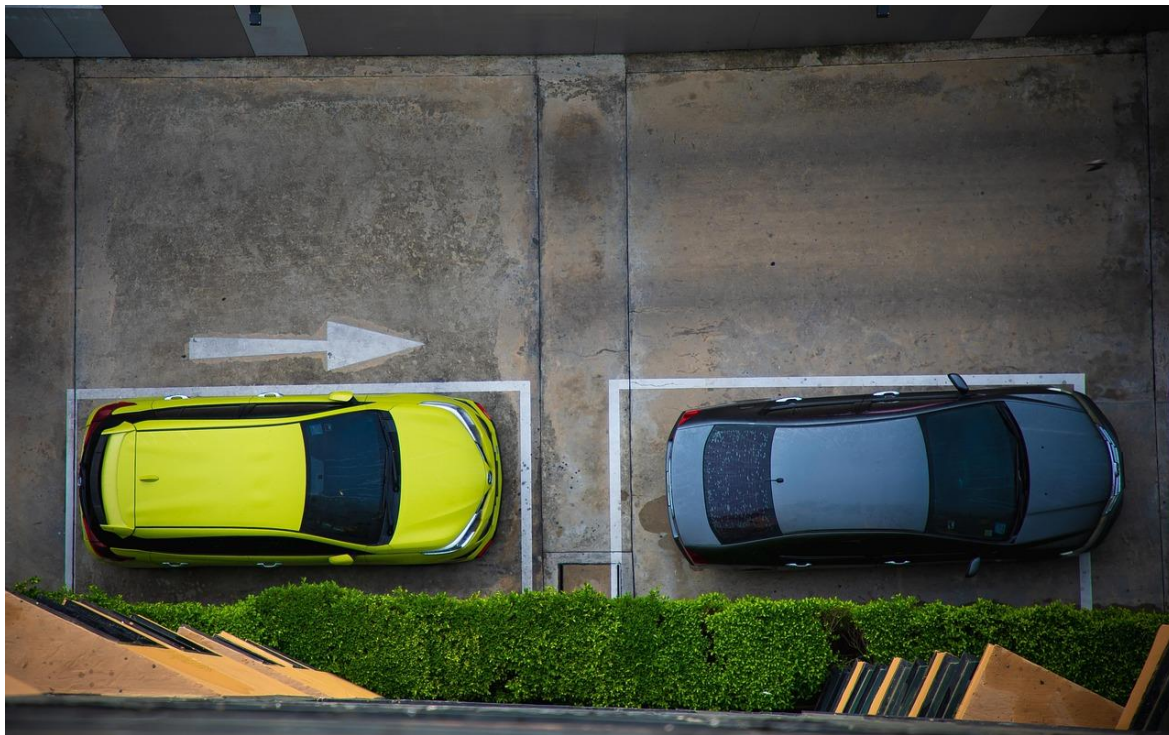




**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс: +387(0)51/493-556
е-mail: revizija@gsr-rs.org



Извјештај ревизије учинка
УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПАРКИРАЛИШТИМА И ГАРАЖАМА

Број: РУ 002-24

Бања Лука, децембар 2025. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ.....	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД.....	7
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	7
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	8
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије	8
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	8
1.3.2. Извори ревизијских доказа	9
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	10
1.3.4. Критеријуми ревизије	11
1.4. Садржај и структура извјештаја	11
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	13
2.1. Карактеристике предмета ревизије	13
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	13
2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије	13
3. НАЛАЗИ.....	15
3.1. Регулаторне, институционалне и организационе претпоставке	15
3.1.1. Испуњеност претпоставки за ефикасно управљање ЈПГ	15
3.1.2. Стратешка и планска документа ЈЛС у области управљања ЈПГ	16
3.1.3. Акти ЈЛС који третирају управљање ЈПГ	17
3.1.4. Организација управљања ЈПГ у ЈЛС	18
3.1.5. Планирање и извјештавање о управљању ЈПГ	20
3.2. Мјере и активности на управљању јавним паркиралиштима	23
3.2.1. Мјере и алати за управљање јавним паркиралиштима и гаражама.....	23
3.3. Финансирање управљања јавним паркиралиштима и гаражама	27
3.3.1. Начин формирања цијена	27
3.3.2. Приходи и расходи управљања јавним паркиралиштима и гаражама.....	29
4. ЗАКЉУЧЦИ	33
5. ПРЕПОРУКЕ.....	36
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....	38

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПАРКИРАЛИШТИМА И ГАРАЖАМА

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 јавним паркиралиштима и гаражама“.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита да ли јединице локалне самоуправе ефикасно управљају јавним паркиралиштима и гаражама и да се на основу проведеног испитивања понуде препоруке чијом имплементацијом од стране једница локалне самоуправе би се омогућило ефикасније управљање јавним паркиралиштима и гаражама.

Овом ревизијом учинка обухваћене су јединице локалне самоуправе Град Бања Лука, Град Бијељина, Град Добој, Град Градишка и Општина Источно Ново Сарајево. Ревизија обухвата временски период од четири године и то од 2021. до 2024. године. У циљу бољег сагледавања и разумијевања одређених проблема и прибављања довољних и одговарајућих ревизијских доказа, у појединим аспектима испитивања су вршена и у текућој 2025. години.

Проведена ревизија је показала да јединице локалне самоуправе не управљају јавним паркиралиштима и гаражама 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 субјектима који су обухваћени ревизијом. На Нацрт извјештаја примједбу је доставио Град Градишка, која је дјелимично прихваћена.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којима 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 јединицама локалне самоуправе. Имплементацијом ових препорука могуће је унаприједити ефикасност управљања јавним паркиралиштима и гаражама.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу мр Бојан Драгишић, вођа ревизорског тима, мр Ангелика Кос Божић, Зоран Пајчин, чланови ревизорског тима.

Главни ревизор

Божана Трнинић с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
ГСР ЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПУГЕ	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију
ЗоКД	Закон о комуналним дјелатностима
ЗоУПГ	Закон о уређењу простора и грађењу
ЗоБС	Закон о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске
ЗоОБС	Закон о безбједности саобраћаја на путевима Босне и Херцеговине
ЗоЛС	Закон о локалној самоуправи
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈП	Јавно предузеће
КМ	Конвертибилна марка
ЈПГ	Јавна паркиралишта и гараже
ЛСИ	Лица са инвалидитетом

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.

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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 подразумијева 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 подразумијева 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 орјентисаним 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 подразумијева 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 јавним паркиралиштима и гаражама“.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита да ли ЈЛС ефикасно управљају ЈПГ и да се на основуведеног испитивања понуде препоруке чијом имплементацијом од ЈЛС би се омогућило ефикасније управљање ЈПГ.

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

- Анализом релевантних прописа, ревизија је утврдила да постоји низ елемената битних за управљање јавним паркиралиштима и гаражама који нису прописани, као што су: дефиниција, врсте и категорије и стандарди услуге, димензије паркинг мјеста, број и распоред мјеста за лица са инвалидитетом и друге повлаштене категорије корисника, уједначене санкције за прекршаје у вези са јавним паркиралиштима и гаражама.
- Заједничка карактеристика свих аката донесених од стране јединица локалне самоуправе је да су биле фокусиране искључиво на јавна паркиралишта и гараже на којима се врши наплата, док су се незнатно бавиле питањима управљања јавним паркиралиштима и гаражама на којима јединице локалне самоуправе не врше наплату.
- Јединице локалне самоуправе су у посматраном периоду на различите начине управљале паркиралиштима под наплатом, а у оквиру изабраног узорка заступљени су различити начини управљања (организациона јединица у оквиру локалне управе, јавно предузеће, привредно друштво чији оснивач није јединица локалне самоуправе). Без обзира на начин организовања, управљање јавним паркиралиштима и гаражама се углавном сводило на наплату и контролу наплате паркинга.
- Као основа за планирање активности нису узимани у обзир показатељи без којих није могуће ефикасно управљање јавним паркиралиштима и гаражама, док извјештавање о управљању јавним паркиралиштима и гаражама или не постоји или је оријентисано искључиво на показатеље наплате и проведене мјере контроле на паркиралиштима под наплатом.
- Стање јавних паркиралишта карактеришу недостаци као што су неадекватно стање подлоге, недостатак хоризонталне и вертикалне сигнализације, који се одражавају и на ефикасност управљања.
- Систем праћења стања, искоришћености капацитета и прикупљања података о показатељима коришћења јавних паркиралишта и гаража, укључујући и податке о приходима и расходима, није био успостављен на нивоу довољном за доношење управљачких одлука.
- За разлику од међународне праксе, у Републици Српској није законски одређен број, распоред, димензија и позиција паркинг мјеста за лица са инвалидитетом. Стога су идентификоване и различите праксе у јединицама локалне самоуправе. Преовлађујућа пракса је да се та мјеста не обиљежавају организовано, већ се то радило углавном на захтјев удружења или појединаца за појединачне локације.
- Приликом обиљежавања мјеста резервисаних за лица са инвалидитетом, није се водило рачуна о њиховом распореду, тако да је честа појава да и на многим јавним паркиралиштима већег капацитета недостају мјеста резервисана за ову категорију. Остале повлаштене категорије карактерише изражена разлика између јединица локалне самоуправе око прописаних повластица.

- Промјене цијена паркирања су вршене без провођења потребних и прописаних процедура предвиђених Законом о комуналним дјелатностима. Приједлози за повећање цијена паркирања нису садржавали разлоге и мотиве за повећање цијена као и анализу друштвене, економске, финансијске и социјалне оправданости повећања цијена.
- Усљед различитих начина организовања управљања јавним паркиралиштима и гаражама, али и разликама у уговарању повјеравања ове комуналне дјелатности даваоцима комуналне услуге, праксу сваке од јединица локалне самоуправе из узорка карактерише различит приступ и третман прихода и расхода.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ове ревизије је да јединице локалне самоуправе не управљају јавним паркиралиштима и гаражама на ефикасан начин. Поред основног утврђени су и сљедећи закључци:

- Важећи правни оквир не представља довољан основ за ефикасно управљање јавним паркиралиштима и гаражама у јединицама локалне самоуправе;
- Јединице локалне самоуправе нису успоставиле ефикасан систем планирања, праћења, извјештавања и надзора над управљањем јавним паркиралиштима и гаражама. Такође, нису успостављене потпуне и поуздане евиденције о броју и капацитетима јавних паркиралиштима на територији ЈЛС;
- Јединице локалне самоуправе на различите начине организују управљање јавним паркиралиштима и гаражама, које одражавају и разлике у ефектима;
- Приступ дефинисању повлашћених категорија корисника јавних паркиралишта, заснован искључиво на актима ЈЛС и без обавезујућих стандарда, доводи до неуједначености, неправилности и ризика од злоупотребе ограниченог јавног простора;
- Јединице локалне самоуправе нису обезбиједиле формирање цијена комуналне услуге паркирања на јавним паркиралиштима у складу са одредбама Закона о комуналним дјелатностима, нити су успоставиле поуздан систем евиденције прихода и расхода по том основу.

На основу презентованих налаза и утврђених закључака, ревизија даје препоруке јединицама локалне самоуправе у складу са њиховим улогама, надлежностима и одговорностима.

У циљу ефикасног управљања јавним паркиралиштима и гаражама, потребно је да јединице локалне самоуправе:

- У сарадњи са Савезом општина и градова Републике Српске и надлежним министарствима (Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију и Министарство саобраћаја и веза) покрену иновирање правног оквира у циљу ефикасног управљања јавним паркиралиштима и гаражама;
- Успоставе систематско и континуирано праћење стања и искоришћености капацитета јавних паркиралишта и гаража;
- Успоставе поуздане евиденције капацитета јавних паркиралишта и гаража, као и прихода и расхода везаних за управљање јавним паркиралиштима и гаражама;
- Начин организовања и предузимање мјера и активности на унапређењу управљања јавним паркиралиштима и гаражама заснивају на претходним анализама друштвене, економске и финансијске оправданости.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Управљање јавним паркиралиштима и гаражама представља важан сегмент урбаног саобраћаја и јавне инфраструктуре у Републици Српској (у даљем тексту РС), гдје се градови и поједине општине суочавају са порастом броја регистрованих возила, што директно повећава притисак на ограничене урбане просторе. Број регистрованих путничких моторних возила у РС је у периоду 2021-2024 године повећан за више од 40.000 возила а повећање броја расположивих паркинг мјеста није пратило тај темпо раста. Растући број моторних возила, убрзана урбанизација и дневне миграције становништва (нпр. из приградских насеља ка центрима за посао, образовање или услуге), ограничени просторни капацитети и потреба за очувањем квалитета урбаног простора чине управљање јавним паркиралиштима и гаражама (у даљем тексту ЈПГ) битним за одрживи развој јединица локалне самоуправе (у даљем тексту ЈЛС) у РС. Ови изазови су посебно изражени у централним градским зонама, гдје се развој инфраструктуре није ускладио са савременим потребама, што доводи до недостатка паркинг мјеста и паркирања на тротоарима или зеленим површинама.

Расположивост јавног простора за паркирање (број паркинг мјеста), нарочито у близини објеката административног (нпр. републичке и локалне управе), привредног (трговински центри, пословни комплекси), образовног (универзитети, школе), културног (музеји, позоришта) и забавног карактера (угоститељски и спортски објекти), као и у непосредној близини стамбених зграда, те услови и начин њиховог коришћења и одржавања од посебног су значаја за свакодневно функционисање становника. ЈЛС у РС кроз разне модалитете управљају овим просторима који су суочени са проблемима попут неадекватног одржавања (оштећене површине, недостатак освјетљења) и различитих тарифних приступа (од бесплатног паркирања у периферним зонама до високих тарифа у центрима). Доступност, приступ и квалитет ЈПГ значајно утичу на кретање, удобност и задовољство становника и посјетилаца једног града.

Са друге стране, недостатак паркинга продужава вријеме тражења мјеста, што доводи до кашњења на посао или састанке, односно смањује ефикасност у обављању текућих активности и несметаном одвијању живота у урбаним центрима. Неуређена паркиралишта и возила паркирана на пјешачким стазама повећавају ризик од саобраћајних незгода, што посебно угрожава рањиве групе попут дјеце и старијих особа. Неефикасно управљање ЈПГ подстиче непоштовање Закона о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске (у даљем тексту ЗоБС), Закона о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини (у даљем тексту ЗоОБС) и комуналних прописа, повећавајући потребу за казнама и интервенцијама комуналне полиције док грађани плаћају више кроз казне или алтернативне трошкове. Исто тако, неефикасно управљање јавним паркиралиштима повећава непотребно кружење возила у потрази за мјестом, чиме се повећава емисија угљен диоксида и других штетних гасова. У РС, ово може кумулативно допринијети годишњој емисији од неколико хиљада тона што доприноси нарушавању животне средине.

У многим градовима РС, нарочито у централним градским зонама, потражња за паркиралиштем значајно превазилази расположиве капацитете. Истовремено, неадекватно планирање капацитета (недостатак студија утицаја на саобраћај приликом изградње нових објеката), различити тарифни приступи (од 0,50 КМ/сат у периферним до 2 КМ/сат у центру) и недовољна примјена савремених технологија (као што су сензори за слободна мјеста, мобилне апликације за плаћање или паметни семафори) често доводе до неравномјерног оптерећења, смањене доступности и неефикасног коришћења постојећих капацитета. Сезонски фактори, попут повећаног доласка туриста или дневних миграција, стварају додатни притисак на ограничене капацитете ЈПГ.

Оваква ситуација негативно утиче не само на возаче, већ и на функционисање јавног превоза (кашњења у планираним распоредима вожње јавног превоза због гужви у саобраћају), пјешака (смањен простор за кретање због непрописно паркираних возила) и других учесника у саобраћају док недостатак интеграције са јавним превозом (нпр. „park and ride“ системи) додатно погоршава проблем.

Основно питање у дијелу који се односи на јавни простор за паркирање возила је како у околностима интензивних захтјева за мобилношћу, на ограниченом простору, укључујући ограничени капацитет постојећег простора за паркирање возила, обезбиједити да сегмент саобраћаја који се односи на услугу паркирања боље функционише. Другим ријечима, како створити услове да се квалитет услуге паркирања возила (доступност, безбједност, близина паркинг мјеста), уз прихватљиву накнаду, подигне на виши ниво и тиме приближи квалитету који одговара захтјевима (потребама) грађана.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ревизије којим се бавила ова ревизија учинка је управљање ЈПГ у ЈЛС.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита да ли ЈЛС ефикасно управљају ЈПГ и да се на основуведеног испитивања понуде препоруке чијом имплементацијом од ЈЛС би се омогућило ефикасније управљање ЈПГ.

Приступ ревизији првенствено представља системски приступ, док се у појединим питањима ревизија базирала на приступу оријентисаном на резултат. На тај начин су се испитале активности ЈЛС у управљању паркиралиштима и јавним гаражама и њихов утицај на стационарни саобраћај и очекивања грађана и пословне заједнице.

Ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

Да ли ЈЛС управљају ЈПГ на ефикасан начин?

У оквиру овог основног питања, ревизија је испитивања усмјерила на сљедећа питања:

1. Како испуњеност претпоставки утиче на управљање јавним паркиралиштима?
2. Да ли се провођењем мјера и активности управљача обезбјеђује ефикасно управљање паркиралиштима?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

У овом поглављу представљени су обим ревизије и ограничења, извори ревизијских доказа, методе прикупљања и анализе ревизијских доказа и критеријуми ревизије.

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Уважавајући улоге, надлежности и одговорности кључних актера у области управљања ЈПГ дефинисане Законом о комуналним дјелатностима (у даљем тексту ЗоКД), субјекти који су били обухваћени овом ревизијом су ЈЛС, док су подаци и информације прикупљани у јавним предузећима (у даљем тексту ЈП) и привредним друштвима којима су повјерени одређени послови управљања јавним паркиралиштима и гаражама.

Ревизија је у институционално-организационом смислу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности институција надлежних за управљање ЈПГ.

У овој ревизији учинка испитивало се планирање управљања ЈПГ у контексту броја и садржаја програмско-планских докумената и њихове заснованости на утврђеним потребама корисника и исказаним опредјељењима, као и у контексту планирања финансијских средстава потребних за одржавање и проширење капацитета паркинг простора. Испитивањима су обухваћени начин и поступци институција у праћењу

искориштености капацитета, рјешавању проблема прекапацитираности у појединим зонама, те вођење евиденција и база података, као и извјештавање о оствареним резултатима и уоченим ризицима и изазовима.

Детаљнија испитивања су вршена у пет ЈЛС³. Критеријуми за избор узорка су били:

- постојање ЈП на подручју ЈЛС којем је повјерено управљање паркиралиштима;
- број јавних паркинг мјеста под наплатом (повећање или смањење броја мјеста);
- тренд броја регистрованих возила и
- остварени приходи од паркирања на јавним паркиралиштима.

Временски обухват ревизије је четири године и то од 2021. до 2024. године. Детаљнијим испитивањима била је обухваћена 2024. година, с тим да у циљу бољег сагледавања и разумијевања одређених проблема и прибављања довољних и одговарајућих ревизијских доказа, у појединим аспектима испитивања су вршена у текућој 2025. години, као и изван дефинисаног четворогодишњег периода у складу са конкретним потребама и ревизијским питањима. Овако дефинисан временски обим ревизије је био адекватан за давање одговора на постављена питања, те доношење поузданих закључака и давање препорука чијим провођењем је могуће унаприједити пружање услуга у области стационарног саобраћаја.

Управљање ЈПГ је генерално испитивано у оквиру сагледавања испуњености системских претпоставки за функционисање ЈПГ, укључујући регулаторне, организационе и управљачке претпоставке, као и сагледавање планирања и извјештавања у области управљања ЈПГ.

Имајући у виду наведено, утврђени временски обим ревизије је био довољан за објективно сагледавање начина функционисања ЈПГ, идентификовање недостатака у његовом функционисању, као и за доношење поузданих закључака и давање препорука чијим провођењем је могуће обезбиједити ефикасније управљање ЈПГ.

Ревизија се није бавила питањима усклађености управљања ЈПГ са прописима и поступањем надлежних институција у појединачним случајевима пружања услуга, осим у дијелу и на начин који је у складу са приступом ревизији и у вези је са ефикасношћу пружања тих услуга. Такође, ревизија се није бавила управљањем појединачним гаражама у власништву ЈЛС, из разлога што је њихов утицај на област паркирања и стационарног саобраћаја незнатан.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупљени су од институција/предузећа обухваћених ревизијом: ЈЛС и ЈП којима је повјерено управљање ЈПГ. Извори ревизијских доказа у наведеним институцијама су:

- Стратешки, програмско-плански и други документи ЈЛС релевантни за управљање јавним паркиралиштима и гаражама, те извјештаји и информације о њиховој реализацији;
- Законски и подзаконски прописи релевантни за управљање јавним паркиралиштима и гаражама;
- Акти ЈЛС релевантни за управљање јавним паркиралиштима и гаражама;
- Уговори, споразуми, меморандуми и слични документи закључени између институција у контексту управљања јавним паркиралиштима и гаражама;

³ Градови Бањалука, Бијељина, Добој, Градишка, Источно Сарајево (општина Источно Ново Сарајево).

- Базе података, евиденције, подаци и информације ЈЛС о наплати паркинга, текућем и инвестиционом одржавању јавних паркиралишта;
- Годишњи програми и планови рада ЈЛС, односно надлежног Одјељења и/или јавног предузећа коме је повјерено управљање јавним паркиралиштима;
- Годишњи извјештаји о раду ЈЛС, односно надлежног Одјељења и/или ЈП којима је повјерено управљање јавним паркиралиштима;
- База података, евиденције, подаци и информације о извршеним комунално-инспекцијским надзорима, капацитетима јавних паркиралишта и гаража;
- Цјеновници услуга паркирања и документација о поступку и начину утврђивања цијена;
- Радно-консултативни састанци са представницима привредних субјеката којима је повјерено управљање ЈПГ.
- Истраживања и анализе надлежних институција о стању и изазовима у области комуналне дјелатности ЈПГ.

Такође, извори ревизијских доказа били су научни и стручни радови из области саобраћаја и комуналних дјелатности, проведене ревизије учинка на сличну тему, релевантна истраживања у форми студија и публикација међународних и других организација.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављени су на следеће начине:

- Инспекцијом – прегледом документације;
- Идентификацијом и анализом стратешких и програмско-планских докумената, те информација и извјештаја о њиховој реализацији;
- Анализом законских и подзаконских прописа, укључујући и акте које су доносили органи ЈЛС;
- Интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом;
- Упитницима;
- Радно-консултативним састанцима са представницима заинтересованих страна;
- Идентификацијом и мапирањем процеса, поступака и процедура;
- Прегледом база података, информационих система и евиденција;
- Аналитичким поступцима;
- Студијама случаја;
- Прегледом извјештаја о ревизији учинка других врховних ревизорских институција, студија, публикација, стручних и научних радова из области управљања стационарним саобраћајем.

Анализа и вредновање прикупљених ревизијских доказа извршена је примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка, а примјерено врсти и карактеру предмета ревизије и расположивим подацима и информацијама:

- Квалитативна анализа садржаја документације, интервјуа;
- Анализа законских и подзаконских прописа;
- Аналитички поступци;
- Компаративне методе;
- Методе статистичке анализе;
- Анализе студија случаја;
- Методе анализе и синтезе;
- Методе индукције и дедукције;
- Друге методе примјерене врсти прикупљених података и информација.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије су формиран у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који се испитује и питања на које треба одговорити. Кључни критеријуми проистичу из исказаних стратешких опредјељења и законских и подзаконских аката који се односе на комуналне дјелатности и управљање ЈПГ.

Критеријуми који су се користили током провођења главне студије су:

- У правном оквиру управљање јавним просторима за паркирање возила је јасно дефинисано;
- Политике паркирања креирају се у циљу побољшања приступачности градским зонама за пословне и комерцијалне сврхе;
- Мјере и активности ЈЛС омогућавају ефикасније управљање, функционалност и доступност јавних паркиралишта и гаража;
- Паркинг мјеста су доступна и безбједна за лица са инвалидитетом и друге посебне и рањиве групе грађана;
- Повећава се број уређених јавних паркиралишта;
- Цијене коришћења паркинг мјеста формирају се у складу са прописаним поступцима уз претходне анализе друштвене и економске оправданости;
- Базе података и евиденције о стационарном саобраћају су јединствене, потпуне, ажурне, поуздане и омогућавају креирање извјештаја и информација о стању, изазовима и оствареним резултатима;
- Извјештавање о стању стационарног саобраћаја је благовремено, поуздано и оријентисано на резултате, те садржи све информације које су неопходне доносиоцима одлука;
- Расположиве базе података, информације и извјештаји се користе за доношење одлука у циљу унапређења ефикасности стационарног саобраћаја;
- Утврђене добре праксе.

1.4. Садржај и структура извјештаја

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

- 1 **Увод** – основни разлози због којих се Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: ГСРЈС РС) определијелила да проведе ревизију о управљању јавним паркиралиштима и гаражама. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, обим и ограничења ревизије, изворе и методе прикупљања и анализе ревизорских доказа, те критеријуми ревизије.

- 2 Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за управљање ЈПГ.
- 3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
- 4 Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
- 5 Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране ЈЛС треба да обезбиди ефикасније управљање јавним паркиралиштима и гаражама.

Уз овај извјештај ревизије учинка дати су прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Релевантним прописима, првенствено Законом о комуналним дјелатностима (у даљем тексту ЗоКД), се изричито наводи да је управљање јавним просторима за паркирање возила комунална дјелатност од посебног јавног интереса.

Организовано обављање комуналних дјелатности обезбјеђује ЈЛС на основу ЗоКД, а детаљније услове прописује актима које доносе органи ЈЛС. Овим актима се утврђују услови, начин коришћења, организација, начин наплате и контроле паркирања возила на јавним паркиралиштима и гаражама (у даљем тексту ЈПГ) на подручју ЈЛС.

Осим организационе јединице унутар управе ЈЛС, управљање паркиралиштима може да се повјери и ЈП чији је оснивач ЈЛС или другом привредном субјекту, а које је дужно да ту дјелатност обавља у складу са Законом и другим прописима.

Управљање јавним просторима за паркирање возила обухвата одржавање, чишћење, постављање сабраћајне сигнализације на јавним површинама или објектима изграђеним за паркирање моторних возила, као и уклањање, премјештање и блокирање непрописно паркираних возила⁴.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Уважавајући улоге, надлежности и одговорности актера у области управљања јавним простором за паркирање дефинисане ЗоКД, субјекти који имају кључну улогу су: ЈЛС и ЈП или привредна друштва којима је уговором повјерено управљање ЈПГ.

Орган ЈЛС надлежан за комуналне послове прати обављање комуналних дјелатности и спровођење ЗоКД, других прописа и општих аката из области комуналних дјелатности. Управни надзор над примјеном ЗоКД и прописа донесених на основу ЗоКД врши Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију.

ЗоКД је предвиђено да ЈЛС својим актима детаљније прописује услове и начин обављања ове комуналне дјелатности те осигурава материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката.

Комунално-инспекцијски надзор над примјеном прописа којима се уређује одржавање и коришћење јавних простора за паркирање возила врши комунална полиција ЈЛС. По указаној потреби или на захтјев комуналне полиције инспекцијски надзор може извршити и друга инспекција.

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије

Законски оквир који је релевантан за комуналне дјелатности и управљање ЈПГ чине ЗоКД, Закон о локалној самоуправи (у даљем тексту ЗоЛС), Закон о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске, Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима Босне и Херцеговине, Закон о уређењу простора и грађењу (у даљем тексту (ЗоУПГ) и други прописи од значаја за комуналне дјелатности и управљање ЈПГ.

ЗоКД уређују се комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања.

⁴ Закон о комуналним дјелатностима (Службени гласник Републике Српске 124/11, 100/17)

ЗoЛC, између осталог, уређују се послови локалних самоуправа, а који се односе на уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, давање сагласности на цијене комуналних услуга и надзор над обављањем комуналних дјелатности.

ЗoБC и ЗoОБC, између осталог, уређују се управљање безбједношћу саобраћаја, финансирање и праћење безбједности саобраћаја, саобраћајна сигнализација и опрема пута, саобраћајна правила, посебне мјере безбједности, обавезе у случају саобраћајне незгоде, као и паркирање возила и посебне мјере код заустављања и паркирања возила.

ЗoУПГ, између осталог, уређује систем просторног планирања и уређења простора, припрема, израда и доношење докумената просторног уређења, локацијске услове, уређење грађевинског земљишта, издавање дозвола за грађење, врсте и садржај техничке документације, грађење објеката и међусобне односе између учесника у грађењу, употребу и уклањање објеката и легализација објеката.

У складу са ЗoКД, ЈЛС доносе акте којима детаљније уређују управљање ЈПГ, односно начин организовања, формирање цијена и давање сагласности на цијене и вршење надзора над обављањем комуналне дјелатности.

Важна стратешко-развојна, планска и регулаторна документа која се односе на управљање ЈПГ су наведене у Листи референци, која се налази у Прилогу овог Извјештаја.

3. НАЛАЗИ

3.1. Регулаторне, институционалне и организационе претпоставке

3.1.1. Испуњеност претпоставки за ефикасно управљање ЈПГ

С обзиром да су комуналне дјелатности у надлежности ЈЛС, њихово организовање је децентрализовано и остављена је могућност да се свака ЈЛС одлучи за модел организовања који сматра најпогоднијим и најефикаснијим. Стога је прописано да ЈЛС може управљање ЈПГ повјерити ЈП или другим привредним субјектима. Обављање комуналне дјелатности повјерава се ЈП актом о оснивању, а другим предузећима уговором којим се регулишу међусобна права и обавезе у обављању тих дјелатности. Цијеном комуналних услуга обезбјеђују се средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима и тржишним цијенама улазних трошкова. Цијену комуналне услуге, на прописан начин, утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган ЈЛС, односно скупштина ЈЛС.

Орган ЈЛС надлежан за комуналне послове прати обављање комуналних дјелатности и спровођење одредаба ЗоКД, других прописа и општих аката из области комуналних дјелатности. У вршењу инспекцијског надзора, поред овлашћења утврђених прописима о комуналној полицији, комунални полицајац овлашћен је и да контролише одржавање и коришћење и других комуналних објеката и уређаја, као што су јавни простори за паркирање возила, те издаје прекршајни налог за утврђене прекршаје.

ЗоКД је дефинисао управљање јавним просторима за паркирање возила као једну од 17 комуналних дјелатности од посебног јавног интереса. Стога и није било очекивано да овај закон дефинише све неопходне претпоставке за ефикасно управљање ЈПГ, већ да се из прописа којима су регулисане области саобраћаја, грађења или безбједности саобраћаја црпе одредбе које се тичу управљања ЈПГ. Анализом других прописа релевантних за паркиралишта, ревизија је утврдила да постоји низ елемената битних за управљање ЈПГ који нису прописани, као што су:

- Дефиниција, врсте и категорије и стандарди услуге за ЈПГ;
- Димензије паркинг мјеста, број и распоред мјеста за ЛСИ и друге повлаштене категорије корисника;
- Уједначене санкције за прекршаје у вези са ЈПГ.

У важећим прописима није јасно дефинисано шта је јавно паркиралиште, тако да у пракси имамо ситуацију да се само ЈПГ на којима се врши наплата тако третирају. Такође, није дефинисано ни које су то врсте и типови паркиралишта (нпр. улично, ванулично, затворено или отворено), као ни стандарди које је потребно испунити за стављање паркиралишта у употребу (изузев саобраћајне сигнализације).

За разлику од земаља у окружењу, стандардне димензије паркинг мјеста за различите типове и кориснике нису дефинисане законским или подзаконским актима. Правилником о саобраћајним знаковима и сигнализацији на путевима, начину обиљежавања радова и препрека на путу и знаковима које учесницима у саобраћају даје овлаштено лице прописани су само начини обиљежавања мјеста за паркирање возила у циљу означавања простора за паркирање. У пракси се приликом пројектовања и изградње често користе препоруке BAS стандарда, који су усклађени са европским нормама, али и ЈУС стандарди. Ови стандарди су обавезујући кроз локалне прописе и техничке нормативе који се морају поштовати приликом пројектовања и изградње објеката и ЈПГ, али су непознати широј јавности и нису обавезујући када изостаје процес пројектовања и изградње ЈПГ, а што је чест случај када је у питању улично паркирање.

Број и распоред паркинг мјеста за ЛСИ није дефинисан прописима на републичком нивоу, што значи да је свакој ЈЛС остављено на одлуку да ли ће и у којој мјери обезбиједити одређен број паркинг мјеста за ове категорије корисника. Иста је ситуација и са осталим повлашћеним категоријама корисника, као што су труднице, родитељи који превозе дјецу у дјечијим колицима, резервације мјеста и слично.

Санкције за прекршаје у вези коришћења ЈПГ нису универзално прописане, већ је такође остављена могућност ЈЛС да доношењем аката из своје надлежности одлуче које прекршаје ће третирати и са којим висинама казни. Све ЈЛС из ревизорског узорка су својим актима прописале казнене одредбе за повреду услова коришћења ЈПГ и оне се у новчаном износу за физичка лица крећу у распону од 25 до 1.000 КМ. Оно што је карактеристично за све ЈЛС из узорка је да казнене одредбе нису прописане за сваки прекршај понаособ, већ је она иста без обзира на степен и врсту прекршаја. Једини изузетак представља казна за прекршај за паркирање на мјеста означена за ЛСИ, а која је већ прописана ЗоБС.

Због свега наведеног се управљање ЈПГ одвија у условима гдје није јасно дефинисано шта су уопште јавна паркиралишта, врсте и категорије јавних паркиралишта, стандард пружања комуналне услуге на јавним паркиралиштима, број и распоред обиљежених паркинг мјеста за ЛСИ, број и распоред резервисаних паркинг мјеста и паркинг мјеста за кориснике под повлаштеним условима, као и стандарди димензија паркинг мјеста на јавним паркиралиштима.

3.1.2. Стратешка и планска документа ЈЛС у области управљања ЈПГ

У посматраном периоду ЈЛС нису доносиле стратешка документа која су се односила на ЈПГ. Стратешки приступ ЈЛС у области ЈПГ у посматраном периоду карактерисао је синергијски приступ третирања кроз општа стратешко-развојна документа, као што су стратегије развоја ЈЛС или планови одрживе урбане мобилности.

Од пет ЈЛС из узорка, двије ЈЛС (Добој, Источно Ново Сарајево) немају стратешка документа у којима су на било којем нивоу обухваћена ЈПГ, а три ЈЛС (Бањалука, Бијељина, Градишка) су кроз неколико стратешких докумената третирале и одређене проблеме и изазове који се тичу ЈПГ. Као основна улога увођења наплате паркирања истакнут је захтјев за контролисано кориштење простора, које се манифестује кроз омогућавање што већем броју корисника да паркирају возило и ефикасно обаве оно због чега су дошли, с једне стране. С друге стране је истакнута потреба провођења регулативних мјера у стамбеним зонама у којима је присутан проблем паркирања од стране запосленог становништва. На овај начин је цијена паркирања дефинисана као алат за управљање стационарним саобраћајем стимулацијом односно дестимулацијом паркирања у одређеним дијеловима урбаних подручја.

У важећим стратегијама развоја наведених ЈЛС углавном је истицан проблем недостатка паркинг простора, нарочито у централним градским зонама. Сходно томе, као стратешки приоритети су одређивани пројекти са циљем проширења капацитета ЈПГ и изградња нових паркиралишта и гаража у циљу повећања капацитета паркинг простора. Наведени стратешки циљеви нису били операционализовани кроз акционе планове, са јасно одређеним мјерама и активностима, роковима, изворима финансирања и носиоцима активности, те стога нису ни били реализовани у посматраном периоду.

Поред стратегија развоја, поједине ЈЛС (Бањалука, Бијељина, Градишка) су у посматраном периоду израђивале и планове одрживе урбане мобилности. Овим стратешким документима је област управљања ЈПГ била обухваћена доста шире него стратегијама развоја градова, па су поред идентификованих недостатака паркинг простора и потребе за изградњом додатних капацитета истакнути и проблеми обезбјеђивања доступних паркинг мјеста за ЛСИ, потреба за прерасподјелом паркинг простора ради растерећења појединих градских зона. Такође, предвиђене су и мјере

модернизације постојећих капацитета паркиралишта увођењем савремених технологија које би олакшале приступ, анализу искоришћености, надзор и наплату паркинга. У оквиру израде ових докумената рађене су и анализе искоришћености постојећих капацитета и мјерења попуњености и времена задржавања на појединим локацијама. Ове анализе су рађене у краћем временском раздобљу и њихова употребна вриједност је ограничена. Анализа стања и искоришћености капацитета у стратешким документима ЈЛС биле су ограничене и фокусиране искључиво на ЈПГ у систему наплате, не узимајући у обзир ширу и потпунију слику која би управљање ЈПГ посматрала као интегрисани дио урбаних цјелина. У ове анализе нису били укључени подаци о трендовима броја регистрованих ПМВ и њиховим утицајем на потражњу за паркинг простором у урбаним цјелинама, подаци о ЈПГ која нису у систему наплате, паркиралишта са наплатом која нису у власништву ЈЛС, као ни анализе стања урбаног развоја ЈЛС и односа изградње стамбених и пословних објеката и доступности паркиралишта.

Као и у случају стратегија развоја, ни остали стратешки документи који су обухватили активности у вези са ЈПГ углавном нису операционализовали те активности кроз акционе планове и усаглашавање са другим развојним документима ЈЛС, тако да у посматраном периоду није реализовано скоро ништа од идентификованих мјера.

3.1.3. Акти ЈЛС који третирају управљање ЈПГ

У складу са својим овлаштењима, ЈЛС из узорка су детаљније уређивале начин организовања послова комуналне дјелатности управљања ЈПГ доношењем аката у форми правилника и одлука. Акти ЈЛС у овој области су били фокусирани углавном на регулисање наплате паркинга на ЈПГ, на начин да се дефинишу јавни простори на којима се врши наплата паркинга, категорије корисника, организација и начин наплате паркинга, цијене комуналне услуге паркирања, употреба средстава за блокирање и премјештање непрописно паркираних возила и казнене одредбе.

Приликом доношења аката ЈЛС су се најчешће позивале на ЗоКД, ЗоЛС, ЗоОБС и ЗоБС. Поједине ЈЛС (Град Бањалука, Град Добој и Општина Источно Ново Сарајево) су доносиле и локалне одлуке о безбједности саобраћаја на основу којих су доносиле правилнике о условима, начину коришћења, организацији и начину наплате комуналне таксе за паркирање на јавним паркиралиштима.

Заједничка карактеристика свих аката донесених од стране ЈЛС из узорка је да су биле фокусиране искључиво на ЈПГ на којима се врши наплата, док су се мало или нимало бавиле питањима управљања ЈПГ на којима ЈЛС не врши наплату. Изузетак у одређеној мјери представља град Бањалука, који је одлуком о ЈПГ прописао услове за јавне паркинге под наплатом али и за посебна паркиралишта у власништву привредних друштава, правних и физичких лица.

У посматраном периоду ЈЛС су у мањој или већој мјери вршиле измјене аката којима се регулише управљање ЈПГ. Измјене и допуне ових аката су се односиле на промјене у зонирању ЈПГ под наплатом, проширење обухвата ЈПГ под наплатом, промјенама које се тичу казних одредби и прилагођавање правилника и одлука како би се омогућило да се управљање ЈПГ под наплатом повјери привредним субјектима. Заједничка карактеристика свих ЈЛС из узорка је да су мијењале интерну регулативу у дијелу који се тиче цијена комуналне услуге паркирања.

Акти ЈЛС којима се регулише управљање ЈПГ у посматраном периоду су неколико пута мијењани због неусаглашености са Законом о комуналним дјелатностима, након одлука Уставног суда Републике Српске. Поред тога, ревизија је идентификовала још неколико случајева гдје су актима ЈЛС прописиване одредбе које према другим прописима не спадају у надлежност ЈЛС, као што су нпр. процедура издавања знака приступачности за паркирање возила којима управљају или се превозе лица са

инвалидитетом, те одређене казнене одредбе које су већ регулисане другим прописима.

3.1.4. Организација управљања ЈПГ у ЈЛС

Организовано обављање комуналних дјелатности ЈЛС обезбјеђује на основу ЗоКД, а детаљније услове прописује актима којим се утврђују услови, начин коришћења, организација, начин наплате и контроле паркирања возила на ЈПГ. Осим организационе јединице унутар управе ЈЛС, управљање се може повјерити и ЈП чији је оснивач ЈЛС или другом привредном субјекту, које је дужно да ту дјелатност обавља у складу са ЗоКД и другим прописима. ЈЛС су у посматраном периоду на различите начине управљале паркиралиштима под наплатом, а у оквиру изабраног узорка заступљени су различити начини управљања ЈПГ (Табела 1).

Табела 1. Организација управљања ЈПГ у ЈЛС из узорка

УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПАРКИРАЛИШТИМА ПОД НАПЛАТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ							
	ЈЛС	УПРАВЉАЊЕ	КОНТРОЛА	НАПЛАТА	ПРИХОД	ОДРЖАВАЊЕ	
						ТЕКУЋЕ	ИНВЕСТИЦИОНО
1	Бијељина	Јавно предузеће	Јавно предузеће - Комунална полиција	Јавно предузеће	Јавно предузеће	Јавно предузеће	Град Бијељина
2	Градишка	Јавно комунално предузеће	Јавно комунално предузеће - Комунална полиција	Јавно комунално предузеће	Град Градишка	Град Градишка	Град Градишка
3	Источно Ново Сарајево	Привредно друштво	Привредно друштво - Комунална полиција	Привредно друштво	Привредно друштво	Привредно друштво	Општина Источно Ново Сарајево
4	Добој	Привредно друштво	Привредно друштво - Комунална полиција	Привредно друштво	Привредно друштво	Привредно друштво	Град Добој
5	Бањалука	Град Бањалука	Град Бањалука	Град Бањалука	Град Бањалука	Град Бањалука	Град Бањалука

Извор: ГСРЈСПС на основу документације (Уговори, споразуми, одлуке и сл.) ЈЛС.

У Граду Бањалука, Тим за контролу паркинга, који дјелује унутар Одјељења за комуналну полицију, управља, врши контролу и наплату, те текуће и инвестиционо одржавање, а приход од наплате паркинга представља приход буџета ЈЛС. Градови Бијељина и Градишка управљање су повјерили јавном односно јавном комуналном предузећу. У Граду Бијељина приход од наплате паркинга представља приход ЈП које граду мјесечно плаћа комуналну таксу по паркинг мјесту на којем се врши наплата. У Граду Градишка приход од наплате паркинга представља приход ЈЛС, док се комуналном предузећу плаћа мјесечна накнада за обављање ових послова. Град Добој и Општина Источно Ново Сарајево послове управљања ЈПГ су повјерили привредном друштву које није у власништву ЈЛС, провођењем поступка јавне набавке за избор привредног друштва за обављање ових послова. У Граду Добој износ од наплате представља приход ЈЛС, с тим да је уговором дефинисано да максимална вриједност услуга на мјесечном нивоу која се плаћа привредном друштву не може

бити већа од 60% наплаћеног износа, при чему максимална укупна вриједност не може прећи износ процијењене вриједности дефинисане у поступку јавне набавке. У Општини Источно Ново Сарајево комплетан износ од наплате представља приход привредног друштва, које ЈЛС по уговору мјесечно плаћа 2,50 КМ по 1м2 паркинг простора под наплатом. Град Добој је уговорни однос потписао на период од шест мјесеци, а Општина Источно Ново Сарајево на период од 20 година.

У посматраном периоду три ЈЛС из узорка нису мијењале начин управљања, док су Град Добој и Општина Источно Ново Сарајево промијенили начин управљања ЈПГ. Општина Источно Ново Сарајево је до 2022. године контролу и наплату паркинга на јавним паркиралиштима вршила преко Одјељења за комуналну полицију и паркинг простор. Почетком 2022. године је потписан уговор са изабраним привредним субјектом за обављање ових послова. Одјељење за комуналну полицију и паркинг простор и даље врши надзор и контролу у оквиру својих овлашћења.

Град Добој је овлашћења за управљање ЈПГ повјерио Дирекцији за развој и изградњу града Добој. Уговором је дефинисано да Дирекција врши уређење, управљање и кориштење ЈПГ, наплату и евиденцију о наплати, надзор исправности и функционалности хоризонталне и вертикалне сигнализације, стања саобраћајних површина и послове одржавања сигнализације и површина. Након што је у овом ЈП покренут стечајни поступак, управљање паркиралиштима је крајем 2023. године преузео Град Добој, односно Одсјек за управљање јавним паркиралиштима који је основан при Кабинету градоначелника. У првој половини 2025. године наконведеног поступка потписан је уговор са привредним субјектом којем су повјерени послови контроле и наплате паркинга.

Оно што је претходило горе поменутом поступку је анализа коју је израдило Одјељење за стамбено комуналне послове Града Добој која се односи на трошкове и користи у случају повјеравања услуга вршења контроле и наплате паркинг простора предузећу у односу на варијанту да те послове настави обављати Одсјек за управљање јавним паркиралиштима. Са друге стране, Град Бањалука је у склопу захтјева за формирање јавног предузећа за управљање ЈПГ израдио анализу оправданости оснивања истог.

Фокус обје анализе је био на финансијским ефектима, укључујући трошкове плата, закупа и оперативних трошкова, док су процјене базиране на постојећим тарифама, капацитетима паркинга и историјским подацима и ослањају се на ценовнике, остварене приходе из 2024. године.

Обје анализе карактеришу битна ограничења, која се огледају у сљедећем:

- Не помиње се раст цијене паркинга у Граду Добој од најмање 50% у 2025. години, услед чега очекивани приходи од наплате на ЈПГ потенцијално могу бити и већи од пројектованог износа у анализи. Искључивање информације о повећању цијена паркирања на ЈПГ довело је до потпуно погрешног закључка да је финансијски исплативија варијанта да се ови послови повјере привредном друштву;
- Годишњи трошкови Града Добој у случају да се послови повјере привредном друштву су повећани за око 50%, иако дио послова остаје у надлежности Града Добој, што значи да и дио трошкова остаје чиме се повећавају укупни трошкови;
- Нису израђене детаљније SWOT или неке друге анализа којима би се сагледале све предности и недостаци постојећег и предложеног модела организовања управљања ЈПГ;
- Анализе нису разматрале квалитет услуге као ни потенцијална побољшања ефикасности поређењем постојеће и нове организације.

- Анализа за Град Бањалука је претпоставила све параметре исте као у 2024. години уз просто додавање додатних трошкова претпостављеног повећања броја запослених и трошкова закупа простора;
- Није узето у обзир да ће дио послова остати у надлежности запослених у ГУ Бањалука;
- Није анализирано потенцијално повећање рационалности пословања и повећање ефикасности промјенама организације.

3.1.5. Планирање и извјештавање о управљању ЈПГ

Код израде годишњих планова рада, у складу са начином организације управљања ЈПГ, праксу ЈЛС можемо подијелити у три групе. Прву групу чине ЈЛС које су послове наплате и контроле ЈПГ повјериле привредним друштвима (Источно Ново Сарајево и од 2025. године Добој). За њих је карактеристично да нису уговарале обавезу планирања активности послова који су уговорима повјерени привредним друштвима нити су уговориле обавезу привредних друштава да достављају своје планове рада на сагласност или упознавање. Иако је привредним друштвима повјерено само да обављају послове наплате и контроле на ЈПГ, надлежна одјељења у оквиру ЈЛС нису својим плановима рада обухватала активности везане за ЈПГ.

Другу групу чине ЈЛС које су послове наплате и контроле на ЈПГ повјериле ЈП (Градишка, Бијељина и до 2023. године Добој). У овој групи годишње планове рада су израђивала ЈП. Ови планови су као једини параметар садржавали процјену наплате паркинга на ЈПГ. Као и када је наплата повјерена привредним друштвима, надлежна одјељења у оквиру ЈЛС нису својим плановима рада планирала активности везане за ЈПГ.

Пракса треће групе слична је пракси ЈЛС које су ове послове повјериле ЈП, само што умјесто њих послове контроле и наплате обавља Тим за контролу паркинга у оквиру градске управе (Бањалука, у 2024. Добој). Планови рада надлежних организационих јединица ЈЛС садржавали су и друге активности осим контроле и наплате на јавним паркиралиштима, као што су:

- Промјене у тарифним зонама у циљу растерећења ЈПГ у ужим градским зонама,
- Повећање капацитета ЈПГ привођењем намјени неуређених јавних површина које су предвиђене за паркиралишта у планским документима,
- Увођење постојећих ЈПГ у систем наплате,
- Евидентирање запажених карактеристика паркирања и израду приједлога потреба (евидентирање искоришћености капацитета),
- Израду елабората за ЈПГ, режим и тарифе паркинга (анализе постојећих паркиралишта, приједлози мјера за унапређење).

Од планираних мјера реализоване су мјере увођења постојећих јавних паркиралишта у систем наплате у Граду Бањалука, као и помјерање одређених паркиралишта у више зоне наплате, али тек крајем 2025. године. Мјере уређења јавних површина у циљу повећања капацитета ЈПГ нису реализоване, нити се ревизија увјерила да су обезбијеђена средства за ове намјене.

Као основа за планирање активности нису узимани у обзир многи показатељи без којих није могуће ефикасно управљање ЈПГ у урбаним срединама. Прије свега, ниједан од планских докумената ЈЛС у овој области није се бавио питањима пораста броја возила и укључивањем овог показатеља у планирање потреба ЈПГ. Такође, плански документи ЈЛС кроз планирање капацитета паркиралишта нису обухватили податке о ЈПГ која нису у систему наплате. Од ЈЛС из узорка, само Општина Источно Ново Сарајево располаже поузданим подацима о ЈПГ која нису у систему наплате, односно капацитетима и распоредом тих паркиралишта. Ово је постигнуто на начин

да су паркинг простори планирани на засебним грађевинским парцелама гдје год је то било могуће, те су усвојена планска рјешења да се објекти колективног становања граде на самосталним парцелама које припадају објекту, а паркинг простори на парцелама које су у власништву ЈЛС. У пракси то значи да су сва паркинг мјеста, као дијелови површина на грађевинским парцелама објекта колективног становања и паркинг површине на засебним парцелама које су у власништву ЈЛС и уз јавне саобраћајнице имала карактер јавне површине.

Планирање капацитета ЈПГ у ЈЛС из узорка није укључивало ни податке о капацитетима паркиралишта која нису у њиховом власништву. Општина Источно Ново Сарајево и Град Добој у посматраном периоду нису имали информацију о постојању посебних паркиралишта у власништву привредних друштава, правних или физичких лица који обављају послове из домена комуналних дјелатности од јавног интереса. Ревизија је утврдила да паркинзи у приватном власништву функционишу у овим ЈЛС најмање у неколико тржних центара који су увели наплату на њима припадајућим паркиралиштима. Градови Бијељина, Градишка и Бањалука су на различите начине уредили односе са привредним друштвима који обављају комуналну дјелатност управљања јавним просторима за паркирање возила. Град Бијељина има четири приватна предузећа која управљају јавним просторима за паркирање. Сва четири приватна паркинга у Граду Бијељина регистрована су у Одјељењу за привреду као самостални предузетници који обављају услужне дјелатности у друмском саобраћају. Међутим, као самостални предузетници који обављају комуналну дјелатност од јавног интереса, иако ЗоКД прописује да ЈЛС може послове управљања ЈПГ повјерити привредном друштву, они нису имали обавезу да прибаве додатну сагласност од ЈЛС, јер та обавеза није била уређена актима Града Бијељина. У Граду Градишка Одјељење за просторно уређење је издало Рјешење о одобрењу за употребу паркинг простора физичком лицу за затворени паркинг који се налази уз градску болницу, али ово паркиралиште такође нема сагласност ЈЛС на начин прописан ЗоКД јер та обавеза није била уређена актима Града Градишка.

Град Бањалука је Одлуком о јавним паркиралиштима и гаражама на територији Града Бањалука из 2019. године, прописао могућност да се послови из комуналне дјелатности одлуком Скупштине града повјере привредним друштвима или другим правним лицима која имају у власништву посебна паркиралишта. Истом Одлуком прописана је накнада за уступљено право обављања комуналних дјелатности која је различита за нулту, прву и другу зону. Скупштина Града Бањалука донијела је три одлуке о давању сагласности на закључивање Уговора о повјеравању комуналних послова и закључила четири уговора са привредним друштвима власницима земљишта на посебним паркиралиштима. Акти Града Бањалука предвиђају израду студије оправданости повјеравања комуналних послова од стране овлашћеног правног лица. Привредна друштва су се уговорима са градском управом обавезала да ће плаћати Граду Бањалука накнаду за уступљено право обављања комуналних послова у оквиру тарифног система. Међутим, у Бањалуци је присутна пракса да приватно паркиралиште које припада другој тарифној зони, плаћа накнаду за уступљено право обављања комуналних дјелатности за прву зону, а наплаћује паркирање по цијени предвиђеној за нулту зону. Одлуком Града Бањалука је предвиђено да, уколико се вршење наплате обавља на начин да се врши корекција постојећег тарифног система на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата, студија оправданости треба да садржи и услове и начин корекције постојећег тарифног система у зони паркиралишта на којима је уведена наплата. Ревизија се није увјерила у постојање студија оправданости услова за увођење наплате паркирања које се помињу у уговорима између привредних друштава и градске управе Бањалука.

Градови Бијељина и Градишка нису имали утицај на формирање цијена на приватним паркинзима. Приватна паркиралишта су обављала комуналну дјелатност, вршила

наплату паркирања и формирала цијене без процедура и сагласности скупштина ЈЛС, не поштујући зону којој приватно паркиралиште припада и у правилу су скупљи од ЈПГ.

Капацитети приватних паркиралишта под наплатом нису били познати ЈЛС на чијим територијама они функционишу. Изузетак је Град Бањалука, који је наведене капацитете утврдио јер је на основу њих одређивао висину накнаде коју су привредна друштва плаћала граду. Ревизија се непосредним увидом у разумној мјери увјерила да број мјеста на приватним паркиралиштима не одговара броју који се води у евиденцијама градске управе, односно да је тај број потцијењен за 50 мјеста. Такође, ревизија се у разумној мјери увјерила да у Граду Бањалука постоји још најмање једно приватно паркиралиште на коме се врши наплата паркинга, а које нема сагласност скупштине ЈЛС нити потписан уговор са Градом.

Извјештавања о управљању, односно проведеним активностима и стању ЈПГ, је првенствено зависио од тога коме је повјерена наплата и контрола - привредном друштву, јавном предузећу или се иста врши у оквиру организационог одјељења ЈЛС. У ЈЛС гдје је наплата и контрола повјерена привредном друштву, то друштво има обавезу да, у складу са уговором, извјештава ЈЛС. Када је наплата и контрола повјерена ЈП, то предузеће подноси годишњи извјештај скупштини ЈЛС, у склопу којег извјештава и о ЈПГ. У ЈЛС у којима организациона јединица самостално управља ЈПГ те врши наплату и контролу, годишњи извјештаји о ЈПГ се подносе скупштини ЈЛС као саставни дио извјештаја о раду локалне управе.

Без обзира на начин управљања ЈПГ заједничко за све ЈЛС из узорка је да извјештавање о управљању ЈПГ или уопште не постоји (у случају када јавним паркинзима управља привредно друштво) или је оријентисан искључиво на показатеље наплате и проведених мјера контроле на оним паркиралиштима на којима се паркинг плаћа. Јавна паркиралишта која нису уведена у систем наплате се у званичним извјештајима уопште не спомињу, као ни приватна паркиралишта која врше наплату паркинга на подручјима ЈЛС. Осим годишњих извјештаја које карактерише оријентисаност само на приходе од наплате паркинга, ЈЛС нису од даваоца комуналне услуге управљања ЈПГ тражиле, прописале нити извјештавале о другим показатељима управљања ЈПГ. Извјештаји не садрже информације као што су стање и опремљеност ЈПГ, степен искоришћености по зонама и временски распоред попуњености, информације о утицају попуњености паркиралишта на одвијање саобраћаја, као ни друге битне информације које би се могле искористити за процјену ефикасности управљања или као основа за предузимање мјера за побољшања.

Организовано праћење искоришћености капацитета ЈПГ није успостављено у свим ЈЛС из узорка, није стандардизовано и нема потпун обухват. Праћење и мјерење искоришћености капацитета вршено је у неколико периодичних посматрања, али иста нису имала континуитет да би се њихови резултати могли анализирати и користити као поуздана основа за унапређење управљања ЈПГ и због тога имају ниску употребну вриједност. Поједине ЈЛС (Град Добој, Град Градишка) су користиле и податке мјерења и праћења из ранијег периода, тако да је упитна актуелност добијених података за предузимање било каквих управљачких мјера на основу њих. Најчешћа пракса коју је ревизија уочила је да се на мањем броју локација ЈПГ у краћем временском интервалу (најчешће један дан) изврши мјерење попуњености капацитета по временским интервалима од један сат или дуже. Према изјавама одговорних лица у ЈЛС, поједина од ових мјерења су коришћена као основа за одређивања или промјене зона јавних паркиралишта, али ревизији није документовано да су израђене званичне информације након извршених мјерења (записник, забиљешка, попуњен прописан образац и сл.), као што није преко званичних докумената могуће повезати ове активности са промјенама у систему ЈПГ.

Анкете о задовољству корисника комуналним услугама које су провеле ЈЛС нису садржавале сет питања о ЈПГ односно о основним показатељима задовољства овом услугом попут лакоће плаћања паркинга, доступности паркинг мјеста, задовољству цијенама паркинга, чистоћом и сигурности ЈПГ и прегледности и расположивости информација на саобраћајној или другој сигнализацији или дигиталним алатима. Изузетак је град Градишка гдје су провођене анкете на узорку испитаника из пословног сектора које су показале да је незадовољство доступношћу ЈПГ у значајном порасту. Резултати наведене анкете нису резултирали мјерама које би за циљ имале отклањање уочених недостатака.

3.2. Мјере и активности на управљању јавним паркиралиштима

3.2.1. Мјере и алати за управљање јавним паркиралиштима и гаражама

Активност ЈЛС је дефинисана да управљање ЈПГ обухвата, поред наплате, и одржавање, чишћење и постављање саобраћајне сигнализације. Подразумијева се да би јавна паркиралишта требала бити изграђена у складу са прописима из области грађења и саобраћаја. Стање јавних паркиралишта у ЈЛС из узорка карактеришу бројни недостаци који се одражавају и на ефикасност управљања.

Ревизија се непосредним увидом у стање на терену увјерила да у ЈЛС из узорка постоје ЈПГ под наплатом која немају асфалтну подлогу. Осим тога што не обезбјеђују стандардима прописан ниво, на овим паркиралиштима није могуће ни утврдити тачан број паркинг мјеста, као ни обиљежавање хоризонталне сигнализације или мјеста резервисаних за ЛСИ. Оваква пракса онемогућава ефикасну искоришћеност капацитета ЈПГ, али и контроле поштовања прописаних услова коришћења. На ЈПГ са асфалтном подлогом уочени су случајеви да је она дотрајала, испуцала или да је примјетна појава ударних рупа.

Стање вертикалне и хоризонталне сигнализације на ЈПГ такође је било незадовољавајуће, с тим да су много мањи недостаци уочени када је у питању вертикална сигнализација. Неопремљеност ЈПГ саобраћајном сигнализацијом утицала је на безбједност, функционалност и ефикасност самог паркинг простора. Неозначена паркинг мјеста омогућавала су корисницима да паркирају како желе, што је утицало на смањење укупног капацитета, заузимање више мјеста, блокирања пролаза, застоја и гужви, а што је остављало и лош утисак на кориснике.

Генерална карактеристика стања ЈПГ је била да су она уређенија у вишим тарифним зонама наплате, ближим градским центрима у којима је цијена паркинга виша. Квалитет опремљености и стања ЈПГ је опадао са смањењем зоне (и цијене), а најлошије стање је на паркиралиштима на којима се не врши наплата. Текуће одржавање ЈПГ није планирано ни провођено као засебна активност, већ је то рађено у оквиру заједничке комуналне потрошње, односно у склопу уређења градских улица. Практика је била да се поједина ЈПГ обиљежавају у тренутку када се уводе у систем наплате, када се мијењају зоне или цијене паркирања или када се уоче недостаци или оштећења вертикалне саобраћајне сигнализације.

Један од важних алата ЈЛС за управљање ЈПГ јесте подјела на зоне, са различитим условима паркирања и различитим цијенама. Јавна паркиралишта под наплатом у ЈЛС из узорка су били подијељена у зоне са различитим условима паркирања, при чему је доминантан модел подјеле на три зоне. Ова подјела је регулисана активностима ЈЛС. У четири од пет ЈЛС, зоне су експлицитно дефинисане активностима ЈЛС, са јасним границама (нпр. улице). Изузетак је општина Источно Ново Сарајево, гдје формална подјела не постоји, али се индиректно препознаје кроз различите цијене за поједина ЈПГ, што указује на постојање три зоне. У ЈЛС из узорка кориштени су различити називи за зоне (нпр црвена, екстра и слично), али се у суштини сведе на три зоне и у

даљем тексту ће се користити подјела на прву, другу и трећу зону, на начин да прва подразумеје највећу цијену паркирања по сату а трећа најмању.

Оно што је било карактеристика за прву зону јесте да је она најскупља (нпр. 1-2 КМ/сат), са временским ограничењем (обично 1-2 сата) како би се осигурала ротација возила. Обично обухвата дијелове урбане средине са високом концентрацијом јавних служби (нпр. градске/општинске управе), гдје је искориштеност капацитета висока. У другој зони цијене су биле исте или ниже (нпр. 0,5-1 КМ/сат), без временског ограничења и фокусирана је на ужа градска подручја са умјереном гужвом (нпр. стамбени блокови са комерцијалним садржајима). Трећу зону карактеришу најниже цијене (нпр. 1 КМ/дан), без ограничења, укључујући периферне зоне колективног становања, без или са минималним бројем јавних објеката.

Ревизија је утврдила да тарифне зоне не прате урбанистичке зоне дефинисане у урбанистичким плановима ЈЛС. Умјесто тога, подјела је прагматична: прва зона циља високо искориштене локације, друга уже центре, а трећа остатак. Међутим, ревизија није идентификовала документоване критерије за ову подјелу – нема унапријед дефинисаних параметара попут процјене саобраћајног оптерећења, социо-економских анализа или јавних консултација. ЈЛС из узорка нису израђивале периодичне извјештаје или праћења параметара по зонама и посљедишно не располажу подацима о приходима по зонама, искориштености капацитета или задовољству корисника путем проведених анкета, нити користе дигиталне алате (нпр. апликације за паркинг) који се могу искористити као један од улазних параметара за праћење стања у стварном времену.

Систем праћења стања, искоришћености капацитета и прикупљања података о показатељима коришћења ЈПГ у ЈЛС из узорка није био успостављен на нивоу довољном за доношење управљачких одлука заснованих на анализама трендова. Једини показатељ који је праћен у вези искоришћености капацитета ЈПГ јесте онај о наплаћеним средствима по овом основу, с тим да и он није детаљније анализиран. У оквиру праћења наплате нису прикупљани подаци и вршене анализе наплате по зонама и појединим ЈПГ, али су праћени показатељи наплате по начину наплате (годишње или мјесечне карте, СМС, плаћање путем аутомата за наплату). ЈЛС из узорка нису прописале и у мјерењима искористиле директне индикаторе искоришћености капацитета као што су просјечна дневна попуњеност по паркинг мјесту, временски интервал пуне попуњености ЈПГ као и број слободних мјеста у реалном времену. Као што је већ речено, праћења ових показатеља су ријетко вршена (једном или ниједном по појединим ЈЛС у посматраном периоду), а и када су рађена то је било у интервалу од једног дана. Стога је употребна вриједност ових мјерења изузетно ограничена. Такође, ЈЛС из узорка нису прописале, мјериле нити се приликом доношења управљачких одлука упознавале са индиректним показатељима попуњености капацитета попут просјечног времена тражења паркинга и паркинг мјеста, бројем кружења возила унутар зоне, бројем издатих казни за непрописно паркирање као и стопом кориштења алтернативних видова превоза. Изузетак представља град Бањалука, који је у септембру 2025. године израдио Упутство за бројање возила ради анализе тарифних зона паркирања. Циљ бројања возила је утврђивање заузетости ЈПГ прије и после измјене тарифних зона, како би се процијенио ефекат промјене на доступност паркинг мјеста и оптерећење ЈПГ. Упутством је предвиђено да се анализе добијених података користе за процјену ефикасности тарифних политика, планирање будућих измјена тарифних зона и израду препорука за оптимално управљање капацитетима ЈПГ.

Што се тиче употребе модерних технологија за управљање ЈПГ, оне су кориштене углавном за повећање ефикасности наплате и контроле наплате. Кориштење апарата за физичку наплату паркинга на отвореним паркиралиштима је скоро постало стандард (у Граду Бијељина није могуће извршити уплату на аутомату), а све ЈЛС су увеле могућност плаћања паркинга путем апликација мобилних оператера, односно

СМС порука. Све ЈЛС из узорка, осим Општине Источно Ново Сарајево, су корисницима омогућили плаћање паркинга путем мобилне апликације коју је развило и доступном учинило привредно друштво из области информационих технологија. ЈЛС нису самостално развијале своје мобилне апликације, које би поред могућности наплате паркинга, имале и могућност праћења искориштености капацитета, ротације возила на ЈПГ као и друге податке који би помогли у доношењу управљачких одлука. Такође, за контролу наплате користе се апарати за читавање таблица. Међутим, јавна затворена паркиралишта још увијек су ослоњена на физичку наплату паркинга, иако то представља скупљи и спорији начин за управљање ЈПГ. Употреба технолошких рјешења, односно интелигентних транспортних система који се односе на паркиралишта, за обавјештавање корисника о доступности паркиралишта, слободним мјестима, као и надзор над искоришћеношћу капацитета још увијек није уведена, иако је у одређеним ЈЛС предвиђена стратешким документима.

Категорије корисника којима је обезбијеђен повлаштени приступ и коришћење јавних паркиралишта дефинисан је у актима свих ЈЛС из узорка. Најзначајније категорије представљају лица са инвалидитетом, односно посебна мјеста са знаком приступачности и станари који су резидентно ограничени у смислу коришћења повластица. Остале повлаштене категорије карактерише изражена разлика између појединих ЈЛС око прописаних повластица.

Иако је у свијету општеприхваћена пракса да се законски одреди број паркинг мјеста за лица са инвалидитетом, то у РС није случај. Такође, осим означавања и видљивости мјеста за ове категорије, није јасно прописана ни димензија и позиција ових мјеста. Стога су идентификоване и различите праксе између појединих ЈЛС из узорка. Градови Бањалука, Добој и општина Источно Н. Сарајево су се у својим актима обавезали да ће најмање 3% од укупног броја паркинг мјеста на свим јавним паркиралиштима бити обезбијеђено за лица са инвалидитетом. Удио мјеста за ЛСИ на јавним паркиралиштима у ЈЛС из узорка у 2024. години кретао се од 2-4%, с тим да се само у општини Источно Ново Сарајево удио односи на сва ЈПГ, док се у осталим ЈЛС односи само на ЈПГ под наплатом. Као што ЈЛС нису располагале са бројем мјеста на јавним паркиралиштима без наплате, тако нису водили евиденције ни о броју и удјелу мјеста резервисаних за ЛСИ на њима. Преовлађујућа пракса је да се та мјеста не обиљежавају организовано, већ се то радило углавном на захтјев удружења или појединаца за појединачне локације. Такође, приликом обиљежавања мјеста резервисаних за ЛСИ, није се водило рачуна о њиховој дистрибуцији, тако да је честа појава да и на многим јавним паркиралиштима већег капацитета недостају мјеста резервисана за ЛСИ. Непостојање прописаних стандарда за мјеста резервисана за ЛСИ као резултат имају разлике у обиљежавању, које се крећу у распону од тога да су ова мјеста истих димензија као и остатак мјеста на паркиралишту, до димензија које су знатно веће.

Повлаштене карте станарима који имају пребивалиште у улицама у којима се наплаћује паркирање издају се у свим ЈЛС, осим у Општини Источно Ново Сарајево гдје се не наплаћује паркинг у стамбеним зонама. Већина ЈЛС из узорка не ограничава издавање станарских карата за уже градско језгро, уколико су испуњени услови. Изузетак у том смислу представља Град Добој који од почетка 2023. године повлаштене карте не издаје за екстра зону, али се издају за најближу улицу ван екстра зоне по избору корисника. У градовима Градишка и Добој постоје ограничења броја издатих повлаштених мјесечних и годишњих паркинг карата, с тим што се критеријум разликује па се у Градишци ограничење односи на 40% од укупног броја паркинг мјеста под аутоматском наплатом, док у Добоју број мјесечних односно годишњих паркинг карата не може прећи 20% расположивог броја. У осталим ЈЛС издавање повлаштених станарских карата није ограничено. За све ЈЛС је заједничка карактеристика да повлаштена станарска карта подразумијева само нижу цијену, али

није гарант паркинг мјеста чија доступност зависи од расположивости. Стога се повлаштене станарске карте по правилу издају са важењем у неколико оближњих улица.

Поред наведених, повлаштене карте су се издавале и за бројне друге категорије. У Градишци су се поред станарских издавале повлаштене карте и за запослене у градској управи, јавним установама, основном суду, одборницима Скупштине града, подручним јединицама републичких органа и установа, јавним предузећима који паркирају своја возила на ЈПГ и цијена је иста као и код станарских карата. У Источном Новом Сарајеву до краја 2021. године издавале су се повлаштене карте за запослене у институцијама РС које имају сједиште у Источном Новом Сарајеву. Измјенама Одлуке о начину обављања комуналних дјелатности за запослене у институцијама РС уводи се мјесечна карта, у висини од 30 КМ, умјесто годишње карте која је коштала 40 КМ. Град Добој је једина ЈЛС која има повлаштене карте за власнике пословних простора и за раднике који су запослени у пословним објектима и дупло су скупље од станарских. Град Добој је Измјенама и допунама Правилника од 2023. године увео годишње карте за такси превознике за такси стајалиште на које је распоређен и износи 200 КМ.

ЈЛС из узорка предвиђају могућност резервисања паркинг мјеста заинтересованим лицима на мјесечном и годишњем нивоу. Одлуком о јавним паркиралиштима у Општини Источно Ново Сарајево назначено је да ће се могућност резервације регулисати актима даваоца комуналне услуге. У Источном Новом Сарајеву то је привредно друштво које није донијело поменути акт, уз образложење да су захтјеви за резервацијама ријетки. Град Бијељина омогућава заинтересованим физичким и правним лицима да резервишу паркинг мјесто, али уз претходно прибављену сагласност органа градске управе надлежног за послове саобраћаја. Све до 2023. године није било могуће извршити резервацију у нултој зони у Бањалуци, а онда је то измјењено, уз повећање цијене резервације са 1000 КМ на 3000 КМ годишње, док се мјесечне и годишње карте не могу користити у нултој зони. С обзиром да је Одлуком Уставног суда Републике Српске у октобру 2024. године утврђено да Правилник о условима, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју града Бањалуке није у сагласности са Уставом Републике Српске, у том периоду није било могуће извршити резервацију у нултој зони у Бањалуци све до септембра 2025. године када је Скупштина града дала сагласност надлежној организационој јединици Градске управе на утврђене цијене паркирања на ЈПГ на којима је уведена наплата на подручју Града Бањалука.

Све ЈЛС из узорка ослободиле су плаћања паркинга службена возила МУП-а, ватрогасна возила и возила здравствених установа док су на интервенцији. Актима Града Добоја бесплатно паркирање може имати лице којем је градоначелник издао рјешење о ослобађању од комуналне таксе, а у Бањалуци градоначелник може својим закључком на приједлог организационе јединице Града Бања Лука или приједлог Скупштине града додијелити бесплатну годишњу паркинг карту за одређену зону или све зоне. У пракси се ове одредбе користе нетранспарентно и ревизији није достављена евиденција о броју паркинг карата издатих по овим рјешењима и закључцима, као ни о основама за њихово издавање. Град Градишка умањује цијену годишње паркинг карте за 20% добровољним даваоцима крви, а право на паркирање без накнаде за паркирање добровољни даваоци крви имају на посебно обиљежених неколико паркинг мјеста испред Завода за трансфузију. На подручју Града Бањалука право на бесплатне годишње карте имају добровољни даваоци крви са више од 15 (жене), односно 25 (мушкарци) давања.

Поред комуналног надзора над коришћењем ЈПГ који врши комунална полиција ЈЛС, контролу плаћања паркирања на ЈПГ вршили су радници надлежних сервиса, у зависности од начина организовања наплате (запослени у надлежном одјељењу ЈЛС, јавном предузећу или привредном друштву у својству даваоца комуналне услуге).

Подаци о контролама комуналне полиције (Прилог број 3) у области ЈПГ показују директну зависност од начина организовања послова контроле и наплате паркирања, јер разлике у изреченим санкцијама не могу бити објашњене другим карактеристикама, као што су број паркинг мјеста под наплатом или величина ЈЛС. Подаци показују да се годишњи број издатих прекршајних налога који су у вези са одредбама аката који регулишу ЈПГ кретао од 18 до преко 16.000 прекршајних налога. ЈЛС са највећим просјечним бројем прекршајних налога у посматраном периоду је Град Бањалука, што се може објаснити чињеницом да је контрола и наплата паркирања организована на начин да је обављају запослени у Тиму за контролу паркинга, који је саставни дио Одјељења за комуналну полицију. У свим другим ЈЛС контрола и наплата паркинга је у надлежности јавних предузећа или привредних субјеката који немају овлашћења издавања прекршајних налога. Једина могућност коју имају надлежни за контролу и наплату паркинга у јавним предузећима или привредним субјектима је обавјештење о доплатној карти које нема карактер прекршајног налога и које корисници паркинга у највећем броју случајева игноришу без санкције. На примјер у Граду Бијељина је за 2024. годину издато преко 12.000 доплатних карата од којих је наплаћено око 42%, док трошкови ПДВ-а, опомена, блокирања и вођења поступка иду на терет јавног предузећа којем је повјерена наплата и контрола ЈПГ. Највећи дио тужби по овом основу завршавао је застаром поступка и отписом потраживања.

Још један показатељ који иде у прилог наведеном јесте и да је највећи број прекршајних налога издатих у Граду Бањалука, њих око три четвртине, издат по основу неплаћене паркинг карте, прекршај утврђен у директној физичкој контроли. У осталим ЈЛС број прекршајних налога по основу неплаћене паркинг карте је далеко мањи, што је узроковано компликованост поступка у коме радници предузећа морају да позивају комуналну полицију која тек изласком на терен може да изда прекршајни налог. Очигледно је да комуникација између комуналне полиције са једне и јавних предузећа или привредних субјеката са друге стране функционише лошије него када је ријеч о истој сарадњи када се уз комуналну полицију појављује одјељење ЈЛС. Ову чињеницу потврђују два примјера из постојеће праксе ЈЛС из узорка. У општини Источно Ново Сарајево од 2022. године, када је контрола и наплата на ЈПГ повјерена привредном субјекту, комунална полиција није издала ниједан прекршајни налог по основу неплаћања паркинга, што није био случај у претходним годинама када је за наплату и контролу била задужена ЈЛС. Такође, број прекршајних налога у Граду Добој је повећан за 250% у 2024. години када је за наплату и контролу на ЈПГ био задужен Одсјек за управљање јавним паркиралиштима у оквиру градске управе у односу на 2023. годину када је контролу и наплату вршило ЈП.

Комунални надзор од стране комуналне полиције ЈЛС је вршен углавном у циљу поштовања одредби аката ЈЛС. Извјештаји комуналне полиције у области управљања ЈПГ нису садржавали друге показатеље осим наведених о изреченим санкцијама и нису били употребљиви за унапређење управљања ЈПГ.

Што се тиче инспекцијског надзора над стањем паркиралишта, као сегмента саобраћајног система у ЈЛС, ревизија није у посматраном периоду идентификовала да су ЈПГ била предмет контроле саобраћајне инспекције, односно да су налагане мјере отклањања недостатака на ЈПГ.

3.3. Финансирање управљања јавним паркиралиштима и гаражама

3.3.1. Начин формирања цијена

ЗокД је прописано да се цијеном комуналних услуга обезбјеђују средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима

и тржишним цијенама улазних трошкова.⁵ На овај начин цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган јединице локалне самоуправе, односно скупштина ЈЛС.⁶

Табела 2: Актуелне цијене паркинга у ЈЛС у КМ

ЈЛС	I ЗОНА (сат/дан)	II ЗОНА (сат/дан)	III ЗОНА (сат/дан)	МЈЕСЕЧНА КАРТА III/III ЗОНА	ГОДИШЊА/ ПОВЛАШТЕ НА
БАЊАЛУКА	2	2/7	1/5	100/60	50
БИЈЕЉИНА	1,50	1,20	0,60/2,50	70/50	120
ДОБОЈ	2	1/5	0,50/3	50/50	80/200
ГРАДИШКА	1	1/5	1/1	25/25	50/50
И.Н. САРАЈЕВО	1,50/10	1/7	1/5	60/30	480/360

Извор: ГСРЈСРС на основу правилника и одлука ЈЛС

Цијене паркинга у ЈЛС из узорка биле су одређене актима ЈЛС прије 2021. године. Четири од пет ЈЛС из узорка су у посматраном периоду мијењале цијене, односно поскупљивале паркинг на ЈПГ (Прилог 4. Табела 1.). Једина ЈЛС која није мијењала цијене паркинга у посматраном периоду је Град Градишка, у којем су важеће цијене из периода прије 2021. године. Општина Источно Ново Сарајево је цијене мијењала крајем 2021. године, Град Бијељина и Град Добој крајем 2024. године, уз сагласност скупштина ЈЛС. Град Бањалука је цијене промијенио током 2023. године правилником који је донио градоначелник, али без прибављене сагласности скупштине града. Уставни суд Републике Српске је одлуком ставио овај акт ван снаге у септембру 2024. године, што је довело до тога да је правни основ за наплату паркинга стављен ван снаге све до прибављања сагласности скупштине града у септембру 2025. године. Промјене цијена паркирања су вршене без провођења потребних и прописаних

⁵ Члан 20, став 2.

⁶ Члан 20, став 3

процедура предвиђених ЗоКД. Град Добој је једина ЈЛС која је прије промјене цијена паркирања на ЈПГ консултовала и прибавила мишљење Савјетодавног тијела за заштиту потрошача, уз напомену да је представник удружења потрошача као члан овог тијела био против повећања цијена.

Приједлози за повећање цијена паркирања нису садржавали анализе цијена, прихода и расхода, као ни било којих других елемената којима би се објаснила и образложила потреба за повећањем цијена. Такође, ревизорском тиму ни једна од ЈЛС из узорка није доставила методологију по којој су се формирале цијене, а ниједан приједлог промјена цијена није садржавао аргументовано објашњење промјена. Према изјавама одговорних лица у ЈЛС, промјена цијена је углавном објашњавана поскупљењима у другим областима, а као параметар код одређивања цијена узимано је у обзир истраживање цијена код сличних градова у окружењу, али ништа од ових прикупљања није документовано.

Када је ријеч о врстама паркинг карата, све ЈЛС из узорка, у зависности од зоне, имају карте које важе на сат времена, цјелодневне карте, мјесечне карте, годишње карте и повлаштене станарске карте. Поред станарских, ЈЛС из узорка издају повлаштене карте и за запослене у градској управи, јавним установама, одборницима Скупштине града, подручним јединицама републичких органа и установа, јавним предузећима, запосленим у институцијама Републике Српске, власницима пословних простора и радницима који су запослени у пословним објектима, као и годишње карте за такси превознике за такси стајалиште на која су распоређени.

Што се тиче начина наплате паркинга, све ЈЛС из узорка су обезбиједиле корисницима најједноставнији начин наплате путем слања СМС поруке. Ова услуга је омогућена корисницима сва три мобилна оператера у Босни и Херцеговини, а путем ње корисницима је омогућено да одаберу вријеме паркирања, као и да исто једноставно и брзо продуже у случају потребе. Поред овог начина наплате, четири од пет ЈЛС је омогућило и плаћање путем уличних аутомата за плаћање паркинга. Ово такође представља кориснички оријентисан начин наплате, јер су аутомати у правилу постављени на више локација у непосредној близини јавних паркиралишта. Такође, четири од пет ЈЛС наплату паркинга обавља путем (полу)аутоматских система наплате. Овај начин је карактеристичан за ванулична затворена паркиралишта са рампама на улазима/излазима. Град Бијељина и Град Добој за наплату још увијек користе застарјеле и неефикасне начине наплате, на начин да контролори врше ручну наплату паркинга, као и продајом паркинг тикета на обиљеженим продајним мјестима. Град Бањалука је једина ЈЛС која је увела картичну наплату путем мобилне апликације. Овај начин наплате је уведен јер је Град Бањалука, као административни и туристички центар, биљежио знатан број захтјева за омогућавањем безготовинског плаћања паркинга и за лица која немају могућност да плате паркинг користећи услугу свог мобилног оператера. Све ЈЛС из узорка, осим Општине Источно Ново Сарајево, су корисницима омогућиле плаћање паркинга путем мобилне апликације.

3.3.2. Приходи и расходи управљања јавним паркиралиштима и гаражама

За одређивање цијена комуналне услуге паркирања на начин како је дефинисано у ЗоКД, неопходно је било обезбиједити поуздане информације о расходима и приходима управљања ЈПГ. Поређење прихода остварених наплатом паркирања на јавним паркиралиштима и расхода управљања ЈПГ у посматраном периоду није било могуће извршити, јер ниједна од ЈЛС из узорка није обезбиједила поуздан начин евидентирања расхода.

Ово се првенствено односи на трошкове текућег одржавања ЈПГ. Ови трошкови су евидентирани дијелом у оквиру трошкова заједничке комуналне потрошње или дијелом у одржавању саобраћајница и нису посебно исказивани за ЈПГ. Са изузетком Града Градишка, у посматраном периоду није било инвестиционих улагања у

изградњу и опремање ЈПГ, или барем ови издаци нису били исказивани у ове намјене у осталим ЈЛС из узорка.

Што се тиче трошкова управљања наплатом и контролом на јавним паркиралиштима, она је зависила од успостављеног модела у појединачним ЈЛС. У оним ЈЛС које су ове послове повјериле јавном предузећу или привредном друштву уз уговорену накнаду познат је био дио трошкова, док није могуће поуздано утврдити трошкове за оне послове који су остајали у надлежности организационих јединица ЈЛС. Код ЈЛС које су послове повјериле јавном предузећу или привредном друштву под другачијим условима о овим трошковима се није ни водило рачуна јер се сматрало да ЈЛС више немају обавеза у овом сегменту, иако према уговорима са овим субјектима није дефинисан значајан дио послова у овој области. Неуговорене активности су остајале без јасних носилаца активности и одговорности за њихово обављање, иако је према важећој регулативи јасно да одговорност за њих остаје на ЈЛС. Код ЈЛС које управљање јавним паркиралиштима обављају путем организационе јединице унутар ЈЛС, било је могуће утврдити трошкове рада запослених за већину активности, али то није рађено за активности које излазе из оквира контроле и наплате паркинга. Трошкови управљања ЈПГ су процијењени за 2024. годину у градовима Бањалуци и Добоју за потребе анализа начина организовања. Град Добој је у ову процјену укључио само плате запослених непосредно ангажованих на овим пословима и материјалне трошкове без трошкова текућег и инвестиционог одржавања. Овако одређени трошкови управљања ЈПГ процијењени су на износ од око 408.000 КМ. Град Бањалука је такође процјену трошкова базирао на платама запослених и материјалним трошковима без трошкова текућег и инвестиционог одржавања и њихова процјена трошкова је била у износу од око 2.900.000 КМ.

У посматраном периоду ЈЛС су располагале поузданим подацима о наплати паркирања на јавним паркиралиштима, осим у случају када је наплата повјерена привредном субјекту уз уговорену накнаду коју он плаћа ЈЛС. У том случају ЈЛС није добијала информацију о наплати паркинга, јер извјештавање и размјену информација о наплаћеном коришћењу паркинга није уговарала са даваоцем комуналне услуге (Прилог 6. Табела 1.). У евиденције о наплати паркинга ЈЛС су по правилу укључивале и приходе по основу издатих доплатних карата, блокирања и премјештања возила, али не и приходе од изречених налога по основу прекршаја на ЈПГ. Наплата паркинга у апсолутном износу је имала тренд раста у три од пет ЈЛС из узорка у посматраном периоду.

Међутим, нису све ЈЛС приходе од наплате паркинга евидентирале као приходе ЈЛС, већ је то зависило од начина организације ових послова и уговора са даваоцем комуналне услуге (Прилог 6. Табела 2). У зависности од наведеног, приход је евидентиран или као приход ЈЛС или као приход даваоца комуналне услуге. У случају када је евидентиран као приход даваоца комуналне услуге, приход ЈЛС је био приход дефинисан уговором.

Усљед различитих начина организовања управљања ЈПГ, али и разликама у уговарању повјеравања ове комуналне дјелатности даваоцима комуналне услуге, праксу сваке од ЈЛС из узорка карактерише различит третман прихода и расхода. Град Бањалука је управљање ЈПГ повјерио организационој јединици у оквиру градске управе, те је сав приход од наплате представљао приход ЈПС. Расходи по овом основу су познати у дијелу који је праћен, а подаци о расходима за текуће и инвестиционо одржавање нису познати јер се не могу поуздано утврдити из разлога што нису посебно евидентирани већ се воде заједно са осталим расходима за текуће и инвестиционо одржавање саобраћајница.

Град Бијељина је управљање ЈПГ повјерио ЈП, на начин да је уговором предвиђено да ЈП плаћа граду фиксан мјесечни износ по паркинг мјесту, који представља приход града, док је приход од наплате паркинга представљао приход ЈП. Наплата паркинга

у Граду Бијељина у посматраном периоду је имала константан тренд раста, док је приход града кроз ренту коју плаћа ЈП повећан тек на крају 2024. године услед повећања броја паркинг мјеста под наплатом. Иако су цијене паркирања расле, рента коју плаћа ЈП према споразуму са градом остала је на истом нивоу. У посматраном периоду приход ЈП по основу наплате паркинга износио је нешто мање од 4.000.000 КМ, док је приход града евидентиран у износу од око 400.000 КМ. Међутим, ЈП коме је повјерено управљање ЈПГ је у истом периоду граду уплатило 17.100 КМ од укупног износа ренте за обављање комуналне дјелатности управљања ЈПГ.

Град Градишка је послове наплате и контроле наплате паркирања на јавним паркиралиштима повјерио ЈП Уговором о регулисању међусобних права и обавеза, на начин да је уговором предвиђено да град плаћа ЈП фиксан уговорени мјесечни износ за наплату и контролу наплате паркинга, док је наплаћени износ по овом основу представљао приход града. Текуће и инвестиционо одржавање остало је у надлежности града. Поред тога, истим уговором Град Градишка је уговорио са ЈП и наплату комуналне услуге у складу са Одлуком о утврђивању комуналне дјелатности од општег интереса – одржавање стајалишта и намјенских саобраћајница за теретна моторна возила. Уговором нису посебно исказане цијене за сваку од ових услуга појединачно. Цијене паркирања се нису мијењале у посматраном периоду. Приходи по основу наплате паркинга од 2022. године имају опадајући тренд, док су се уговорене вриједности услуга које је град плаћао ЈП по Уговору константно повећавале сваке године. Укупно у посматраном периоду Град Градишка приходовао је од наплате паркинга већи износ него што је плаћао ЈП за контролу и наплату паркинга.

Општина Источно Ново Сарајево, као једина општина у саставу Града Источно Сарајево која има ЈПГ под наплатом, је почела са наплатом паркинга али је процијенила да нема капацитет да сама врши наплату и контролу наплате паркирања. Такође, ни ЈКП чији је оснивач није имало капацитет да обавља ову комуналну дјелатност. Стога је проведен поступак и изабрано привредно друштво за управљање ЈПГ под наплатом. Сав приход од наплате паркинга представља приход привредног друштва и овај износ није познат ЈЛС јер не постоји уговорна обавеза о извјештавању о овом или било којем другом показатељу. Привредно друштво треба да плаћа уговорени износ по уступљеном м² паркинг простора мјесечно и тај износ представља приход ЈЛС. Према уговору Општина Источно Ново Сарајево је у периоду 2022-2024 година требала да оствари приход од око 370.000 КМ. У документацији ЈЛС задужење које се води по овом основу износи значајно мање, око 263.000 КМ, јер су мјесечне фактуре умањиване за паркинг мјеста која се током тог периода нису користила из оправданих разлога (нпр. извођења радова због којих одређени дијелови паркиралишта нису могли бити кориштени). Међутим, дуг привредног друштва према Општини Источно Ново Сарајево на дан 31.12.2024. године је износио око 220.000 КМ. Општина није предузимала мјере и активности које би довеле до наплате потраживања нити је покренула поступак раскида уговора и накнаде штете до окончања ове ревизије.

У Граду Добој је управљање ЈПГ било повјерено ЈП, на начин да је сав приход од наплате паркирања представљао приход ЈП. Крајем 2023. године у ЈП је покренут стачајни поступак и управљање ЈПГ преузима Град Добој оснивањем одјељења за контролу паркинга, чиме приход од наплате постаје приход града. Наплата паркинга док ју је вршило ЈП углавном стагнира, а након што је управљање преузео град долази до значајног повећања ефикасности наплате и посљедично раста прихода по овом основу без промјена цијена. На крају 2024. године долази до значајног повећања цијена и у првој половини 2025. године до провођења поступка и избора привредног друштва коме се повјерава управљање ЈПГ. Приход од наплате паркинга остаје приход Града Добој, а привредном друштву се, према закљученом уговору, плаћа мјесечни износ. Износ који је плаћан привредном друштву по уговору је значајно већи

од трошкова које је имао Град Добој када је управљање ЈПГ вршило надлежно одјељење градске управе. По уговору привредно друштво је задужено само за контролу и наплату паркинга, док је текуће и инвестиционо одржавање остало у надлежности града, као и набавка опреме за наплату и контролу.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка "Управљање јавним паркиралиштима и гаражама" са циљем да се испита да ли јединице локалне самоуправе ефикасно управљају јавним паркиралиштима и гаражама, те да се на основуведеног испитивања понуде препоруке чијим провођењем би се унаприједило управљање јавним паркиралиштима и гаражама у јединицама локалне самоуправе у Републици Српској.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да јединице локалне самоуправе не управљају јавним паркиралиштима и гаражама на ефикасан начин.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1 Важећи правни оквир не представља довољан основ за ефикасно управљање јавним паркиралиштима и гаражама у јединицама локалне самоуправе.

Закон о комуналним дјелатностима и други прописи не садрже дефиницију јавног паркиралишта, врсте и категорије паркиралишта, стандарде услуга, димензије паркинг мјеста, нити обавезујући број и распоред мјеста за лица са инвалидитетом и друге повлаштене категорије. Одсуство ових дефиниција и прописаних услова доводи до различитих интерпретација и неуједначене праксе у јединицама локалне самоуправе, укључујући и нејасноће у вези са тим који се простори сматрају јавним паркиралиштима и гаражама.

Важећи акти јединица локалне самоуправе у области јавних паркиралишта и гаража усмјерени су превасходно на наплату паркинга, док су елементи квалитета услуге, доступности и једнаког третмана свих јавних паркиралишта недовољно уређени. Ови недостаци доводе до неуједначености у примјени прописа, неефикасности у организацији и надзору, ограничене заштите јавног интереса, као и до честих измјена аката услед неусклађености са вишим прописима.

4.2 Јединице локалне самоуправе нису успоставиле ефикасан систем планирања, праћења, извјештавања и надзора над управљањем јавним паркиралиштима и гаражама, Такође, нису успостављене потпуне и поуздане евиденције о броју и капацитетима јавних паркиралиштима на територији ЈЛС.

Планови рада јединица локалне самоуправе, јавних предузећа или привредних друштава којима су повјерени послови углавном нису обухватали активности везане за интегрисано управљање јавним паркиралиштима и гаражама, изузев процјене прихода од наплате. Мјере проширења капацитета, растерећења централних градских зона, увођења нових простора у систем наплате и примјену технологија у управљању јавним паркиралиштима и гаражама, које су планиране стратешким документима, углавном нису реализоване или су реализоване са значајним кашњењем.

Праћење стања и показатеља се своди готово искључиво на финансијске показатеље наплате паркинга, док су подаци о стварној попуњености, ротацији возила и другим индикаторима (вријеме тражења паркинга, кружење возила, утицај на саобраћајне токове) изостали или ограничени на повремена, нестандардизована мјерења ограничене употребне вриједности. Самим тим, одсуство системског и свеобухватног праћења релевантних показатеља онемогућава да се на основу поузданих података процијени ефикасност постојећег система управљања јавним паркиралиштима и гаражама, те доносе одлуке о унапријеђењу.

Систем извјештавања оријентисан је искључиво на финансијске показатеље наплате паркинга на јавним паркиралиштима и гаражама под наплатом. Извјештаји не садрже податке о стању јавних паркиралишта и гаража, опремљености, степену искоришћености или утицају на саобраћајне токове.

4.3 Јединице локалне самоуправе на различите начине организују управљање јавним паркиралиштима и гаражама, које одражавају и разлике у ефектима.

Јединице локалне самоуправе користе различите моделе организације управљања јавним паркиралиштима под наплатом, у складу са децентрализованим овлашћењима из Закона о комуналним дјелатностима, али ови модели нису уједначени што доводи до значајних разлика у расподјели прихода, трошкова, одговорности и ефикасности обављања ове комуналне дјелатности.

У управљању јавним паркиралиштима и гаражама заступљена су сва три законом предвиђена начина управљања: путем организационе јединице локалне управе, повјеравањем послова јавном предузећу или повјеравањем послова привредном друштву које није у оквиру јавног сектора. Поједине јединице локалне самоуправе су у посматраном периоду неколико пута мјењале начин управљања јавним паркиралиштима и гаражама. Избор начина управљања није резултат системске и свеобухватне анализе засноване на финансијским и не финансијским подацима, информацијама и показатељима, већ су одлуке доношене на основу непотпуних показатеља првенствено финансијске природе.

4.4 Приступ дефинисању повлашћених категорија корисника јавних паркиралишта, заснован искључиво на актима ЈЛС и без обавезујућих стандарда, доводи до неуједначености, неправилности и ризика од злоупотребе ограниченог јавног простора.

У Републици Српској, за разлику од општеприхваћене праксе, не постоје законски или подзаконски прописи који дефинишу минимални број, димензије, позицију и распоред паркинг мјеста за лица са инвалидитетом, као ни за друге посебне категорије корисника. Јединице локалне самоуправе прописују повлашћени приступ и коришћење јавних паркиралишта на неуједначен и недовољно регулисан начин, што за посљедицу има значајне разлике у правима корисника, ограниченој доступности за најрањивије категорије и ризику од неоправдане дискриминације те неправилне расподјеле ограниченог јавног ресурса.

У појединим случајевима постоје широка дискрециона овлашћења градоначелника за додјелу бесплатних карата, без јасно дефинисаних критерија.

4.5 Јединице локалне самоуправе нису обезбиједиле формирање цијена комуналне услуге паркирања на јавним паркиралиштима у складу са одредбама Закона о комуналним дјелатностима, нити су успоставиле поуздан систем евиденције прихода и расхода по овој основи.

Јединице локалне самоуправе нису оствариле принцип покрића укупних трошкова и унапређења комуналних објеката кроз цијене услуге паркирања, јер промјене цијена нису засноване на анализама трошкова и прихода. Четири од пет ЈЛС из узорка су у посматраном периоду повећавале цијене паркирања без провођења прописане процедуре предвиђене Законом о комуналним дјелатностима, без одговарајућих анализа трошкова, прихода и образложења потребе за повећањем.

Постоје значајне разлике у висини и структури прихода ЈЛС које зависе искључиво од начина организације управљања и уговора са даваоцем услуге. У већини анализираних ЈЛС начин повјеравања управљања јавним паркингом трећим лицима довео је до значајно мањих стварних прихода у буџету ЈЛС него што би оствариле да су наплату и контролу вршиле саме или преко сопствене организационе јединице.

Највећи приходи по овом основу остварују се када ЈЛС директно управља паркингом. Тренутно доминантни модели уговарања из узорка су у пракси значајно неефикасни са аспекта остваривања прихода самих јединица локалне самоуправе.

Ниједна јединица локалне самоуправе није обезбиједила засебну и поуздану евиденцију трошкова управљања јавним паркиралиштима и гаражама. Трошкови текућег одржавања евидентирани су у оквиру заједничке комуналне потрошње или одржавања саобраћајница и нису посебно исказани. Трошкови контроле и наплате зависе од начина организације, али ни у једном случају нису потпуно и прецизно утврђени, посебно када су послови повјерени јавним предузећима или привредним субјектима.

5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија упућује препоруке јединицама локалне самоуправе.

У циљу ефикасног управљања јавним паркиралиштима и гаражама, потребно је да јединице локалне самоуправе:

5.1 У сарадњи са Савезом општина и градова Републике Српске и надлежним министарствима (Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију и Министарство саобраћаја и веза) покрене иновирање правног оквира у циљу ефикасног управљања јавним паркиралиштима и гаражама.

Прије покретања иницијативе потребно је извршити анализу постојећих правних аката битних за управљање јавним паркиралиштима и гаражама и идентификовати све недостатке или нејасноће у овим прописима. Иницијатива за иновирање правне регулативе би требало да обухвати све параметре битне за управљање јавним паркиралиштима и гаражама, као што су: појам, врсте и категорије јавних паркиралишта, обавезујући стандарди услуге (димензије паркинг мјеста, врсте подлога, опрема паркиралишта), обезбјеђење минималног броја мјеста, димензија, позиције и распореда паркинг мјеста за лица са инвалидитетом и других посебних категорија корисника, универзалне минималне казнене одредбе за прекршаје у вези са коришћењем јавних паркиралишта и гаража.

5.2 Успоставе систематско и континуирано праћење стања и искоришћености капацитета јавних паркиралишта и гаража.

Потребно је да јединице локалне самоуправе успоставе систем прикупљања података као што су просјечна попуњеност по зонама и временским интервалима, те да те податке користе за планирање проширења капацитета, промјене зона, планирања будућих инвестиција и других промјена у систему управљања јавним паркиралиштима и гаражама. Планирање активности у области управљања јавним паркиралиштима и гаражама треба заснивати на успостављеном праћењу стања, како би се постигао једнак квалитет и стандард услуге на свим јавним паркиралиштима на територији јединице локалне самоуправе.

5.3 Успоставе поуздане евиденције капацитета јавних паркиралишта и гаража, као и прихода и расхода по основу управљања јавним паркиралиштима и гаражама.

Потребно је да јединице локалне самоуправе обезбиједи засебне и свеобухватне евиденције о капацитетима јавних паркиралишта и гаража, укључујући и паркиралишта на којима није успостављен систем наплате као и паркиралишта која нису у власништву јединица локалне самоуправе. Ово је неопходно због ефикаснијег интегралног планирања које обухвата и друге области, као што су јавни градски и приградски превоз, просторно планирање, планирање капацитета за алтернативне начине превоза у урбаним срединама.

Такође, неопходно је обезбиједити засебне и поуздане евиденције о приходима и расходима по основу управљања јавним паркиралиштима и гаражама, укључујући и трошкове инвестиционог и текућег одржавања, како би се обезбиједили сви потребни параметри и обавезна основа за одређивање цијена ове комуналне услуге у складу са важећом правном регулативом. Одлуке о цијенама требало би да одражавају стварне оперативне потребе система и буду у потпуности оправдане, умјесто да се усклађују без јасних параметара за одређивање и без образложења.

5.4 Начин организовања и предузимање мјера и активности на унапређењу управљања јавним паркиралиштима и гаражама треба да се заснива на претходним анализама друштвене, економске, финансијске оправданости.

Избор начина организовања управљања јавним паркиралиштима и гаражама треба провести на основу претходне анализе функционисања постојећег начина управљања и друштвене, економске, финансијске и комуналне оправданости промјене начина управљања засноване на потпуним и поузданим подацима и показатељима финансијске и нефинансијске природе. Изабрани начин управљања треба да осигура рационалну употребу ресурса, доступност паркиралишта и гаража, квалитет услуга и финансијске бенефите.

Мјере и активности на управљању јавним паркиралиштима и гаражама треба да представљају комбинацију међусобно усклађених мјера локалног економског развоја, мјера просторно-планског, урбанистичког, саобраћајног и комуналног карактера.

Вођа ревизорског тима

мр Бојан Драгишић, с.р.

Чланови ревизорског тима

мр Ангелика Кос Божић, с.р.

Зоран Пајчин, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

1. Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, број 124/11 и 100/17)
2. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 97/16, 36/19 и 61/21)
3. Закон о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 63/11 и 111/21)
4. Закон о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“, број 40/13, 2/15 - одлука УС, 106/15 и 3/16 - испр., 104/18 - одлука УС и 84/19)
5. Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“, број 6/06, 75/06 - испр, 44/07, 84/09, 48/10, 48/10 - др. закон, 18/13, 8/17, 89/17, 9/18, 46/23 и 88/23)
6. Закон о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“, број 4/12)
7. Стратегија развоја Града Бијељина 2014-2023
8. Стратегија развоја Града Бијељина за период 2024-2030 година
9. Стратегија развоја Града Градишка за период 2021. до 2027. године
10. План одрживе урбане мобилности Града Бијељина, јул 2020. године
11. План одрживе урбане мобилности Града Бањалука, октобар 2023. године
12. „Smart mobility plan“ Града Градишка, април 2021. године
13. Правилник о општим правилима урбанистичке регулације и парцелације („Службени гласник Републике Српске“, број 115/13)
14. Одлука Уставног суда Републике Српске У-66/23, 71/23 („Службени гласник Републике Српске“, број 86/24)
15. Одлука Уставног суда Републике Српске У-21/20 („Службени гласник Републике Српске“, број 32/21)
16. Правилник о саобраћајној сигнализацији и опреми пута („Службени гласник Републике Српске“, број 7/24)
17. Правилник о условима, начину коришћења, организацији и начину наплате комуналне таксе за паркирање на јавним паркиралиштима на подручју града Добој („Службени гласник Града Добој“, број 6/19, 1/22)
18. Правилник о висини и начину наплате паркирања на јавним паркиралиштима на подручју општине Источно Ново Сарајево („Службене новине Града Источно Сарајево“, број 7/17)
19. Правилник о техничким нормативима за кућни гасни прикључак за радни притисак од 4 бара („Службени гласник Републике Српске“, број 115/13)
20. Правилник о јавним паркиралиштима у Граду Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“, број 18/21)
21. Одлука о управљању јавним паркиралиштима у Граду Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“, број 16/21, 12/24)

22. Одлука о јавним паркиралиштима („Службени гласник Града Добој“, број 4/19, 3/21, 8/24, 4/25)
23. Одлука о јавним паркиралиштима на подручју Општине Источно Ново Сарајево („Службене новине Града Источно Сарајево“, број 24/21, 3/22,
24. Одлука о безбједности саобраћаја на путевима („Службени гласник Града Добој“, број 10/09)
25. Одлука о обављању послова управљања јавним просторима за паркирање возила на подручју Града Добој („Службени гласник Града Добој“, број 8/24)
26. Одлука о управљању јавним просторима за паркирање моторних возила на подручју града Градишка („Службени гласник града Градишка“, број 15/19, 4/21)
27. Одлука о комуналним дјелатностима („Службени гласник града Градишка“, број 3/13, 6/18)
28. Одлука о усвајању Акционог плана имплементације Стратегије развоја локалних путева и улица на подручју града Градишка за 2023. годину („Службени гласник града Градишка“, број 16/22)
29. Статистички билтен - Саобраћај и везе Републичког завода за статистику Републике Српске за године 2020., 2021., 2022., 2023., 2024. и 2025. годину
30. Arnott, R., & Inci, E. (2006). An integrated model of downtown parking and traffic congestion. *Journal of Urban Economics*;
31. World Health Organization (2013). *Pedestrian Safety: A Road Safety Manual for Decision-Makers and Practitioners*;
32. International Transport Forum (ITF); OECD (2018). *Road Safety in Cities: Street Design and Traffic Management Solutions*. Paris: OECD Publishing
33. Акти јединица локалне самоуправе, јавних и комуналних предузећа

Прилог број 2

Табела 1: Број регистрованих путничких моторних возила

	2021.	2022.	2023.	2024.
БАЊАЛУКА	68.785	70.643	73.550	76.714
БИЈЕЉИНА	35.541	36.494	37.776	39.659
ДОБОЈ	19.132	19.646	20.224	21.062
ГРАДИШКА	16.930	17.407	18.076	18.931
И.Н.САРАЈЕВО	5.285	5.159	9.331	5.795
УЗОРАК	147.694	151.371	160.980	161.561
УКУПНО РЕПУБЛИКА СРПСКА	364.522	374.310	387.443	404.798
УЗОРАК/РЕПУБЛИКА СРПСКА	40,5%	40,4%	42%	40%

Извор података: Статистички билтен Републике Српске.

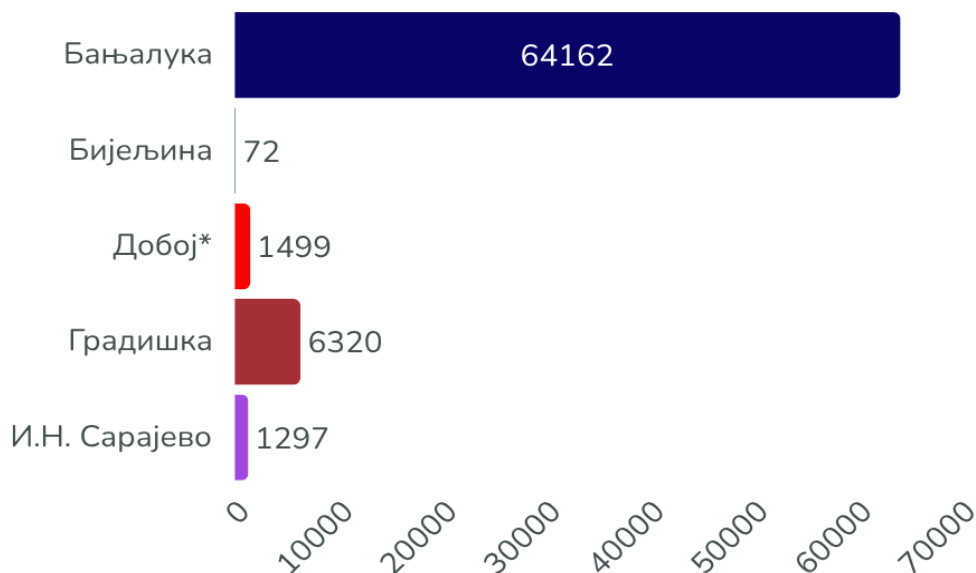
Табела 2: Број паркинг мјеста на ЈПГ на којима се врши наплата

ЈЛС	2021.	2022.	2023.	2024.
БАЊАЛУКА	4.805	4.637	4.537	4.331
БИЈЕЉИНА	855	855	855	955
ДОБОЈ	1.494	<i>Нема података</i>	<i>Нема података</i>	1.954
ГРАДИШКА	1.059	1.119	1.157	1.157
И.Н. САРАЈЕВО	<i>Нема података</i>	513	394	394

Извор података: Упитник ГСРЈСПС.

Прилог број 3

Графикон 1: Број издатих прекршајних налога Комуналне полиције за непрописно паркирање у посматраном периоду од 2021. до 2025. године.



*Подаци за Град Добој су за 2023. и 2024. годину

Извор података: ГСРЈСПС на основу извјештаја и информација ЈЛС.

Прилог број 4

Табела 1: Раст цијена паркинга у посматраном периоду од 2021. до 2025. године

ЈЛС	БРОЈ ПРОМЈЕНА ЦИЈЕНА 2021.-2025.	РАСТ ЦИЈЕНЕ 1 САТ ПАРКИРАЊА ЗОНА I	РАСТ ЦИЈЕНЕ 1 САТ ПАРКИРАЊА ЗОНА II	РАСТ ЦИЈЕНЕ ДНЕВНЕ КАРТЕ ЗОНА III	РАСТ ЦИЈЕНЕ МЈЕСЕЧНЕ КАРТЕ ЗОНА III
БАЊАЛУКА	1	100%	100%	67%	50%
БИЈЕЉИНА	2	50%	140%	25%	25%
ДОБОЈ	1	100%	0%	50%	67%
ГРАДИШКА	0	0%	0%	0%	0%
И.Н. САРАЈЕВО	1	50%	100%	67%	50%

Извор података: ГСРЈСРС на основу правилника и одлука ЈЛС.

Прилог број 5

Табела 1: Посебне категорије корисника јавних паркиралишта у ЈЛС из узорка ревизије

ВРСТА ПОВЛАШТЕНЕ КАРТЕ	И.Н.САРАЈЕВО	БИЈЕЉИНА	ГРАДИШКА	ДОБОЈ	БАЊАЛУКА
РЕЗЕРВИСАНО МЈЕСТО	✓	✓	✓	✓	✓
СТАНАРИ		✓	✓	✓	✓
ЗАПОСЛЕНИ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	✓		✓		
КАРТА ЗА ДДК			✓		✓
БЕСПЛАТНА ГОДИШЊА КАРТА				✓	✓
ЗА ПОСЛОВНЕ КОРИСНИКЕ				✓	

Извор података: ГСРЈСПС на основу правилника и одлука ЈЛС.

Прилог број 6

Приходи јавних паркиралишта

Табела 1: Наплата паркинга у ЈЛС у КМ

	БАЊАЛУКА	БИЈЕЉИНА	ГРАДИШКА	ДОБОЈ	И.Н.САРАЈЕВО	УКУПНО
2021.	3.863.246	875.475	406.393	646.880	32.877	5.824.871
2022.	4.512.066	938.934	424.445	681.347	Нема података	6.556.792
2023.	4.790.147	972.060	400.654	669.112	Нема података	6.831.973
2024.	4.849.612	1.120.222	363.017	930.156	Нема података	7.263.007
УКУПНО	18.015.071	3.906.691	1.594.509	2.927.495	32.877	26.476.643

Извор података: ГСРЈСПС на основу извјештаја и информација ЈЛС и ЈП.

Табела 2: Приходи ЈЛС од наплате паркинга у КМ

	БАЊАЛУКА	БИЈЕЉИНА	ГРАДИШКА	ДОБОЈ	И.Н.САРАЈЕВО	УКУПНО
2021.	3.863.246	102.600	406.393	0	32.877	4.405.116
2022.	4.512.066	102.600	424.445	0	64.025	5.103.136
2023.	4.790.147	102.600	400.654	0	153.660	5.447.061
2024.	4.849.612	103.600	363.017	930.156	153.660	6.400.045
УКУПНО	18.015.071	411.400	1.594.509	930.156	404.222	21.355.358

Извор података: ГСРЈСРС на основу извјештаја и информација ЈЛС.