



**Извјештај ревизије учинка
„УПРАВЉАЊЕ ЖЕЉЕЗНИЧКО-ДРУМСКИМ ПРЕЛАЗИМА“**

Број: РУ 007-20

Бања Лука, новембар 2021. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА	2
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	4
ПРЕДГОВОР.....	5
РЕЗИМЕ	7
1. УВОД.....	9
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	9
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	10
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије	10
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	12
1.3.4. Критеријуми ревизије	13
1.4. Садржај и структура извјештаја	13
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	15
2.1. Карактеристике предмета ревизије	15
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	15
2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије	17
3. НАЛАЗИ.....	18
3.1. Стање мреже жељезничко-друмских прелаза	18
3.1.1. Стратешка одређеност у погледу управљања жељезничко-друмским прелазима.....	20
3.1.2. Регулаторни елементи управљања мрежом прелаза	22
3.1.3. Активности надлежних институција на оптимизацији мреже прелаза.....	23
3.2. Системи обезбјеђења и упозоравања на прелазима.....	26
3.2.1. Врсте обезбјеђења и њихова заступљеност на прелазима у РС	26
3.2.2. Однос фреквенције саобраћаја и незгода на прелазима.....	33
3.2.3. Активности институција на побољшању безбједности прелаза	35
4. ЗАКЉУЧЦИ	41
5. ПРЕПОРУКЕ	44
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....	47

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

„УПРАВЉАЊЕ ЖЕЉЕЗНИЧКО-ДРУМСКИМ ПРЕЛАЗИМА“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка „Управљање жељезничко-друмским прелазима“.

Циљ ове ревизије учинка је да испита да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају прелазима у сврху побољшања безбједности, са аспекта управљања мрежом и распоредом прелаза, као и системима обезбјеђења и упозоравања на прелазак преко пруге на постојећим прелазима.

Институције обухваћене овом ревизијом учинка су Министарство саобраћаја и веза Републике Српске, Агенција за безбједност саобраћаја Републике Српске, Јавно предузеће Жељезнице Републике Српске, Јавно предузеће Путеви Републике Српске и јединице локалне самоуправе. Ревизија је испитивања обавила на узорку којег су чинили: Град Бања Лука, Град Приједор, Град Добој, Општина Модрича и Општина Челинац. Дио података прикупљен је и у Министарству унутрашњих послова – Једници за безбједност саобраћаја и Републичкој управи за инспекцијске послове – Саобраћајној инспекцији.

Овом ревизијом обухваћен је временски период од 2016. до 2020. године.

Резултати испитивања приказани су у овом Извјештају.

Проведена ревизија показала је да се управљање жељезничко-друмским прелазима не организује и не проведи на ефикасан начин.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја Влади Републике Српске, Министарству саобраћаја и веза Републике Српске, Агенцији за безбједност саобраћаја Републике Српске, Јавном предузећу Жељезнице Републике Српске, Јавном предузећу Путеви Републике Српске, Граду Бања Лука, Граду Приједор, Граду Добој, Општини Модрича, Општини Челинац.

На Нацрт извјештаја примједбе су доставили Министарство саобраћаја и веза Републике Српске, Агенција за безбједност саобраћаја Републике Српске, Јавно предузеће Жељезнице Републике Српске и Јавно предузеће Путеви Републике Српске. Примједбе су прихваћене дјелимично и у складу са тим извршене су корекције у коначном Извјештају. Јединице локалне самоуправе обухваћене овом ревизијом учинка нису имале примједбе на Нацрт извјештаја.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, јавним предузећима и јединицама локалне самоуправе. Имплементацијом ових препорука могуће је унаприједити управљање мрежом жељезничко-друмских прелаза и систем обезбјеђења подићи на виши ниво.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу мр Бојан Драгишић, вођа ревизорског тима и др Дијана Кременовић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор
Јово Радукић с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
Влада	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
МСВ	Министарство саобраћаја и веза Републике Српске
МУП	Министарство унутрашњих послова Републике Српске
ЈП ЖРС	Јавно предузеће Жељезнице Републике Српске
ЈП ПРС	Јавно предузеће Путеви Републике Српске
АБС	Агенција за безбједност саобраћаја Републике Српске
РУИП	Републичка управа за инспекцијске послове
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
БХЖЈК	Босанско-Херцеговачка жељезничка јавна корпорација
Стратегија	Стратегија безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске 2013-2022. године
Правилник 322	Правилник 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута
БС	Безбједност саобраћаја
Прелаз	Жељезничко-друмски прелаз
СС	Свјетлосна сигнализација
км	Километар
м	метар
КМ	Конвертибилна марка

ПРЕДГОВОР

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Управљање жељезничко-друмским прелазима“.

Основни циљ ове ревизије је да испита да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају прелазима у сврху побољшања безбједности, са аспекта управљања мрежом и распоредом прелаза, као и системима обезбјеђења и упозоравања на прелазак преко пруге на постојећим прелазима.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку. Налази ревизије, који су засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују да:

- Коефицијент жестине незгода на жељезничко-друмским прелазима значајно је већи у односу на коефицијент жестине за укупне саобраћајне незгоде, што нам говори да је на жељезничко-друмским прелазима ризик од страдања учесника у саобраћају већи и неколико пута него на другим локацијама на путевима.
- Иако је на овим локацијама повећан ризик од посљедица по учеснике у саобраћају, стратешки документи не третирају жељезничко-друмске прелазе.
- Законом о жељезницама Републике Српске недвосмислено је одређено да два узастопна жељезничко-друмска прелаза не могу да се налазе на раздаљини мањој од 2.000 м, док Правилника 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута допушта да се прелази налазе и на мањим удаљеностима, и до 700 м.
- Анализом растојања између узастопних жељезничко-друмских прелаза утврђено је да око 85% прелаза не задовољава законске услове за њихово постојање, док сваки четврти прелаз не задовољава ни најблаже одредбе Правилника 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута.
- Не постоје систематизовани и поуздани подаци о незгодама на жељезничко-друмским прелазима и њиховим посљедицама, као ни о стању прелаза и испуњености услова за безбједно и ефикасно одвијање саобраћаја.
- Након постављања активних мјера заштите на жељезничко-друмским прелазима није било незгода нити посљедица по лица, али су се активни системи заштите постављали и на прелазима на којима није било саобраћајних незгода нити је густина саобраћаја и насељености ишла у прилог томе.
- Прописана саобраћајна сигнализација недостаје на 31% до 82% прелаза, хоризонтална сигнализација није одговарајућа на готово свим прелазима, угао укрштања пута и пруге не задовољава сваки осми прелаз а сваки трећи има нагиб приступног пута већи од прописаног. Такође, троугао прегледности није обезбијеђен на половини прелаза на којима је он основни облик заштите.
- Испитивања ревизије на узорку прелаза показују да значајан број учесника у саобраћају не поштује прописе приликом кретања на прелазима.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци. Основни закључак ове ревизије је да се управљање жељезничко-друмским прелазима не организује и не проводи на ефикасан начин. У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Управљање мрежом жељезничко-друмских прелаза карактерише изостанак стратешког приступа, а правна регулатива није усклађена и није у функцији ефикасног управљања жељезничко-друмским прелазима.
- Управљачи жељезничке и путне инфраструктуре не предузимају потребне активности у циљу успостављања оптималне мреже жељезничко-друмских прелаза, у складу са законским одредбама и захтјевима за безбједно одвијање саобраћаја.
- Потребна координација између институција надлежних за управљање жељезничко-друмским прелазима није успостављена.
- Управљачи путева нису успоставили ефикасан систем контроле и праћења стања на жељезничко-друмским прелазима.
- Постављање активних система обезбјеђења жељезничко-друмских прелаза није засновано на анализама и евалуацијама безбједносних ризика на жељезничко-друмским прелазима.
- Показатељи о саобраћајним незгодама показују да безбједност на жељезничко-друмским прелазима није побољшана, те да су они мјеста са високим безбједносним ризиком за учеснике у саобраћају.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке су упућене Влади Републике Српске, односно Министарству саобраћаја и веза, и управљачима жељезничке и друмске инфраструктуре.

Влада Републике Српске, односно Министарство саобраћаја и веза надлежно је за креирање, предлагање и усвајање правног оквира и стратешко-развојних аката који могу утицати на ефикасно управљање жељезничко-друмским прелазима. У циљу обезбјеђења претпоставки за успјешно управљање жељезничко-друмским прелазима, потребно је да Влада Републике Српске, уз савјетодавну и стручну подршку Савјета за безбједност саобраћаја Републике Српске и Агенције за безбједност саобраћаја Републике Српске:

- Усклади и комплетира регулаторни оквир који се односи на управљање жељезничко-друмским прелазима и на тај начин створи претпоставке за ефикасно управљање жељезничко-друмским прелазима.
- Координисаним активностима министарства, јавних предузећа и јединица локалне самоуправе ализира постојећу мрежу жељезничко-друмских прелаза и успостави нову мрежу која ће бити у функцији ефикасног и безбједног одвијања саобраћаја.
- Координише активности надлежних институција на плану управљања жељезничко-друмским прелазима.

У циљу унапређења управљања жељезничко-друмским прелазима потребно је да управљачи жељезничке и друмске инфраструктуре:

- Израде план и програм мјера и активности на управљању жељезничко-друмским прелазима.
- Успоставе и одржавају праћење и контролу стања на жељезничко-друмским прелазима и предузимају мјере на отклањању уочених недостатака.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Без обзира о којој врсти саобраћаја је ријеч, најризичније тачке представљају укрштања саобраћајних токова. Она представљају мјеста највећег ризика како за несметано одвијање саобраћаја тако и за безбједност учесника у саобраћају. Овај ризик је нарочито изражен када је ријеч о укрштању жељезница и путева, посебно када је укрштање изведено у истом нивоу.

Стратегија безбједности саобраћаја на путевима у Републици Српској 2013-2022. године представља важан документ за унапређење БС у цјелини. Иако се овом стратегијом изузетно детаљно третира БС у оквиру пет стубова, тематика безбједности прелаза није обухваћена истом. Подаци о незгодама на прелазима нису посебно приказани у оквиру постојећих евиденција и извјештаја, нити су предвиђене мјере за унапређење безбједности прелаза, за разлику од земаља региона које имају националне програме рјешавања питања безбједности прелаза.

ЈП ЖРС ушло је у процес реструктурирања 2017. године у оквиру којег се третира и питање безбједности. У периоду 2015-2018. година ЈП ЖРС су инвестирале око 40 милиона КМ³, од којих је дио био усмјерен на техничка и технолошка побољшања инфраструктурних елемената, као и системе осигурања прелаза у РС. ЈП ЖРС су у оквиру ових побољшања радиле на увођењу сигнално-сигурносних уређаја на одређеном броју прелаза. Упркос томе, број незгода је и даље значајан, чије су посљедице исказане у губитку људских живота, броју повријеђених, као и насталим штетама.

Такође, иако је прописима предвиђено смањење броја прелаза свођењем више прелаза са међусобно малим растојањем на један, изостале су активности којима би ова законска обавеза била испуњена, односно број активних прелаза у посматраном периоду је на истом нивоу.

Незгоде на прелазима сврставају се у критичну категорију ризика, просјечног степена вјероватноће за које у РС не постоји јединствена база података. ЈП ЖРС воде евиденције о незгодама на прелазима али у оквиру свих осталих ванредних догађаја на пругама у њиховој надлежности. Са друге стране, МУП није у својим базама података о саобраћајним незгодама издвајао незгоде на прелазима. Тек од 2020. године и усвајања CADAs протокола могуће је из база података о саобраћајним незгодама издвојити податке за незгоде на прелазима. Ипак, на основу броја саобраћајних незгода на прелазима, који није значајан у броју укупних незгода, и посљедица по лица у незгодама на прелазима, које су значајне у односу на број незгода, јасно је да је коефицијент жестине саобраћајних незгода на прелазима већи него на другим локацијама.

Из спорадичних и неповезаних извјештаја о незгодама на прелазима могуће је идентификовати значајне недостатке који су допринијели или узроковали незгоде, а то су: пропуштање сигнала за опасност, одступање нагиба приступних саобраћајница, одступање од дозвољеног међусобног растојања прелаза, различит ниво осигурања прелаза и други.

³ Извјештаји о пословању ЈП ЖРС 2015-2018. године; <https://www.zrs-rs.com/kompanija/izvjestaji>, приступљено 17.03.2021. године

Незгоде на прелазима заокупљају пажњу јавности јер су однијеле значајан број људских живота и велики број повријеђених, а причињене су и значајне материјалне штете настале посљедицом тих догађаја. Скоро свака од незгода на прелазима, због тежине посљедица, а довела је до заинтересованости јавности и захтјева за реакцију надлежних у смислу повећања безбједности на овим специфичним локацијама.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

На основу предстудијског испитивања идентификовано је да постоји изражен ризик од неефикасности управљања прелазима. Стога је и ревизијски проблем који се испитивао у главној студији дефинисан као „Управљање жељезничко-друмским прелазима“.

У главној студији ревизија је испитивала утврђени ревизијски проблем, његове узроке и посљедице (приступ усмјерен на проблем), као и резултате проведених активности (приступ усмјерен на резултате).

Основни циљ ове ревизије је да се испита да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају прелазима у сврху побољшања безбједности, са аспекта управљања мрежом и распоредом прелаза, као и системима обезбјеђења и упозоравања на прелазак преко пруге на постојећим прелазима.

Главно ревизијско питање:

Да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају жељезничко-друмским прелазима?

У циљу давања одговора на главно ревизијско питање, ревизија је тражила одговоре на сљедећа ревизијска питања:

Ревизијско питање 1:

Да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају мрежом и распоредом жељезничко-друмских прелаза?

Ревизијско питање 2:

Да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају системима обезбјеђења и упозоравања на жељезничко-друмским прелазима?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

Као резултат предстудијског испитивања ревизија је идентификовала оптималан обим ревизије, најзначајнија ограничења, критеријуме ревизије, изворе и методе прикупљања ревизијских доказа, начин анализе и вредновања података.

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ова ревизија се током главне студије бавила процесом управљања прелазима са аспекта управљања мрежом и распоредом прелаза са једне, и системима обезбјеђења и упозоравања са друге стране. Наведене активности су од изузетног значаја за унапређење безбједности учесника у саобраћају али и несметаног одвијања жељезничког и друмског саобраћаја.

Ревизија је обухватила активности институција и јавних предузећа надлежних за безбједност прелаза, и то: МСВ, АБС, ЈП ЖРС, ЈП ПРС, ЈЛС из одабраног узорка (Град Бања Лука, Град Приједор, Град Добој, Општина Модрича, Општина Челинац).

Поред наведених, ревизија је користила и податке МУП – Јединице за безбједност саобраћаја о броју незгода на прелазима и њиховим посљедицама и податке РУИП (саобраћајна инспекција).

Приликом избора узорка ЈЛС на чијим територијама се налазе прелази и које управљају локалним путевима који се укрштају са пругама, ревизија се руководила слjedeћим критеријима:

- бројем прелаза и нивоом обезбјеђења на њима,
- бројем и учесталошћу незгода,
- бројем погинулих, теже и лакше повријеђених лица и
- висином материјалне штете.

Изабрани узорак ЈЛС обухвата више од 60% прелаза, 70% дужине жељезничке пруге, на њима се у посматраном периоду догађало три од четири ванредна догађаја односно незгоде у којима је страдало више од 90% од укупно погинулих лица на прелазима, те је три од четири повријеђена лица повреде добијало на прелазима из узорка ЈЛС. Током предстудије и главне студије ревизија је обавила око 30 састанака и интервјуа са више од 70 представника институција, ЈЛС и мјесних заједница на чијим територијама се налазе прелази. Поред тога, ревизија је присуствовала и на неколико заједничких састанака МСВ, ЈП ЖРС, ЈП ПРС, АБС и ЈЛС, те је извршила непосредни увид на више од 40 прелаза.

Имајући у виду значај безбједности прелаза на ширу друштвену заједницу налази и закључци ревизије базирани на оваквом узорку одражавају укупно стање на прелазима у Републици Српској.

Ревизија је испитивала процес управљања прелазима, фокусирајући се на успостављене стратешке и планско-оперативне активности, активности контроле и мониторинга успостављеног процеса те извјештавање о насталим незгодама. Ревизија је испитивала активности у периоду од 5 година, и то од 2016-2020. године.

Иако је 2017. године донесен нови Закон о жељезницама Републике Српске, посматрани период карактерише непромјењив правни оквир који се односи на управљање прелазима, јер није било суштинских измјена прописа везаних за ову област. Стога је минимизиран утицај правно-регулаторног ризика на резултате ревизије.

Утврђени обим ревизије омогућава да се испита процес управљања прелазима од стране ЈП и ЈЛС, са аспекта безбједности и несметаног одвијања саобраћаја. Поред тога, обим ревизије омогућава да се сагледају узрочно-посљедичне везе између управљачких активности одговорних ЈП и активности ЈЛС са насталим бројем незгода, смртношћу, бројем повријеђених и насталим материјалним штетама.

Ова ревизија се није бавила другим аспектима безбједности саобраћаја на жељезницама или путевима, осим већ наведених на локацијама које су дефинисане као жељезничко-друмски прелази. Поред тога, ревизија се није бавила утицајем контрола саобраћајне полиције и њиховим утицајем на безбједност прелаза, јер је позната чињеница да се на овим локацијама не могу осигурати услови за безбједно вршење контроле саобраћаја.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Да би се добили одговори на постављена ревизорска питања, анализирани су подаци информације и документи прикупљени од надлежних ЈП и ЈЛС. Поред наведеног,

користили су се и доступни подаци и информације МСВ, АБС, РУИП - саобраћајне инспекције и МУП – Јединице за безбједност саобраћаја.

Извори података за провођење ове ревизије су:

- законска и подзаконска акта која се односе на жељезнице и путеве,
- стратешко развојни документи и политике (стратегије, стратешки планови развоја, пословне политике) у области жељезница, путева и безбједности саобраћаја,
- интерни акти, приручници, упутства и остали акти који се баве тематиком прелаза,
- планови пословања укључујући и измјењене планове који се тичу активности везаних за прелазе,
- извјештаји о пословању, извјештаји о реализацији планова, извјештаји о БС, статистике везане за безбједност прелаза,
- сегменти финансијских извјештаја који се односе на тематику ове ревизије учинка (инвестиције и трошкови),
- материјали, записници, закључци и одлуке као резултат координисаних активности свих учесника у овом процесу (ресорно министарство, агенција, одговорна ЈП, ЈЛС...),
- испитивања јавних предузећа везана за ефикасност управљања безбједношћу прелаза,
- стратешко развојни документи, политике и планови ЈЛС у контексту безбједности прелаза на територијама које покривају,
- извјештаји о проведеним активностима ЈЛС и њиховим ефектима на безбједност прелаза,
- сегменте финансијских извјештаја ЈЛС који се односе на тематику ове ревизије учинка (инвестиције и трошкови).

Поред наведених извора података у ЈП и ЈЛС, ревизија је користила и друге релевантне изворе, као што су: стандарди Европске уније везани за тематику безбједности прелаза, испитивања везана за ефикасност управљања безбједношћу прелаза, научну и стручну литературу, интернет презентације, билтене, саопштења за јавност и слично.

Ревизија је прикупила и одређене податке, информације и документацију од институција које посједују релевантне податке и информације карактеристичне за предмет ревизије, као што су:

- записници и рјешења саобраћајног инспектора за жељезнички саобраћај,
- базе података о саобраћајним незгодама,
- службене забиљешке и фото документација саобраћајне полиције.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације у овој ревизији прикупљени су на следеће начине:

- проучавањем правне регулативе (законских и подзаконских прописа),
- проучавањем и анализом доступних стратегија, стратешких и оперативних планова, програма, извјештаја и информација,
- прегледом и инспекцијом документације,
- увидом у чињенично стање на одабраном узорку прелаза,
- мапирањем поступака и процедура управљања безбједношћу прелаза у јавним предузећима одговорним за овај процес,

- интервјуима,
- упитницима,
- студијима случаја и
- проучавањем публикација, билтена, студија и испитивања о безбједности прелаза.

Анализа и вредновање прикупљених података, информација и докумената извршени су примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка, а у складу са предметом ревизије и расположивим подацима и информацијама:

- квантитативном и квалитативном анализом садржаја документације, интервјуа и упитника,
- методом статистичке анализе,
- методом анализе и синтезе,
- методом анализе студија случаја,
- аналитичко-дедуктивним и индуктивним методама,
- аналитичким поступцима и
- компаративним методама.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми за оцјену били су различити, у зависности од ревизијског питања. Критеријуми базирани на општим захтјевима доброг управљања и идентификованим добрим праксама у овој ревизији учинка су:

- Постојање јасног стратешког оквира за управљање прелазима, узимајући у обзир потребу за мултидисциплинарним приступом и подијељеним надлежностима између различитих нивоа власти и различитих институција,
- Успостављена је оптимална мрежа прелаза, у складу са законским, техничким и захтјевима за несметан проток саобраћаја,
- Успостављен је функционалан систем континуиране контроле и мониторинга безбједности прелаза,
- Стање БС на прелазима се континуирано анализира и предузимају се мјере за побољшање безбједности,
- Узроци саобраћајних незгода се анализирају и предузимају се мјере за отклањање недостатака који утичу на саобраћајне незгоде на прелазима,
- Успостављен је ефикасан систем информисања свих заинтересованих страна о насталим незгодама, њиховим узроцима и посљедицама.

У оквиру наведеног обима ревизије, примјеном дефинисаних извора и начина прикупљања података и информација и њиховом анализом прикупљени су довољни, релевантни и поуздани ревизорски докази, на основу којих су коришћењем дефинисаних критеријума формирано налази и закључци ревизије.

1.4. Садржај и структура извјештаја

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

- 1 Увод** – У уводном поглављу описани су разлози због којих се ГСР ЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка на тему управљања жељезничко-друмским прелазима. У овом поглављу представљен је предмет ревизије, ревизорска питања, дизајн и методолошки оквир кроз обим и ограничења ревизије,

изворе ревизорских доказа, методе прикупљања и анализе ревизорских доказа и критеријуми ревизије.

- 2 Опис предмета ревизије** – у другом поглављу представљене су карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и правна регулатива карактеристична за предмет ревизије.
- 3 Налази** – у трећем поглављу представљени су налази ревизије који дају одговоре на основно ревизорско питање и остала ревизорска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизорским питањима.
- 4 Закључци** – у четвртом поглављу дати су закључци, засновани на налазима ревизије који су подржани ревизорским доказима.
- 5 Препоруке** – у петом поглављу дате су препоруке чија имплементација би требало да обезбиједи ефикасније управљање жељезничко-друмским прелазима, а самим тим и побољшање безбједности саобраћаја на овим локацијама.

На крају овог Извјештаја ревизије учинка су дати прилози који су у функцији бољег разумијевања и детаљнијег појашњења појединих налаза у овом Извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Жељезнички саобраћај представља врсту саобраћаја за превоз путника и роба возилима на точковима која се крећу по шинама и налазе се на пругама. За разлику од друмског превоза, где се возила крећу по припремљеној равној подлози, шинска возила су дирекционо вођена колосјецима по којима се крећу. Укрштања жељезничког и друмског саобраћаја у нивоу представљају тачке у саобраћају са израженим ризиком по учеснике и као таква су у фокусу управљача и жељезничке и друмске инфраструктуре. Разлог за повећано интересовање управљача инфраструктуре за безбједност прелаза, поред заштите живота и здравља учесника у саобраћају, је тај што незгоде на прелазима узрокују израженије прекиде одвијања саобраћаја и повећавају трошкове инвестиционог и текућег одржавања.

Законом о жељезницама Републике Српске и Законом о јавним путевима Републике Српске дефинисане су надлежности управљача саобраћајне инфраструктуре. Такође, Закон о жељезницама Републике Српске је прописао начин укрштања пруге и пута, као и услове које треба да испуњавају мјеста укрштања пруге и пута. На мјестима укрштања пруге и пута воз има предност у односу на учеснике друмског саобраћаја.

Жељезничком инфраструктуром и жељезничким саобраћајем на прелазима управља управљач жељезничке инфраструктуре, а друмском инфраструктуром и саобраћајем управља управљач путне инфраструктуре, на начин да је сваки управљач дужан да обезбједи услове за безбједан прелазак учесника у саобраћају на инфраструктури којом управља.

С обзиром на изражене ризике одвијања саобраћаја на прелазима, регулативом је истакнут захтјев да се број прелаза сведе на најнеопходнији број усмјеравањем два или више јавних путева на заједничко мјесто укрштања. У циљу ефикаснијег одвијања саобраћаја, дефинисан је најмањи размак између два прелаза, а такође су дефинисани услови у којима прелази морају бити изведени ван нивоа. Прелази у нивоу могу бити обезбјеђени активним и пасивним обликом заштите, у зависности од услова под којима се одвија саобраћај на појединим дионицама. У активне система заштите спадају обезбјеђење прелаза браницима, полубраницима и СС, док се у пасивне системе убрајају саобраћајна сигнализација и тругао прегледности.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Као што је већ наведено, надлежности у управљању прелазима подијељене су између управљача жељезничке инфраструктуре и управљача путева. Прелаз у нивоу са коловозом у ширини 3 метра од осе крајњих колосијека је саставни дио пруге и њега одржава управљач жељезничке инфраструктуре. Пут са обе стране прелаза одржава управљач пута на начин да се омогући безбједно одвијање жељезничког и друмског саобраћаја.

Законом о жељезницама Републике Српске као управљач жељезничке инфраструктуре у Републици Српској одређене су ЈП ЖРС. Поред дужности да у оквиру своје надлежности обезбједе услове за безбједан прелазак прелаза, ЈП ЖРС имају надлежност и да одреде локације прелаза, уз споразум са управљачем пута. ЈП ЖРС као управљач жељезничке инфраструктуре су надлежне за постављање и функционисање активних облика заштите на прелазима, односно постављање

браника, полубраника и СС на оним прелазима гдје је то законска обавеза, али и на другим прелазима који због посебних локалних околности, слабе прегледности пруге са пута и густине саобраћаја захтијевају додатне мјере безбједности саобраћаја.

Према одредбама Закона о јавним путевима Републике Српске, у зависности од категорије пута, надлежност је подијељена између ЈП ПРС и ЈЛС. Управљање и повјеравање послова грађења, реконструкције, рехабилитације, одржавања и заштите мреже магистралних и регионалних путева врши ЈП ПРС, док управљање и повјеравање послова грађења, реконструкције, рехабилитације, одржавања и заштите мреже локалних путева и улица у насељу врши надлежни орган ЈЛС. Управљачи путева одговорни су за усклађеност и извођење путева прије и после прелаза са законским одредбама у погледу угла укрштања и нагиба приступног пута, затим за постављање и одржавање саобраћајне сигнализације у складу са Законом о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини, као и да обезбиједи троугао прегледности тако да учесници у друмском саобраћају могу безбједно и неометано прећи преко прелаза.

За контролу поштовања прописа који се односе на јавне путеве и друмски саобраћај и жељезнице и жељезнички саобраћај надлежна је саобраћајна инспекција чији инспектори су овлашћени да обављају инспекцијски надзор у овој области.

Министарство саобраћаја и веза врши управне и стручне послове, који се између осталог односе на: друмски саобраћај, безбједност друмског саобраћаја, јавне путеве (ауто-путеве, магистралне путеве и регионалне путеве), жељезнички саобраћај, безбједност жељезничког саобраћаја, жељезничку инфраструктуру, индустријске жељезнице, праћење и усмјеравање развоја свих видова саобраћаја и телекомуникација; координацију реформе саобраћаја према правилима Европске уније; предлагање закона и доношење подзаконских аката из области саобраћаја; координацију при изради дугорочних и средњорочних планских докумената развоја саобраћаја Републике; израду стратешких инфраструктурних пројеката и инвестиционих програма из области саобраћаја и других инфраструктурних радова који су од значаја за одрживи развој Републике, а који се у потпуности или дјелимично финансирају средствима буџета, израду законских и подзаконских аката из надлежности Министарства и друге послове у складу са законом.⁴

АБС РС обавља стручне и друге послове, који се односе на: организовање и стално усавршавање система безбједности саобраћаја у РС, подстицање, подршку и координацију рада свих субјеката у систему безбједности саобраћаја, а посебно органа управе РС, јавних предузећа, органа локалне самоуправе, стручних и научноистраживачких организација и институција, невладиних организација и других заинтересованих субјеката; припрема нацрта стратешких докумената; оцјену и праћење спровођења усвојених стратешких докумената; преглед и корекција предложених стратегија, програма и акционих планова субјеката у систему безбједности саобраћаја; припрема подзаконских аката, стандарда и смјерница који се тичу безбједности саобраћаја; управљање базама података од значаја за безбједност саобраћаја у РС; планирање, спровођење, контролу и оцјењивање медијских активности - кампања у безбједности саобраћаја; извјештавање Владе и Савјета за безбједност саобраћаја РС о стању безбједности саобраћаја,

⁴ Закон о републичкој управи Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 115/18)

идентификованим проблемима у систему безбједности саобраћаја. АБС РС је у саставу Министарства саобраћаја и веза.⁵

2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије

Пропис којим се регулише укрштање жељезничког и друмског саобраћаја је Закон о жељезницама Републике Српске. Такође, за ову ревизију важни су Закон о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске, Закон о јавним путевима Републике Српске и Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини.

Законом о жељезницама Републике Српске, везано за управљање жељезничко-друмским прелазима, уређује се управљање, елементи и врсте жељезничке инфраструктуре, обавезе њеног управљача, приступ и њено коришћење, капацитет инфраструктуре, изградња, реконструкција и одржавање жељезничке инфраструктуре, градња жељезничких објеката и постројења, укрштање жељезничких пруга и путева, ванредни догађаји и обавеза доношења Стратешког документа развоја жељезничке инфраструктуре.

Правни статус управљача путева, управљање, финансирање, планирање, изградња, реконструкција, одржавање и заштита путева уређује се Законом о јавним путевима.

Законом о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини, између осталог, утврђују се: основни принципи међусобних односа и понашања учесника у саобраћају и других субјеката у саобраћају, основни услови које морају да задовоље путеви у погледу безбједности саобраћаја на путевима, правила саобраћаја на путевима, систем саобраћајних знакова и знакова које дају овлашћена лица, те друга питања из области безбједности саобраћаја на путевима која су јединствена за цијелу територију БиХ.

Законом о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске, у контексту ове ревизије учинка, уређује се управљање безбједношћу саобраћаја, оснивање, рад и надлежности Савјета за безбједност саобраћаја Републике Српске и Агенције за безбједност саобраћаја Републике Српске, израда стратешких докумената, финансирање и праћење безбједности саобраћаја, саобраћајна сигнализација и опрема пута, дубинска анализа саобраћајних незгода, саобраћајна правила и посебне мјере безбједности.

Правилником 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута уређује се начин укрштања жељезничке пруге и пута, одређују се мјеста на којима се може вршити укрштање жељезничких пруга и путева, као и мјере обезбјеђења за безбједно одвијање саобраћаја на прелазима, а прописане су само мјере обезбјеђења које се спроводе ради безбједног одвијања саобраћаја на прелазима, односно мјестима гдје се укрштају жељезничка пруга и пут.

3. НАЛАЗИ

3.1. Стање мреже жељезничко-друмских прелаза

ЈП ЖРС управља пругама на територији РС укупне дужине од непуних 417 км. Међутим, дио ових пруга није у експлоатацији, дио се односи на ускотрачну пругу која се користи у туристичке сврхе, поједине дионице немају прелаза у нивоу (територија Града Зворник) а дио се налази на територији Брчко Дистрикта, тако да је укупна дужина пруга у експлоатацији са прелазима у нивоу око 320 км (Табела 1).

Табела 1 - Број прелаза и дужина пруге по ЈЛС

БРОЈ ЖЕЉЕЗНИЧКО-ДРУМСКИХ ПРЕЛАЗА ПО ЛОКАЛНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА		Дужина пруге (m)	Просјечно растојање између прелаза
1	Нови Град	49	955
2	Добој	42	1.800
3	Приједор	35	1.121
4	Бања Лука	29	1.517
5	Модрича	24	1.093
6	Челинац	17	2.237
7	Петрово	11	1.282
8	Прњавор	10	764
9	Шамац	10	1.024
10	Станари	6	2.132
11	Костајница	3	921
12	Крупа на Уни	1	2.331
УКУПНО		237	1.349

Извор: ЈП ЖРС

Од укупног броја прелаза, само четири се налазе на укрштањима жељезничке пруге са магистралним и регионалним путевима, односно путевима којима управља ЈП ПРС, док се 233 прелаза налазе на укрштањима пруге са локалним путевима, односно са путевима у надлежности ЈЛС.

Највећи проблем за управљање прелазима представља безбједност саобраћаја, односно саобраћајне незгоде и њихове посљедице по лица и имовину. Генерално посматрано, број саобраћајних незгода у РС има опадајући тренд, али што је још значајније смањује се и број погинулих и тешко повријеђених лица.

Самим тим, и коефицијент жестине⁵ саобраћајних незгода је у паду, јер је овај коефицијент у директној зависности од тежине посљедица саобраћајних незгода.⁶

⁵ Коефицијенти су рачунати према методологији коју су усвојили Економски институт Бања Лука и Лабораторија за истраживање саобраћаја у Великој Британији;

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a2158a7e5274a750b825348/10.1.1.431.6245.pdf>
 $K_{ж} = 1 \times \text{број лица која су претрпјела лакше тјелесне повреде} + 13 \times \text{број лица која су претрпјела теже тјелесне повреде} + 99 \times \text{број лица која су претрпјела повреде које су проузроковале смрт у року од 30 дана}$

⁶ Прилог број 2 (Табела 5 и Табела 6)

С друге стране, посматрајући само незгоде на прелазима, евидентно је да је коефицијент жестине значајно већи него када посматрамо све саобраћајне незгоде, што нам говори да је на прелазима ризик од страдања учесника у саобраћају већи и неколико пута него на другим локацијама на путевима.

Графикон 1 - Однос коефицијента жестине за укупне саобраћајне незгоде и незгоде на прелазима



Извор: АБС РС и ЈП ЖРС

Неповољан однос коефицијента жестине за укупне саобраћајне незгоде и незгоде на прелазима настављен је и током 2021. године, јер до дана завршетка ове ревизије учинка имамо најмање четири погинула и пет повријеђених лица у саобраћајним незгодама на прелазима.

Ревизија је за посматрани период од 2016. до 2020. године испитивала званичне податке о броју и врсти незгода на прелазима и констатовала да не постоје систематизовани и поуздани подаци о незгодама на прелазима и њиховим посљедицама.

Подаци би требало да буду објављени у некој од публикација Републичког завода за статистику Републике Српске, будући да ЈП ЖРС имају обавезу да Републичком заводу за статистику Републике Српске доставе попуњен образац СЖ/Г-11 (Годишњи извјештај о жељезничком саобраћају) у коме се у Табели број 23. захтјева попуна података везаних за:

- укупан број саобраћајних незгода на жељезницама,
- број саобраћајних незгода само на прелазима,
- број погинулих и повријеђених особа.

Међутим, иако ЈП ЖРС редовно годишње Републичком заводу за статистику Републике Српске достављају попуњен образац СЖ/Г-11, подаци о ванредним

догађајима на прелазима, броју погинулих, теже и лакше повријеђених и материјалним штетама се нису објављивали у Билтену о жељезничком саобраћају, ни у редовним мјесечним Статистичким прегледима. Дио података који је био расположив из извора Републичког завода за статистику Републике Српске, није био упоредив са подацима достављеним из ЈП ЖРС.

Осим овог вида извјештавања, ЈП ЖРС имају обавезу израде годишњег Извјештаја о пословању и Извјештаја о стању безбједности и уредности у жељезничком саобраћају. Упоредјујући податке о броју саобраћајних незгода на прелазима и њиховим посљедицама које ЈП ЖРС достављају Републичком заводу за статистику Републике Српске и идентичне податке које објављују у својим извјештајима о пословању и извјештајима о стању безбједности и уредности у жељезничком саобраћају, ревизија је констатовала значајна одступања и недоследност у објављеним подацима.

На захтјев ревизије да се подаци провјере, имајући у виду осјетљивост теме, ЈП ЖРС доставило је за потребе овог ревизијског ангажмана извјештаје о броју прелаза, броју и врстама ванредних догађаја, броју и врстама посљедица насталих ванредних догађаја.⁷

Ревизија се увјерила да ЈП ЖРС редовно годишње ради Извјештај о стању безбједности и уредности у жељезничком саобраћају у коме се дио извјештаја односи и на прелазе. То је редован годишњи извјештај чија се форма и структура није мијењала у посматраном периоду, који садржи значајне информације везане за безбједност прелаза. Важно је напоменути да базу података о саобраћајним незгодама води МУП, док остале институције преузимају и користе податке на основу Уговора о преносу података. Упркос њиховом значају, у овим базама није било могуће идентификовати незгоде које су се догодиле на прелазима из разлога што су се незгоде класификовале само по стационажама пута, без напомена да се ради о укрштању са пругом. Тек од 2020. године и увођења САДАs протокола МУП је у могућности да издвоји незгоде које су се догодиле на прелазима.

3.1.1. Стратешка опредјељеност у погледу управљања жељезничко-друмским прелазима

С обзиром на тежину посљедица саобраћајних незгода које се догађају на прелазима, али и подијељене надлежности и комплексну структуру управљања прелазима, ревизија је анализирао стратешку опредјељеност у погледу управљања прелазима како на републичком нивоу, тако и на нивоу ЈЛС. У овом контексту, ревизија се фокусирао на неколико битних индикатора:

- постојање стратешких планова у овој области на републичком и локалном нивоу и њихова усклађеност,
- стратешка опредјељења као основни путоказ даљег развоја,
- акциони планови, њихов мониторинг и реализација,
- усклађеност стратешких и оперативних докумената,
- постојање других стратешких докумената (политике, програми и слично).

Законом о жељезницама Републике Српске је прописано да Стратегија развоја жељезничке инфраструктуре, коју на приједлог Владе Републике Српске доноси Народна Скупштина Републике Српске, треба да садржи постојеће карактеристике и

⁷ Прилог број 3 (Табела 7 и Табела 8)

стање жељезничке инфраструктуре, програм изградње, реконструкције и одржавања, развојне компоненте и дефинисање структуре, динамике реализације и приоритета, висине и извора потребних финансијских средстава за извршење стратегије. На основу тако израђене Стратегије управљач треба донијети Програм изградње, реконструкције и одржавања жељезничке инфраструктуре, а годишње и извјештај о реализацији програма. Стратегија развоја жељезничке инфраструктуре, онако како је дефинисано у Закону о жељезницама Републике Српске не постоји. Посљедња стратегија која се конкретно односила на жељезнички саобраћај рађена је за период 2009–2015. године.⁸ Представници МСВ током провођења ове ревизије учинка нису понудили објашњење и разлоге зашто стратегија није израђена и достављена НС РС на усвајање.

Са становишта постојања стратешких планова којима се дефинишу одређена у погледу управљања прелазима, двије су карактеристике:

- на републичком⁹ и локалном¹⁰ нивоу постоје врло детаљни стратешки планови који се односе на подручје развоја саобраћаја и развоја ЈЛС који се, између осталог, фокусирају на жељезнички и друмски саобраћај, те одржавање постојеће и развој инфраструктуре,
- иако жељезничку мрежу Републике Српске чини укупно 417 км пруга са 248 прелаза, ни један од поменутих стратешких докумената не третира тематику прелаза, тачније речено прелази се и не спомињу.

Анализирајући садржај стратешких докумената ЈЛС, ревизија је уочила да постоји значајна неуједначеност у третирању појединих сегмената саобраћаја. Дијелови који се односе на жељезнички саобраћај састоје се од описа затеченог стања, док акциони планови не третирају прелазе. Стратегија транспорта Републике Српске 2016-2030 ни једном ријечју не помиње прелазе. Стратегија безбједности саобраћаја на путевима у Републици Српској 2013-2022, иако врло детаљна и свеобухватна у смислу могућности настанка саобраћајних незгода, такође се не дотиче теме саобраћајних незгода и посљедица по лица на прелазима. Наведено говори у прилог томе да прелази тренутно немају третман у стратешким документима.

Даљом анализом садржаја стратешких докумената, ревизија је констатовала да се поједине стратегије, иако истичу жељезничку инфраструктуру као предност, а SWOT анализом као слабост наводе низак ниво искоришћености жељезничког саобраћаја¹¹, проблем прелаза даље не третирају, нити га обухватају кроз акциони план.

⁸ Стратегија развоја Жељезница Републике Српске 2009–2015. године

⁹ Стратегија безбједности саобраћаја на путевима Републици Српској 2013-2022, Стратегија развоја јавних путева у Републици Српској 2016-2025, Стратегија транспорта Републике Српске 2016-2030, Програм безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске 2019-2022

¹⁰ Стратегија развоја Града Бања Лука 2018-2027, Стратегија развоја локалних путева и улица Града Бања Лука 2017-2022, Ревидирана стратегија Града Добој за период 2016-2020, Стратегија развоја локалних путева и улица у Граду Добоју 2017-2026, Стратегија безбједности саобраћаја Града Добој 2019-2028, Интегрална стратегија развоја града Приједора за период 2014-2024, Стратегија развоја општине Челинац 2017-2026, Стратегија безбједности саобраћаја на путевима општине Челинац 2014-2023, Стратегија развоја општине Модрича 2016-2026

¹¹ Стратегија развоја Града Бања Лука 2018-2027

Овдје ћемо свакако напоменути постојање документа под називом „Студија за третирање путних прелаза преко жељезничке пруге на подручју Града Бања Лука“ која представља најдетаљнији документ о стању прелаза. Међутим, овај документ датира из 2007. године и као такав не даје слику актуелног стања, а такође током посматраног периода није проведена ни једна активност предвиђена истим.

3.1.2. Регулаторни елементи управљања мрежом прелаза

Најзначајније одредбе Закона које се тичу управљања мрежом прелаза јесу да размак између два укрштања жељезничке инфраструктуре и јавног пута не може бити мањи од 2.000 м, те да се оставља рок од пет година од ступања Закона на снагу да се постојећа мрежа прелаза уреди у складу са овим одредбама.

Предлагач Закона на захтјев ревизора није могао да образложи основаност одредбе да размак између прелаза не може бити мањи од 2.000 м, односно приликом одређивања овог размака нису узети у обзир стање на терену и потенцијални трошкови усклађивања стања са предложеним законским рјешењима. Идентична одредба се налази у законима о жељезницама сусједних држава, а иста је била на снази и у складу са ранијим законским рјешењима. Према изјавама представника управљача жељезнице и путева, велик број прелаза као и њихов густ распоред утиче на висину средстава за њихово одржавање и постављање сигнализације и опреме, али најзначајнији је утицај на безбједност учесника у саобраћају.

На основу Закона о жељезницама Републике Српске, министар саобраћаја и веза је био дужан да у року од девет мјесеци донесе Правилник којим се уређују услови и начин укрштања пруге и пута (Правилник 322). Овај правилник до завршетка ове ревизије није објављен¹². У посматраном периоду важио је Правилник 322 донесен на основу претходног Закона о жељезницама Републике Српске. Ревизија је имала увид у приједлог Правилника 322 и може се констатовати да предложено рјешење не подразумејева суштинске промјене у односу на претходни.

Иако је Законом о жељезницама Републике Српске недвосмислено одређено да два узастопна прелаза не могу да се налазе на раздаљини мањој од 2.000 м, и важећим и у приједлогу новог Правилника 322 допуштено је да се прелази налазе и на мањим удаљеностима и до 700 м. Ни за један од постојећих прелаза који се налазе на мањој удаљености од 2.000 м ревизији није презентована анализа која показује да су задовољени услови предвиђени Правилником 322. Такође, давање различитих критерија подзаконским актом од оних прописаних законом није баш честа пракса, нарочито у ситуацији када разлози за одступање нису јасно и недвосмислено прописани.

Већ на први поглед је јасно да ако на 320 км активних пруга на територији РС имамо 237 прелаза стање на терену није усклађено са прописима, јер се прелази просјечно налазе на сваких 1,35 км пруге. Анализом растојања између узастопних прелаза утврђено је да око 85% прелаза не задовољава законске услове за њихово постојање,

¹² Правилник 322 објављен у Службеном гласнику Републике Српске 89/21 07.10.2021. када је ревизија већ завршила оперативни рад на овом Извјештају.

док сваки четврти прелаз не задовољава ни најблаже одредбе Правилника 322 (Табела 2)¹³.

Табела 2 - Раздаљине између узастопних прелаза на пругама у РС

Раздаљина међу прелазима	број прелаза	%
до 500 м	22	9%
од 501 до 700 м	32	14%
од 701 до 1.000 м	61	26%
од 1.001 до 1.500 м	79	33%
од 1.501 до 2.000 м	12	5%
од 2.001 до 3.000 м	6	3%
почетне тачке и преко 3.000 м	25	11%
УКУПНО ПРЕЛАЗА	237	100%

Извор: ЈП ЖРС

Актуелни Правилник 322, који је на снази од 2010. године, је дијелом неусклађен са постојећим Законом о жељезницама Републике Српске, посебно у дијелу који се односи на растојање између два сусједна прелаза, потом недоречен у сегментима који говоре о брзини кретања возова, фреквенцији жељезничког и друмског саобраћаја, методологији мјерења неповољних теренских услова и слично. Упутство о начину укрштања жељезничке пруге и пута никада није донесено.

3.1.3. Активности надлежних институција на оптимизацији мреже прелаза

ЈП ЖРС је сваке године редовно вршило прегледе стања прелаза и обавјештавало управљаче путева (углавном ЈЛС) о потреби да се уклоне уочени недостаци, у смислу постављања недостајуће саобраћајне сигнализације или одржавања вегетације у сврху обезбјеђења прегледности.

Поред тога, ЈП ЖРС је информисало управљаче путева о законској одредби да се мрежа прелаза мора свести на мјеру да узастопни прелази не буду на раздаљини мањој од 2.000 м. Истим дописима су управљачима путева давани приједлози о укидању појединих прелаза. ЈП ЖРС није предочило критерије на основу којих је извршен избор прелаза за укидање.¹⁴ ЈЛС у посматраном периоду углавном нису

¹³ Детаљан преглед стационаже прелаза, размака између два прелаза и приједлога ЈП ЖРС за укидање прелаза у Прилогу број 4

¹⁴ Прилог број 4

одговарале на ове приједлоге нити су предузимале активности на усклађивању мреже прелаза са законским одредбама. Тек крајем 2020. године Град Бања Лука је отпочео активности са ЈП ЖРС око тражења рјешења за укидање једног прелаза, од десетак на територији ове ЈЛС који не задовољавају прописане услове.

Прелиминарни прорачуни говоре да ће затварање само једног од предложених прелаза захтијевати значајну инвестицију у изградњу инфраструктуре, а процијењена вриједност радова је између 1,2 и 1,9 милиона КМ, у зависности од изабране варијанте.

Слична је ситуација и у општини Челинац, гдје проблем усклађености прелаза треба да се ријешити затварањем два прелаза која не испуњавају услове њиховим свођењем на нови заједнички прелаз. Према израђеном и предложеном пројекту, ово свођење подразумијева изградњу нове саобраћајнице која би повезала насеља упућена на постојеће прелазе. Међутим, ЈЛС није урадила прорачун потребних средстава за провођење овог пројекта, није обезбиједила средства, а нису урађени ни експропријација земљишта нити је постигнут договор са мјесним становништвом око провођења овог пројекта, тако да је његова реализација неизвјесна.

Законом о жељезницама Републике Српске је дефинисано да се усклађивање мреже прелаза врши на начин да се број прелаза сведе на најнеопходнији број усмјеравањем два или више јавних путева на заједничко мјесто укрштања. Ревизија је посјетила прелазе који не испуњавају услове предвиђене Законом о жељезницама Републике Српске, а који се налазе на територији ЈЛС из узорка. Увидом на лицу мјеста, као и кроз разговоре са представницима ЈЛС и мјесних заједница, увјерили смо се да велики број прелаза одређених за затварање нема алтернативу. Затварањем прелаза мјесно становништво или остаје без саобраћајне везе којом је повезан са околним мјестима или је алтернативни пут неприхватљив са аспекта квалитета или дужине пута који би мјештани требали прећи како би имали приступ социјалним, образовним, здравственим и другим битним услугама.

Иако је свођење прелаза у оквиру прописане Законом о жељезницама Републике Српске обавеза која постоји већ дужи низ година, управљачи путева нису израдили планове како да обезбиједи саобраћајну повезаност мјесном становништву које гравитира прелазима који не испуњавају услове, нити су информисали мјесно становништво о потреби затварања прелаза који су деценијама у употреби. Представници мјесних заједница су током интервјуа са ревизијом истакли како до сада нису консултовани по овим питањима, иако су они ти чији су квалитет живота и задовољавање основних потреба отежани. Такође су истакли да углавном немају проблем са затварањем и свођењем прелаза уколико ЈЛС изграде приступне путеве за друге прелазе. У супротном нису сагласни са затварањем прелаза јер им они представљају једину саобраћајну везу.

Ревизија је на основу интервјуа са Републичким саобраћајним инспектором за жељезнички саобраћај, у чијој је надлежности искључиво жељезнички саобраћај, дошла до информације да се у њиховим планским активностима не приказује посебно надзор над прелазима, због чега се не може исказати ефективност рада Инспектората у области прелаза. У периоду од 2017. до 2020. године обављено је укупно 30 инспекцијских контрола, од чега у 2017. години 80% од укупног броја контрола. Обављено је и 14 контрола извршења рјешења од чега 71% у 2018. години.

Графикон 2 - Инспекцијске контроле (РУИП) стања прелаза 2016-2020. године



Извор: РУИП

Примјетан је пад интензитета инспекцијских контрола после 2017. године, године у којој је донесен нови Закон. У посматраном периоду саобраћајни инспектори надлежни за жељезнички саобраћај нису налагали затварање прелаза, иако су свјесни да дио њих не испуњава законске услове ни у погледу постојања ни у погледу обезбеђења.

Иако је Законом о жељезницама Републике Српске¹⁵ предвиђено да се до фебруара 2022. године постојећи путни прелази преко пруге уреде у складу са одредбама овог Закона, РУИП – саобраћајна инспекција није имала усвојен акциони план везан за праћење ових активности, нити посебних активности које би допринијеле реализацији законом прописаних рјешења. У инспекторату наглашавају да су сугерисали Министарству саобраћаја и веза Републике Српске да се организују јавне расправе са грађанима које би иницирале рјешења прихватљива за све заинтересоване стране.

У РУИП – саобраћајној инспекцији сматрају да се Законом о жељезницама Републике Српске терет пребацио на ЈЛС, којима је била потребна едукација и јасно дефинисани финансијски извори за рјешавање тематике прелаза. Управљачи пута (ЈП ПРС и ЈЛС) су одговорни за услове на путевима и троугао прегледности на прелазима. Управљач жељезничком инфраструктуром (ЈП ЖРС) је оговоран за жељезнице, те немају надлежности за утврђивање услова на путевима. При томе не постоји координација активности везана за прелазе, гдје је потребна спремност свих учесника на сарадњу. Такође сматрају да постоји потреба постојања јединствене базе техничких података (геодетски подаци) и података о саобраћајној сигнализацији прелаза, којима би се обезбиједио комплетан увид и континуитет безбједности на прелазима.

Надлежности у погледу надзора над путном инфраструктуром имају инспектори за путеве, надзор над жељезничком инфраструктуром ради РУИП – саобраћајна инспекција, тако да су саобраћајни инспектори ЈЛС контролисали испуњеност услова

¹⁵ Члан 51

пута а републички саобраћајни инспектори пруге. Увидом у активности и рад одјељења за инспекцијске послове у ЈЛС које су биле у ревизорском узорку, ревизија је констатовала да:

- не постоје евиденције, записници, рјешења, ни друге форме доступне документације о инспекцијском надзору и контроли на прелазима,
- саобраћајни инспектори у одјељењима за инспекцијске послове не раде редовне обиласке терена и сматрају да је стање саобраћајне сигнализације углавном уредно,
- саобраћајни инспектори су се изјаснили да нису склони издавању рјешења субјекту код ког су запослени (градској/општинској управи), те да раде на колегијалној основи тако што усменим путем обавијесте колеге у надлежним одјељењима о уоченим недостацима,
- саобраћајни инспектори у ЈЛС сматрају да није довољно издати рјешење, већ треба размишљати и о могућностима његовог спровођења, те закључују да би рјешења била неспроводива. Такође сматрају да услови прописани законом „мање-више“ постоје, при чему истовремено констатују да се зауставна линија обнавља нередовно, да имају сазнања да друмска саобраћајна сигнализација којом се регулише саобраћај на прелазима недостаје и дуже од годину дана (конкретно знак СТОП) и слично.

3.2. Системи обезбјеђења и упозоравања на прелазима

3.2.1. Врсте обезбјеђења и њихова заступљеност на прелазима у РС

Према важећим прописима¹⁶ путни прелази у нивоу могу бити осигурани на различите начине, од којих су најважнији:

- саобраћајним знаковима на путу и троуглом прегледности,
- свјетлосним саобраћајним знаковима и саобраћајним знаковима на путу,
- полубраницима са свјетлосним саобраћајним знаковима и саобраћајним знаковима на путу,
- браницима и саобраћајним знаковима на путу.

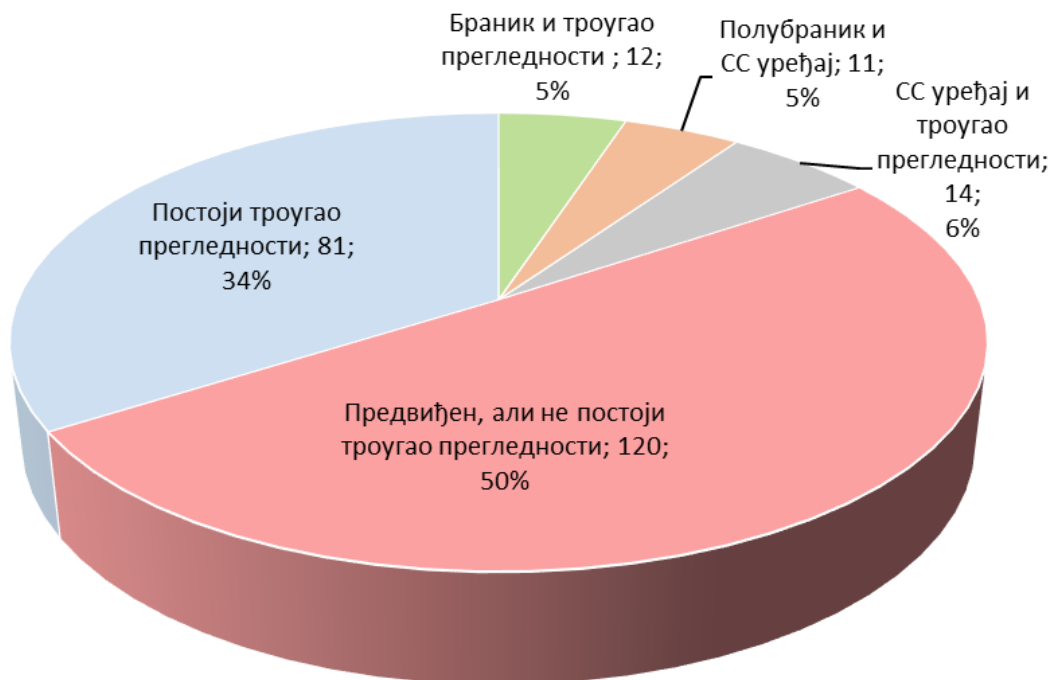
Сваки прелаз мора да има минималан облик пасивне заштите, односно саобраћајне знакове на путу и троугао прегледности. У зависности од категорије пруге, фреквенције друског саобраћаја и највеће допуштене брзине возова уводи се обавеза постављања активних мјера обезбјеђења на прелазима, односно СС, полубраника и браника.

Стање обезбјеђења прелаза на крају 2020. године показује да је заступљеност активних облика заштите већа него што то захтијевају прописи који регулишу ову област (Графикон 3). Наиме, ако бисмо стриктно посматрали законске услове када прелаз мора бити обезбјеђен активним облицима заштите, тешко да би и један прелаз испуњавао услове за њено постављање, првенствено због високо

¹⁶ Закон о жељезницама Републике Српске,
Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима Босни и Херцеговини,
Правилник 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута,
Правилник о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима, начину обилежавања
радова и препрека на путу и знаковима које учесницима у саобраћају даје овлаштено лице

постављених прагова просјечног дневног саобраћаја на путевима са којима се пруга укршта. Иако су саговорници током интервјуа са ревизијом истицали да ниједан од путева који се укршта са пругом нема ни близу просјечног дневног саобраћаја потребног за подизање нивоа обезбјеђења, нико од њих није могао да документује бројање саобраћаја.

Графикон 3 - Врста обезбјеђења прелаза



Извор: ЈП ЖРС¹⁷

Троугао прегледности¹⁸, као један од основних техничких критерија безбједности прелаза утврђује се пројектном документацијом у складу са законима о јавним путевима и жељезницама и прописима из области жељезничког саобраћаја. Троугао прегледности предвиђен је као једини вид обезбјеђења на 201 односно 84% од укупно активних прелаза. Иако предвиђен као једини вид обезбјеђења на прелазима, услове троугла прегледности не испуњава 120 или 50% прелаза.¹⁹

Разлози због којих на одређеним прелазима није у потпуности остварен троугао прегледности према Правилнику 322 су конфигурација терена и брзине путничких возила преко путних прелаза чиме је катета троугла по осовини пута увећана. Уколико би управљач пута ограничио и сигнаписао брзину путничких возила преко прелаза са 10 км/х, добили би катету по осовини пута од осам метара, чиме би се смањио троугао прегледности а брзина на пружи би остала иста.²⁰

¹⁷ Детаљније у Прилогу број 5

¹⁸ Регулисан законом о јавним путевима, Законом о жељезницама Републике Српске и Правилником 322

¹⁹ Прилог број 14 (Слика 1)

²⁰ Регулисано Правилником 322

Међутим, ограничења брзине на прелазима углавном или нису обиљежена саобраћајном сигнализацијом или су постављена на веће брзине, што се директно одражава на троугао прегледности.

Осим тога, разлози могу бити и изграђени објекти, као и парцеле са високим растињем. Одржавање троугла прегледности је у надлежности управљача пута.

Осим троугла прегледности, битни критерији за безбједност прелаза који су обезбијеђени пасивном заштитом су угао укрштања пута са пругом, стопа нагиба пута и саобраћајна сигнализација којом се возачи упозоравају да наилазе на прелаз и којом се дефинишу правила понашања возача приликом преласка истог.

Угао укрштања²¹ прелаза у нивоу изводи се под углом од 90°, али то укрштање не смије бити мање од 60°. Увидом у евиденције ЈП ЖРС, ревизија констатује да 12% (28/237) прелаза има мањи угао укрштања од 60°, чиме није задовољен прописани услов.²²

Стопа нагиба пута²³ са обе стране пруге у дужини од 20 м не може бити виша од 3%. Увидом у достављену евиденцију ревизија констатује да 35% (83/237) прелаза има виши нагиб од 3%, односно не задовољава прописани услов.²⁴

Саобраћајна сигнализација прописана Правилником о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима (Службени гласник Републике Српске број 16/07) јасно прописује потребну саобраћајну сигнализацију у функцији безбједности учесника у саобраћају. Овим Правилником прописана је следећа саобраћајна сигнализација:

- I-48 прелаз пута преко жељезничке пруге са браницима или полубраницима,
- I-49 прелаз пута преко жељезничке пруге без браника или полубраника,
- I-50 Андрејин крст обиљежава мјесто на којем пут прелази преко жељезничке пруге у нивоу без браника или полубраника са једним колосјеком,
- I-51 Андрејин крст обиљежава мјесто на којем пут прелази преко жељезничке пруге у нивоу без браника или полубраника са два или више колосјека,
- I-52 удаљеност до прелаза пута преко жељезничке пруге у нивоу који је обезбијеђен браницима или полубраницима (три верзије за 80, 160 и 240 м),
- I-53 удаљеност до прелаза пута преко жељезничке пруге у нивоу који није обезбијеђен браницима или полубраницима (три верзије за 80, 160 и 240 м),
- II-2 обавезно заустављање пред улазом у укрштање,
- II-23 забрањена виша укупна висина возила,
- VI-8, VI-9, VI-10 три верзије дужине линије обиљежавања мјеста знатно смањене прегледности пута,
- VII-24 најављује приближавање воза,
- VIII-33 браници,

²¹ Правилник 322 (члан 20.)

²² Прилог број 14 (Слика 4)

²³ Правилник 322 (члан 20.)

²⁴ Прилог број 14 (Слика 2)

- VIII-34 полубраници.

У складу са законским одредбама²⁵ управљач пута је обавезан да обезбиједи континуирано и безбједно одвијања саобраћаја. Увидом у стање на терену ревизија се увјерила у бројне недостатке везане за саобраћајну сигнализацију којом се регулише саобраћај на прелазима и која представља основу безбједности саобраћаја на прелазима.

Први недостатак јесте непостојање законом прописане пројектне документације. Наиме, саобраћајни знакови, сигнализација и опрема на путевима постављају се на основу саобраћајног пројекта.²⁶ Увидом у документацију локалних самоуправа из узорка, ревизија се увјерила да пројектна документација постоји тек за дио новоизграђених саобраћајница, а за подручје прелаза пројектна документација не постоји.

Бригу о саобраћајној сигнализацији у једној ЈЛС понекад воде различита одјељења унутар локалне управе. Одјељење за привреду контролише и поставља сигнализацију на локалним путевима а Одјељење за стамбено-комуналне послове на градским улицама, па се одвојено врше и све активности без координације (надзор, анализа, набавка, одржавање)²⁷.

Један дио ЈЛС нема оквирне уговоре којима би се обезбиједила континуирана брига о саобраћајној сигнализацији, већ набавку саобраћајних знакова уговара прописаним процедурама јавних набавки када количина недостајуће или уништене сигнализација буде већа. За то вријеме на прелазима недостаје сигнализација и возачи нису адекватно упозорени како треба да се понашају.

Један од најизраженијих недостатака је неправилно постављена сигнализација. Ревизија се непосредним увидом увјерила да се сигнализација поставља на капије прелаза, да се поставља више од два знака на једном стубу, не поштују се предвиђене раздаљине за постављање знакова, знакови се постављају тако да се међусобно закривају и слично. Ипак, најважнији уочени недостатак је непостојање законом предвиђене сигнализације на терену. Све наведено је потврђено и током интервјуа са представницима ЈЛС, као и током консултација са представницима саобраћајне полиције, а сачињена је и фото документација која јасно показује недостатке прописане сигнализације.

Члан 30. Закона о јавним путевима Републике Српске прописује: „Одржавањем и заштитом јавног пута у смислу овог закона сматрају се радови којима се континуирано обезбјеђује несметан и безбједан саобраћај и чува употребна вриједност пута“²⁸, а члан 56. истог Закона: „Постављање, уклањање, благовремену замјену и уредно одржавање саобраћајне сигнализације и опреме пута обезбјеђује управљач пута“²⁹. Члан 2. Закона о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске³⁰ дефинише надлежности управљача пута: „Јединице локалне самоуправе на свом подручју надлежне су за организовање и регулисање саобраћаја, као и контролу стања и

²⁵ Закон о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске (Службени гласник број 63/11) и Закон о јавним путевима ((Службени гласник број 89/13)

²⁶ Правилник о о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима (Службени гласник Републике Српске број 16/07)

²⁷ Примјер Град Добој

²⁸ Службени гласник Републике Српске број 89/13, члан 30.

²⁹ Службени гласник Републике Српске број 89/13, члан 56.

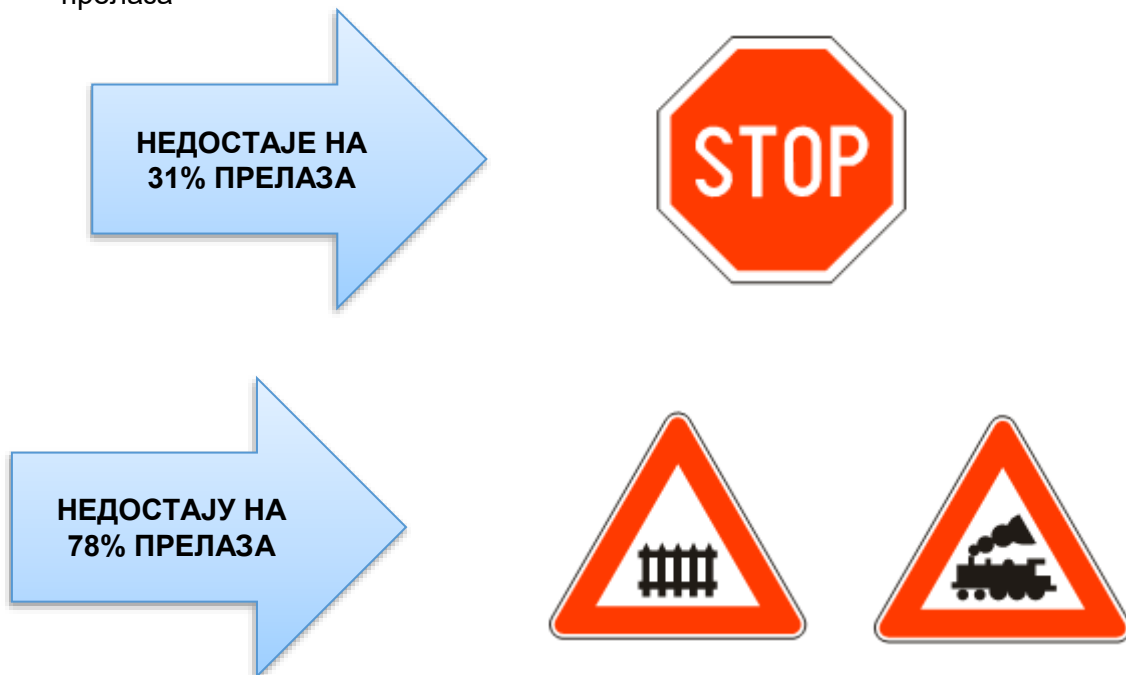
³⁰ Службени гласник Републике Српске број 63/11, члан 2.

одржавања путева којима управљају, објеката, саобраћајне сигнализације и опреме пута на начин да се осигура безбједно и несметано одвијање саобраћаја, да отклањају све недостатке услед којих на неким мјестима долази до саобраћајних незгода и друге послове прописане Законом о жељезницама Републике Српске.“

Позивајући се на Закон о јавним путевима Републике Српске, МСВ, у оквиру кампање АБС РС „Опрезни пазе на пружне прелазе“³¹, затражило је од ЈЛС које на својој територији имају прелазе да као надлежни орган по питању управљања и повјеравања послова грађења, реконструкције, рехабилитације, одржавања и заштите локалних путева, улица у насељу и путних објеката, попуне Анкетни упитник³² који у фокусу има прелазе. Уз образац није дато упутство за ЈЛС за мјерења и утврђивања тражених карактеристика пута на прелазима.

Ревизија је анализирао одговоре из достављених Анкетних упитника за пет ЈЛС. На подручју посматраних пет ЈЛС активно је 147 прелаза, што је 69% од укупног броја прелаза. На свим прелазима постоји обавеза управљача пута да се постави Правилником³³ регулисана саобраћајна сигнализација. Анализом достављених анкетних упитника, ревизија је утврдила³⁴:

- знак II-2 „обавезно заустављање“ – СТОП недостаје на 31% прелаза
- знак V- 52 и V- 53 „удаљеност до прелаза“ недостају на 82% прелаза
- знакови I-48 и I-49 „прелаз пута преко жељезничке пруге“ недостају на 78% прелаза

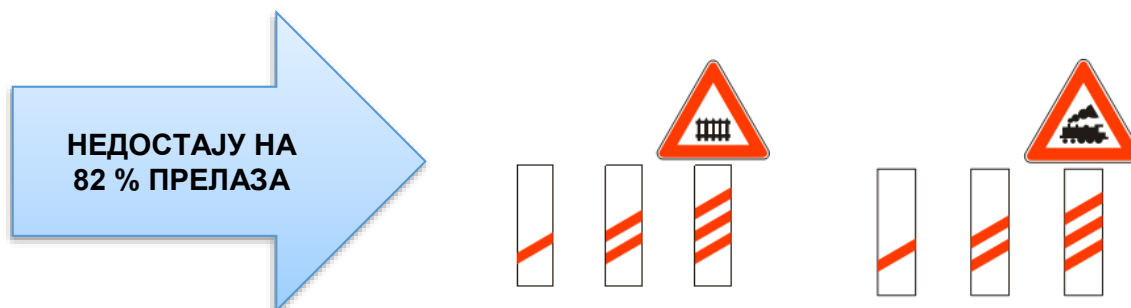


³¹ Кампања планирана у 2020. години није реализована због пандемије Корона вируса, те је отпочела 24.03.2021. године

³² Прилог број 6

³³ Правилник о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима, начину обиљежавања радова и препрека на путу и знаковима које учесницима у саобраћају даје овлаштено лице, Службени гласник БиХ број 16/07

³⁴ Прилог број 7



Ревизија је приликом посјете ЈЛС из узорка³⁵ тражила на увид попуњене анкетне упитнике. Попуњени упитници су достављени од стране градских управа Бања Лука и Добој, те општинских управа Модрича и Челинац. Градска управа Приједор у датом року није попунила Анкетни упитник. Анализирајући достављене упитнике уочено је да је:

- један дио одговора - података преписан из раније расположиве табеле ЈП ЖРС, што су потврдили и оператери који су попуњавали анкетни упитник (питања која се односе на растојање, нагиб приступног пута, угао укрштања)
- један дио одговора је паушално процјењен од стране оператера који су попуњавали упитник (питања која се односе на адекватност коловоза на прелазу, расвјете...),
- један дио одговора нетачан (питања која се односе на постављене прописане саобраћајне знакове).

И сама АБС РС је потврдила да су у Анкетном упитнику за Градску управу Бања Лука, случајним одабиром упитника и провјером на терену уочили неправилности, након чега је Градској управи Бања Лука упућен допис да коригују неправилности у Анкетном упитнику.

Анализирајући достављене попуњене упитнике ЈЛС из узорка, а конкретно одговор на питање које се тиче саобраћајне сигнализације, ревизија је посебно за саобраћајни знак II-2 обавезно заустављање пред улазом у укрштање (знак СТОП) констатовала да одговори у упитницима не осликавају стање на терену.³⁶ И поред констатације да упитници не приказују стање на терену, ревизија је обрадила приспјеле упитнике који показују да постоји значајна недостатност саобраћајне сигнализације што се посебно очитује код знакова којима се најављује приближавање воза, налаже обавезно заустављање пред улазом у укрштање, обавјештава о удаљеност до прелаза пута преко жељезничке пруге у нивоу.

Поред недостатака вертикалне сигнализације, ревизија је анализирали и хоризонталну сигнализацију на прелазима. Заушавна линија је попречна линија на коловозу која обиљежава линију иза које се возило мора зауставити на знак II-2 „обавезно заустављање“. Ни један прелаз који је ревизија посјетила није имао заушавну линију или није имао могућност да се заушавна линија обиљежи. Стање заушавне линије није третирано ни у Анкетном упитнику Министарства саобраћаја и веза и Агенције за безбједност саобраћаја Републике Српске. Посљедица недостатка

³⁵ Бања Лука, Приједор, Добој, Модрича и Челинац

³⁶ Примјер Упитник Града Бања Лука

исцртане зауставне линије је да возач приликом приласка прелазу не зна гдје треба да заустави возило, што може бити нарочито опасно када је ријеч о возачима који не прелазе свакодневно преко прелаза.

У фази главне студије фокус ревизије био је усмјерен на обезбјеђење оних прелаза на којима је у протеклих пет година забиљежен случај смртно страдалих у тренутку дешавања ванредног догађаја.

Табела 3 - Обезбјеђење на прелазима са насталим ванредним догађајима у тренутку настанка ванредног догађаја

УКУПНО			Прелаз са браником	Прелаз са полубраницима	Прелаз са свјетлосном сигнализацијом	Прелаз без заштите	
2016	ПОСЉЕДИЦЕ	Ванредни догађаји	28	10	4		14
		Смртно страдали	5				5
		Тешко повријеђени	2				2
		Лакше повријеђени	6				6
		Материјална штета (KM)	38.858	2.484	1.443		34.931
2017	ПОСЉЕДИЦЕ	Ванредни догађаји	21	8	6		7
		Смртно страдали	4				4
		Тешко повријеђени	1				1
		Лакше повријеђени	2				2
		Материјална штета (KM)	36.511	9.056	2.587		24.868
2018	ПОСЉЕДИЦЕ	Ванредни догађаји	46	10	20	2	14
		Смртно страдали	2				2
		Тешко повријеђени	1				1
		Лакше повријеђени	1				1
		Материјална штета (KM)	58.338	3.622	9.210	2.475	43.030
2019	ПОСЉЕДИЦЕ	Ванредни догађаји	43	5	27		11
		Смртно страдали	1				1
		Тешко повријеђени					
		Лакше повријеђени	2		2		2
		Материјална штета (KM)	39.682	2.444	13.987		23.252
2020	ПОСЉЕДИЦЕ	Ванредни догађаји	25	7		4	6
		Смртно страдали	2	2			2
		Тешко повријеђени					
		Лакше повријеђени	1				1
		Материјална штета (KM)	15.299	2.393	6.562		6.344

Извор: ЈП ЖРС

На основу достављене документације из ЈП ЖРС, ревизија се увјерила да су у моменту настанка ванредног догађаја који је за посљедицу имао смртно страдале, тешко или лакше повријеђене, прелази били без активне заштите, како је приказано Табелом 3.

Оно што се прво да уочити из Табеле 4 јесте високо учешће незгода на прелазима у односу на укупан број незгода, а потом и значајан број погинулих у односу на број незгода. Сви настали ванредни догађаји са смртним посљедицама и тежим или лакшим повредама за учеснике саобраћаја, десили су се на прелазима обезбијеђеним троуглом прегледности и саобраћајном сигнализацијом.

Ревизија се није бавила утврђивањем постојања троугла прегледности и комплетности саобраћајне сигнализације у тренутку када су се незгоде десиле, али је утврдила да након постављања активних мјера заштите на овим прелазима није било незгода нити посљедица по лица.

Табела 4 - Однос фреквенције саобраћаја, броја незгода и погинулих на пругама у РС

	2016	2017	2018	2019	2020
Путнички километри (мил)	11	7	9	16	4
Теретни километри (мил кмт)	374	386	372	404	363
Број незгода на пругама	230	209	226	246	179
Незгоде на прелазима	28	21	46	43	25
% незгода на прелазима у односу на укупан број незгода	12,17%	10,05%	20,35%	17,48%	13,97%
Број погинулих на пругама	6	5	6	5	4
Број повријеђених на пругама	8	3	3	6	3
Број погинулих - на прелазима	5	4	2	1	2
Број повријеђених - на прелазима	8	3	2	2	1
% погинулих на прелазима у односу на укупан број погинулих	83%	80%	33%	20%	50%
% повријеђених на прелазима у односу на укупан број повријеђених	100%	100%	67%	33%	33%

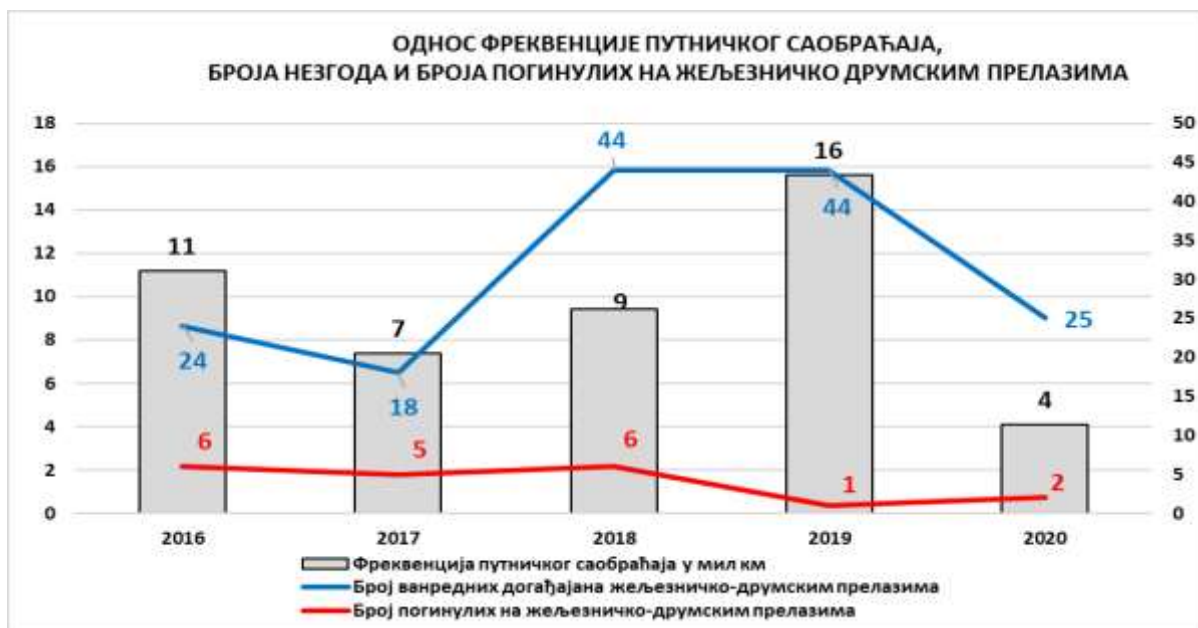
Извор: Подаци ЈП ЖРС

3.2.2. Однос фреквенције саобраћаја и незгода на прелазима

Испитујући безбједност прелаза ревизија је испитивала логичку везу између фреквенције жељезничког саобраћаја и броја незгода на прелазима.

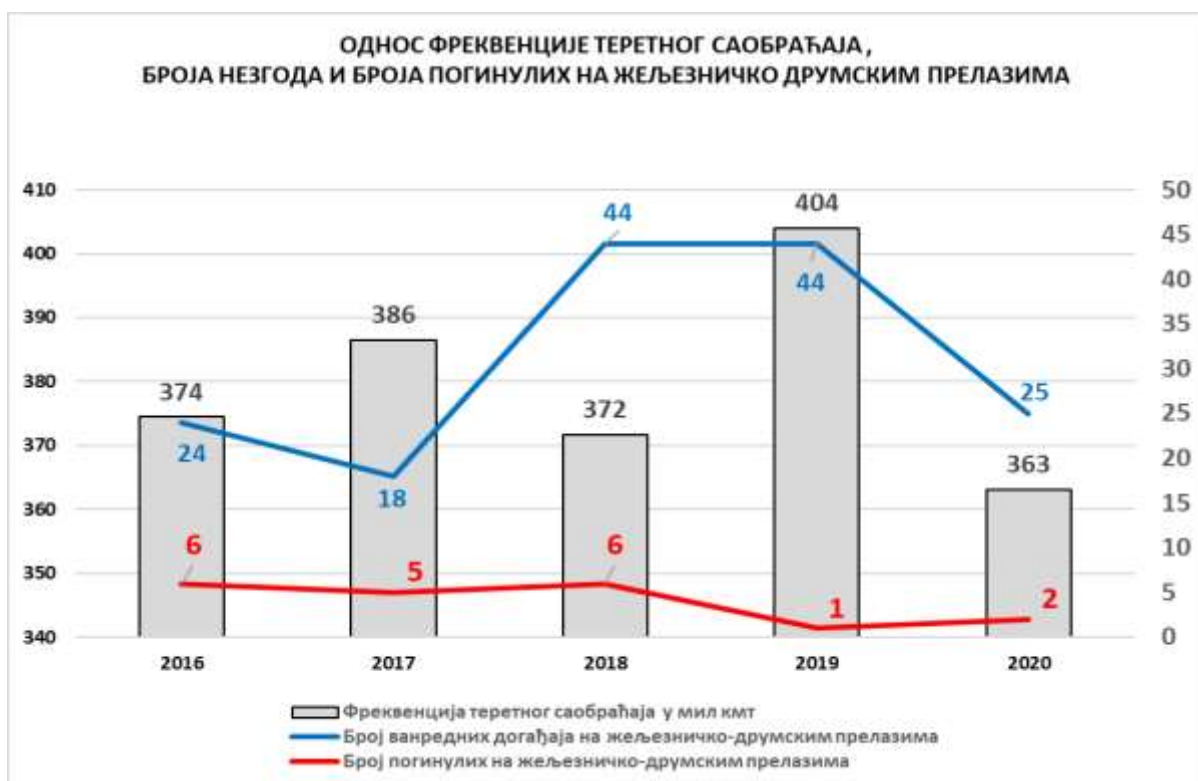
Ревизија је испитивала логичку везу између фреквенције путничког жељезничког саобраћаја, броја незгода и броја погинулих на прелазима. На основу анализе видљиво је да не постоји устаљен однос између километраже путничког саобраћаја и броја незгода на прелазима, односно незгоде осцилирају од једног до 16 погинулих на милион километара годишње.

Графикон 4 - Однос фреквенције путничког жељезничког саобраћаја, броја незгода и броја погинулих на прелазима



Извор: Подаци ЈП ЖРС

Графикон 5 - Однос фреквенције теретног жељезничког саобраћаја, броја незгода и броја погинулих на прелазима



Извор: Подаци ЈП ЖРС

Из наведеног произилази да не постоји веза између броја пређених километара и броја погинулих на прелазима, како за путнички тако и за теретни жељезнички саобраћај.

Генерално посматрано, фреквенција жељезничког саобраћаја је изузетно скромна. Постоје дионице пруге на којима воз саобраћа једном или два пута дневно, али и дионице гдје се седам или осам пролазака воза сматра значајном фреквенцијом. Такође, постоје два опречна мишљења саговорника из надлежних институција. Прво, да су број незгода и посљедице по лица у директној вези са фреквенцијом жељезничког саобраћаја, при чему раст фреквенције саобраћаја утиче на пораст незгода и њихових посљедица и друго мишљење, да се становништво много обазривије понаша када је густина жељезничког саобраћаја већа, јер се очекује пролазак воза, што изазива пажњу, а тиме и смањење броја незгода и посљедица по учеснике у саобраћају. Претходни графикони који приказују однос фреквенције жељезничког саобраћаја и броја погинулих на прелазима показују да не постоји међусобна зависност ових критерија.

У намјери да се анализира утицај густине друмског саобраћаја ревизија је испитивала ограничења у виду недостатка бројања саобраћаја. Наиме, резултати мјерења просјечног годишњег дневног саобраћаја на магистралним путевима последњи пут је објављено за 2016. годину³⁷, док се мјерења просјечног годишњег дневног саобраћаја на локалним саобраћајницама није радило.

3.2.3. Активности институција на побољшању безбједности прелаза

У посматраном периоду најзначајније активности на унапређењу безбједности прелаза односиле су се на постављање активних система обезбјеђења на прелазима.

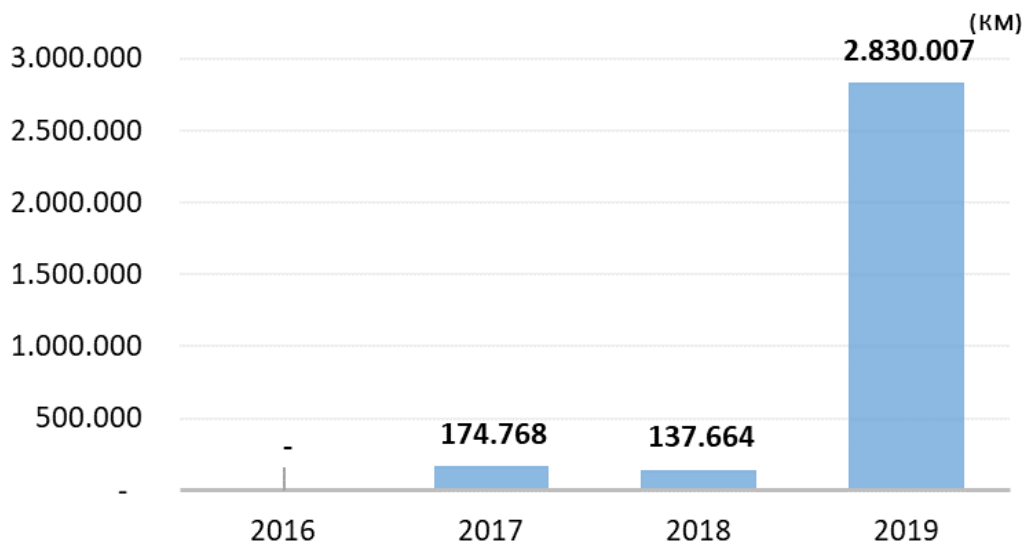
У периоду 2016-2020. године ЈП ЖРС није из сопствених средстава вршило набавку опреме за осигурање прелаза. Сва улагања на прелазима у посматраном периоду рађена су у оквиру реконструкције пружних праваца и нису посебно исказивана средства утрошена на побољшање безбједности прелаза. Ови радови на реконструкцији пруга финансирани су из кредитних средстава ЕБРД-а и ЕИБ-а (кредит враћа Влада РС) и донација³⁸. При инвестирању избор произвођача опреме и извођача радова није вршило ЈП ЖРС него БХЖЈК – ПИУ (Босанско-Херцеговачка жељезничка јавна корпорација – Јединица за имплементацију пројеката).

ЈП ЖРС су одговорне за одржавање жељезничке инфраструктуре у складу са стандардима и правилима донесеним на нивоу Републике Српске, или у складу са одлукама Регулаторног одбора жељезница БиХ које су објављене у Службеном гласнику Републике Српске. У случају улагања у обезбјеђење пружних прелаза у периоду 2016-2020. године, комплетну тендерску процедуру и избор вршила БХЖЈК.

³⁷https://www.putevirs.com/korisnik/dokumenti/Brojanje_vozila_u_RS_2016.pdf, приступљено 03. августа 2021. године

³⁸ Интерес за донацију налази се у чињеници да јачају своју референтну листу и имају право праћење рада и ефеката постављене опреме.

Графикон 6 - Инвестициона улагања за подизање нивоа безбједности прелаза у периоду 2016-2019. године (кредитна средства ЕБРД-а и ЕИБ-а)



Извор: ЈП ЖРС

У циљу детаљне анализе процеса инвестиционог улагања, ревизија је анализирала два пројекта која се тичу набавке и инсталације опреме која се састоји од полубраника и свјетлосно-звучне сигнализације (прелаза Тринаестица, Приједор и Инцел, Бања Лука) и један инвестициони пројекат који се састоји само од набавке свјетлосно-звучне сигнализације (прелаз Расадник, Добој), те на овај начин испитао комплетан процес инвестиционог улагања од израде пројекта до колаудације.³⁹

Анализирајући активности везане за инвестирање у безбједност прелаза Тринаестица, ревизија се увјерила да је комплетан процес трајао седам година, од пројектног задатка у мају 2012. години до активирања инвестиције у априлу 2019. године. Овако дуг период имплементације пројекта узрокован је одредбама Закона о грађењу Републике Српске који предвиђа да се за све објекте на пругама прибављају дозволе као за градњу било којег објекта.⁴⁰ ЈП ЖРС је у обавези да, поред редовног интерно-техничког прегледа, на својој имовини за било какву промјену раде комплетну грађевинску и урбанистичку документацију (прибављање дозвола, сагласности, одобрења...). Вријеме, које је у процесу имплементације инвестиционог пројекта драгоцјено, се продужава због комплексности процедуре набавке грађевинске и урбанистичке документације (у просјеку до три године). Осим потребе за дужим временским роковима евидентно је да пратећи трошкови прибављања дозвола и сагласности значајно (у просјеку за 7,7% од вриједности опреме) подижу вриједност комплетне инвестиције.⁴¹

ЈП ЖРС није имало ограничења везано за избор прелаза у која ће инвестирати средства, ни ограничења са било ког нивоа да сами својим средствима или прикупљеним донацијама инвестирају у мрежу и безбједност прелаза. И поред тога управљач жељезничке инфраструктуре није инвестирао властита средства,

³⁹ Прилог број 10 и Прилог број 11

⁴⁰ Прилог број 12

⁴¹ Прилог број 8

образлажући то недостатком финансијских средстава и неким другим приоритетима. Према изјавама одговорних лица, ЈП ЖРС је кроз своје инвестиционе планове имало намјеру да инвестира у мрежу прелаза, али до такве реализације никада није дошло. Увидом у планска документа, ревизија није могла издвојити планску вриједност средстава намјењених за прелазе, јер су износи приказани синтетички у оквиру већих пројеката. ЈП ЖРС није предочило критерије којим врши избор прелаза на којима је планирао подићи ниво безбједности на виши ниво.

Испитујући организацију инвестиционе активности управљача жељезничком инфраструктуром у контексту најављене реконструкције и модернизације пруга, а посебно у свјетлу безбједности на прелазима, ревизија је у сарадњи са Сектором за послове инфраструктуре ЈП ЖРС урадило додатну анализу инвестиционих планова у периоду 2016-2020. године како би испитало да ли је и у којој мјери постојала планом исказана намјера овог управљача да уложи у мрежу прелаза и подигне ниво њихове безбједности. Као резултат тог испитивања дошли смо до података о планираним активностима⁴² из којих можемо закључити да су у посљедњих шест планских циклуса у периоду од 2016-2020. године ЈП ЖРС имале исказане потреба за инвестиционом активношћу на 72 прелаза у планској вриједности од 21.740.000 КМ (72 прелаза x сса. 302.000 КМ).

У периоду од пет година ни једна од планираних инвестиционих активности није реализована, због чега су се планске вриједности преносиле из године у годину у истом износу.

Испитујући тематику безбједности и управљања прелазима, ревизија је испитивала и процес планирања, имплементације и извјештавање о трошковима одржавања прелаза. Карактеристично за све управљаче⁴³ јесте да у својим рачуноводственим књигама не исказују трошкове одржавања прелаза аналитички, тако да се праћење ових трошкова не може одвијати простим увидом, већ увидом у комплетну документацију и издвајањем само рачуна који се односе на прелазе. Исти третман је и приликом планирања, гдје се средства за унапређење безбједности прелаза планирају у укупном износу, без информација о конкретним активностима и локацијама на којима се те активности планирају.

У комуникацији са надлежнима у ЈП ПРС, ЈП ЖРС и са ЈЛС, ревизија је добила информацију да су укупна средства која се одвајају за безбједност прелаза недовољна, те да се за потребе одржавања и инвестиционог улагања у прелазе средства изузимају само уколико је то нека пријека потреба. Дакле, ревизија се није могла увјерити која се средства издвајају на годишњем нивоу за потребе одржавања прелаза.

Изласком на терен, и провјером вјеродостојности одговора из достављених анкетних упитника, ревизија се увјерила да подаци о саобраћајној сигнализацији достављени путем анкетних упитника не одговарају реалности на терену, те да је недостатност законом прописане саобраћајне сигнализације још већа.

У комуникацији са представницима ЈЛС, ревизија је дошла и до дијела одговора на питање зашто нису испоштоване законске одредбе везано за саобраћајну сигнализацију. Неки од могућих разлога су:

⁴² Прилог број 9

⁴³ ЈП ЖРС, ЈП ПРС, ЈЛС

- организација одјељења у ЈЛС која ефикасност ових послова доводи на низак ниво⁴⁴
- непостојање оквирних уговора⁴⁵ иако стоји да „оквирни споразум о одржавању и заштити путева и објеката на путевима може се закључивати у континуитету и на период од четири године, а у складу са прописима о јавним набавкама“⁴⁶
- покретање набавки тек када се „скуп довољно потреба“
- дуге процедуре јавних набавки
- мали буџет за ове потребе
- крађа и уништавање саобраћајне сигнализације
- несанкционисање субјеката који отуђе или униште саобраћајну сигнализацију.

Колики проблем може да проузрокује недостатак саобраћајне сигнализације даје и примјер посљедњег ванредног догађаја са повређеним лицима у путничком аутомобилу, који се десио 27. јуна 2021. године на прелазу у месту Прљуговац код Приједора, када су три лица задобила тјелесне повреде. Иако на званичној веб страници⁴⁷ ЈП ЖРС пише да је прелаз у месту Прљуговац, обезбеђен саобраћајним знаковима и троуглом прегледности. Према подацима из евиденције ЈП ЖРС и Анкетног упитника Града Приједор види се да на датом прелазу не постоји предвиђена саобраћајна сигнализација осим знака I-50 „Андрејин крст“ и знака II-23 „забрањен саобраћај возилима чија укупна висина премашује висину означену на знаку“⁴⁸.

Осим тога, према достављеном упитнику:

- на путу испред прелаза није постављен прописани знак „ограничење брзине“
- прелаз није обезбеђен троуглом прегледности
- са обје стране пруге пут се укршта са пругом на дужини од најмање 20 m у нагибу већем од 3%
- коловоз на путном прелазу није задовољавајући на начин да се преко њега врши уредан и несметан друмски саобраћај.

У оквиру промотивне кампање АБС РС „Паметни пазе на пружне прелазе“, која се проводи у 2021. години, предузете су активности које имају за циљ да се апелује на возаче да поштују прописе на прелазима. Ни за потребе кампање нити раније у посматраном периоду нису рађена испитивања која би показала како се возачи понашају на прелазима и колики је степен поштовања прописа. Стога је ревизија провела испитивање о понашању возача на прелазима, користећи снимке са видео надзора ЈП ЖРС. Испитивање је проведено на узорку од 10 прелаза који се налазе у ЈЛС из узорка, а посматрано је понашање укупно 1.335 возача у току једне седмице током свих пролазака возова⁴⁹. Од наведених прелаза, два су обезбијеђена полубраницима а осам свјетлосно звучном сигнализацијом.

⁴⁴ Град Добој, два одјељења која независно баве истим пословима, али одвојено за локалне путеве и градске улице,

⁴⁵ Град Добој

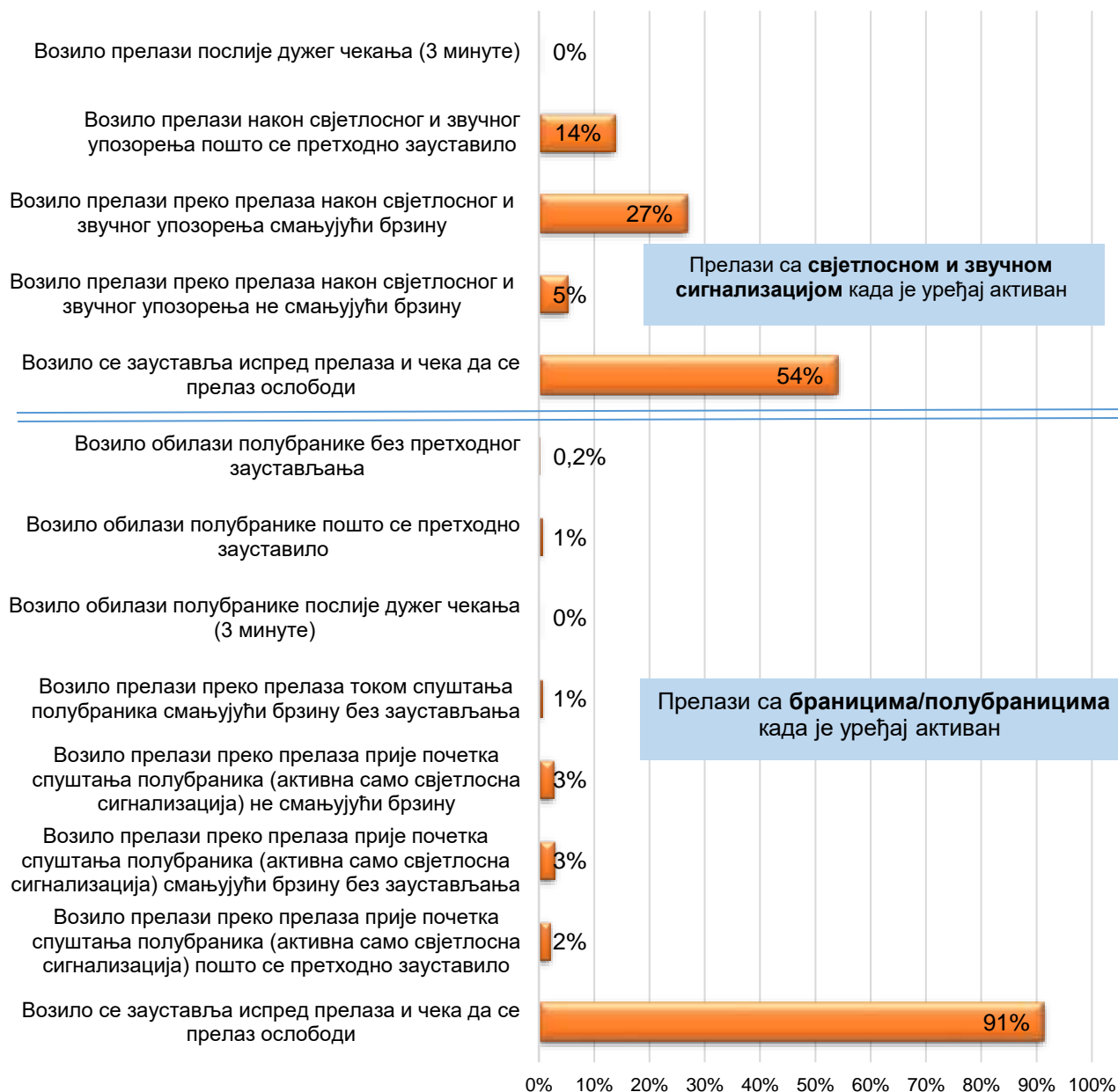
⁴⁶ Службени гласник Републике Српске број 89/13, члан 34.

⁴⁷ <https://www.zrs-rs.com/20-vijesti/2699-obavezno-stanite-ispred-putnog-prelaza>, приступљено 26.07.2021. године

⁴⁸ Прилог број 15 (Слика 5 и Слика 6)

⁴⁹ Прилог број 13

Графикон 7 - Понашање возача на прелазима



Извор: Обрада података ЈП ЖРС

Резултати испитивања показују да сваки пети возач прелази преко прелаза након давања сигнала за наилазак воза, али са израженим варијацијама између прелаза. Када су у питању прелази обезбијеђени полубаријерама, примјетно је да је присутан већи степен поштовања прописа, али са још увијек високим процентом возача који се ризично понашају јер сваки десети возач прелази након давања сигнала за наилазак воза. Физичка баријера је вјероватно разлог већег степена поштовања прописа возача на овом типу прелаза.

Што се тиче прелаза који су обезбијеђени свјетлосно звучном сигнализацијом, скоро половина возача је прелазила након давања сигнала за наилазак воза. Током

прегледања снимака уочено је да би овај проценат вјероватно био и већи, али се један дио возача заустављао јер је испред њега већ било заустављено возило а услови пута нису дозвољавали обилажење. Такође, примијећено је да је степен поштовања прописа био мањи на прелазима гдје је вријеме од тренутка давања сигнала до наиласка воза било дуже, али и на прелазима гдје је троугао прегледности већи.

Правилник о оспособљавању за возача моторних возила⁵⁰ предвиђа да је кандидатима који полажу испит за возаче моторних возила одређене категорије довољно да се приликом оспособљавања из познавања прописа о безбједности саобраћаја на путевима у оквирима потребног броја наставних сати, а у дјелу који се тиче прелаза, обуче у складу са Програмом обучавања који предвиђа:

- за све категорије и поткатогије (А1, Б1, А, Б, БЕ, Ц1, Ц1Е, Ц, ЦЕ, Д1, Д1Е, Д, ДЕ те возаче мопеда, трактора, радних машина и мотокултиватора) саобраћајна правила на прелазу пута преко жељезничке пруге
- за категорије/поткатогије А1, А, Ц1, Ц1Е, Ц, ЦЕ, Д1, Д1Е, Д, ДЕ, управљање возилом на саобраћајницама са посебним карактеристикама прелаз пута преко жељезничке или трамвајске пруге у нивоу, (уколико постоје у мјесту одржавања испита)
- за возила Б и Б1 категорије/поткатогије на јавној цести оспособљавања које се возње на саобраћајницама са посебним карактеристикама прелаз преко жељезничке или трамвајске пруге у нивоу, (уколико постоје у мјесту спровођења возачког испита)
- за возача БЕ категорије које се спроводи на јавном путу возња саобраћајницама с посебним карактеристикама прелаз пута преко жељезничке пруге или трамвајске у нивоу (уколико постоје).

Из наведеног видимо да сви кандидати који у својим ЈЛС, односно мјестима спровођења испита немају прелазе (а таквих је 52 од укупно 64 ЈЛС, 81%), нису практично обучени за понашање у саобраћају приликом преласка прелаза. Ревизија није испитивала да ли се ова врста обуке спроводи у мјестима које имају прелаза (12 ЈЛС) како Правилник налаже. Стога је упитно колико ефекта може да има апеловање на учеснике саобраћаја који користе прелазе да се понашају у складу са прописаним правилима, а да они при томе нису обучени како се понашати приликом преласка пруге ни шта који сигнал означава.

⁵⁰ Службени гласник БиХ, број 46/12, и Правилници о измјенама Правилника о оспособљавању за возача моторних возила број 12/18 и 74/18

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка управљања жељезничко-друмским прелазима са циљем да се испита да ли надлежне институције и јавна предузећа ефикасно управљају прелазима у сврху побољшања безбједности, са аспекта управљања мрежом и распоредом прелаза, као и системима обезбјеђења и упозоравања на прелазак преко пруге на постојећим прелазима.

На основу налаза ревизије учинка презентованих у претходном поглављу, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије учинка је да управљање жељезничко-друмским прелазима није организовано иведено на ефикасан начин.**

У складу са основним закључком, а на основу налаза ревизије, утврђени су и појединачни закључци:

4.1. Управљање мрежом жељезничко-друмских прелаза карактерише изостанак стратешког приступа, а правна регулатива није усклађена и није у функцији ефикасног управљања жељезничко-друмским прелазима.

Испитивања ревизије показују да, иако прелази представљају мјеста израженог ризика, управљање жељезничко-друмским прелазима није садржано у стратешким документима који се односе на жељезнички и друмски саобраћај или безбједност саобраћаја. Оперативни документи који би садржавали мјере и активности чијим провођењем би се побољшало управљање жељезничко-друмским прелазима нису донесени. Неадекватност стратешких и недостатак оперативних докумената посебно долази до изражаја имајући у виду да жељезничко-друмским прелазима управљају различите институције организоване на републичком и локалном нивоу.

Подзаконским актима су одређени различити критеријуми за успостављање оптималне мреже жељезничко-друмских прелаза од оних дефинисаних Законом о жељезницама Републике Српске, без јасних и детаљних упутстава за њихово тумачење и примјену. Најизраженија неусклађеност је у дијелу који се односи на мрежу и растојање између жељезничко-друмских прелаза што се манифестује на мјере и активности које проводе управљачи саобраћајне инфраструктуре. Министарство саобраћаја и веза није документовало начин утврђивања критеријума о растојању између прелаза у Закону о жељезницама Републике Српске и Правилнику 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута, као и да је у остављеном времену од пет година могуће уредити мрежу жељезничко-друмских прелаза са утврђеним критеријумима. Утврђивању критеријума нису претходиле анализе и евалуације функционисања жељезничко-друмских прелаза, утицаја на безбједност саобраћаја као и других битних фактора као што су потребе и интереси грађана, степен насељености и урбанизација, потребни финансијски и други ресурси за њихово усклађивање.

4.2. Управљачи жељезничке и путне инфраструктуре не предузимају потребне активности у циљу успостављања оптималне мреже жељезничко-друмских прелаза, у складу са законским одредбама и захтјевима за безбједно одвијање саобраћаја.

Налази ревизије показују да је мрежа жељезничко-друмских прелаза значајно гушћа од оне дефинисане прописима и захтјевима за несметано и безбједно одвијање

саобраћаја. Постојећа мрежа повећава ризике за безбједност учесника у саобраћају који користе жељезничко-друмске прелазе, као и трошкове одржавања прелаза управљачима жељезнице и путева. Упркос ограничењима регулаторне природе, било је простора да се управљачи инфраструктуре ангажују на свођењу жељезничко-друмских прелаза на оптималан број. Управљач жељезничке инфраструктуре је иницирао сарадњу по овом питању али нису предузимане мјере на усклађивању мреже прелаза са утврђеним критеријумима.

4.3. Потребна координација између институција надлежних за управљање жељезничко-друмским прелазима није успостављена.

Између управљача жељезничке и друмске инфраструктуре, као и између управљача саобраћајне инфраструктуре, министарства и других владиних институција није успостављена ефективна координација у погледу размјене података и информација који се односе на жељезничко-друмске прелазе. У недостатку поузданих, потпуних и правовремених података о саобраћајним незгодама и стању жељезничко-друмских прелаза нису формиране евиденције које би се користиле у управљању жељезничко-друмским прелазима.

Није успостављена ни потребна координација у погледу заједничких дјеловања на плану одржавања жељезничко-друмских прелаза, унапређења њихове безбједности, бројању саобраћаја на путевима, праћењу понашања учесника у саобраћају, заједничког наступа према мјесном становништву, рјешавању имовинско правних односа, организовању надзора, усаглашавању и примјени прописа.

4.4. Управљачи путева нису успоставили ефикасан систем контроле и праћења стања на жељезничко-друмским прелазима.

Саобраћајна сигнализација прописана Правилником о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима на већем броју жељезничко-друмских прелаза недостаје, није комплетна, уништена је, оштећена или неправилно постављена. Налази ревизије потврђују да је тај недостатак још и већи него што су управљачи пута исказали у одговорима на упит Министарства саобраћаја и веза.

Поред саобраћајне сигнализације, на безбједност учесника у саобраћају на жељезничко-друмским прелазима утичу и технички недостаци саобраћајница као што су угао укрштања пута са пругом и нагиб пута што се одражава на формирање троугла прегледности. Управљачи путева нису предузимали мјере и активности на отклањању недостатака који се односе на безбједност учесника у саобраћају.

4.5. Постављање активних система обезбјеђења жељезничко-друмских прелаза није засновано на анализама и евалуацијама безбједносних ризика на жељезничко-друмским прелазима.

Управљач жељезничке инфраструктуре је у посматраном периоду на једном броју жељезничко-друмских прелаза инсталирао активне системе обезбјеђења прелаза. Налази ревизије показују да се након инсталирања активних система обезбјеђења на овим жељезничко-друмским прелазима нису догађале саобраћајне незгоде и да су ти прелазни безбједнији за учеснике у саобраћају.

Активни системи обезбјеђења постављани су и на жељезничко-друмским прелазима на којима се нису догађале саобраћајне незгоде, тако да постоји ризик да нису постављени на прелазима са најизраженијим безбједносним ризицима. Успостављању активних система обезбјеђења жељезничко-друмских прелаза нису претходиле анализе нивоа безбједносног ризика, фреквенције жељезничког и путног

саобраћаја, понашања возача и других фактора који утичу на безбједност учесника у саобраћају.

4.6. Показатељи о саобраћајним незгодама показују да безбједност на жељезничко-друмским прелазима није побољшана, те да су то мјеста са високим безбједносним ризиком за учеснике у саобраћају.

Налази ревизије показују да је у посматраном периоду број саобраћајних незгода на жељезничко-друмским прелазима био варијабилан, без наглашених трендова и тенденција. Посматрајући посљедице по лица кроз број погинулих, тешко повријеђених и лакше повријеђених евидентно је да су оне у паду. Жељезничко-друмски прелази су по својим показатељима (коэффициент жестине саобраћајне незгоде) још увијек високо ризична мјеста по учеснике у саобраћају и ризичнија у односу на друге локације на саобраћајној инфраструктури.

5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке: Влади Републике Српске, односно Министарству саобраћаја и веза, као ресорно надлежном министарству које припрема и предлаже стратешка и законска акта, те доносе подзаконска акта из ове области и управљачима жељезничке и друмске инфраструктуре (Јавно предузеће Жељезнице Републике Српске, Јавно предузеће Путеви Републике Српске и јединицама локалне самоуправе).

Провођењем ових препорука могуће је унаприједити стратешки, правни и институционални оквир, као и управљање жељезничко-друмским прелазима, чиме се битно може утицати на безбједност и несметано одвијање саобраћаја на жељезничко-друмским прелазима.

Препоруке за Владу Републике Српске и Министарство саобраћаја и веза

Влада Републике Српске надлежна је за креирање, предлагање и усвајање правног оквира и стратешко-развојних аката који могу утицати на ефикасно управљање жељезничко-друмским прелазима. У циљу обезбјеђења неопходних услова за ефикасно управљање жељезничко-друмским прелазима, Влада Републике Српске, односно Министарство саобраћаја и веза, у координацији и уз савјетодавну и стручну подршку Савјета за безбједност саобраћаја Републике Српске и Агенције за безбједност саобраћаја Републике Српске потребно је :

5.1. Ускладити и комплетирати регулаторни оквир који се односи на управљање жељезничко-друмским прелазима и на тај начин створи претпоставке за ефикасно управљање жељезничко-друмским прелазима.

Приликом израде стратешких докумената који се односе на функционисање и безбједност саобраћаја потребно је дефинисати стратешка опредјељења и циљеве који се желе постићи у погледу управљања жељезничко-друмским прелазима, а кроз оперативне документе за провођење стратегија дефинисати мјере и активности у функцији постизања постављених циљева, њихове носиоце, потребне ресурсе, рок и динамаку провођења имајући у виду подјелу надлежности и одговорности за управљање жељезничко-друмским прелазима.

Потребно је извршити усклађивање подзаконских прописа са законским, посебно Правилника 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута, као и донијети упутства и смјернице за поступање надлежних институција о примјени законских и подзаконских прописа како би се створиле формално-правне претпоставке за успјешно предузимање мјера и управљање жељезничко-друмским прелазима.

5.2. Координисаним активностима министарства, јавних предузећа и јединица локалне самоуправе анализирати постојећу мрежу жељезничко-друмских прелаза и успостави нову мрежу која ће бити у функцији ефикасног и безбједног одвијања саобраћаја.

Координисаним дјеловањем надлежних институција потребно је анализирати постојећу мрежу, утврдити услове и критеријуме које треба да испуњавају прелази и у складу са тим утврдити мрежу жељезничко-друмских прелаза. Утврђивање мреже жељезничко-друмских прелаза подразумијева и преиспитивање утврђеног растојања између два узастопна прелаза.

Приликом утврђивања мреже жељезничко-друмских прелаза треба уважити потребу за ефикасно и безбједно одвијања саобраћаја, потребе и интересе мјесног

становништва, урбанизацију насељених мјеста, постојећу инфраструктуру, имовинско-правне односе и ресурсе потребне за успостављање мреже жељезничко-друмских прелаза.

5.3. Координисати активности надлежних институција на плану управљања жељезничко-друмским прелазима.

Влада Републике Српске, односно ресорно надлежно министарство, треба да има наглашену координацијску улогу између институција које имају надлежности и одговорности у погледу управљања жељезничко-друмским прелазима. Координацијска улога се посебно односи на заједничко дјеловање у тражењу рјешења за успостављање оптималне мреже прелаза, безбједно функционисање прелаза, одржавање прелаза, праћењу протока саобраћаја, размјену података и информација, обуку возача, инспекцијски надзор и друге активности.

Путем организоване размјене података и информација и извјештавања успоставити поуздане и потпуне евиденције о саобраћајним незгодама на жељезничко-друмским прелазима и те податке и информације користити у анализама, евалуацијама и утврђивању мјера и активности на управљању жељезничко-друмским прелазима.

Потребно је посредством Агенције за безбједност саобраћаја Републике Српске успоставити праћење понашања учесника у саобраћају на жељезничко-друмским прелазима ради идентификације ризичног понашања, учесталости и њиховог утицаја на безбједност. У складу са резултатима праћења понашања учесника у саобраћају, а уважавајући расположиве ресурсе, предузимати мјере и активности како би се минимизирали прекршаји који могу довести у питање безбједност учесника у саобраћају.

Препоруке за управљаче жељезничке и путне инфраструктуре на жељезничко-друмским прелазима

У циљу ефикаснијег управљања и унапређења безбједности саобраћаја на жељезничко-друмским прелазима препоручује се управљачима инфраструктуре, односно јавним предузећима и јединицама локалне самоуправе:

5.4. Потребно је да сваки управљач жељезничке и путне инфраструктуре изради план и програм мјера и активности на управљању жељезничко-друмским прелазима.

Управљачи жељезничке и путне инфраструктуре, у складу са стретешким документима Републике Српске, плановима и програмима Владе Републике Српске, треба да израде сопствене дугорочне планове и програме мјера и активности на управљању жељезничко-друмским прелазима. Планови треба да укључују мјере и активности које се односе на управљање прелазима и безбједност жељезничко-друмских прелаза. Планови треба да се заснивају на анализи и евалуацији ризика, на стварним потребама и могућностима, узимајући у обзир финансијске ресурсе и друге капацитете управљача.

5.5. Успоставити и одржавати праћење и контролу стања на жељезничко-друмским прелазима и предузимати мјере на отклањању уочених недостатака.

Управљачи инфраструктуре треба да у оквиру својих надлежности идентификују недостајућу, неправилно постављену, оштећену и уништену саобраћајну сигнализацију укључујући и хоризонталну сигнализацију и да исту комплетирају и инсталирају на прописан начин.

Приликом изградње нових саобраћајница или реконструкције и одржавања постојећих, кроз пројектно техничку документацију водити рачуна о потреби постојања одговарајућег нагиба пута и угла укрштања пута са пругом као битних за безбједност учесника у саобраћају.

Вођа ревизорског тима

Бојан Драгишић с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

1. Закон о жељезницама Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 19/17, 28/17, 100/17)
2. Закон о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 63/11)
3. Закон о јавним путевима (Службени гласник Републике Српске број 89/13)
4. Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима Босни и Херцеговини (Службени лист Босне и Херцеговине број 06/06)
5. Закон о републичкој управи Републике Српске (Службени гласник Републике Српске број 115/18)
6. Правилник 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута (Службени гласник Републике Српске број 76/10, приједлог нацрта коначна верзија за усвајање)
7. Правилник о идентификацији опасног мјеста, начину и критеријумима за утврђивање приоритета отклањања опасних мјеста и начину отклањања опасних мјеста (Службени гласник Републике Српске број 94/10)
8. Правилник о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима, начину обилјежавања радова и препрека на путу и знаковима које учесницима у саобраћају даје овлаштено лице (Службени гласник Босне и херцеговине број 16/07)
9. Стратегија безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске 2013-2022 (Службени гласник Републике Српске број 36/11)
10. Стратегија развоја јавних путева Републике Српске 2016-2025 (Службени гласник Републике Српске број 92/16)
11. Стратегија транспорта Републике Српске 2016-2030 (Службени гласник Републике Српске број 20/17)
12. „Трошкови саобраћајних незгода у Републици Српској“, Економски институт Бања Лука, април 2012. године
13. „Истраживање стања безбједности саобраћаја у зонама пружних прелаза“, Агенција за безбедност саобраћаја Републике Србије, Београд, април 2018. године
14. Анкетни упитници Министарства саобраћаја и веза Републике Српске попуњени од стране 12 јединица локалне самоуправе
15. Извјештаји о пословању ЈП Жељезнице Републике Српске за период 2016-2020. година
16. Извјештаји о стању безбједности и уредности у жељезничком саобраћају, ЈП Жељезнице Републике Српске за период 2016-2020. година
17. Трогодишњи Планови пословања ЈП Жељезнице Републике Српске за период 2016-2022. године

18. Годишњи извјештаји о жељезничком саобраћају СЖ/Г-11 за период 2016-2020. године
19. Записници и рјешења Републичког саобраћајног инспектора за жељезнички саобраћај у периоду 2016-2020. године
20. Програм безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске 2019-2022. године, Министарство саобраћаја и веза Републике Српске, јануар 2019. године
21. Стратегија развоја Града Бања Лука 2018-2027
22. Стратегија развоја локалних путева и улица Града Бања Лука 2017-2022
23. Ревидирана стратегија Града Добој за период 2016-2020
24. Стратегија развоја локалних путева и улица у Граду Добоју 2017-2026
25. Стратегија безбједности саобраћаја Града Добој 2019-2028
26. Интегрална стратегија развоја града Приједора за период 2014-2024
27. Стратегија развоја општине Челинац 2017-2026
28. Стратегија безбједности саобраћаја на путевима општине Челинац 2014-2023
29. Стратегија развоја општине Модрича 2016-2026
30. „Достигнути ниво реструктурирања жељезничког сектора у БиХ у складу са директивама ЕУ“
31. Деценија акције безбједности саобраћаја, Уједињене нације
32. „Саобраћај и везе“ – Билтен РЗС РС за 2019. годину
33. „Саобраћај и везе“ – Билтен РЗС РС за 2018. годину
34. „Саобраћај и везе“ – Билтен РЗС РС за 2017. годину
35. „Саобраћај и везе“ – Билтен РЗС РС за 2012-2016. годину

Прилог број 2

Табела 5 - Коефицијент жестине свих саобраћајних незгода у РС

САОБРАЋАЈНЕ НЕЗГОДЕ / УКУПНО у РС						
Год.	Лакше тјелесне повреде	Теже тјелесне повреде	Погинули	Коефицијент жестине	Број саобр. незгода	Коеф. жестине по саобр. незгоди
2016	2.878	703	130	24.887	9.783	2,54
2017	2.540	646	115	22.323	9.637	2,32
2018	2.786	620	130	23.716	10.369	2,29
2019	2.504	589	118	21.843	10.221	2,14
2020	2.265	488	101	18.608	9.069	2,05

Извор: АБС РС

Табела 6 - Коефицијент жестине саобраћајних незгода на прелазима у РС

САОБРАЋАЈНЕ НЕЗГОДЕ / ЖЕЉЕЗНИЧКО-ДРУМСКИ прелазима у РС						
Год.	Лакше тјелесне повреде	Теже тјелесне повреде	Погинули	Коефицијент жестине	Број саобр. незгода	Коеф. жестине по саобр. незгоди
2016	6	2	5	527	28	18,82
2017	2	1	4	411	21	19,57
2018	1	1	2	212	46	4,61
2019	2	-	1	101	43	2,35
2020	1	-	2	199	25	7,96

Извор: АБС РС

Прилог број 3

Табела 7 - Број и посљедице ванредних догађаја на прелазима у периоду 2016-2020. године

ЖЕЉЕЗНИЧКО-ДРУМСКИ ПРЕЛАЗИ	2016	2017	2018	2019	2020	УКУПНО
Ванредни догађаји на прелазима	28	20	46	43	24	161
Број погинулих - на прелазима	5	4	2	1	2	14
Тешко повређени на прелазима	2	1	1	0	0	4
Лакше повређени на прелазима	6	2	1	2	1	12
Материјална штета	38.858	36.488	58.338	39.682	15.143	188.509

Извор: ЈП ЖРС

Табела 8 - Број и посљедице ванредних догађаја на прелазима према ЈЛС

Локална заједница	2016-2020				
	Ванредни догађаји	ПОСЉЕДИЦЕ			
		Смртно страдали	Тешко повријеђени	Лакше повријеђени	Материјална штета (КМ)
Приједор	24	4	0	1	23.301
Бања Лука	52	2	0	0	33.244
Добој	6	4	1	6	31.644
Нови Град	16	0	0	0	4.853
Модрича	30	1	1	0	15.870
Петрово	4	0	1	3	4.890
Челинац	11	2	1	2	54.648
Прњавор	5	1	0	0	12.266
Станари	13	0	0	0	7.794
УКУПНО	161	14	4	12	188.509

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 4

Табела 9 - Стационаже прелаза, размак између два прелаза и приједлог ЈП ЖРС за укидање прелаза

Ред бр	Општ. Град	Стационаж а км	Раздаљина км	Ред бр	Општ. Град	Стационаж а км	Раздаљина км	Ред бр	Општ. Град	Стационаж а км	Раздаљина км	Ред бр	Општ. Град	Стационаж а км	Раздаљина км	Ред бр	Општ. Град	Стационаж а км	Раздаљина км
1	Приједор	34,837		57	Приједор	127,708		102	Модрича	33,005		146	Добој	60,250		190	Нови Град	165,725	
2		35,366	0,529	58		128,717	1,009	103		34,508	1,503	147		61,784	1,534	191		166,801	1,076
3		36,286	0,920	59		129,930	1,213	104		35,024	0,516	148		64,643	2,859	192		167,775	0,974
4		37,075	0,789	60		130,992	1,062	105		35,956	0,932	149		65,974	1,331	193		168,088	0,313
5		38,173	1,098	61		132,876	1,884	106		37,828	1,872	150		66,664	0,690	194		169,100	1,012
6		39,076	0,903	62		133,304	0,428	107		38,681	0,853	151		67,249	0,585	195		169,740	0,640
7		39,698	0,622	63		134,175	0,871	108		40,091	1,410	152		67,896	0,647	196		170,366	0,626
8		40,898	1,200	64		135,020	0,845	109		42,690	2,599	153		69,224	1,328	197		171,432	1,066
9		41,298	0,400	65		136,160	1,140	110		44,351	1,661	154		70,495	1,271	198		172,504	1,072
10		42,871	1,573	66		137,125	0,965	111		45,482	1,131	155		71,431	0,936	199		173,375	0,871
11		47,477		67		137,527	0,402	112		46,466	0,984	156		72,254	0,823	200		174,450	1,075
12	Челинац	48,740	1,263	68	138,725	1,198	113	47,961	1,495	157	73,000	0,746	201	175,928	1,478				
13		50,440	1,700	69	139,190	0,465	114	48,861	0,900	158	73,780	0,780	202	176,415	0,487				
14		51,622	1,182	70	140,070	0,880	115	49,834	0,973	159	74,843	1,063	203	177,120	0,705				
15		54,380	2,758	71	140,960	0,890	116	50,409	0,575	160	75,656	0,813	204	178,005	0,885				
16		55,221	0,841	72	141,364	0,404	117	52,116	1,707	161	76,737	1,081	205		0,898				
17		56,148	0,927	73	141,926	0,562	118	52,944	0,828	162	78,136	1,399	206		1,172	0,274			
18		59,706	3,558	74	142,860	0,934	119	53,806	0,862	163	82,291	4,155	207		1,496	0,324			
19		61,022	1,316	75	143,391	0,531	120	54,665	0,859	164	82,491	1,152	208		2,371	0,875			
20		70,925	9,903	76	144,186	0,795	121	55,084	0,419	165	9,995	3,350	209		2,951	0,580			
21		73,207	2,282	77	144,970	0,784	122	55,845	0,761	166	10,543	0,548	210		3,755	0,804			
22		74,549	1,342	78	146,431	1,461	123	55,977	0,132	167	11,695	1,152	211		7,063	3,308			
23		76,424	1,875	79	147,342	0,911	124	58,047	2,070	168	12,307	0,612	212		8,685	1,622			
24		77,251	0,827	80	147,987	0,645	125	58,877	0,830	169	12,757	0,450	213		9,970	1,285			
25		79,419	2,168	81	151,720	3,733	126	23,816		170	13,331	0,574	214		10,816	0,846			
26	80,428	1,009	82	154,456	2,736	127	24,913	1,097	171	14,958	1,627	215		11,780	0,964				
27	81,412	0,984	83	155,160	0,704	128	27,035	2,122	172	15,340	0,382	216		12,504	0,724				
28	84,988		84	157,378	2,218	129	30,193	3,158	173	15,853	0,513	217		13,708	1,204				
29	85,692	0,704	85	158,925	1,547	130	31,512	1,319	174	17,230	1,377	218		15,233	1,525				
30	86,460	0,768	86	160,746	1,821	131	32,928	1,416	175	19,502	2,272	219		16,145	0,912				
31	88,296	1,836	87	161,521	0,775	132	29,987		176	43,628		220		23,598	7,453				
32	88,693	0,397	88	162,152	0,631	133	31,634	1,647	177	45,645	2,017	221		23,895	0,297				
33	91,312	2,619	89	163,084	0,932	134	32,701	1,067	178	46,151	0,506	222		24,590	0,695				
34	96,426	5,114	90	163,564	0,480	135	33,225	0,524	179	46,863	0,712	223		25,340	0,750				
35	96,934	0,508	91	165,338	1,774	136	34,297	1,072	180	48,014	1,151	224		26,380	1,040				
36	97,514	0,580	92	23,783		137	35,329	1,032	181	49,034	1,020	225		27,396	1,016				
37	98,640	1,126	93	25,189	1,406	138	37,398	2,069	182	49,439	0,405	226		27,886	0,490				
38	100,138	1,498	94	26,040	0,851	139	39,118	1,720	183	51,079	1,640	227		28,382	0,496				
39	101,365	1,227	95	27,420	1,380	140	41,386	2,268	184	52,018	0,939	228		29,084	0,702				
40	103,427	2,062	96	28,006	0,586	141	41,819	0,433	185	52,707	0,689	229		29,640	0,556				
41	105,169	1,742	97	28,522	0,516	142	42,405	0,586	186	53,058	0,351	230		30,995	1,355				
42	106,163	0,994	98	29,432	0,910	143	21,665		187	53,981	0,923	231		31,513	0,518				
43	107,356	1,193	99	30,779	1,347	144	22,409	0,744	188	17,260		232		32,268	0,755				
44	108,910	1,554	100	31,505	0,726	145	23,053	0,644	189	18,338	1,078	233		32,856	0,588				
45	110,252	1,342	101	32,280	0,775							234		34,170	1,314				
46	110,564	0,312										235		35,450	1,280				
47	113,441	2,877										236		37,586	2,136				
48	114,480	1,039										237		39,522	1,936				
49	115,270	0,790																	
50	119,657	4,387																	
51	120,493	0,836																	
52	121,809	1,316																	
53	123,208	1,399																	
54	123,802	0,594																	
55	124,639	0,837																	
56	126,674	2,035																	

Општина Град	Број прелаза	Приједлог за укидање
Приједор	10	4
Челинац	17	2
Бања Лука	29	10
Приједор	35	16
Нови Град	48	15
Костајница	3	2
Крупа на Уни	2	0
Шамац	10	4
Модрича	24	3
Добој	42	7
Станари	6	0
Петрово	11	3
УКУПНО	237	66

Општина Град	Број прелаза	Приједлог за укидање	Процент
Приједор	10	4	28%
Челинац	17	2	
Бања Лука	29	10	
Приједор	35	16	
Нови Град	48	15	
Костајница	3	2	
Крупа на Уни	2	0	
Шамац	10	4	
Модрича	24	3	
Добој	42	7	
Станари	6	0	
Петрово	11	3	
УКУПНО	237	66	28%

Приједлог ЈП ЖРС за укидање
 Прелази који не испуњавају
 законом предвиђену раздаљину

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 5

Табела 10 - Врста обезбјеђења прелаза

Град/Општина	Број прелаза	Врста обезбјеђења				Предвиђен искључиво троугао прегледности	
		Браник	Полубраник и СС уређај	СС уређај и троугао прегледности	Троугао прегледности	има	нема
Прњавор	10	0	0	2	8	2	6
Челинац	17	1	1	4	11	2	9
Бањалука	29	4	2	0	23	2	21
Крупа на Уни	1	0	0	0	1	0	1
Костајница	3	0	0	0	4	1	3
Нови Град	49	4	0	0	45	5	40
Приједор	35	2	1	0	32	6	26
Шамац	10	0	1	0	9	9	0
Модрича	24	0	5	1	18	17	1
Добој	42	0	0	5	37	28	9
Станари	6	1	1	2	2	1	1
Петрово	11	0	0	0	11	8	3
УКУПНО	237	12	11	14	201	81	120

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 6

Анкетни упитник Министарства саобраћаја и веза Републике Српске

АНКЕТНИ УПИТНИК	
Град/Општина:	
Путни прелаз број/ознака/км положај на прузи:	
Назив путног прелаза:	
Категорија пута:	а) магистрални б) регионални в) локални г) улица у насељу д) некатегорисани
Ширина коловоза:	_____ m
Врста коловозног застора:	а) асфалт б) макадам в) остало
GPS координата путног прелаза:	
Датум обиласка:	
ПИТАЊА (Заокружи/допуни одговоре)	
1.	<p>На који начин је путни прелаз у нивоу осигуран?</p> <p>а) саобраћајним знаковима на путу и троуглом прегледности, б) свјетлосним саобраћајним знаковима и саобраћајним знаковима на путу, в) полубраницима са свјетлосним саобраћајним знаковима и саобраћајним знаковима на путу, г) браницима и саобраћајним знаковима на путу, д) непосредним регулисањем саобраћаја на путном прелазу и посебним мјерама у одређеним случајевима и ђ) оградама или другим уређајима на путним прелазима за пјешаке и бициклисте.</p>
2.	<p>Колика је удаљеност између два узастопна (сусједна) путна прелаза?</p> <p>а) путни прелаз прије посматраног: _____ б) путни прелаз после посматраног: _____</p>
3.	<p>Да ли је коловоз пута на путном прелазу у истом нивоу с горњом ивицом шина у дужини од најмање 3 m, са обје стране пруге, мјерено од осе колосијека, односно од осе крајњих колосијека, када пут прелази преко два или више колосијека?</p> <p>а) да б) не</p>

4.	Да ли је са обје стране пруге пут, из претходнох питања (питање бр. 3), у нагибу до 3% на дужини од најмање 20 m?	а) више од 3% на дужини од 20 m б) мање од 3% на дужини од 20 m	
5.	Да ли је путни прелаз у нивоу изведен под углом мањим од 60° у односу на жељезничку пругу?	а) да б) не	
6.	Да ли је пут са земљаним коловозом, на мјесту укрштања са пругом у нивоу, изведен са савременим коловозом у дужини од најмање 20 m са обје стране крајњих колосјека?	а) да б) не	
7.	Да ли је на посматраном путном прелазу осигурана довољна прегледност (троугао прегледности) у складу са Правилником 322, а у зависности од категорије пута?	а) да б) не	
8.	Да ли путни прелаз има саобраћајне знакове и сигналне ознаке предвиђене прописима о безбједности друмског и жељезничког саобраћаја (заокружи знакове који су постављени)?	<p>Смјер 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I-48 2. I-49 3. I-50 4. I-51 5. I-52 6. I-53 7. II-2 8. II-23 (___m) 9. VII-24 10. VIII-33 11. VIII-34 	<p>Смјер 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I-48 2. I-49 3. I-50 4. I-51 5. I-52 6. I-53 7. II-2 8. II-23 (___m) 9. VII-24 10. VIII-33 11. VIII-34
9.	Да ли је на путу испред путног прелаза постављен прописани знак „ограничење брзине“, у складу са члановима 17., 18. и 19. Правилника 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута?	Магистрални и регионални пут: 33 m прије „Андрејиног крста“ 30 km/h	а) Да б) Не
		Локални пут: 18 m прије „Андрејиног крста“ 20 km/h	а) Да б) Не
		Улице у насељу и некатегорисани путеви: 8 m прије „Андрејиног крста“ 10 km/h	а) Да б) Не
10.	Да ли у простору троугла прегледности има изграђених објеката и постројења, постављених предмета и посађеног или самониклог растиња које би могло сметати прегледности?	а) да б) не	
11.	Да ли је саобраћај на путном прелазу обезбјеђен свјетлосним саобраћајним знаковима којима се најављује приближавање воза?	а) да б) не	
12.	Да ли је, уколико постоји уређај за давање свјетлосних саобраћајних знакова, истом додат и уређај за давање допунских звучних	а) да б) не	

	знакова ради подстицања пажње и опрезности код учесника у друмском саобраћају?	
13.	Да ли је путни прелаз обезбјеђен са полубраницима постављеним са обје стране жељезничке пруге и да ли су постављени у комбинацији са аутоматским свјетлосним сигнаlima?	а) обезбјеђен је са полубраницима постављеним са обје стране жељезничке пруге б) обезбјеђен је са полубраницима постављеним са обје стране жељезничке пруге и у комбинацији су са аутоматским свјетлосним сигнаlima в) не
14.	Да ли су, уколико постоје уређаји за затварање путног прелаза (полубраници), уређаји или дијелови уређаја удаљени од најближе шине жељезничког колосијека најмање три метра, а у изузетним случајевима 2,5 m?	а) ≥ 3 m б) $\geq 2,5$ m в) мање од 2,5 m
15.	Да ли је путни прелаз обезбјеђен браником за затварање друмског саобраћаја на цијелој ширини коловоза испред путног прелаза, са обје стране жељезничке пруге?	а) да б) не
16.	Да ли је, уколико је путни прелаз обезбјеђен браницима, на средини браника у правцу осе пута постављено трепћуће црвено свјетло, а код браника на механички погон, умјесто црвеног трепћућег свјетла, мирно црвено свјетло?	а) да б) не в) путни прелаз није обезбјеђен браницима
17.	Да ли је путни прелаз ноћу освјетљен заклоњеним извором свјетла?	а) да б) не
18.	Да ли је путни прелаз предвиђен искључиво за пјешачки и бициклички саобраћај?	а) да б) не
19.	Да ли је, на путном прелазу који је предвиђен искључиво за пјешачки и бициклички саобраћај, постављена мимоилазна заштитна ограда?	а) да б) не в) путни прелаз није предвиђен за пјешачки и бициклички саобраћај
20.	Да ли је коловоз на путном прелазу задовољавајући, на начин да се преко њега врши уредан и несметан друмски саобраћај?	а) да б) не
	(мјесто за слику)	(мјесто за слику)
	Слика 1. Путни прелаз, гледано из смјера 1.	Слика 2. Путни прелаз, гледано из смјера 2.

**Напомена: Анкетни упитник је потребно попунити за сваки путни прелаз*

Прилог број 7

Табела 11 - Стање саобраћајне сигнализације на прелазима ЈЛС из ревизорског узорка

Предвиђена саобраћајна сигнализација		Бања Лука (29 прелаза)		Приједор (35 прелаза)		Добој (42 прелаза)		Модрича (24 прелаза)		Челинац (17 прелаза)	
Шифра знака	Ознака	Смјер 1:	Смјер 2:	Смјер 1:	Смјер 2:	Смјер 1:	Смјер 2:	Смјер 1:	Смјер 2:	Смјер 1:	Смјер 2:
I-48	прелаз пута преко жељезничке пруге са браницима или полубраницима	24	24	1							
I-49	прелаз пута преко жељезничке пруге без браника или полубраника	2	2		1	1	1			4	4
I-50	Андрејин крст - прелаз у нивоу без браника или полубр. са једним колосјеком	29	29	33	31	42	41	21	21	16	15
I-51	Андрејин крст - прелаз у нивоу без браника или полубр. са два или више колосјека	0	0			1					
I-52	удаљеност до прелаза који је обезбијеђен браницима или полубраницима	16	16					2	2		
I-53	удаљеност до прелаза који није обезбијеђен браницима или полубраницима	6	6			1	1				1
II-2	СТОП - обавезно заустављање	29	29	18	20	30	27	7	5	16	16
II-23	забрањен саобраћај возилима чија укупна висина премашује висину означену на знаку	27	27	30	30	30	29	18	18	17	17
VII-24	знак који се најављује приближавање воза	2	2			5	5	6	6	5	5
VIII-33	браници којима се на прелазу у нивоу затвара саобраћај читавом ширином пута	4	4								
VIII-34	полубраници, којима се на прелазу у нивоу затвара саобраћај само до половине ширине пута	2	2					5	5		

Извор: Анкетни упитници ЈЛС из ревизорског узорка

Прилог број 8

Табела 12 - Улагања у осигурање прелаза

Р.бр	ПЕРИОД РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ПУТНИ ПРАВАЦ	ПУТНИ ПРЕЛАЗ/ ОПШТИНА	ПРОИЗВОЂАЧ ОПРЕМЕ / ДОНАТОР	ИЗВОЂАЧ	ВРИЈЕДНОСТ ОПРЕМЕ (КМ)	ОСТАЛИ ТРОШКОВИ (КМ)	УКУПНО (КМ)
1	2008- 2017	Добој – Б.Лука	Љеб/Станари 30+193	Алтпро ХР - произвођач ЕФТ Станари - донација	АЖД - донација	167.368	7.400	174.768
2	2014-2018	Б.Лука- Н. Град	Тринаестица/ Приједор 151+720	АЖД Праха - донација	АЖД- донација	103.991	33.674	137.664
3	2015-2019	Добој – Б.Лука	Остружња 1/Станари 24+909	Алтпро	АЖД Праха	245.434	17.002	262.436
4	2015-2019	Добој – Б.Лука	Сњеготина/Челинац 61+022	Алтпро	АЖД Праха	158.887	11.006	169.893
5	2015-2019	Добој – Б.Лука	Јошавка/Челинац 70+925	Алтпро	АЖД Праха	201.592	13.965	215.557
6	2015-2019	Добој – Б.Лука	Челинац 1/Челинац 79+419	Алтпро	АЖД Праха	217.993	15.101	233.094
7	2015-2019	Добој – Б.Лука	Челинац 2/Челинац 80+428	Алтпро	АЖД Праха	206.291	14.290	220.581
8	2015-2019	Добој – Б.Лука	Врбања/Бања Лука 88+692	Алтпро	АЖД Праха	217.039	15.034	232.073
9	2015-2019	Добој – Б.Лука	Инцел/Бања Лука 91+316	Алтпро	АЖД Праха	307.575	21.306	328.881
10	2015-2019	Добој – Б.Лука	Костајница/Добој 6+650	Алтпро	АЖД Праха	291.967	20.226	312.193
11	2015-2019	Добој – Б.Лука	Расадник/Добој 12+307	Алтпро	АЖД Праха	263.935	18.283	282.218
12	2015-2019	Добој – Б.Лука	Поповићи/Прњавор 38+173	Алтпро	АЖД Праха	279.897	19.389	299.286
13	2015-2019	Добој – Б.Лука	Кулаши/Прњавор 35+365	Алтпро	АЖД Праха	256.058	17.737	273.795
УКУПНО						2.918.027	224.413	3.142.440

Извор: ЈП ЖРС



7,7%

Прилог број 9

Табела 13 - Планирана средства за инвестициона улагање у прелазе у периоду 2016-2021 године

УКУПНО				Бања Лука - Нови Град - Добљин			Шамац - Добој			Добој - Петрово					
План 2016-2018	Планирана средства			План 2016-2018	Планирана средства			План 2016-2018	Планирана средства			План 2016-2018	Планирана средства		
	2016	2017	2018		2016	2017	2018		2016	2017	2018		2016	2017	2018
Опрема, радови и остали	0	10.500.000	10.800.000	Опрема, радови и остали	0	9.000.000	6.000.000	Опрема, радови и остали	0	1.500.000	1.500.000	Опрема, радови и остали	0	0	3.300.000
Документација	125.000	165.000	150.000	Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	25.000	25.000	25.000	Документација	0	40.000	25.000
УКУПНО	125.000	10.665.000	10.950.000	УКУПНО	100.000	9.100.000	6.100.000	УКУПНО	25.000	1.525.000	1.525.000	УКУПНО	0	40.000	3.325.000
План 2017-2019	Планирана средства			План 2017-2019	Планирана средства			План 2017-2019	Планирана средства			План 2017-2019	Планирана средства		
	2017	2018	2019		2017	2018	2019		2017	2018	2019		2017	2018	2019
Опрема, радови и остали	0	10.500.000	10.800.000	Опрема, радови и остали	0	9.000.000	6.000.000	Опрема, радови и остали	0	1.500.000	1.500.000	Опрема, радови и остали	0	0	3.300.000
Документација	125.000	165.000	150.000	Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	25.000	25.000	25.000	Документација	0	40.000	25.000
УКУПНО	125.000	10.665.000	10.950.000	УКУПНО	100.000	9.100.000	6.100.000	УКУПНО	25.000	1.525.000	1.525.000	УКУПНО	0	40.000	3.325.000
План 2018-2020	Планирана средства			План 2018-2020	Планирана средства			План 2018-2020	Планирана средства			План 2018-2020	Планирана средства		
	2018	2019	2020		2018	2019	2020		2018	2019	2020		2018	2019	2020
Опрема, радови и остали	0	10.500.000	10.800.000	Опрема, радови и остали	0	9.000.000	6.000.000	Опрема, радови и остали	0	1.500.000	1.500.000	Опрема, радови и остали	0	0	3.300.000
Документација	125.000	165.000	150.000	Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	25.000	25.000	25.000	Документација	0	40.000	25.000
УКУПНО	125.000	10.665.000	10.950.000	УКУПНО	100.000	9.100.000	6.100.000	УКУПНО	25.000	1.525.000	1.525.000	УКУПНО	0	40.000	3.325.000
План 2019-2021	Планирана средства			План 2019-2021	Планирана средства			План 2019-2021	Планирана средства			План 2019-2021	Планирана средства		
	2019	2020	2021		2019	2020	2021		2019	2020	2021		2019	2020	2021
Опрема, радови и остали	0	10.500.000	10.800.000	Опрема, радови и остали	0	9.000.000	6.000.000	Опрема, радови и остали	0	1.500.000	1.500.000	Опрема, радови и остали	0	0	3.300.000
Документација	125.000	165.000	150.000	Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	25.000	25.000	25.000	Документација	0	40.000	25.000
УКУПНО	125.000	10.665.000	10.950.000	УКУПНО	100.000	9.100.000	6.100.000	УКУПНО	25.000	1.525.000	1.525.000	УКУПНО	0	40.000	3.325.000
План 2020-2022	Планирана средства			План 2020-2022	Планирана средства			План 2020-2022	Планирана средства			План 2020-2022	Планирана средства		
	2020	2021	2022		2020	2021	2022		2020	2021	2022		2020	2021	2022
Опрема, радови и остали	0	10.500.000	10.800.000	Опрема, радови и остали	0	9.000.000	6.000.000	Опрема, радови и остали	0	1.500.000	1.500.000	Опрема, радови и остали	0	0	3.300.000
Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	25.000	25.000	25.000	Документација	0	40.000	25.000
УКУПНО	100.000	10.600.000	10.900.000	УКУПНО	100.000	9.100.000	6.100.000	УКУПНО	25.000	1.525.000	1.525.000	УКУПНО	0	40.000	3.325.000
План 2021-2023	Планирана средства			План 2021-2023	Планирана средства			План 2021-2023	Планирана средства			План 2021-2023	Планирана средства		
	2021	2022	2023		2021	2022	2023		2021	2022	2023		2021	2022	2023
Опрема, радови и остали	0	10.500.000	10.800.000	Опрема, радови и остали	0	9.000.000	6.000.000	Опрема, радови и остали	0	1.500.000	1.500.000	Опрема, радови и остали	0	0	3.300.000
Документација	125.000	165.000	150.000	Документација	100.000	100.000	100.000	Документација	25.000	25.000	25.000	Документација	0	40.000	25.000
УКУПНО	125.000	10.665.000	10.950.000	УКУПНО	100.000	9.100.000	6.100.000	УКУПНО	25.000	1.525.000	1.525.000	УКУПНО	0	40.000	3.325.000
НАПОМЕНА: Планирано је осигурање 71 путних прелаза. Прва година улагања се односи на прикупљање неопходне документације и припреме за осигурање у наредне двије године.				НАПОМЕНА: Планирано је осигурање 50 путних прелаза. Прва година улагања се односи на прикупљање неопходне документације и припреме за осигурање у наредне двије године. Друга година планира се осигурати 30 путних прелаза а у трећој години још 20 путних прелаза уз наставак прикупљања неопходне документације.				НАПОМЕНА: Планирано је осигурање 10 путних прелаза. Прва година улагања се односи на прикупљање неопходне документације и припреме за осигурање у наредне двије године. Друга година планира се осигурати 5 путних прелаз а у трећој години још 5 путних прелаз а уз наставак прикупљања неопходне документације.				НАПОМЕНА: Планирано је осигурање 11 путних прелаза. Прва и друга година улагања се односи на прикупљање неопходне документације и припреме за осигурање у трећој години. Ова дионица захтјева и комплетну електрификацију, па тек након одрађених свих радова слиједи осигурање путних прелаза. Планирано осигурање након свих горе наведених радова и прикупљене неопходне документације очекује се у трећој години инвестиције. Укупно 11 путних прелаза.			

Извор: ЈП ЖР

Прилог број 10

Фазе у процесу инвестиционих активности на прелазу Тринаестица, Приједор
(СС и полубраници)

Процедура је текла следећим током:

- пројектним задатком рађеним од стране ЖРС,
- у мају 2012. године склапа се Уговор за израду главног пројекта за осигурање путног прелаза на износ од 5.950 КМ, потом се приступа изради главног пројекта
- слиједи Уговор о извршењу услуге израде УТУ уз могућност прибављања свих потребних сагласности - октобар 2012. године,
- потом дорада и допуна УТУ услова
- слиједи у јануару 2013. године прва наруџбеница на 600 КМ,
- Извјештај о екстерној ревизији
- Грађевинска дозвола за осигурање предметног путног прелаза дата је рјешењем Министарства за просторно уређење, грађ. и екологију децембра 2014. године
- плаћен преостали дио рачуна из 2013. године на износ 1.190 КМ
- у августу 2016. године уговора се набавка радова за изградњу темеља за кућицу путног прелаза, постоље полубраника и стуба цестовног сигнала
- уговарају се услуге царине
- јула 2016. године уговара се донација и доноси Одлука о прихватању донације опреме
- септембра 2016. године иде Одлука о покретању поступка јавне набавке
- трошкови царина за донирану опрему улазе у вриједност инвестиције
- Наруџбеница број 185 од 02.09.2016 године, Одлука о покретању поступка јавне набавке број V-5.15202/16 од 01.09.2016
- септембар 2016. године по Уговору о донацији услуга Монтажа АЖД Праха - износ подијељен на прелаз Љеб и прелаз Тринаестица
- септембар 2016. године Уговор о вршењу стручног надзора, сагласан директор
- приспио Извјештај стручног надзора
- септембра 2017. године дата наруџбеница за Израду елабората ЗОП
- приспио Елаборат
- извршено геодетско снимање септембра 2017. године - Геоцентар Бања Лука.
- извршено снимање изведеног стања октобар 2017. године, Гео-центар Бања Лука

- новембар/децембар 2017. године вршено геодетско мјерење водова (потврда Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Бања Лука, Подручна јединица Приједор)
- плаћене таксе
- наруџбеница за Услугу вршења техничког прегледа изведених радова, септембар 2017. године – ИУГЕРС.
- слиједи Пројекат изведеног стања, Листови грађевинског дневника и пратећа инвестициона документација
- Употребна дозвола, односно Рјешења Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију Бања Лука, септембар 2018. године.
- Записник о колаудацији и активирање инвестиције април 2019. године.

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 11

Фазе у процесу инвестиционих активности на прелазима Расадник, Добој (свјетлосно-звучна сигнализација) и Инцел, Бања Лука (свјетлосна сигнализација и полубраници)

Процедура је текла следећим током:

- ова два прелаза су рађена у склопу реализације пројекта „Модернизација система сигнализације и телекомуникација на дионици Добој-Бања Лука“ обављене у оквиру Уговора ЕБРД и ЕИБ (Banks loan project PS03/2014. јули 2015. године) од стране БХЖЈК и ЖРС као инвеститора и извођача АЖД Праха - Чешка Република. Избор Извођача, јавна набавка, се водила преко БХЖЈК ПИУ према правилима ЕБРД-а, уз међународног консултаната/надзор. Извођач је према уговору имао обавезу исходавања и плаћања неопходних дозвола за почетак извођења радова, из тог разлога нису приказани одређени рачуни, који прате израду поједине документације. Поједини извјештаји, као што су Геодетско мјерење водова и томе слично су збирни у оквиру читавог пројекта.
- Услуге Консултаната – надзора на пројекту је вршио Aecom Inocsa – Шпанија по Уговору из фебруара 2013. године
- слиједи Пројектни задатак
- Урбанистичко технички услови за прелаз Расадник и прелаз Инцел
- Главни пројекти за осигурање прелаза Расадник и Инцел
- потом Извјештај о извршеној ревизији пројеката, Елаборат ЗОП-а, Грађевинска дозвола која је дата рјешењем Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију број марта 2016. године и измијена рјешењем децембра 2017, године
- слиједи Мјерни протоколи, Пројекат изведеног стања и Завршни извјештаји надзора
- Употребна дозвола издата Рјешењем маја 2019. године од Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију
- Атестно-техничка документација (грађевински дневник, мјерни протоколи...)
- Записник о колаудацији.

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 12

Табела 14 - Разлика у времену имплементације инвестиционих пројеката проузрокована одредбама Закона о грађењу Републике Српске

Неопходна документација	Закон о грађењу РС	Вријеме исходавања документације
Пројектни задатак	х	1 мјесец
Набавка урб-тех услова	х	3-4 мјесеца
Израда урбинстичко технички услови	х	3-6 мјесеци
Локацијски услови	х	15 дана уз све сагласности надлежних институција
Набавка услуге израде главног прој.	х	1-4 мјесеца
Главни пројекат	х	1-4 мјесеца
Интерна ревизија	х	15 дана
Против пожарна сагласност	х	15 дана
Набавка услуге екстерне ревизије	х	1-3 мјесеца
Екстерна ревизија	х	15 дана - 1,5 мјесеци
Грађевинска дозвола	х	15 дана при придоношењу комплетних доказа
Правоснажност грађ. дозволе да би се извођач могао увести у градилиште	х	30 дана
Набавка уређаја	х	2-4 мјесеца
Набавка услуге извођача	х	2-4 мјесеца
Набавка услуге надзора	х	1-2 мјесеца
Пријава градилишта и формирање записника о исколчењу објекта	х	15 дана
Извођење радова	х	20-30 дана
Пројекат изведеног стања	х	15 дана
Пуштање уређаја у пробни рад	х	до отклањања неправилности до 6 мјесеци
Против пожарна сагл. на изведено ст.	х	15 дана
Набавку услуге геометра	х	30 дана
Упис каблова у катастар	х	до 30 дана
Сагласности инстит. из УТУ на изведено стање	х	1-2 мјесеца
Употребна дозвола	х	15 дана у случају да је документација комплетна
Пуштање уређаја у рад	х	15 дана од употребене дозволе
Колаудација	х	1 мјесец од завршетка комплетног процеса

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 13

**Табела 15 - Понашање учесника у саобраћају на прелазима
(узорак 10 прелаза, 7 дана, 24 сата)**

Прелаз са браницима/полубраницима, свјетлосном и звучном сигнализацијом када је уређај активан		Број возача	%
1	Возило се зауставља испред прелаза и чека да се прелаз ослободи	1.335	80%
2	Возило прелази преко прелаза након свјетлосног и звучног упозорења или спуштања браника	344	20%
УКУПНО		1.679	100%

Пјешаци прелазе преко прелаза након свјетлосног и звучног упозорења или спуштања браника	128
Бициклисти прелазе преко прелаза након свјетлосног и звучног упозорења или спуштања браника	41
Одустали	13

Извор: ЈП ЖРС

Прилог број 14

Слика 1 - Троугао прегледности није присутан (Модрича 47+961 Брвно Весићи)



Извор: Анкетни упитник Модрича

Слика 2 - Нагиб приступног пута -30° (Добој 15+853 Љескове Воде)



Извор: Анкетни упитник Добој

Слика 3 - Раздаљина до сусједног прелаза 126 м (Приједор 55+971 Копривна - Гербер)



Извор: Анкетни упитник Приједор

Слика 4 - Угао укрштања 30° (Бања Лука 105+196)



Извор: Анкетни упитник Бања Лука

Прилог број 15

Слика 5 - Ванредни догађај са повређеним лицима у путничком аутомобилу прелаз у месту Прљуговац (Приједор) – недостатна саобраћајна сигнализација



Извор: ЈП ЖРС

Слика 6 - Прелаз Прљуговци



Извор: Анкетни упитник Града Приједор