potrebna koordinacija i razmjena podataka i informacija koja bi mogla poslužiti kao osnova za planiranje i preduzimanje mjera na planu provjere bezbjednosti saobraćaja, revizije bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima.

Jedan od identifikovanih problema je i način utvrđivanja faktora nastanka saobraćajnih nezgoda, posebno u pogledu puta kao uzroka saobraćajnih nezgoda kako bi se mjerama i aktivnostima djelovalo u pravcu minimiziranja uticaja puta na nastanak i težinu posljedica saobraćajnih nezgoda.

4.4. Poslovi na projektima provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima ne organizuju se i ne provode na efikasan način.

Dugo vrijeme trajanja postupaka i procedura, način izvršavanja poslova, nepotpuna pravna regulativa, nepostojanje katastra puta, nasleđeni problemi pri izgradnji i održavanju puteva, nedostatak potrebnog nivoa koordinacije i razmjene informacija, nedovoljna opremljenost i obučenost provjerivača, izostanak nadzora učinili su da se poslovi na projektima provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima nisu vršili na efikasan način.

Javno preduzeće Putevi Republike Srpske je u posmatranom periodu intenziviralo aktivnosti na identifikaciji opasnih mjesta ali identifikaciju nisu pratile aktivnosti na uklanjanju opasnih mjesta. Vrijeme koje protekne od identifikacije do uklanjanja opasnog mjesta je dugo sa kompleksnim postupcima i procedurama, uključujući i postupak javnih nabavki.

Provjere bezbjednosti saobraćaja ne provode se pravovremeno, dugo traju i njima se ne može obezbjediti da se kompletna putna mreža provjeri u propisanim rokovima. Provjere se nisu provodile u vrijeme i uslovima koji mogu na najbolji način da prikažu stanje putne mreže. Provjere rezultiraju sa izvještajima i preporukama koje se prihvataju sa kašnjenjem a kasne i mjere koje se preduzimaju po datim i prihvaćenim preporukama što ove aktivnosti čini neefikasnim. Provjerivači ne prate aktivnosti na usvajanju i realizaciji preporuka. Zbog navedene sporosti u saniranju identifikovanih nedostataka na pregledanim dijelovima putne mreže, trpimo ozbiljne štete od saobraćajnih nezgoda koje su mogle biti spriječene efikasnijom primjenom predloženih mjera. Nadzor nad navedenim aktivnostima nije vršen na adekvatan način, a izostala je i sinhronizacija među učesnicima u predmetnim poslovima.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka revizije, zasnovanih na relevantnim i pouzdanim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija pokazala je da postoji prostor i potreba za unapređivanjem sistema obračuna, naplate i kontrole naplate naknade za javne puteve, kao i procedura i aktivnosti na provođenju mjera za unapređenje bezbjednosti saobraćaja u okviru namjenskih sredstava.

Institucije koje imaju primarnu ulogu u kreiranju i provođenju navedenih aktivnosti su Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo saobraćaja i veza i republička upravna organizacija u njenom sastavu Agencija za bezbjednost saobraćaja, kao i Javno preduzeće Putevi Republike Srpske kao upravljač magistralnih, regionalnih i lokalnih puteva od javnog značaja.

U skladu sa utvrđenim ulogama, nadležnostima i odgovornostima, preporuke revizije kreirane su i upućuju se institucijama na republičkom nivou.

5.1. Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo saobraćaja i veza

Vlada Republike Srpske je nadležna za kreiranje propisa kojima se određuje visina naknade, način naplate i kontrole, kao i određivanja namjene sredstava. U okviru Vlade Republike Srpske, Ministarstvo saobraćaja i veza je nadležno za izradu i predlaganje zakonskih i podzakonskih propisa bitnih za naplatu naknade i namjensko trošenje sredstava u svrhu unapređenja bezbjednosti saobraćaja na putevima.

U cilju uspostavljanja efikasnog sistema naplate naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila i namjenskog korišćenja sredstava za unapređenje bezbjednosti saobraćaja, Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo saobraćaja i veza bi trebalo da:

1. Preispita postojeće propise i kreira rješenja kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci i nejasnoće koji utiču na efikasnost poslova obračuna i naplate naknade, raspodjele sredstava za provođenje poslova revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima kao i samo provođenje ovih poslova.

Usklađivanjem i kompletiranjem pravne regulative posebno je potrebno obezbijediti:

- usklađivanje terminologije kako bi se na taj način otklonila različita tumačenja i primjena propisa;
- iznose naknada utvrditi na osnovu jasnih i objektivnih kriterija po pojedinim kategorijama vozila;
- pravilnost obračuna, ažurnost i tačnost evidentiranja i efikasnost naplate i kontrole naplate naknada;
- funkcionalan informacioni sistem kao instrument praćenja i kontrole;
- jasno definisana prava i odgovornosti svih učesnika u poslovima provođenja revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima;
- uvođenje dobrih praksi u vršenju poslova revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima, kako bi se otklonili nedostaci identifikovani u ovoj reviziji;

- adekvatan pristup utvrđivanju procjene uticaja puta na bezbjednost saobraćaja, uključujući i novi pristup identifikaciji faktora nastanka saobraćajnih nezgoda.

2. Izvrši usklađivanje definisanih ciljeva, planova, zadataka i resursa za unapređenje bezbjednosti saobraćaja kako bi se poslovi revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima odvijali na efikasan način.

U okviru operativnih dokumenata uskladiti obaveze Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske u pogledu obima obavezujućih aktivnosti na unapređenju bezbjednosti saobraćaja sa raspoloživim sredstvima za ove namjene. Uspostaviti nadležnosti nad upravljanjem aktivnostima na unapređenju bezbjednosti saobraćaja u okviru Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske a eksterne provjere bezbjednosti saobraćaja koristiti kao korektivni faktor a ne kao jedini vid provjere na putevima.

Pored navedenih mjera, obezbijediti sve neophodne uslove za provođenje dubinske analize saobraćajnih nezgoda, kako bi se kompletirao set alata za unapređenje bezbjednosti saobraćaja.

3. Obezbiđi ostvarivanje uloge Agencije za bezbjednost saobraćaja u punom kapacitetu kao i komunikaciju i koordinaciju između institucija u sistemu bezbjednosti saobraćaja.

Mjerama pravno-administrativne, finansijske, kadrovske i upravljačke prirode omogućiti potpuno ostvarivanje uloge Agencije za bezbjednost saobraćaja u poslovima revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja, upravljanja opasnim mjestima i analize nastanka saobraćajnih nezgoda u skladu sa važećom regulativom.

Unaprijediti komunikaciju i koordinaciju između institucija u sistemu bezbjednosti saobraćaja uključujući i razmjenu podataka i informacija, kao i uspostavljanje baza podataka koje bi se koristile kao pouzdana osnova za pripremanje i utvrđivanje mjera i aktivnosti na unapređenju bezbjednosti saobraćaja na putevima, donošenje odluka i plansko-programskih dokumenta.

5.2. Preporuke za Javno preduzeće Putevi Republike Srpske

Javno preduzeće Putevi Republike Srpske ima jasno određenu ulogu u pogledu upravljanja magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima od javnog značaja. Pored redovnih aktivnosti u pogledu izgradnje i održavanja javnih puteva, naglašena je i njegova uloga u pogledu provođenja mjera za unapređenje bezbjednosti saobraćaja na putevima.

U cilju efikasnijeg provođenja mjera za unapređenje bezbjednosti saobraćaja na putevima, Javno preduzeće Putevi Republike Srpske bi trebalo da:

1. Unaprijedi planiranje u skladu sa relevantnim propisima na način kako bi planovi bili instrument upravljanja mjerama i aktivnostima provjere bezbjednosti saobraćaja, revizije bezbjednosti saobraćaja, upravljanja opasnim mjestima i drugim aktivnostima na planu bezbjednosti saobraćaja na putevima.

Potrebno je da Javno preduzeće Putevi Republike Srpske planira finansijska sredstva za provjere bezbjednosti saobraćaja, reviziju bezbjednosti saobraćaja i upravljanje opasnim mjestima, u skladu sa iznosom/visinom sredstava koja je utvrđena Uredbom. Takođe je potrebno planirati aktivnosti provjere bezbjednosti saobraćaja, revizije bezbjednosti

saobraćaja, upravljanja opasnim mjestima i druge mjere i aktivnosti u skladu sa planiranim finansijskim sredstvima za ove namjene i utvrđenim prioritetima.

Prilikom planiranja aktivnosti na planu bezbjednosti saobraćaja potrebno je posvetiti dužnu pažnju informacijama dobijenim od drugih institucija u sistemu, naročito informacijama koje, u skladu sa propisima, Javnom preduzeću Putevi Republike Srpske dostavljaju službenici saobraćajne policije Ministarstva unutrašnjih poslova u sklopu redovnih aktivnosti.

Potrebno je kontinuirano provoditi praćenje, analize i evaluacije planiranih i preduzetih mjera, aktivnosti i postignutih rezultata. Na osnovu provedenih analiza i evaluacija unapređivati aktivnosti u funkciji poboljšanja bezbjednosti saobraćaja. Informacije o planiranim i preduzetim mjerama i aktivnostima i postignutim rezultatima u potrebnom obimu razmjenjivati sa drugim institucijama u sistemu bezbjednosti saobraćaja.

2. Poslove revizije bezbjednosti saobraćaja, provjere bezbjednosti saobraćaja i upravljanja opasnim mjestima izvršava u obimu, na način i u rokovima koji obezbjeđuju njihovu efikasnost i efektivnost.

Potrebno je da se postojećim mjerama upravlja efikasnije na način da se planirane mjere provode u planiranim rokovima, planiranom obimu i na planiran način a posebno u pogledu vremena trajanja određenih postupaka i procedura, razmatranja izvještaja provjerivača, izjašnjavanja i prihvatanja preporuka kao i provođenja prihvaćenih preporuka.

Neophodno je intenzivirati aktivnosti na planu identifikacije opasnih mjesta, kao i preduzimati mjere na otklanjanju identifikovanih opasnih mjesta kako bi se smanjila razlika između broja identifikovanih opasnih mjesta i otklonjenih opasnih mjesta.

Uprava preduzeća u okviru datih nadležnosti će analizirati kompletnost i kvalitet internih propisa i procedura i u skladu sa rezultatima analize, u razumnom roku, kompletirati i uskladiti interne propise kako bi se njihovom primjenom u praksi obezbjedila efikasnost preduzetih mjera i aktivnosti.

Vođa revizorskog tima

mr Bojan Dragišić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1 – Lista referenci

1. Strategija bezbjednosti saobraćaja na putevima u Republike Srpske 2013-2022. godine
2. Strategija razvoja javnih puteva u Republici Srpskoj od 2016-2025. godine
3. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske,118/08)
4. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske,118/08, 11/09, 74/10, 86/10,24/12, 121/12, 15/16, 57/16, 115/18)
5. Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 63/11)
6. Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik Republike Srpske, 121/12, 52/14, 103/15, 15/16)
7. Zakon o javnim putevima (Službeni glasnik Republike Srpske, 89/13)
8. Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik Republike Srpske,75/04)
9. Uredba o visini godišnje naknade za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik Republike Srpske, 55/16 i 90/16)
10. Uredba o visini godišnje naknade za javne ceste koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (Odluka Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, 2015. godina)
11. Pravilnik o osnovnim uslovima koje javni putevi, njihovi elementi i objekti na njima moraju ispunjavati sa aspekta bezbjednosti saobraćaja (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br.13/07)
12. Pravilnik o načinu rada i pristupa stanice tehničkog pregleda vozila informacionog sistema (Službeni glasnik Republike Srpske, 36/12)
13. Pravilnik o registrovanju vozila (Službeni glasnik Republike Srpske, 77/09)
14. Pravilnik o tehničkim pregledima vozila (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 33/19)
15. Pravilnik o tehničkim pregledima vozila (Službeni glasnik Republike Srpske, 19/07. 87/08, 30/09, 29/11)
16. Pravilnik o uslovima i načinu prikupljanja evidentiranja i praćenja podataka (Službeni glasnik Republike Srpske, 77/13)
Pravilnik o uslovima i načinu revizije i provjere bezbjednosti saobraćaja, uslovima i načinu licenciranja revizora i provjerivača (Službeni glasnik Republike Srpske, 72/12 i 74/18)
18. Pravilnik o identifikaciji opasnog mjesta, načinu i kriterijumima za utvrđivanje prioriteta otklanjanja opasnih mjesta i načinu otklanjanja opasnih mjesta (Službeni glasnik Republike Srpske, 94/14)
19. Pravilnik o visini godišnje naknade za uporabu javnih cesta što se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (Narodne novine br.96/15 i 98/15)
20. Odluka o naknadama za javne puteve koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik Republike Srpske, 110/09)
21. Smjernice za provjeru bezbjednosti saobraćaja u Republike Srpske (Odluka Vlade RS, 2017. godina)
22. Smjernice za reviziju bezbjednosti saobraćaja u Republike Srpske (Odluka Vlade RS, 2017. godina)
23. Statut Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske (2012. godina)
24. Statut o izmjeni statuta Javnog preduzeća Putevi Republike Srpske

Prilog broj 2 – Fotografija Opasno mjesto Branjevo – Zvornik



Izvor: Revizorski tim, juli 2019. godine

Prilog broj 3 - Provjere bezbjednosti saobraćaja na dijelu magistralne putne mreže za 2016-2018. godinu

Tabela 1. Provjere bezbjednosti saobraćaja na dijelu magistralne putne mreže za 2016. godinu

Putni pravac	Dionica	Dužina puta (m)	Pravno lice (konsultant)	Datum izrade izvještaja	Broj i vrijednost ugovora (KM)	Vrijednost (KM) i datum isplate	Preporuke prihvaćene		Vrijednost preporučenih mjera (KM)
							DA	NE	
M4	Prijedor – Šargovac	47.847	INK Konstruktor	decembar 2016.	02-03-BS-3925/16 od 16.08.2016. 49.414 KM	49.414 KM 27.04.2017.		NE	6.064.800
M16	Karanovac – Crna Rijeka	32.786	INK Konstruktor	decembar 2016.				NE	4.839.600
M16.1	Klašnice 1 – G. Vijaka 1	38.522	INK Konstruktor	decembar 2016.				NE	2.284.500
M19.3	Podromanija – Rogatica	28.598	INK Konstruktor	decembar 2016.			DA		4.459.500
M20	Trebinje 2 – Bileća	28.780	INK Konstruktor	decembar 2016.			DA		4.639.600
M5	Granica RS (Lapiš.) – Pale	11.344	INK Konstruktor	decembar 2016.			DA		1.695.000
M19	Milići – Vlasenica	12.775	INK Konstruktor	decembar 2016.			DA		1.982.000
	UKUPNO	200.652							25.965.000
		119.155							
		81.497 (2%)							

Izvor: Poslovna dokumentacija JP

Tabela 2. Provjere bezbjednosti saobraćaja na dijelu magistralne putne mreže za 2017. godinu

Putni pravac	Dionica	Dužina puta (m)	Pravno lice (konsultant)	Datum izrade izvještaja	Broj i vrijednost ugovora (KM)	Vrijednost (KM) i datum isplate	Preporuke prihvaćene		Vrijednost preporučenih mjera (KM)
							DA	NE	
M19	Han Pijesak 1 – Sokolac – Podromanija i Sumbulovac – Ljubogošta	36.111	Urbis centar	juni 2018.	02-03-BS-592/18 od 20.02.2018.god.	22.230 KM 10.07.2018.	DA		2.069.000
M18	Granica RS (Rača) – Rača – Gojsovac – Bijeljina 1	22.824		juni 2018.			DA		943.800
M14	Granica RS (Otoka) – Novi Grad 1 i Novi Grad 2 – Kostajnica	43.374		juni 2018.			DA		2.193.500
M16.1	Gornja Vijaka 1 – Derventa	28.581	Urbis centar	juli 2018.	02-03-BS 1067/18 od 20.02.2018.god. 25.623 KM	25.623 KM 06.08.2018.	DA		3.377.500
M4	Doboj – Doboj (Poljice) – granica RS (Stanić Rijeka) i granica RS (Caparde) – Donje Caparde – Karakaj 1 – Karakaj 2 – granica RS (Karakaj)	4.211		juli 2018.			DA		8.132.500
M16	Granica RS (Gradiška) – Gradiška – Nova Topola – Klačnice 1	32.887		juli 2018.			DA		8.485.000
	UKUPNO	167.988 (4.1 %)							25.201.300

Izvor: Poslovna dokumentacija JP

Tabela 3. Provjere bezbjednosti saobraćaja na dijelu magistralne putne mreže za 2018. godinu

Putni pravac	Dionica	Dužina puta (m)	Pravno lice (konsultant)	Datum izrade izvještaja	Broj i vrijednost ugovora (KM)	Vrijednost (KM) i datum isplate	Preporuke prihvaćene		Vrijednost preporučenih mjera (KM)
							DA	NE	
M4	Granica RS (Novi Grad) – Novi Grad 1 – Novi Grad 2 – Novi Grad 3 – Blagaj 1 – Dragotinja – Prijedor	32.020	HKP Konsalting		02-03-BS-4220/19 od				
M14.1	Nova Topola – Srbac	20.979			27.08.2019.				
M18	Granica RS (Trnovo) – Trnovo – Dobro Polje – Miljevina – Brod na Drini	45.513			10.354 KM				
M6	Granica RS (Podvrsnik) – Ljubinje – Granica RS (Trnovica 2)	32.433	IG Banjaluka		02-08-BS-4634/19				
M14	Kostajnica – Kozarska Dubica 1 – Kozarska Dubica 2 – Draksenić – Granica RS (Jasenovac)	39.697			19.09.2019.				
M17	Modriča 1 – Vukosavlje – Podnovlje – Šešlije	28.034			19.071 KM				
	UKUPNO	198.676 (4.8 %)							

Izvor: Poslovna dokumentacija JP

Prilog broj 4 - Provjere bezbjednosti saobraćaja na dijelu magistralne putne mreže za 2017. godinu

Tabela 4. Provjere bezbjednosti saobraćaja na dijelu magistralne putne mreže za 2017. godinu

Putni pravac	Dionica	Dužina (m)	Vrijeme vršenja provjere bezbjednosti saobraćaja
M19	Han Pijesak 1 – Sokolac – Podromanija i Sumbulovac – Ljubogošta	36.111	21.04.-22.04.2018.
M18	Granica RS (Rača) – Rača – Gojsovac – Bijeljina 1	22.824	20.04.-21.04.2018.
M14	Granica RS (Otoka) – Novi Grad 1 i Novi Grad 2 – Kostajnica	43.374	29.04.2018. 19.04.2019.
M16.1	Gornja Vijaka 1 – Derventa	28.581	15.04.-17.04.2018.
M4	Doboj – Doboj (Poljice) – granica RS (Stanić Rijeka) i granica RS (Caparde) – Donje Caparde – Karakaj 1 – Karakaj 2 – granica RS (Karakaj)	4.211	21.04.-22.04.2018.
M16	Granica RS (Gradiška) – Gradiška – Nova Topola – Klačnice 1	32.887	26.04.-28.04.2018. 29.04.2016.
	UKUPNO	167.988	

Izvor: Poslovna dokumentacija JP

Prilog broj 5 - Identifikovana opasna mjesta 2016–2018. godine

Tabela 5. Identifikovana opasna mjesta 2016–2018. godine

Redni broj	Putni pravac	Naziv dionice	Naziv opasnog mjesta	Period identifikacije opasnog mjesta		
				2016.	2017.	2018.
1	M4	Prijedor – Kozarac	Prijedor (Veza)		H	
2	M4	Prijedor – Kozarac	Prijedor (Čirkin Polje)		H	
3	M4	Prijedor – Kozarac	Kozaruša		H	X
4	M4	Prijedor – Kozarac	Kozarac			H
5	M4	Lamovita – Ivanjska	Piljagići	H	H	H
6	M4	Derviši – Banja Luka (Pijaca)	Banja Luka (Trapisti)		H	
7	M4	Banja Luka (Pijaca) – Banja Luka	Banja Luka		H	
		Banja Luka (Rebrovac) – Čelinac	(Rebrovac)			
8	M4	Doboj (Poljice) – granica RS	Poljice			H
9	M6	Granica RS (Podvrsnik) – Ljubinje	Podvrsnik	H		
10	M6	Granica RS (Trnovica) – Trebinje	Tvrdoš			H
11	M14	Kostajnica – Kozarska Dubica 1	Vrioci		H	
12	M14.1	Draksenić – Vrbaška 1	Gašnica			H
13	M14.1	Čatrnja – Gradiška	Čatrnja		H	
			(Nadvožnjak)			
14	M14.1	Nova Topola - Srbac	Povelič		H	
			(Crnaja)			
15	M14.1 M1.8 R462a	Lončari – granica RS (Brčko)	Lončari			H
		Granica RS (Lepnica) – Lončari				
		Lončari – Pelagićevo				
		Obudovac 2 – Lončari				

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

16	M14.1	Glavičice – Šepak	Šepak		H	
17	M14.1	Glavičice – Šepak	Branjevo			H
18	M16	Gradiška – Nova Topola	Brestovčina 1			H
19	M16	Gradiška – Nova Topola	Brestovčina		H	H
			(Laminci)			
20	M16	Gradiška – Nova Topola	Dubrave 1			H
21	M16	Gradiška – Nova Topola	Dubrave 2			H
22	M16 M16.1	Nova Topola – Klašnice 1	Klašnice 1	H	H	
		Klašnice 1 – Klašnice 2				
		Klašnice 1 – Gornja Vijaka 1				
23	M16	Klašnice 2 – Šargovac	Glamočani			H
24	M16	Šargovac – Banjaluka (Rudarska)	Banja Luka		H	H
			(Rakovačke Bare)			
25	M16 R414	Srpske Toplice – Karanovac	Karanovac		H	H
		Karanovac – Crna Rijeka				
		Karanovac – Mitrovići				
26	M16	Karanovac – Crna Rijeka	Rekavice		H	X
27	M16	Karanovac – Crna Rijeka	Šervalov Kuk	H	H	H
28	M16.1	Klašnice 1 – Gornja Vijaka 1	Tutnjevac	H	H	H
29	M16.1	Klašnice 1 – Gornja Vijaka 1	Drugovići	H		
30	M16.1	Klašnice 1 – Gornja Vijaka 1	Hrvaćani	H	H	
31	M16.1 R474	Klašnice 1 – Gornja Vijaka 1	Gornja Vijaka 1			H
		Gornja Vijaka 1 – Derventa				

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

		Srbac – Gornja Vijaka 1				
		Gornja Vijaka 1 – Gornja Vijaka 2				
32	M17 M14.1	Modriča 1 – Vukosavlje (Jakeš)	Vukosavlje		H	
		Vukosavlje (Jakeš) – Podnovlje	(Jakeš)			
		Granica RS (Jezero 2) – Vukosavlje				
33	M17 M14.1	Crkvina – Modriča 1	Modriča 1		H	X
		Modriča 1 – Vukosavlje (Jakeš)				
		Modriča 1 – Modriča 2				
34	M17	Johovac – Rudanka	Kladari			H
35	M17	Rudanka – Doboj	Doboj 1			H
36	M17	Doboj – Granica RS (Karuše)	Doboj 2			H
37	M17	Doboj – Granica RS (Karuše)	Usora			H
38	M19	Sumbulovac – Ljubogošta	Ljubogošta	H		
39	R405	Banjaluka (Rudarska) – S. Majdan 2	Pavlovac		H	
40	R412	Mrkonjić Grad – Crna Rijeka	Mrkonjić Grad			H
41	R446	Kula – granica RS (Vraca 1)	Kula			H
42	R446	Kula – granica RS/FBiH (Vraca 1)	Lukavica		H	
			(TC „Tom“)			
43	R446	Kula – granica RS (Vraca 1)	Dobrinja			H
44	R473	Tedin Han – Teslić (Barići)	Teslić		H	
			(Ruževići)			
45	R474a	Razboj – Rudanka	Ljeskove Vode	H	H	H

Izvor: Poslovna dokumentacija JP (Napomena: plavom bojom označena mjesta koja JP vodi kao otklonjena)