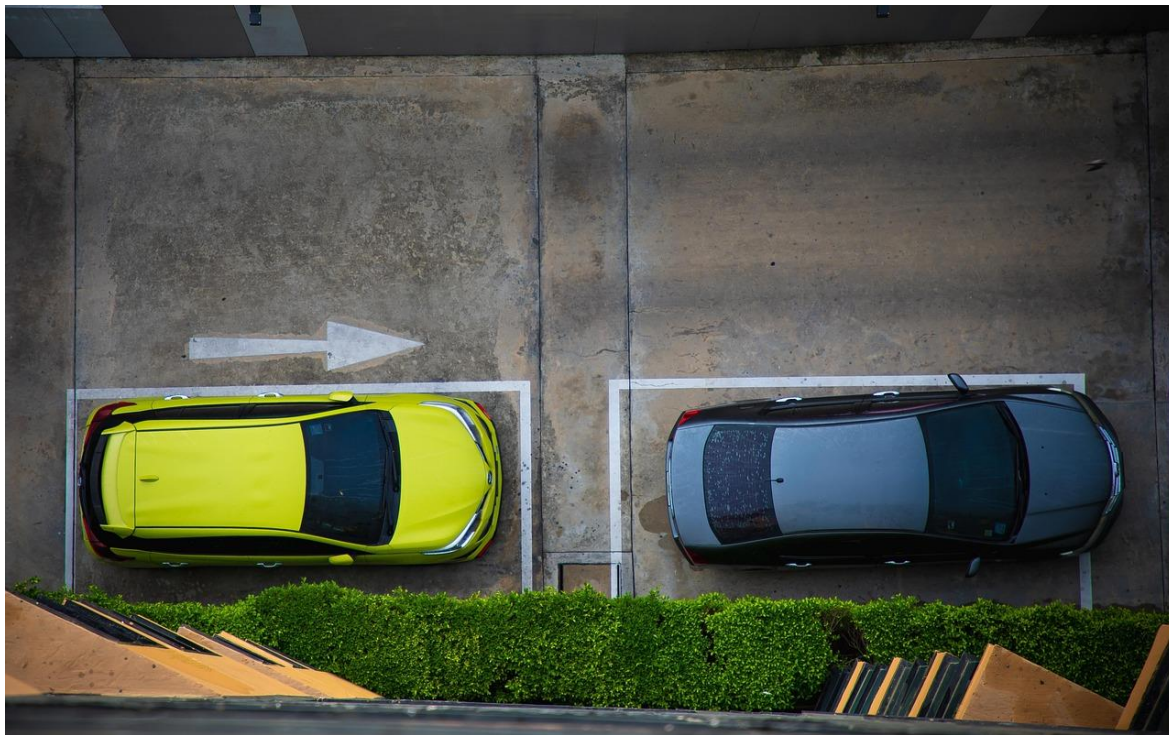




**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks: +387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Izvještaj revizije učinka
UPRAVLJANJE JAVNIM PARKIRALIŠTIMA I GARAŽAMA

Broj: RU 002-24

Banja Luka, decembar 2025. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME 5	
1. UVOD	7
1.1. Pozadina i motivi revizije	7
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	8
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	8
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	8
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	9
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	10
1.3.4. Kriterijumi revizije	10
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	11
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	12
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	12
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	12
2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije	12
3. NALAZI.....	14
3.1. Regulatorne, institucionalne i organizacione pretpostavke	14
3.1.1. Ispunjenost pretpostavki za efikasno upravljanje JPG	14
3.1.2. Strateška i planska dokumenta JLS u oblasti upravljanja JPG	15
3.1.3. Akti JLS koji tretiraju upravljanje JPG	16
3.1.4. Organizacija upravljanja JPG u JLS	16
3.1.5. Planiranje i izvještavanje o upravljanju JPG	18
3.2. Mjere i aktivnosti na upravljanju javnim parkiralištima	21
3.2.1. Mjere i alati za upravljanje javnim parkiralištima i garažama	21
3.3. Finansiranje upravljanja javnim parkiralištima i garažama	25
3.3.1. Način formiranja cijena.....	25
3.3.2. Prihodi i rashodi upravljanja javnim parkiralištima i garažama	27
4. ZAKLJUČCI.....	30
5. PREPORUKE	33
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	35

ZAKLJUČAK REVIZIJE

UPRAVLJANJE JAVNIM PARKIRALIŠTIMA I GARAŽAMA

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje javnim parkiralištima i garažama“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita da li jedinice lokalne samouprave efikasno upravljaju javnim parkiralištima i garažama i da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijom implementacijom od strane jedinica lokalne samouprave bi se omogućilo efikasnije upravljanje javnim parkiralištima i garažama.

Ovom revizijom učinka obuhvaćene su jedinice lokalne samouprave Grad Banja Luka, Grad Bijeljina, Grad Doboj, Grad Gradiška i Opština Istočno Novo Sarajevo. Revizija obuhvata vremenski period od četiri godine i to od 2021. do 2024. godine. U cilju boljeg sagledavanja i razumijevanja određenih problema i pribavljanja dovoljnih i odgovarajućih revizijskih dokaza, u pojedinim aspektima ispitivanja su vršena i u tekućoj 2025. godini.

Provedena revizija je pokazala da jedinice lokalne samouprave ne upravljaju javnim parkiralištima i garažama na efikasan način.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja subjektima koji su obuhvaćeni revizijom. Na Nacrt izvještaja primjedbu je dostavio Grad Gradiška, koja je djelimično prihvaćena.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene jedinicama lokalne samouprave. Implementacijom ovih preporuka moguće je unaprijediti efikasnost upravljanja javnim parkiralištima i garažama.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu mr Bojan Dragišić, vođa revizorskog tima, mr Angelika Kos Božić, Zoran Pajčin, članovi revizorskog tima.

Glavni revizor

Božana Trninić s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
GSR JS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPUGE	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
ZoKD	Zakon o komunalnim djelatnostima
ZoUPG	Zakon o uređenju prostora i građenju
ZoBS	Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske
ZoOBS	Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima Bosne i Hercegovine
ZoLS	Zakon o lokalnoj samoupravi
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JP	Javno preduzeće
KM	Konvertibilna marka
JPG	Javna parkirališta i garaže
LSI	Lica sa invaliditetom

PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje javnim parkiralištima i garažama“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita da li JLS efikasno upravljaju JPG i da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijom implementacijom od JLS bi se omogućilo efikasnije upravljanje JPG.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije učinka dati su u nastavku. Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Analizom relevantnih propisa, revizija je utvrdila da postoji niz elemenata bitnih za upravljanje javnim parkiralištima i garažama koji nisu propisani, kao što su: definicija, vrste i kategorije i standardi usluge, dimenzije parking mjesta, broj i raspored mjesta za lica sa invaliditetom i druge povlaštene kategorije korisnika, ujednačene sankcije za prekršaje u vezi sa javnim parkiralištima i garažama.
- Zajednička karakteristika svih akata donesenih od strane jedinica lokalne samouprave je da su bile fokusirane isključivo na javna parkirališta i garaže na kojima se vrši naplata, dok su se neznatno bavile pitanjima upravljanja javnim parkiralištima i garažama na kojima jedinice lokalne samouprave ne vrše naplatu.
- Jedinice lokalne samouprave su u posmatranom periodu na različite načine upravljale parkiralištima pod naplatom, a u okviru izabranog uzorka zastupljeni su različiti načini upravljanja (organizaciona jedinica u okviru lokalne uprave, javno preduzeće, privredno društvo čiji osnivač nije jedinica lokalne samouprave). Bez obzira na način organizovanja, upravljanje javnim parkiralištima i garažama se uglavnom svodilo na naplatu i kontrolu naplate parkinga.
- Kao osnova za planiranje aktivnosti nisu uzimani u obzir pokazatelji bez kojih nije moguće efikasno upravljanje javnim parkiralištima i garažama, dok izvještavanje o upravljanju javnim parkiralištima i garažama ili ne postoji ili je orijentisano isključivo na pokazatelje naplate i provedene mjere kontrole na parkiralištima pod naplatom.
- Stanje javnih parkirališta karakterišu nedostaci kao što su neadekvatno stanje podloge, nedostatak horizontalne i vertikalne signalizacije, koji se odražavaju i na efikasnost upravljanja.
- Sistem praćenja stanja, iskorišćenosti kapaciteta i prikupljanja podataka o pokazateljima korišćenja javnih parkirališta i garaža, uključujući i podatke o prihodima i rashodima, nije bio uspostavljen na nivou dovoljnom za donošenje upravljačkih odluka.
- Za razliku od međunarodne prakse, u Republici Srpskoj nije zakonski određen broj, raspored, dimenzija i pozicija parking mjesta za lica sa invaliditetom. Stoga su identifikovane i različite prakse u jedinicama lokalne samouprave. Preovlađujuća praksa je da se ta mjesta ne obilježavaju organizovano, već se to radilo uglavnom na zahtjev udruženja ili pojedinaca za pojedinačne lokacije.
- Prilikom obilježavanja mjesta rezervisanih za lica sa invaliditetom, nije se vodilo računa o njihovom rasporedu, tako da je česta pojava da i na mnogim javnim parkiralištima većeg kapaciteta nedostaju mjesta rezervisana za ovu kategoriju. Ostale povlaštene kategorije karakteriše izražena razlika između jedinica lokalne samouprave oko propisanih povlastica.
- Promjene cijena parkiranja su vršene bez provođenja potrebnih i propisanih procedura predviđenih Zakonom o komunalnim djelatnostima. Prijedlozi za povećanje cijena parkiranja nisu sadržavali razloge i motive za povećanje cijena kao i analizu društvene, ekonomske, finansijske i socijalne opravdanosti povećanja cijena.
- Usljed različitih načina organizovanja upravljanja javnim parkiralištima i garažama, ali i razlikama u ugovaranju povjeravanja ove komunalne djelatnosti davaocima

komunalne usluge, praksu svake od jedinica lokalne samouprave iz uzorka karakteriše različit pristup i tretman prihoda i rashoda.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak ove revizije je da jedinice lokalne samouprave ne upravljaju javnim parkiralištima i garažama na efikasan način. Pored osnovnog utvrđeni su i sljedeći zaključci:

- Važeći pravni okvir ne predstavlja dovoljan osnov za efikasno upravljanje javnim parkiralištima i garažama u jedinicama lokalne samouprave;
- Jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile efikasan sistem planiranja, praćenja, izvještavanja i nadzora nad upravljanjem javnim parkiralištima i garažama. Takođe, nisu uspostavljene potpune i pouzdane evidencije o broju i kapacitetima javnih parkiralištima na teritoriji JLS;
- Jedinice lokalne samouprave na različite načine organizuju upravljanje javnim parkiralištima i garažama, koje odražavaju i razlike u efektima;
- Pristup definisanju povlašćenih kategorija korisnika javnih parkirališta, zasnovan isključivo na aktima JLS i bez obavezujućih standarda, dovodi do neujednačenosti, nepravilnosti i rizika od zloupotrebe ograničenog javnog prostora;
- Jedinice lokalne samouprave nisu obezbijedile formiranje cijena komunalne usluge parkiranja na javnim parkiralištima u skladu sa odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima, niti su uspostavile pouzdan sistem evidencije prihoda i rashoda po tom osnovu.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija daje preporuke jedinicama lokalne samouprave u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

U cilju efikasnog upravljanja javnim parkiralištima i garažama, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

- U saradnji sa Savezom opština i gradova Republike Srpske i nadležnim ministarstvima (Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i Ministarstvo saobraćaja i veza) pokrenu inoviranje pravnog okvira u cilju efikasnog upravljanja javnim parkiralištima i garažama;
- Uspostave sistematsko i kontinuirano praćenje stanja i iskorišćenosti kapaciteta javnih parkirališta i garaža;
- Uspostave pouzdane evidencije kapaciteta javnih parkirališta i garaža, kao i prihoda i rashoda vezanih za upravljanje javnim parkiralištima i garažama;
- Način organizovanja i preduzimanje mjera i aktivnosti na unapređenju upravljanja javnim parkiralištima i garažama zasnivaju na prethodnim analizama društvene, ekonomske i finansijske opravdanosti.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Upravljanje javnim parkiralištima i garažama predstavlja važan segment urbanog saobraćaja i javne infrastrukture u Republici Srpskoj (u daljem tekstu RS), gdje se gradovi i pojedine opštine suočavaju sa porastom broja registrovanih vozila, što direktno povećava pritisak na ograničene urbane prostore. Broj registrovanih putničkih motornih vozila u RS je u periodu 2021-2024 godine povećan za više od 40.000 vozila a povećanje broja raspoloživih parking mjesta nije pratilo taj tempo rasta. Rastući broj motornih vozila, ubrzana urbanizacija i dnevne migracije stanovništva (npr. iz prigradskih naselja ka centrima za posao, obrazovanje ili usluge), ograničeni prostorni kapaciteti i potreba za očuvanjem kvaliteta urbanog prostora čine upravljanje javnim parkiralištima i garažama (u daljem tekstu JPG) bitnim za održivi razvoj jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS) u RS. Ovi izazovi su posebno izraženi u centralnim gradskim zonama, gdje se razvoj infrastrukture nije uskladio sa savremenim potrebama, što dovodi do nedostatka parking mjesta i parkiranja na trotoarima ili zelenim površinama.

Raspoloživost javnog prostora za parkiranje (broj parking mjesta), naročito u blizini objekata administrativnog (npr. republičke i lokalne uprave), privrednog (trgovinski centri, poslovni kompleksi), obrazovnog (univerziteti, škole), kulturnog (muzeji, pozorišta) i zabavnog karaktera (ugostiteljski i sportski objekti), kao i u neposrednoj blizini stambenih zgrada, te uslovi i način njihovog korišćenja i održavanja od posebnog su značaja za svakodnevno funkcionisanje stanovnika. JLS u RS kroz razne modalitete upravljaju ovim prostorima koji su suočeni sa problemima poput neadekvatnog održavanja (oštećene površine, nedostatak osvjetljenja) i različitih tarifnih pristupa (od besplatnog parkiranja u perifernim zonama do visokih tarifa u centrima). Dostupnost, pristup i kvalitet JPG značajno utiču na kretanje, udobnost i zadovoljstvo stanovnika i posjetilaca jednog grada.

Sa druge strane, nedostatak parkinga produžava vrijeme traženja mjesta, što dovodi do kašnjenja na posao ili sastanke, odnosno smanjuje efikasnost u obavljanju tekućih aktivnosti i nesmetanom odvijanju života u urbanim centrima. Neuređena parkirališta i vozila parkirana na pješačkim stazama povećavaju rizik od saobraćajnih nezgoda, što posebno ugrožava ranjive grupe poput djece i starijih osoba. Neefikasno upravljanje JPG podstiče nepoštovanje Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske (u daljem tekstu ZoBS), Zakona o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu ZoOBS) i komunalnih propisa, povećavajući potrebu za kaznama i intervencijama komunalne policije dok građani plaćaju više kroz kazne ili alternativne troškove. Isto tako, neefikasno upravljanje javnim parkiralištima povećava nepotrebno kruženje vozila u potrazi za mjestom, čime se povećava emisija ugljen dioksida i drugih štetnih gasova. U RS, ovo može kumulativno doprinijeti godišnjoj emisiji od nekoliko hiljada tona što doprinosi narušavanju životne sredine.

U mnogim gradovima RS, naročito u centralnim gradskim zonama, potražnja za parkiralištem značajno prevazilazi raspoložive kapacitete. Istovremeno, neadekvatno planiranje kapaciteta (nedostatak studija uticaja na saobraćaj prilikom izgradnje novih objekata), različiti tarifni pristupi (od 0,50 KM/sat u perifernim do 2 KM/sat u centru) i nedovoljna primjena savremenih tehnologija (kao što su senzori za slobodna mjesta, mobilne aplikacije za plaćanje ili pametni semafori) često dovode do neravnomjernog opterećenja, smanjene dostupnosti i neefikasnog korišćenja postojećih kapaciteta. Sezonski faktori, poput povećanog dolaska turista ili dnevnih migracija, stvaraju dodatni pritisak na ograničene kapacitete JPG.

Ovakva situacija negativno utiče ne samo na vozače, već i na funkcionisanje javnog prevoza (kašnjenja u planiranim rasporedima vožnje javnog prevoza zbog gužvi u saobraćaju), pješaka (smanjen prostor za kretanje zbog nepropisno parkiranih vozila) i

drugih učesnika u saobraćaju dok nedostatak integracije sa javnim prevozom (npr. „park and ride“ sistemi) dodatno pogoršava problem.

Osnovno pitanje u dijelu koji se odnosi na javni prostor za parkiranje vozila je kako u okolnostima intenzivnih zahtjeva za mobilnošću, na ograničenom prostoru, uključujući ograničeni kapacitet postojećeg prostora za parkiranje vozila, obezbijediti da segment saobraćaja koji se odnosi na uslugu parkiranja bolje funkcioniše. Drugim riječima, kako stvoriti uslove da se kvalitet usluge parkiranja vozila (dostupnost, bezbjednost, blizina parking mjesta), uz prihvatljivu naknadu, podigne na viši nivo i time približi kvalitetu koji odgovara zahtjevima (potrebama) građana.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet revizije kojim se bavila ova revizija učinka je upravljanje JPG u JLS.

Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita da li JLS efikasno upravljaju JPG i da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijom implementacijom od JLS bi se omogućilo efikasnije upravljanje JPG.

Pristup reviziji prvenstveno predstavlja sistemski pristup, dok se u pojedinim pitanjima revizija bazirala na pristupu orijentisanom na rezultat. Na taj način su se ispitale aktivnosti JLS u upravljanju parkiralištima i javnim garažama i njihov uticaj na stacionarni saobraćaj i očekivanja građana i poslovne zajednice.

Ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

Da li JLS upravljaju JPG na efikasan način?

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija je ispitivanja usmjerila na sljedeća pitanja:

1. Kako ispunjenost pretpostavki utiče na upravljanje javnim parkiralištima?
2. Da li se provođenjem mjera i aktivnosti upravljača obezbjeđuje efikasno upravljanje parkiralištima?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

U ovom poglavlju predstavljene su obim revizije i ograničenja, izvori revizijskih dokaza, metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza i kriterijumi revizije.

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Uvažavajući uloge, nadležnosti i odgovornosti ključnih aktera u oblasti upravljanja JPG definisane Zakonom o komunalnim djelatnostima (u daljem tekstu ZoKD), subjekti koji su bili obuhvaćeni ovom revizijom su JLS, dok su podaci i informacije prikupljeni u javnim preduzećima (u daljem tekstu JP) i privrednim društvima kojima su povjereni određeni poslovi upravljanja javnim parkiralištima i garažama.

Revizija je u institucionalno-organizacionom smislu obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija nadležnih za upravljanje JPG.

U ovoj reviziji učinka ispitivalo se planiranje upravljanja JPG u kontekstu broja i sadržaja programsko-planskih dokumenata i njihove zasnovanosti na utvrđenim potrebama korisnika i iskazanim opredjeljenjima, kao i u kontekstu planiranja finansijskih sredstava potrebnih za održavanje i proširenje kapaciteta parking prostora. Ispitivanjima su obuhvaćeni način i postupci institucija u praćenju iskorištenosti kapaciteta, rješavanju problema prekapacitiranosti u pojedinim zonama, te vođenje evidencija i baza podataka, kao i izvještavanje o ostvarenim rezultatima i uočenim rizicima i izazovima.

Detaljnija ispitivanja su vršena u pet JLS³. Kriterijumi za izbor uzorka su bili:

- postojanje JP na području JLS kojem je povjereno upravljanje parkiralištima;
- broj javnih parking mjesta pod naplatom (povećanje ili smanjenje broja mjesta);
- trend broja registrovanih vozila i
- ostvareni prihodi od parkiranja na javnim parkiralištima.

Vremenski obuhvat revizije je četiri godine i to od 2021. do 2024. godine. Detaljnijim ispitivanjima bila je obuhvaćena 2024. godina, s tim da u cilju boljeg sagledavanja i razumijevanja određenih problema i pribavljanja dovoljnih i odgovarajućih revizijskih dokaza, u pojedinim aspektima ispitivanja su vršena u tekućoj 2025. godini, kao i izvan definisanog četverogodišnjeg perioda u skladu sa konkretnim potrebama i revizijskim pitanjima. Ovako definisan vremenski obim revizije je bio adekvatan za davanje odgovora na postavljena pitanja, te donošenje pouzdanih zaključaka i davanje preporuka čijim provođenjem je moguće unaprijediti pružanje usluga u oblasti stacionarnog saobraćaja.

Upravljanje JPG je generalno ispitivano u okviru sagledavanja ispunjenosti sistemskih pretpostavki za funkcionisanje JPG, uključujući regulatorne, organizacione i upravljačke pretpostavke, kao i sagledavanje planiranja i izvještavanja u oblasti upravljanja JPG.

Imajući u vidu navedeno, utvrđeni vremenski obim revizije je bio dovoljan za objektivno sagledavanje načina funkcionisanja JPG, identifikovanje nedostataka u njegovom funkcionisanju, kao i za donošenje pouzdanih zaključaka i davanje preporuka čijim provođenjem je moguće obezbijediti efikasnije upravljanje JPG.

Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti upravljanja JPG sa propisima i postupanjem nadležnih institucija u pojedinačnim slučajevima pružanja usluga, osim u dijelu i na način koji je u skladu sa pristupom reviziji i u vezi je sa efikasnošću pružanja tih usluga. Takođe, revizija se nije bavila upravljanjem pojedinačnim garažama u vlasništvu JLS, iz razloga što je njihov uticaj na oblast parkiranja i stacionarnog saobraćaja neznatan.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljeni su od institucija/preduzeća obuhvaćenih revizijom: JLS i JP kojima je povjereno upravljanje JPG. Izvori revizijskih dokaza u navedenim institucijama su:

- Strateški, programsko-planski i drugi dokumenti JLS relevantni za upravljanje javnim parkiralištima i garažama, te izvještaji i informacije o njihovoj realizaciji;
- Zakonski i podzakonski propisi relevantni za upravljanje javnim parkiralištima i garažama;
- Akti JLS relevantni za upravljanje javnim parkiralištima i garažama;
- Ugovori, sporazumi, memorandum i slični dokumenti zaključeni između institucija u kontekstu upravljanja javnim parkiralištima i garažama;
- Baze podataka, evidencije, podaci i informacije JLS o naplati parkinga, tekućem i investicionom održavanju javnih parkirališta;
- Godišnji programi i planovi rada JLS, odnosno nadležnog Odjeljenja i/ili javnog preduzeća kome je povjereno upravljanje javnim parkiralištima;
- Godišnji izvještaji o radu JLS, odnosno nadležnog Odjeljenja i/ili JP kojima je povjereno upravljanje javnim parkiralištima;
- Baza podataka, evidencije, podaci i informacije o izvršenim komunalno-inspekcijskim nadzorima, kapacitetima javnih parkirališta i garaža;
- Cjenovnici usluga parkiranja i dokumentacija o postupku i načinu utvrđivanja cijena;

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

- Radno-konsultativni sastanci sa predstavnicima privrednih subjekata kojima je povjereno upravljanje JPG.
- Istraživanja i analize nadležnih institucija o stanju i izazovima u oblasti komunalne djelatnosti JPG.

Takođe, izvori revizijskih dokaza bili su naučni i stručni radovi iz oblasti saobraćaja i komunalnih djelatnosti, provedene revizije učinka na sličnu temu, relevantna istraživanja u formi studija i publikacija međunarodnih i drugih organizacija.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora pribavljeni su na sljedeće načine:

- Inspekcijom – pregledom dokumentacije;
- Identifikacijom i analizom strateških i programsko-planskih dokumenata, te informacija i izvještaja o njihovoj realizaciji;
- Analizom zakonskih i podzakonskih propisa, uključujući i akte koje su donosili organi JLS;
- Intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- Upitnicima;
- Radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima zainteresovanih strana;
- Identifikacijom i mapiranjem procesa, postupaka i procedura;
- Pregledom baza podataka, informacionih sistema i evidencija;
- Analitičkim postupcima;
- Studijama slučaja;
- Pregledom izvještaja o reviziji učinka drugih vrhovnih revizorskih institucija, studija, publikacija, stručnih i naučnih radova iz oblasti upravljanja stacionarnim saobraćajem.

Analiza i vrednovanje prikupljenih revizijskih dokaza izvršena je primjenom opšteprihvaćenih metoda u reviziji učinka, a primjereno vrsti i karakteru predmeta revizije i raspoloživim podacima i informacijama:

- Kvalitativna analiza sadržaja dokumentacije, intervjuja;
- Analiza zakonskih i podzakonskih propisa;
- Analitički postupci;
- Komparativne metode;
- Metode statističke analize;
- Analize studija slučaja;
- Metode analize i sinteze;
- Metode indukcije i dedukcije;
- Druge metode primjerene vrsti prikupljenih podataka i informacija.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije su formirani u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji se ispituje i pitanja na koje treba odgovoriti. Ključni kriterijumi proističu iz iskazanih strateških opredjeljenja i zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na komunalne djelatnosti i upravljanje JPG.

Kriterijumi koji su se koristili tokom provođenja glavne studije su:

- U pravnom okviru upravljanje javnim prostorima za parkiranje vozila je jasno definisano;
- Politike parkiranja kreiraju se u cilju poboljšanja pristupačnosti gradskim zonama za poslovne i komercijalne svrhe;

- Mjere i aktivnosti JLS omogućavaju efikasnije upravljanje, funkcionalnost i dostupnost javnih parkirališta i garaža;
- Parking mjesta su dostupna i bezbjedna za lica sa invaliditetom i druge posebne i ranjive grupe građana;
- Povećava se broj uređenih javnih parkirališta;
- Cijene korišćenja parking mjesta formiraju se u skladu sa propisanim postupcima uz prethodne analize društvene i ekonomske opravdanosti;
- Baze podataka i evidencije o stacionarnom saobraćaju su jedinstvene, potpune, ažurne, pouzdane i omogućavaju kreiranje izvještaja i informacija o stanju, izazovima i ostvarenim rezultatima;
- Izvještavanje o stanju stacionarnog saobraćaja je blagovremeno, pouzdano i orijentisano na rezultate, te sadrži sve informacije koje su neophodne donosiocima odluka;
- Raspoložive baze podataka, informacije i izvještaji se koriste za donošenje odluka u cilju unapređenja efikasnosti stacionarnog saobraćaja;
- Utvrđene dobre prakse.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

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

- 1 **Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu: GSRJS RS) opredijelila da provede reviziju o upravljanju javnim parkiralištima i garažama. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize revizorskih dokaza, te kriterijumi revizije.
- 2 **Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za upravljanje JPG.
- 3 **Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 **Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane JLS treba da obezbijedi efikasnije upravljanje javnim parkiralištima i garažama.

Uz ovaj izvještaj revizije učinka dati su prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Relevantnim propisima, prvenstveno Zakonom o komunalnim djelatnostima (u daljem tekstu ZoKD), se izričito navodi da je upravljanje javnim prostorima za parkiranje vozila komunalna djelatnost od posebnog javnog interesa.

Organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti obezbjeđuje JLS na osnovu ZoKD, a detaljnije uslove propisuje aktima koje donose organi JLS. Ovim aktima se utvrđuju uslovi, način korišćenja, organizacija, način naplate i kontrole parkiranja vozila na javnim parkiralištima i garažama (u daljem tekstu JPG) na području JLS.

Osim organizacione jedinice unutar uprave JLS, upravljanje parkiralištima može da se povjeri i JP čiji je osnivač JLS ili drugom privrednom subjektu, a koje je dužno da tu djelatnost obavlja u skladu sa Zakonom i drugim propisima.

Upravljanje javnim prostorima za parkiranje vozila obuhvata održavanje, čišćenje, postavljanje sabračajne signalizacije na javnim površinama ili objektima izgrađenim za parkiranje motornih vozila, kao i uklanjanje, premještanje i blokiranje nepropisno parkiranih vozila⁴.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Uvažavajući uloge, nadležnosti i odgovornosti aktera u oblasti upravljanja javnim prostorom za parkiranje definisane ZoKD, subjekti koji imaju ključnu ulogu su: JLS i JP ili privredna društva kojima je ugovorom povjereno upravljanje JPG.

Organ JLS nadležan za komunalne poslove prati obavljanje komunalnih djelatnosti i sprovođenje ZoKD, drugih propisa i opštih akata iz oblasti komunalnih djelatnosti. Upravni nadzor nad primjenom ZoKD i propisa donesenih na osnovu ZoKD vrši Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju.

ZoKD je predviđeno da JLS svojim aktima detaljnije propisuje uslove i način obavljanja ove komunalne djelatnosti te osigurava materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata.

Komunalno-inspekcijski nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje održavanje i korišćenje javnih prostora za parkiranje vozila vrši komunalna policija JLS. Po ukazanoj potrebi ili na zahtjev komunalne policije inspekcijski nadzor može izvršiti i druga inspekcija.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

Zakonski okvir koji je relevantan za komunalne djelatnosti i upravljanje JPG čine ZoKD, Zakon o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu ZoLS), Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske, Zakon o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima Bosne i Hercegovine, Zakon o uređenju prostora i građenju (u daljem tekstu (ZoUPG) i drugi propisi od značaja za komunalne djelatnosti i upravljanje JPG.

ZoKD uređuju se komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja.

ZoLS, između ostalog, uređuju se poslovi lokalnih samouprava, a koji se odnose na uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, davanje saglasnosti na cijene komunalnih usluga i nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti.

⁴ Zakon o komunalnim djelatnostima (Службени гласник Републике Српске 124/11, 100/17)

ZoBS i ZoOBS, između ostalog, uređuju se upravljanje bezbjednošću saobraćaja, finansiranje i praćenje bezbjednosti saobraćaja, saobraćajna signalizacija i oprema puta, saobraćajna pravila, posebne mjere bezbjednosti, obaveze u slučaju saobraćajne nezgode, kao i parkiranje vozila i posebne mjere kod zaustavljanja i parkiranja vozila.

ZoUPG, između ostalog, uređuje sistem prostornog planiranja i uređenja prostora, priprema, izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja, lokacijske uslove, uređenje građevinskog zemljišta, izdavanje dozvola za građenje, vrste i sadržaj tehničke dokumentacije, građenje objekata i međusobne odnose između učesnika u građenju, upotrebu i uklanjanje objekata i legalizacija objekata.

U skladu sa ZoKD, JLS donose akte kojima detaljnije uređuju upravljanje JPG, odnosno način organizovanja, formiranje cijena i davanje saglasnosti na cijene i vršenje nadzora nad obavljanjem komunalne djelatnosti.

Važna strateško-razvojna, planska i regulatorna dokumenta koja se odnose na upravljanje JPG su navedene u Listi referenci, koja se nalazi u Prilogu ovog Izvještaja.

3. NALAZI

3.1. Regulatorne, institucionalne i organizacione pretpostavke

3.1.1. Ispunjenost pretpostavki za efikasno upravljanje JPG

S obzirom da su komunalne djelatnosti u nadležnosti JLS, njihovo organizovanje je decentralizovano i ostavljena je mogućnost da se svaka JLS odluči za model organizovanja koji smatra najpogodnijim i najefikasnijim. Stoga je propisano da JLS može upravljanje JPG povjeriti JP ili drugim privrednim subjektima. Obavljanje komunalne djelatnosti povjerava se JP aktom o osnivanju, a drugim preduzećima ugovorom kojim se regulišu međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti. Cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda davanja komunalne usluge i unapređivanje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima i tržišnim cijenama ulaznih troškova. Cijenu komunalne usluge, na propisan način, utvrđuje davalac komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ JLS, odnosno skupština JLS.

Organ JLS nadležan za komunalne poslove prati obavljanje komunalnih djelatnosti i sprovođenje odredaba ZoKD, drugih propisa i opštih akata iz oblasti komunalnih djelatnosti. U vršenju inspekcijskog nadzora, pored ovlaštenja utvrđenih propisima o komunalnoj policiji, komunalni policajac ovlašten je i da kontroliše održavanje i korišćenje i drugih komunalnih objekata i uređaja, kao što su javni prostori za parkiranje vozila, te izdaje prekršajni nalog za utvrđene prekršaje.

ZoKD je definisao upravljanje javnim prostorima za parkiranje vozila kao jednu od 17 komunalnih djelatnosti od posebnog javnog interesa. Stoga i nije bilo očekivano da ovaj zakon definiše sve neophodne pretpostavke za efikasno upravljanje JPG, već da se iz propisa kojima su regulisane oblasti saobraćaja, građenja ili bezbjednosti saobraćaja crpe odredbe koje se tiču upravljanja JPG. Analizom drugih propisa relevantnih za parkirališta, revizija je utvrdila da postoji niz elemenata bitnih za upravljanje JPG koji nisu propisani, kao što su:

- Definicija, vrste i kategorije i standardi usluge za JPG;
- Dimenzije parking mjesta, broj i raspored mjesta za LSI i druge povlaštene kategorije korisnika;
- Ujednačene sankcije za prekršaje u vezi sa JPG.

U važećim propisima nije jasno definisano šta je javno parkiralište, tako da u praksi imamo situaciju da se samo JPG na kojima se vrši naplata tako tretiraju. Takođe, nije definisano ni koje su to vrste i tipovi parkirališta (npr. ulično, vanulično, zatvoreno ili otvoreno), kao ni standardi koje je potrebno ispuniti za stavljanje parkirališta u upotrebu (izuzev saobraćajne signalizacije).

Za razliku od zemalja u okruženju, standardne dimenzije parking mjesta za različite tipove i korisnike nisu definisane zakonskim ili podzakonskim aktima. Pravilnikom o saobraćajnim znakovima i signalizaciji na putevima, načinu obilježavanja radova i prepreka na putu i znakovima koje učesnicima u saobraćaju daje ovlašteno lice propisani su samo načini obilježavanja mjesta za parkiranje vozila u cilju označavanja prostora za parkiranje. U praksi se prilikom projektovanja i izgradnje često koriste preporuke BAS standarda, koji su usklađeni sa evropskim normama, ali i JUS standardi. Ovi standardi su obavezujući kroz lokalne propise i tehničke normative koji se moraju poštovati prilikom projektovanja i izgradnje objekata i JPG, ali su nepoznati široj javnosti i nisu obavezujući kada izostaje proces projektovanja i izgradnje JPG, a što je čest slučaj kada je u pitanju ulično parkiranje.

Broj i raspored parking mjesta za LSI nije definisan propisima na republičkom nivou, što znači da je svakoj JLS ostavljeno na odluku da li će i u kojoj mjeri obezbijediti određen broj parking mjesta za ove kategorije korisnika. Ista je situacija i sa ostalim povlašćenim

kategorijama korisnika, kao što su trudnice, roditelji koji prevoze djecu u dječijim kolicima, rezervacije mjesta i slično.

Sankcije za prekršaje u vezi korišćenja JPG nisu univerzalno propisane, već je takođe ostavljena mogućnost JLS da donošenjem akata iz svoje nadležnosti odluče koje prekršaje će tretirati i sa kojim visinama kazni. Sve JLS iz revizorskog uzorka su svojim aktima propisale kaznene odredbe za povredu uslova korišćenja JPG i one se u novčanom iznosu za fizička lica kreću u rasponu od 25 do 1.000 KM. Ono što je karakteristično za sve JLS iz uzorka je da kaznene odredbe nisu propisane za svaki prekršaj ponaosob, već je ona ista bez obzira na stepen i vrstu prekršaja. Jedini izuzetak predstavlja kazna za prekršaj za parkiranje na mjestu označena za LSI, a koja je već propisana ZoBS.

Zbog svega navedenog se upravljanje JPG odvija u uslovima gdje nije jasno definisano šta su uopšte javna parkirališta, vrste i kategorije javnih parkirališta, standard pružanja komunalne usluge na javnim parkiralištima, broj i raspored obilježenih parking mjesta za LSI, broj i raspored rezervisanih parking mjesta i parking mjesta za korisnike pod povlaštenim uslovima, kao i standardi dimenzija parking mjesta na javnim parkiralištima.

3.1.2. Strateška i planska dokumenta JLS u oblasti upravljanja JPG

U posmatranom periodu JLS nisu donosile strateška dokumenta koja su se odnosila na JPG. Strateški pristup JLS u oblasti JPG u posmatranom periodu karakterisao je sinergijski pristup tretiranja kroz opšta strateško-razvojna dokumenta, kao što su strategije razvoja JLS ili planovi održive urbane mobilnosti.

Od pet JLS iz uzorka, dvije JLS (Doboj, Istočno Novo Sarajevo) nemaju strateška dokumenta u kojima su na bilo kojem nivou obuhvaćena JPG, a tri JLS (Banjaluka, Bijeljina, Gradiška) su kroz nekoliko strateških dokumenata tretirale i određene probleme i izazove koji se tiču JPG. Kao osnovna uloga uvođenja naplate parkiranja istaknut je zahtjev za kontrolisano korištenje prostora, koje se manifestuje kroz omogućavanje što većem broju korisnika da parkiraju vozilo i efikasno obave ono zbog čega su došli, s jedne strane. S druge strane je istaknuta potreba provođenja regulativnih mjera u stambenim zonama u kojima je prisutan problem parkiranja od strane zaposlenog stanovništva. Na ovaj način je cijena parkiranja definisana kao alat za upravljanje stacionarnim saobraćajem stimulacijom odnosno destimulacijom parkiranja u određenim dijelovima urbanih područja.

U važećim strategijama razvoja navedenih JLS uglavnom je istican problem nedostatka parking prostora, naročito u centralnim gradskim zonama. Shodno tome, kao strateški prioriteti su određivani projekti sa ciljem proširenja kapaciteta JPG i izgradnja novih parkirališta i garaža u cilju povećanja kapaciteta parking prostora. Navedeni strateški ciljevi nisu bili operacionalizovani kroz akcione planove, sa jasno određenim mjerama i aktivnostima, rokovima, izvorima finansiranja i nosiocima aktivnosti, te stoga nisu ni bili realizovani u posmatranom periodu.

Pored strategija razvoja, pojedine JLS (Banjaluka, Bijeljina, Gradiška) su u posmatranom periodu izrađivale i planove održive urbane mobilnosti. Ovim strateškim dokumentima je oblast upravljanja JPG bila obuhvaćena dosta šire nego strategijama razvoja gradova, pa su pored identifikovanih nedostataka parking prostora i potrebe za izgradnjom dodatnih kapaciteta istaknuti i problemi obezbjeđivanja dostupnih parking mjesta za LSI, potreba za preraspodjelom parking prostora radi rasterećenja pojedinih gradskih zona. Takođe, predviđene su i mjere modernizacije postojećih kapaciteta parkirališta uvođenjem savremenih tehnologija koje bi olakšale pristup, analizu iskorišćenosti, nadzor i naplatu parkinga. U okviru izrade ovih dokumenata rađene su i analize iskorišćenosti postojećih kapaciteta i mjerenja popunjenosti i vremena zadržavanja na pojedinim lokacijama. Ove analize su rađene u kraćem vremenskom razdoblju i njihova upotrebna vrijednost je ograničena. Analiza stanja i iskorišćenosti kapaciteta u strateškim dokumentima JLS bile su ograničene i fokusirane isključivo na JPG u sistemu naplate, ne uzimajući u obzir širu i potpuniju sliku koja bi upravljanje JPG posmatrala kao integrisani dio urbanih cjelina. U ove

analize nisu bili uključeni podaci o trendovima broja registrovanih PMV i njihovim uticajem na potražnju za parking prostorom u urbanim cjelinama, podaci o JPG koja nisu u sistemu naplate, parkirališta sa naplatom koja nisu u vlasništvu JLS, kao ni analize stanja urbanog razvoja JLS i odnosa izgradnje stambenih i poslovnih objekata i dostupnosti parkirališta.

Kao i u slučaju strategija razvoja, ni ostali strateški dokumenti koji su obuhvatili aktivnosti u vezi sa JPG uglavnom nisu operacionalizovali te aktivnosti kroz akcione planove i usaglašavanje sa drugim razvojnim dokumentima JLS, tako da u posmatranom periodu nije realizovano skoro ništa od identifikovanih mjera.

3.1.3. Akti JLS koji tretiraju upravljanje JPG

U skladu sa svojim ovlaštenjima, JLS iz uzorka su detaljnije uređivale način organizovanja poslova komunalne djelatnosti upravljanja JPG donošenjem akata u formi pravilnika i odluka. Akti JLS u ovoj oblasti su bili fokusirani uglavnom na regulisanje naplate parkinga na JPG, na način da se definišu javni prostori na kojima se vrši naplata parkinga, kategorije korisnika, organizacija i način naplate parkinga, cijene komunalne usluge parkiranja, upotreba sredstava za blokiranje i premještanje nepropisno parkiranih vozila i kaznene odredbe.

Prilikom donošenja akata JLS su se najčešće pozivale na ZoKD, ZoLS, ZoOBS i ZoBS. Pojedine JLS (Grad Banjaluka, Grad Doboj i Opština Istočno Novo Sarajevo) su donosile i lokalne odluke o bezbjednosti saobraćaja na osnovu kojih su donosile pravilnike o uslovima, načinu korišćenja, organizaciji i načinu naplate komunalne takse za parkiranje na javnim parkiralištima.

Zajednička karakteristika svih akata donešenih od strane JLS iz uzorka je da su bile fokusirane isključivo na JPG na kojima se vrši naplata, dok su se malo ili nimalo bavile pitanjima upravljanja JPG na kojima JLS ne vrši naplatu. Izuzetak u određenoj mjeri predstavlja grad Banjaluka, koji je odlukom o JPG propisao uslove za javne parkinge pod naplatom ali i za posebna parkirališta u vlasništvu privrednih društava, pravnih i fizičkih lica.

U posmatranom periodu JLS su u manjoj ili većoj mjeri vršile izmjene akata kojima se reguliše upravljanje JPG. Izmjene i dopune ovih akata su se odnosile na promjene u zoniranju JPG pod naplatom, proširenje obuhvata JPG pod naplatom, promjenama koje se tiču kaznenih odredbi i prilagođavanje pravilnika i odluka kako bi se omogućilo da se upravljanje JPG pod naplatom povjeri privrednim subjektima. Zajednička karakteristika svih JLS iz uzorka je da su mijenjale internu regulativu u dijelu koji se tiče cijena komunalne usluge parkiranja.

Akti JLS kojima se reguliše upravljanje JPG u posmatranom periodu su nekoliko puta mijenjani zbog neusaglašenosti sa Zakonom o komunalnim djelatnostima, nakon odluka Ustavnog suda Republike Srpske. Pored toga, revizija je identifikovala još nekoliko slučajeva gdje su aktima JLS propisivane odredbe koje prema drugim propisima ne spadaju u nadležnost JLS, kao što su npr. procedura izdavanja znaka pristupačnosti za parkiranje vozila kojima upravljaju ili se prevoze lica sa invaliditetom, te određene kaznene odredbe koje su već regulisane drugim propisima.

3.1.4. Organizacija upravljanja JPG u JLS

Organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti JLS obezbjeđuje na osnovu ZoKD, a detaljnije uslove propisuje aktima kojim se utvrđuju uslovi, način korišćenja, organizacija, način naplate i kontrole parkiranja vozila na JPG. Osim organizacione jedinice unutar uprave JLS, upravljanje se može povjeriti i JP čiji je osnivač JLS ili drugom privrednom subjektu, koje je dužno da tu djelatnost obavlja u skladu sa ZoKD i drugim propisima. JLS su u posmatranom periodu na različite načine upravljale parkiralištima pod naplatom, a u okviru izabranog uzorka zastupljeni su različiti načini upravljanja JPG (Tabela 1).

Tabela 1. Organizacija upravljanja JPG u JLS iz uzorka

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

Izvor: GSRJSRS na osnovu dokumentacije (Ugovori, sporazumi, odluke i sl.) JLS.

U Gradu Banjaluka, Tim za kontrolu parkinga, koji djeluje unutar Odjeljenja za komunalnu policiju, upravlja, vrši kontrolu i naplatu, te tekuće i investiciono održavanje, a prihod od naplate parkinga predstavlja prihod budžeta JLS. Gradovi Bijeljina i Gradiška upravljanje su povjerali javnom odnosno javnom komunalnom preduzeću. U Gradu Bijeljina prihod od naplate parkinga predstavlja prihod JP koje gradu mjesečno plaća komunalnu taksu po parking mjestu na kojem se vrši naplata. U Gradu Gradiška prihod od naplate parkinga predstavlja prihod JLS, dok se komunalnom preduzeću plaća mjesečna naknada za obavljanje ovih poslova. Grad Doboј i Opština Istočno Novo Sarajevo poslove upravljanja JPG su povjerali privrednom društvu koje nije u vlasništvu JLS, provođenjem postupka javne nabavke za izbor privrednog društva za obavljanje ovih poslova. U Gradu Doboј iznos od naplate predstavlja prihod JLS, s tim da je ugovorom definisano da maksimalna vrijednost usluga na mjesečnom nivou koja se plaća privrednom društvu ne može biti veća od 60% naplaćenog iznosa, pri čemu maksimalna ukupna vrijednost ne može preći iznos procijenjene vrijednosti definisane u postupku javne nabavke. U Opštini Istočno Novo Sarajevo kompletan iznos od naplate predstavlja prihod privrednog društva, koje JLS po ugovoru mjesečno plaća 2,50 KM po 1m2 parking prostora pod naplatom. Grad Doboј je ugovorni odnos potpisao na period od šest mjeseci, a Opština Istočno Novo Sarajevo na period od 20 godina.

U posmatranom periodu tri JLS iz uzorka nisu mijenjale način upravljanja, dok su Grad Doboј i Opština Istočno Novo Sarajevo promijenili način upravljanja JPG. Opština Istočno Novo Sarajevo je do 2022. godine kontrolu i naplatu parkinga na javnim parkiralištima vršila preko Odjeljenja za komunalnu policiju i parking prostor. Početkom 2022. godine je potpisan ugovor sa izabranim privrednim subjektom za obavljanje ovih poslova. Odjeljenje za komunalnu policiju i parking prostor i dalje vrši nadzor i kontrolu u okviru svojih ovlašćenja.

Grad Doboј je ovlašćenja za upravljanje JPG povjerio Direkciji za razvoj i izgradnju grada Doboј. Ugovorom je definisano da Direkcija vrši uređenje, upravljanje i korištenje JPG,

naplatu i evidenciju o naplati, nadzor ispravnosti i funkcionalnosti horizontalne i vertikalne signalizacije, stanja saobraćajnih površina i poslove održavanja signalizacije i površina. Nakon što je u ovom JP pokrenut stečajni postupak, upravljanje parkiralištima je krajem 2023. godine preuzeo Grad Doboj, odnosno Odsjek za upravljanje javnim parkiralištima koji je osnovan pri Kabinetu gradonačelnika. U prvoj polovini 2025. godine nakon provedenog postupka potpisan je ugovor sa privrednim subjektom kojem su povjereni poslovi kontrole i naplate parkinga.

Ono što je prethodilo gore pomenutom postupku je analiza koju je izradilo Odjeljenje za stambeno komunalne poslove Grada Doboj koja se odnosi na troškove i koristi u slučaju povjeravanja usluga vršenja kontrole i naplate parking prostora preduzeću u odnosu na varijantu da te poslove nastavi obavljati Odsjek za upravljanje javnim parkiralištima. Sa druge strane, Grad Banjaluka je u sklopu zahtjeva za formiranje javnog preduzeća za upravljanje JPG izradio analizu opravdanosti osnivanja istog.

Fokus obje analize je bio na finansijskim efektima, uključujući troškove plata, zakupa i operativnih troškova, dok su procjene bazirane na postojećim tarifama, kapacitetima parkinga i istorijskim podacima i oslanjaju se na cjenovnike, ostvarene prihode iz 2024. godine.

Obje analize karakterišu bitna ograničenja, koja se ogledaju u sljedećem:

- Ne pominje se rast cijene parkinga u Gradu Doboj od najmanje 50% u 2025. godini, usljed čega očekivani prihodi od naplate na JPG potencijalno mogu biti i veći od projektovanog iznosa u analizi. Isključivanje informacije o povećanju cijena parkiranja na JPG dovelo je do potpuno pogrešnog zaključka da je finansijski isplativija varijanta da se ovi poslovi povjere privrednom društvu;
- Godišnji troškovi Grada Doboj u slučaju da se poslovi povjere privrednom društvu su povećani za oko 50%, iako dio poslova ostaje u nadležnosti Grada Doboj, što znači da i dio troškova ostaje čime se povećavaju ukupni troškovi;
- Nisu izrađene detaljnije SWOT ili neke druge analiza kojima bi se sagledale sve prednosti i nedostaci postojećeg i predloženog modela organizovanja upravljanja JPG;
- Analize nisu razmatrale kvalitet usluge kao ni potencijalna poboljšanja efikasnosti poređenjem postojeće i nove organizacije.
- Analiza za Grad Banjaluka je pretpostavila sve parametre iste kao u 2024. godini uz prosto dodavanje dodatnih troškova pretpostavljenog povećanja broja zaposlenih i troškova zakupa prostora;
- Nije uzeto u obzir da će dio poslova ostati u nadležnosti zaposlenih u GU Banjaluka;
- Nije analizirano potencijalno povećanje racionalnosti poslovanja i povećanje efikasnosti promjenama organizacije.

3.1.5. Planiranje i izvještavanje o upravljanju JPG

Kod izrade godišnjih planova rada, u skladu sa načinom organizacije upravljanja JPG, praksu JLS možemo podijeliti u tri grupe. Prvu grupu čine JLS koje su poslove naplate i kontrole JPG povjerile privrednim društvima (Istočno Novo Sarajevo i od 2025. godine Doboj). Za njih je karakteristično da nisu ugovarale obavezu planiranja aktivnosti poslova koji su ugovorima povjereni privrednim društvima niti su ugovorile obavezu privrednih društava da dostavljaju svoje planove rada na saglasnost ili upoznavanje. Iako je privrednim društvima povjereno samo da obavljaju poslove naplate i kontrole na JPG, nadležna odjeljenja u okviru JLS nisu svojim planovima rada obuhvatala aktivnosti vezane za JPG.

Drugu grupu čine JLS koje su poslove naplate i kontrole na JPG povjerile JP (Gradiška, Bijeljina i do 2023. godine Doboj). U ovoj grupi godišnje planove rada su izrađivala JP. Ovi planovi su kao jedini parametar sadržavali procjenu naplate parkinga na JPG. Kao i kada

je naplata povjerena privrednim društvima, nadležna odjeljenja u okviru JLS nisu svojim planovima rada planirala aktivnosti vezane za JPG.

Praksa treće grupe slična je praksi JLS koje su ove poslove povjerile JP, samo što umjesto njih poslove kontrole i naplate obavlja Tim za kontrolu parkinga u okviru gradske uprave (Banjaluka, u 2024. Doboju). Planovi rada nadležnih organizacionih jedinica JLS sadržavali su i druge aktivnosti osim kontrole i naplate na javnim parkiralištima, kao što su:

- Promjene u tarifnim zonama u cilju rasterećenja JPG u užim gradskim zonama,
- Povećanje kapaciteta JPG privođenjem namjeni neuređenih javnih površina koje su predviđene za parkirališta u planskim dokumentima,
- Uvođenje postojećih JPG u sistem naplate,
- Evidentiranje zapaženih karakteristika parkiranja i izradu prijedloga potreba (evidentiranje iskorišćenosti kapaciteta),
- Izradu elaborata za JPG, režim i tarife parkinga (analize postojećih parkirališta, prijedlozi mjera za unapređenje).

Od planiranih mjera realizovane su mjere uvođenja postojećih javnih parkirališta u sistem naplate u Gradu Banjaluka, kao i pomjeranje određenih parkirališta u više zone naplate, ali tek krajem 2025. godine. Mjere uređenja javnih površina u cilju povećanja kapaciteta JPG nisu realizovane, niti se revizija uvjerila da su obezbijeđena sredstva za ove namjene.

Kao osnova za planiranje aktivnosti nisu uzimani u obzir mnogi pokazatelji bez kojih nije moguće efikasno upravljanje JPG u urbanim sredinama. Prije svega, nijedan od planskih dokumenata JLS u ovoj oblasti nije se bavio pitanjima porasta broja vozila i uključivanjem ovog pokazatelja u planiranje potreba JPG. Takođe, planski dokumenti JLS kroz planiranje kapaciteta parkirališta nisu obuhvatali podatke o JPG koja nisu u sistemu naplate. Od JLS iz uzorka, samo Opština Istočno Novo Sarajevo raspolaže pouzdanim podacima o JPG koja nisu u sistemu naplate, odnosno kapacitetima i rasporedom tih parkirališta. Ovo je postignuto na način da su parking prostori planirani na zasebnim građevinskim parcelama gdje god je to bilo moguće, te su usvojena planska rješenja da se objekti kolektivnog stanovanja grade na samostalnim parcelama koje pripadaju objektu, a parking prostori na parcelama koje su u vlasništvu JLS. U praksi to znači da su sva parking mjesta, kao dijelovi površina na građevinskim parcelama objekata kolektivnog stanovanja i parking površine na zasebnim parcelama koje su u vlasništvu JLS i uz javne saobraćajnice imala karakter javne površine.

Planiranje kapaciteta JPG u JLS iz uzorka nije uključivalo ni podatke o kapacitetima parkirališta koja nisu u njihovom vlasništvu. Opština Istočno Novo Sarajevo i Grad Doboju u posmatranom periodu nisu imali informaciju o postojanju posebnih parkirališta u vlasništvu privrednih društava, pravnih ili fizičkih lica koji obavljaju poslove iz domena komunalnih djelatnosti od javnog interesa. Revizija je utvrdila da parkinzi u privatnom vlasništvu funkcionišu u ovim JLS najmanje u nekoliko tržnih centara koji su uveli naplatu na njima pripadajućim parkiralištima. Gradovi Bijeljina, Gradiška i Banjaluka su na različite načine uredili odnose sa privrednim društvima koji obavljaju komunalnu djelatnost upravljanja javnim prostorima za parkiranje vozila. Grad Bijeljina ima četiri privatna preduzeća koja upravljaju javnim prostorima za parkiranje. Sva četiri privatna parkinga u Gradu Bijeljina registrovana su u Odjeljenju za privredu kao samostalni preduzetnici koji obavljaju uslužne djelatnosti u drumskom saobraćaju. Međutim, kao samostalni preduzetnici koji obavljaju komunalnu djelatnost od javnog interesa, iako ZoKD propisuje da JLS može poslove upravljanja JPG povjeriti privrednom društvu, oni nisu imali obavezu da pribave dodatnu saglasnost od JLS, jer ta obaveza nije bila uređena aktima Grada Bijeljina. U Gradu Gradiška Odjeljenje za prostorno uređenje je izdalo Rješenje o odobrenju za upotrebu parking prostora fizičkom licu za zatvoreni parking koji se nalazi uz gradsku bolnicu, ali ovo parkiralište takođe nema saglasnost JLS na način propisan ZoKD jer ta obaveza nije bila uređena aktima Grada Gradiška.

Grad Banjaluka je Odlukom o javnim parkiralištima i garažama na teritoriji Grada Banjaluka iz 2019. godine, propisao mogućnost da se poslovi iz komunalne djelatnosti odlukom Skupštine grada povjere privrednim društvima ili drugim pravnim licima koja imaju u vlasništvu posebna parkirališta. Istom Odlukom propisana je naknada za ustupljeno pravo obavljanja komunalnih djelatnosti koja je različita za nultu, prvu i drugu zonu. Skupština Grada Banjaluka donijela je tri odluke o davanju saglasnosti na zaključivanje Ugovora o povjeravanju komunalnih poslova i zaključila četiri ugovora sa privrednim društvima vlasnicima zemljišta na posebnim parkiralištima. Akti Grada Banjaluka predviđaju izradu studije opravdanosti povjeravanja komunalnih poslova od strane ovlaštenog pravnog lica. Privredna društva su se ugovorima sa gradskom upravom obavezala da će plaćati Gradu Banjaluka naknadu za ustupljeno pravo obavljanja komunalnih poslova u okviru tarifnog sistema. Međutim, u Banjaluci je prisutna praksa da privatno parkiralište koje pripada drugoj tarifnoj zoni, plaća naknadu za ustupljeno pravo obavljanja komunalnih djelatnosti za prvu zonu, a naplaćuje parkiranje po cijeni predviđenoj za nultu zonu. Odlukom Grada Banjaluka je predviđeno da, ukoliko se vršenje naplate obavlja na način da se vrši korekcija postojećeg tarifnog sistema na javnim parkiralištima na kojima je uvedena naplata, studija opravdanosti treba da sadrži i uslove i način korekcije postojećeg tarifnog sistema u zoni parkirališta na kojima je uvedena naplata. Revizija se nije uvjerila u postojanje studija opravdanosti uslova za uvođenje naplate parkiranja koje se pominju u ugovorima između privrednih društava i gradske uprave Banjaluka.

Gradovi Bijeljina i Gradiška nisu imali uticaj na formiranje cijena na privatnim parkinzima. Privatna parkirališta su obavljala komunalnu djelatnost, vršila naplatu parkiranja i formirala cijene bez procedura i saglasnosti skupština JLS, ne poštujući zonu kojoj privatno parkiralište pripada i u pravilu su skuplji od JPG.

Kapaciteti privatnih parkirališta pod naplatom nisu bili poznati JLS na čijim teritorijama oni funkcionišu. Izuzetak je Grad Banjaluka, koji je navedene kapacitete utvrdio jer je na osnovu njih određivao visinu naknade koju su privredna društva plaćala gradu. Revizija se neposrednim uvidom u razumnoj mjeri uvjerila da broj mjesta na privatnim parkiralištima ne odgovara broju koji se vodi u evidencijama gradske uprave, odnosno da je taj broj potcijenjen za 50 mjesta. Takođe, revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da u Gradu Banjaluka postoji još najmanje jedno privatno parkiralište na kome se vrši naplata parkinga, a koje nema saglasnost skupštine JLS niti potpisan ugovor sa Gradom.

Izveštavanja o upravljanju, odnosno provedenim aktivnostima i stanju JPG, je prvenstveno zavisio od toga kome je povjerena naplata i kontrola - privrednom društvu, javnom preduzeću ili se ista vrši u okviru organizacionog odjeljenja JLS. U JLS gdje je naplata i kontrola povjerena privrednom društvu, to društvo ima obavezu da, u skladu sa ugovorom, izveštava JLS. Kada je naplata i kontrola povjerena JP, to preduzeće podnosi godišnji izvještaj skupštini JLS, u sklopu kojeg izveštava i o JPG. U JLS u kojima organizaciona jedinica samostalno upravlja JPG te vrši naplatu i kontrolu, godišnji izvještaji o JPG se podnose skupštini JLS kao sastavni dio izvještaja o radu lokalne uprave.

Bez obzira na način upravljanja JPG zajedničko za sve JLS iz uzorka je da izveštavanje o upravljanju JPG ili uopšte ne postoji (u slučaju kada javnim parkinzima upravlja privredno društvo) ili je orijentisan isključivo na pokazatelje naplate i provedenih mjera kontrole na onim parkiralištima na kojima se parking plaća. Javna parkirališta koja nisu uvedena u sistem naplate se u zvaničnim izvještajima uopšte ne spominju, kao ni privatna parkirališta koja vrše naplatu parkinga na područjima JLS. Osim godišnjih izvještaja koje karakteriše orijentisanost samo na prihode od naplate parkinga, JLS nisu od davaoca komunalne usluge upravljanja JPG tražile, propisale niti izveštavale o drugim pokazateljima upravljanja JPG. Izvještaji ne sadrže informacije kao što su stanje i opremljenost JPG, stepen iskorišćenosti po zonama i vremenski raspored popunjenosti, informacije o uticaju popunjenosti parkirališta na odvijanje saobraćaja, kao ni druge bitne informacije koje bi se mogle iskoristiti za procjenu efikasnosti upravljanja ili kao osnova za preduzimanje mjera za poboljšanja.

Organizovano praćenje iskorišćenosti kapaciteta JPG nije uspostavljeno u svim JLS iz uzorka, nije standardizovano i nema potpun obuhvat. Praćenje i mjerenje iskorišćenosti kapaciteta vršeno je u nekoliko periodičnih posmatranja, ali ista nisu imala kontinuitet da bi se njihovi rezultati mogli analizirati i koristiti kao pouzdana osnova za unapređenje upravljanja JPG i zbog toga imaju nisku upotrebnu vrijednost. Pojedine JLS (Grad Doboј, Grad Gradiška) su koristile i podatke mjerenja i praćenja iz ranijeg perioda, tako da je upitna aktuelnost dobijenih podataka za preduzimanje bilo kakvih upravljačkih mjera na osnovu njih. Najčešća praksa koju je revizija uočila je da se na manjem broju lokacija JPG u kraćem vremenskom intervalu (najčešće jedan dan) izvrši mjerenje popunjenosti kapaciteta po vremenskim intervalima od jedan sat ili duže. Prema izjavama odgovornih lica u JLS, pojedina od ovih mjerenja su korišćena kao osnova za određivanja ili promjene zona javnih parkirališta, ali reviziji nije dokumentovano da su izrađene zvanične informacije nakon izvršenih mjerenja (zapisnik, zabilješka, popunjen propisan obrazac i sl.), kao što nije preko zvaničnih dokumenata moguće povezati ove aktivnosti sa promjenama u sistemu JPG.

Ankete o zadovoljstvu korisnika komunalnim uslugama koje su provele JLS nisu sadržavale set pitanja o JPG odnosno o osnovnim pokazateljima zadovoljstva ovom uslugom poput lakoće plaćanja parkinga, dostupnosti parking mjesta, zadovoljstvu cijenama parkinga, čistoćom i sigurnosti JPG i preglednosti i raspoloživosti informacija na saobraćajnoj ili drugoj signalizaciji ili digitalnim alatima. Izuzetak je grad Gradiška gdje su provođene ankete na uzorku ispitanika iz poslovnog sektora koje su pokazale da je nezadovoljstvo dostupnošću JPG u značajnom porastu. Rezultati navedene ankete nisu rezultirali mjerama koje bi za cilj imale otklanjanje uočenih nedostataka.

3.2. Mjere i aktivnosti na upravljanju javnim parkiralištima

3.2.1. Mjere i alati za upravljanje javnim parkiralištima i garažama

Aktima JLS je definisano da upravljanje JPG obuhvata, pored naplate, i održavanje, čišćenje i postavljanje saobraćajne signalizacije. Podrazumijeva se da bi javna parkirališta trebala biti izgrađena u skladu sa propisima iz oblasti građenja i saobraćaja. Stanje javnih parkirališta u JLS iz uzorka karakterišu brojni nedostaci koji se odražavaju i na efikasnost upravljanja.

Revizija se neposrednim uvidom u stanje na terenu uvjerila da u JLS iz uzorka postoje JPG pod naplatom koja nemaju asfaltnu podlogu. Osim toga što ne obezbjeđuju standardima propisan nivo, na ovim parkiralištima nije moguće ni utvrditi tačan broj parking mjesta, kao ni obilježavanje horizontalne signalizacije ili mjesta rezervisanih za LSI. Ovakva praksa onemogućava efikasnu iskorišćenost kapaciteta JPG, ali i kontrole poštovanja propisanih uslova korišćenja. Na JPG sa asfaltnom podlogom uočeni su slučajevi da je ona dotrajala, ispucala ili da je primjetna pojava udarnih rupa.

Stanje vertikalne i horizontalne signalizacije na JPG takođe je bilo nezadovoljavajuće, s tim da su mnogo manji nedostaci uočeni kada je u pitanju vertikalna signalizacija. Neopremljenost JPG saobraćajnom signalizacijom uticala je na bezbjednost, funkcionalnost i efikasnost samog parking prostora. Neoznačena parking mjesta omogućavala su korisnicima da parkiraju kako žele, što je uticalo na smanjenje ukupnog kapaciteta, zauzimanje više mjesta, blokiranja prolaza, zastoja i gužvi, a što je ostavljalo i loš utisak na korisnike.

Generalna karakteristika stanja JPG je bila da su ona uređenija u višim tarifnim zonama naplate, bližim gradskim centrima u kojima je cijena parkinga viša. Kvalitet opremljenosti i stanja JPG je opadao sa smanjenjem zone (i cijene), a najlošije stanje je na parkiralištima na kojima se ne vrši naplata. Tekuće održavanje JPG nije planirano ni provođeno kao zasebna aktivnost, već je to rađeno u okviru zajedničke komunalne potrošnje, odnosno u sklopu uređenja gradskih ulica. Praksa je bila da se pojedina JPG obilježavaju u trenutku

kada se uvode u sistem naplate, kada se mijenjaju zone ili cijene parkiranja ili kada se uoče nedostaci ili oštećenja vertikalne saobraćajne signalizacije.

Jedan od važnih alata JLS za upravljanje JPG jeste podjela na zone, sa različitim uslovima parkiranja i različitim cijenama. Javna parkirališta pod naplatom u JLS iz uzorka su bili podijeljena u zone sa različitim uslovima parkiranja, pri čemu je dominantan model podjele na tri zone. Ova podjela je regulisana aktima JLS. U četiri od pet JLS, zone su eksplicitno definisane aktima JLS, sa jasnim granicama (npr. ulice). Izuzetak je opština Istočno Novo Sarajevo, gdje formalna podjela ne postoji, ali se indirektno prepoznaje kroz različite cijene za pojedina JPG, što ukazuje na postojanje tri zone. U JLS iz uzorka korišteni su različiti nazivi za zone (npr. crvena, ekstra i slično), ali se u suštini svode na tri zone i u daljem tekstu će se koristiti podjela na prvu, drugu i treću zonu, na način da prva podrazumijeva najveću cijenu parkiranja po satu a treća najmanju.

Ono što je bilo karakteristika za prvu zonu jeste da je ona najskuplja (npr. 1-2 KM/sat), sa vremenskim ograničenjem (obično 1-2 sata) kako bi se osigurala rotacija vozila. Obično obuhvata dijelove urbane sredine sa visokom koncentracijom javnih službi (npr. gradske/opštinske uprave), gdje je iskorištenost kapaciteta visoka. U drugoj zoni cijene su bile iste ili niže (npr. 0,5-1 KM/sat), bez vremenskog ograničenja i fokusirana je na uža gradska područja sa umjerenom gužvom (npr. stambeni blokovi sa komercijalnim sadržajima). Treću zonu karakterišu najniže cijene (npr. 1 KM/dan), bez ograničenja, uključujući periferne zone kolektivnog stanovanja, bez ili sa minimalnim brojem javnih objekata.

Revizija je utvrdila da tarifne zone ne prate urbanističke zone definisane u urbanističkim planovima JLS. Umjesto toga, podjela je pragmatična: prva zona cilja visoko iskorištene lokacije, druga uže centre, a treća ostatak. Međutim, revizija nije identifikovala dokumentovane kriterije za ovu podjelu – nema unaprijed definisanih parametara poput procjene saobraćajnog opterećenja, socio-ekonomskih analiza ili javnih konsultacija. JLS iz uzorka nisu izrađivale periodične izvještaje ili praćenja parametara po zonama i posljedično ne raspolažu podacima o prihodima po zonama, iskorištenosti kapaciteta ili zadovoljstvu korisnika putem provedenih anketa, niti koriste digitalne alate (npr. aplikacije za parking) koji se mogu iskoristiti kao jedan od ulaznih parametara za praćenje stanja u stvarnom vremenu.

Sistem praćenja stanja, iskorišćenosti kapaciteta i prikupljanja podataka o pokazateljima korišćenja JPG u JLS iz uzorka nije bio uspostavljen na nivou dovoljnom za donošenje upravljačkih odluka zasnovanih na analizama trendova. Jedini pokazatelj koji je praćen u vezi iskorišćenosti kapaciteta JPG jeste onaj o naplaćenim sredstvima po ovom osnovu, s tim da i on nije detaljnije analiziran. U okviru praćenja naplate nisu prikupljeni podaci i vršene analize naplate po zonama i pojedinim JPG, ali su praćeni pokazatelji naplate po načinu naplate (godišnje ili mjesečne karte, SMS, plaćanje putem automata za naplatu). JLS iz uzorka nisu propisale i u mjerenjima iskoristile direktne indikatore iskorišćenosti kapaciteta kao što su prosječna dnevna popunjenost po parking mjestu, vremenski interval pune popunjenosti JPG kao i broj slobodnih mjesta u realnom vremenu. Kao što je već rečeno, praćenja ovih pokazatelja su rijetko vršena (jednom ili nijednom po pojedinim JLS u posmatranom periodu), a i kada su rađena to je bilo u intervalu od jednog dana. Stoga je upotrebna vrijednost ovih mjerenja izuzetno ograničena. Takođe, JLS iz uzorka nisu propisale, mjerile niti se prilikom donošenja upravljačkih odluka upoznavale sa indirektnim pokazateljima popunjenosti kapaciteta poput prosječnog vremena traženja parkinga i parking mjesta, brojem kruženja vozila unutar zone, brojem izdatih kazni za nepropisno parkiranje kao i stopom korištenja alternativnih vidova prevoza. Izuzetak predstavlja grad Banjaluka, koji je u septembru 2025. godine izradio Uputstvo za brojanje vozila radi analize tarifnih zona parkiranja. Cilj brojanja vozila je utvrđivanje zauzetosti JPG prije i poslije izmjene tarifnih zona, kako bi se procijenio efekat promjene na dostupnost parking mjesta i opterećenje JPG. Uputstvom je predviđeno da se analize dobijenih podataka koriste za

procjenu efikasnosti tarifnih politika, planiranje budućih izmjena tarifnih zona i izradu preporuka za optimalno upravljanje kapacitetima JPG.

Što se tiče uoptrebe modernih tehnologija za upravljanje JPG, one su korištene uglavnom za povećanje efikasnosti naplate i kontrole naplate. Korištenje aparata za fizičku naplatu parkinga na otvorenim parkiralištima je skoro postalo standard (u Gradu Bijeljina nije moguće izvršiti uplatu na automatu), a sve JLS su uvele mogućnost plaćanja parkinga putem aplikacija mobilnih operatera, odnosno SMS poruka. Sve JLS iz uzorka, osim Opštine Istočno Novo Sarajevo, su korisnicima omogućile plaćanje parkinga putem mobilne aplikacije koju je razvilo i dostupnom učinilo privredno društvo iz oblasti informacionih tehnologija. JLS nisu samostalno razvijale svoje mobilne aplikacije, koje bi pored mogućnosti naplate parkinga, imale i mogućnost praćenja iskorištenosti kapaciteta, rotacije vozila na JPG kao i druge podatke koji bi pomogli u donošenju upravljačkih odluka. Takođe, za kontrolu naplate koriste se aparati za očitavanje tablica. Međutim, javna zatvorena parkirališta još uvijek su oslonjena na fizičku naplatu parkinga, iako to predstavlja skuplji i sporiji način za upravljanje JPG. Upotreba tehnoloških rješenja, odnosno inteligentnih transportnih sistema koji se odnose na parkirališta, za obavješćavanje korisnika o dostupnosti parkirališta, slobodnim mjestima, kao i nadzor nad iskorištenosti kapaciteta još uvijek nije uvedena, iako je u određenim JLS predviđena strateškim dokumentima.

Kategorije korisnika kojima je obezbijeđen povlašteni pristup i korišćenje javnih parkirališta definisan je u aktima svih JLS iz uzorka. Najznačajnije kategorije predstavljaju lica sa invaliditetom, odnosno posebna mjesta sa znakom pristupačnosti i stanari koji su rezidentno ograničeni u smislu korišćenja povlastica. Ostale povlaštene kategorije karakteriše izražena razlika između pojedinih JLS oko propisanih povlastica.

Iako je u svijetu opšteprihvaćena praksa da se zakonski odredi broj parking mjesta za lica sa invaliditetom, to u RS nije slučaj. Takođe, osim označavanja i vidljivosti mjesta za ove kategorije, nije jasno propisana ni dimenzija i pozicija ovih mjesta. Stoga su identifikovane i različite prakse između pojedinih JLS iz uzorka. Gradovi Banjaluka, Doboj i opština Istočno N. Sarajevo su se u svojim aktima obavezali da će najmanje 3% od ukupnog broja parking mjesta na svim javnim parkiralištima biti obezbijeđeno za lica sa invaliditetom. Udio mjesta za LSI na javnim parkiralištima u JLS iz uzorka u 2024. godini kretao se od 2-4%, s tim da se samo u opštini Istočno Novo Sarajevo udio odnosi na sva JPG, dok se u ostalim JLS odnosi samo na JPG pod naplatom. Kao što JLS nisu raspolagale sa brojem mjesta na javnim parkiralištima bez naplate, tako nisu vodili evidencije ni o broju i udjelu mjesta rezervisanih za LSI na njima. Preovlađujuća praksa je da se ta mjesta ne obilježavaju organizovano, već se to radilo uglavnom na zahtjev udruženja ili pojedinaca za pojedinačne lokacije. Takođe, prilikom obilježavanja mjesta rezervisanih za LSI, nije se vodilo računa o njihovoj distribuciji, tako da je česta pojava da i na mnogim javnim parkiralištima većeg kapaciteta nedostaju mjesta rezervisana za LSI. Nepostojanje propisanih standarda za mjesta rezervisana za LSI kao rezultat imaju razlike u obilježavanju, koje se kreću u rasponu od toga da su ova mjesta istih dimenzija kao i ostatak mjesta na parkiralištu, do dimenzija koje su znatno veće.

Povlaštene karte stanarima koji imaju prebivalište u ulicama u kojima se naplaćuje parkiranje izdaju se u svim JLS, osim u Opštini Istočno Novo Sarajevo gdje se ne naplaćuje parking u stambenim zonama. Većina JLS iz uzorka ne ograničava izdavanje stanarskih karata za uže gradsko jezgro, ukoliko su ispunjeni uslovi. Izuzetak u tom smislu predstavlja Grad Doboj koji od početka 2023. godine povlaštene karte ne izdaje za ekstra zonu, ali se izdaju za najbližu ulicu van ekstra zone po izboru korisnika. U gradovima Gradiška i Doboj postoje ograničenja broja izdatih povlašćenih mjesečnih i godišnjih parking karata, s tim što se kriterijum razlikuje pa se u Gradišci ograničenje odnosi na 40% od ukupnog broja parking mjesta pod automatskom naplatom, dok u Doboju broj mjesečnih odnosno godišnjih parking karata ne može preći 20% raspoloživog broja. U ostalim JLS izdavanje povlašćenih stanarskih karata nije ograničeno. Za sve JLS je zajednička karakteristika da

povlaštena stanarska karta podrazumijeva samo nižu cijenu, ali nije garant parking mjesta čija dostupnost zavisi od raspoloživosti. Stoga se povlaštene stanarske karte po pravilu izdaju sa važenjem u nekoliko obližnjih ulica.

Pored navedenih, povlaštene karte su se izdavale i za brojne druge kategorije. U Gradišci su se pored stanarskih izdavale povlaštene karte i za zaposlene u gradskoj upravi, javnim ustanovama, osnovnom sudu, odbornicima Skupštine grada, područnim jedinicama republičkih organa i ustanova, javnim preduzećima koji parkiraju svoja vozila na JPG i cijena je ista kao i kod stanarskih karata. U Istočnom Novom Sarajevu do kraja 2021. godine izdavale su se povlaštene karte za zaposlene u institucijama RS koje imaju sjedište u Istočnom Novom Sarajevu. Izmjenama Odluke o načinu obavljanja komunalnih djelatnosti za zaposlene u institucijama RS uvodi se mjesečna karta, u visini od 30 KM, umjesto godišnje karte koja je koštala 40 KM. Grad Doboj je jedina JLS koja ima povlaštene karte za vlasnike poslovnih prostora i za radnike koji su zaposleni u poslovnim objektima i duplo su skuplje od stanarskih. Grad Doboj je Izmjenama i dopunama Pravilnika od 2023. godine uveo godišnje karte za taksi prevoznike za taksi stajalište na koje je raspoređen i iznosi 200 KM.

JLS iz uzorka predviđaju mogućnost rezervisanja parking mjesta zainteresovanim licima na mjesečnom i godišnjem nivou. Odlukom o javnim parkiralištima u Opštini Istočno Novo Sarajevo naznačeno je da će se mogućnost rezervacije regulisati aktima davaoca komunalne usluge. U Istočnom Novom Sarajevu to je privredno društvo koje nije donijelo pomenuti akt, uz obrazloženje da su zahtjevi za rezervacijama rijetki. Grad Bijeljina omogućava zainteresovanim fizičkim i pravnim licima da rezervišu parking mjesto, ali uz prethodno pribavljenu saglasnost organa gradske uprave nadležnog za poslove saobraćaja. Sve do 2023. godine nije bilo moguće izvršiti rezervaciju u nultoj zoni u Banjaluci, a onda je to izmijenjeno, uz povećanje cijene rezervacije sa 1000 KM na 3000 KM godišnje, dok se mjesečne i godišnje karte ne mogu koristiti u nultoj zoni. S obzirom da je Odlukom Ustavnog suda Republike Srpske u oktobru 2024. godine utvrđeno da Pravilnik o uslovima, načinu naplate i kontrole parkiranja na javnim parkiralištima na kojima je uvedena naplata parkiranja na području grada Banjaluke nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske, u tom periodu nije bilo moguće izvršiti rezervaciju u nultoj zoni u Banjaluci sve do septembra 2025. godine kada je Skupština grada dala saglasnost nadležnoj organizacionoj jedinici Gradske uprave na utvrđene cijene parkiranja na JPG na kojima je uvedena naplata na području Grada Banjaluka.

Sve JLS iz uzorka oslobodile su plaćanja parkinga službena vozila MUP-a, vatrogasna vozila i vozila zdravstvenih ustanova dok su na intervenciji. Aktima Grada Doboja besplatno parkiranje može imati lice kojem je gradonačelnik izdao rješenje o oslobađanju od komunalne takse, a u Banjaluci gradonačelnik može svojim zaključkom na prijedlog organizacione jedinice Grada Banja Luka ili prijedlog Skupštine grada dodijeliti besplatnu godišnju parking kartu za određenu zonu ili sve zone. U praksi se ove odredbe koriste netransparentno i reviziji nije dostavljena evidencija o broju parking karata izdatih po ovim rješenjima i zaključcima, kao ni o osnovama za njihovo izdavanje. Grad Gradiška umanjuje cijenu godišnje parking karte za 20% dobrovoljnim davaocima krvi, a pravo na parkiranje bez naknade za parkiranje dobrovoljni davaoci krvi imaju na posebno obilježenih nekoliko parking mjesta ispred Zavoda za transfuziju. Na području Grada Banjaluka pravo na besplatne godišnje karte imaju dobrovoljni davaoci krvi sa više od 15 (žene), odnosno 25 (muškarci) davanja.

Pored komunalnog nadzora nad korišćenjem JPG koji vrši komunalna policija JLS, kontrolu plaćanja parkiranja na JPG vršili su radnici nadležnih servisa, u zavisnosti od načina organizovanja naplate (zaposleni u nadležnom odjeljenju JLS, javnom preduzeću ili privrednom društvu u svojstvu davaoca komunalne usluge). Podaci o kontrolama komunalne policije (Prilog broj 3) u oblasti JPG pokazuju direktnu zavisnost od načina organizovanja poslova kontrole i naplate parkiranja, jer razlike u izrečenim sankcijama ne mogu biti objašnjene drugim karakteristikama, kao što su broj parking mjesta pod naplatom

ili veličina JLS. Podaci pokazuju da se godišnji broj izdatih prekršajnih naloga koji su u vezi sa odredbama akata koji regulišu JPG kretao od 18 do preko 16.000 prekršajnih naloga. JLS sa najvećim prosječnim brojem prekršajnih naloga u posmatranom periodu je Grad Banjaluka, što se može objasniti činjenicom da je kontrola i naplata parkiranja organizovana na način da je obavljaju zaposleni u Timu za kontrolu parkinga, koji je sastavni dio Odjeljenja za komunalnu policiju. U svim drugim JLS kontrola i naplata parkinga je u nadležnosti javnih preduzeća ili privrednih subjekata koji nemaju ovlaštenja izdavanja prekršajnih naloga. Jedina mogućnost koju imaju nadležni za kontrolu i naplatu parkinga u javnim preduzećima ili privrednim subjektima je obavještenje o doplatnoj karti koje nema karakter prekršajnog naloga i koje korisnici parkinga u najvećem broju slučajeva ignorišu bez sankcije. Na primjer u Gradu Bijeljina je za 2024. godinu izdato preko 12.000 doplatnih karata od kojih je naplaćeno oko 42%, dok troškovi PDV-a, opomena, blokiranja i vođenja postupka idu na teret javnog preduzeća kojem je povjerena naplata i kontrola JPG. Najveći dio tužbi po ovom osnovu završavao je zastarom postupka i otpisom potraživanja.

Još jedan pokazatelj koji ide u prilog navedenom jeste i da je najveći broj prekršajnih naloga izdatih u Gradu Banjaluka, njih oko tri četvrtine, izdat po osnovu neplaćene parking karte, prekršaj utvrđen u direktnoj fizičkoj kontroli. U ostalim JLS broj prekršajnih naloga po osnovu neplaćene parking karte je daleko manji, što je uzrokovano komplikovanošću postupka u kome radnici preduzeća moraju da pozivaju komunalnu policiju koja tek izlaskom na teren može da izda prekršajni nalog. Očigledno je da komunikacija između komunalne policije sa jedne i javnih preduzeća ili privrednih subjekata sa druge strane funkcioniše lošije nego kada je riječ o istoj saradnji kada se uz komunalnu policiju pojavljuje odjeljenje JLS. Ovu činjenicu potvrđuju dva primjera iz postojeće prakse JLS iz uzorka. U opštini Istočno Novo Sarajevo od 2022. godine, kada je kontrola i naplata na JPG povjerena privrednom subjektu, komunalna policija nije izdala nijedan prekršajni nalog po osnovu neplaćanja parkinga, što nije bio slučaj u prethodnim godinama kada je za naplatu i kontrolu bila zadužena JLS. Takođe, broj prekršajnih naloga u Gradu Doboj je povećan za 250% u 2024. godini kada je za naplatu i kontrolu na JPG bio zadužen Odsjek za upravljanje javnim parkiralištima u okviru gradske uprave u odnosu na 2023. godinu kada je kontrolu i naplatu vršilo JP.

Komunalni nadzor od strane komunalne policije JLS je vršen uglavnom u cilju poštovanja odredbi akata JLS. Izvještaji komunalne policije u oblasti upravljanja JPG nisu sadržavali druge pokazatelje osim navedenih o izrečenim sankcijama i nisu bili upotrebljivi za unapređenje upravljanja JPG.

Što se tiče inspeksijskog nadzora nad stanjem parkirališta, kao segmenta saobraćajnog sistema u JLS, revizija nije u posmatranom periodu identifikovala da su JPG bila predmet kontrole saobraćajne inspekcije, odnosno da su nalagane mjere otklanjanja nedostataka na JPG.

3.3. Finansiranje upravljanja javnim parkiralištima i garažama

3.3.1. Način formiranja cijena

ZoKD je propisano da se cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i unapređivanje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima i tržišnim cijenama ulaznih troškova.⁵ Na ovaj način cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, odnosno skupština JLS.⁶

⁵ Члан 20, став 2.

⁶ Члан 20, став 3

Tabela 2: Aktuelne cijene parkinga u JLS u KM

Izvor: GSRJSRS na osnovu pravilnika i odluka JLS

JLS	I ZONA (sat/dan)	II ZONA (sat/dan)	III ZONA (sat/dan)	MJESEČNA KARTA II/III ZONA	GODIŠNJA/P OVLAŠTENA
BANJALUKA	2	2/7	1/5	100/60	50
BIJELJINA	1,50	1,20	0,60/2,50	70/50	120
DOBOJ	2	1/5	0,50/3	50/50	80/200
GRADIŠKA	1	1/5	1/1	25/25	50/50
I.N. SARAJEVO	1,50/10	1/7	1/5	60/30	480/360

Cijene parkinga u JLS iz uzorka bile su određene aktima JLS prije 2021. godine. Četiri od pet JLS iz uzorka su u posmatranom periodu mijenjale cijene, odnosno poskupljivale parking na JPG (Prilog 4. Tabela 1.). Jedina JLS koja nije mijenjala cijene parkinga u posmatranom periodu je Grad Gradiška, u kojem su važeće cijene iz perioda prije 2021. godine. Opština Istočno Novo Sarajevo je cijene mijenjala krajem 2021. godine, Grad Bijeljina i Grad Doboj krajem 2024. godine, uz saglasnost skupština JLS. Grad Banjaluka je cijene promijenio tokom 2023. godine pravilnikom koji je donio gradonačelnik, ali bez pribavljene saglasnosti skupštine grada. Ustavni sud Republike Srpske je odlukom stavio ovaj akt van snage u septembru 2024. godine, što je dovelo do toga da je pravni osnov za naplatu parkinga stavljen van snage sve do pribavljanja saglasnosti skupštine grada u septembru 2025. godine. Promjene cijena parkiranja su vršene bez provođenja potrebnih i propisanih procedura predviđenih ZoKD. Grad Doboj je jedina JLS koja je prije promjene cijena parkiranja na JPG konsultovala i pribavila mišljenje Savjetodavnog tijela za zaštitu potrošača, uz napomenu da je predstavnik udruženja potrošača kao član ovog tijela bio protiv povećanja cijena.

Prijedlozi za povećanje cijena parkiranja nisu sadržavali analize cijena, prihoda i rashoda, kao ni bilo kojih drugih elemenata kojima bi se objasnila i obrazložila potreba za povećanjem cijena. Takođe, revizorskom timu ni jedna od JLS iz uzorka nije dostavila metodologiju po

kojoj su se formirale cijene, a nijedan prijedlog promjena cijena nije sadržavao argumentovano objašnjenje promjena. Prema izjavama odgovornih lica u JLS, promjena cijena je uglavnom objašnjavana poskupljenjima u drugim oblastima, a kao parametar kod određivanja cijena uzimano je u obzir istraživanje cijena kod sličnih gradova u okruženju, ali ništa od ovih prikupljanja nije dokumentovano.

Kada je riječ o vrstama parking karata, sve JLS iz uzorka, u zavisnosti od zone, imaju karte koje važe na sat vremena, cjelodnevne karte, mjesečne karte, godišnje karte i povlaštene stanarske karte. Pored stanarskih, JLS iz uzorka izdaju povlaštene karte i za zaposlene u gradskoj upravi, javnim ustanovama, odbornicima Skupštine grada, područnim jedinicama republičkih organa i ustanova, javnim preduzećima, zaposlenim u institucijama Republike Srpske, vlasnicima poslovnih prostora i radnicima koji su zaposleni u poslovnim objektima, kao i godišnje karte za taksi prevoznike za taksi stajalište na koja su raspoređeni.

Što se tiče načina naplate parkinga, sve JLS iz uzorka su obezbijedile korisnicima najjednostavniji način naplate putem slanja SMS poruke. Ova usluga je omogućena korisnicima sva tri mobilna operatera u Bosni i Hercegovini, a putem nje korisnicima je omogućeno da odaberu vrijeme parkiranja, kao i da isto jednostavno i brzo produže u slučaju potrebe. Pored ovog načina naplate, četiri od pet JLS je omogućilo i plaćanje putem uličnih automata za plaćanje parkinga. Ovo takođe predstavlja korisnički orijentisan način naplate, jer su automati u pravilu postavljeni na više lokacija u neposrednoj blizini javnih parkirališta. Takođe, četiri od pet JLS naplatu parkinga obavlja putem (polu)automatskih sistema naplate. Ovaj način je karakterističan za vanulična zatvorena parkirališta sa rampama na ulazima/izlazima. Grad Bijeljina i Grad Doboj za naplatu još uvijek koriste zastarjele i neefikasne načine naplate, na način da kontrolori vrše ručnu naplatu parkinga, kao i prodajom parking tiketa na obilježenim prodajnim mjestima. Grad Banjaluka je jedina JLS koja je uvela kartičnu naplatu putem mobilne aplikacije. Ovaj način naplate je uveden jer je Grad Banjaluka, kao administrativni i turistički centar, bilježio znatan broj zahtjeva za omogućavanjem bezgotovinskog plaćanja parkinga i za lica koja nemaju mogućnost da plate parking koristeći uslugu svog mobilnog operatera. Sve JLS iz uzorka, osim Opštine Istočno Novo Sarajevo, su korisnicima omogućile plaćanje parkinga putem mobilne aplikacije.

3.3.2. Prihodi i rashodi upravljanja javnim parkiralištima i garažama

Za određivanje cijena komunalne usluge parkiranja na način kako je definisano u ZoKD, neophodno je bilo obezbijediti pouzdane informacije o rashodima i prihodima upravljanja JPG. Poređenje prihoda ostvarenih naplatom parkiranja na javnim parkiralištima i rashoda upravljanja JPG u posmatranom periodu nije bilo moguće izvršiti, jer nijedna od JLS iz uzorka nije obezbijedila pouzdan način evidentiranja rashoda.

Ovo se prvenstveno odnosi na troškove tekućeg održavanja JPG. Ovi troškovi su evidentirani dijelom u okviru troškova zajedničke komunalne potrošnje ili dijelom u održavanju saobraćajnica i nisu posebno iskazivani za JPG. Sa izuzetkom Grada Gradiška, u posmatranom periodu nije bilo investicionih ulaganja u izgradnju i opremanje JPG, ili barem ovi izdaci nisu bili iskazivani u ove namjene u ostalim JLS iz uzorka.

Što se tiče troškova upravljanja naplatom i kontrolom na javnim parkiralištima, ona je zavisila od uspostavljenog modela u pojedinačnim JLS. U onim JLS koje su ove poslove povjerile javnom preduzeću ili privrednom društvu uz ugovorenu naknadu poznat je bio dio troškova, dok nije moguće pouzdano utvrditi troškove za one poslove koji su ostajali u nadležnosti organizacionih jedinica JLS. Kod JLS koje su poslove povjerile javnom preduzeću ili privrednom društvu pod drugačijim uslovima o ovim troškovima se nije ni vodilo računa jer se smatralo da JLS više nemaju obaveza u ovom segmentu, iako prema ugovorima sa ovim subjektima nije definisan značajan dio poslova u ovoj oblasti. Neugovorene aktivnosti su ostajale bez jasnih nosilaca aktivnosti i odgovornosti za njihovo obavljanje, iako je prema važećoj regulativi jasno da odgovornost za njih ostaje na JLS. Kod JLS koje upravljanje javnim parkiralištima obavljaju putem organizacione jedinice

unutar JLS, bilo je moguće utvrditi troškove rada zaposlenih za većinu aktivnosti, ali to nije rađeno za aktivnosti koje izlaze iz okvira kontrole i naplate parkinga. Troškovi upravljanja JPG su procijenjeni za 2024. godinu u gradovima Banjaluci i Doboju za potrebe analiza načina organizovanja. Grad Doboje je u ovu procjenu uključio samo plate zaposlenih neposredno angažovanih na ovim poslovima i materijalne troškove bez troškova tekućeg i investicionog održavanja. Ovako određeni troškovi upravljanja JPG procijenjeni su na iznos od oko 408.000 KM. Grad Banjaluka je takođe procjenu troškova bazirao na platama zaposlenih i materijalnim troškovima bez troškova tekućeg i investicionog održavanja i njihova procjena troškova je bila u iznosu od oko 2.900.000 KM.

U posmatranom periodu JLS su raspolagale pouzdanim podacima o naplati parkiranja na javnim parkiralištima, osim u slučaju kada je naplata povjerena privrednom subjektu uz ugovorenu naknadu koju on plaća JLS. U tom slučaju JLS nije dobijala informaciju o naplati parkinga, jer izvještavanje i razmjenu informacija o naplaćenom korišćenju parkinga nije ugovarala sa davaocem komunalne usluge (Prilog 6. Tabela 1.). U evidencije o naplati parkinga JLS su po pravilu uključivale i prihode po osnovu izdatih doplatnih karata, blokiranja i premještanja vozila, ali ne i prihode od izrečenih naloga po osnovu prekršaja na JPG. Naplata parkinga u apsolutnom iznosu je imala trend rasta u tri od pet JLS iz uzorka u posmatranom periodu.

Međutim, nisu sve JLS prihode od naplate parkinga evidentirale kao prihode JLS, već je to zavisilo od načina organizacije ovih poslova i ugovora sa davaocem komunalne usluge (Prilog 6. Tabela 2). U zavisnosti od navedenog, prihod je evidentiran ili kao prihod JLS ili kao prihod davaoca komunalne usluge. U slučaju kada je evidentiran kao prihod davaoca komunalne usluge, prihod JLS je bio prihod definisan ugovorom.

Usljed različitih načina organizovanja upravljanja JPG, ali i razlikama u ugovaranju povjeravanja ove komunalne djelatnosti davaocima komunalne usluge, praksu svake od JLS iz uzorka karakteriše različit tretman prihoda i rashoda. Grad Banjaluka je upravljanje JPG povjerio organizacionoj jedinici u okviru gradske uprave, te je sav prihod od naplate predstavljao prihod JPS. Rashodi po ovom osnovu su poznati u dijelu koji je praćen, a podaci o rashodima za tekuće i investiciono održavanje nisu poznati jer se ne mogu pouzdano utvrditi iz razloga što nisu posebno evidentirani već se vode zajedno sa ostalim rashodima za tekuće i investiciono održavanje saobraćajnica.

Grad Bijeljina je upravljanje JPG povjerio JP, na način da je ugovorom predviđeno da JP plaća gradu fiksni mjesečni iznos po parking mjestu, koji predstavlja prihod grada, dok je prihod od naplate parkinga predstavljao prihod JP. Naplata parkinga u Gradu Bijeljina u posmatranom periodu je imala konstantan trend rasta, dok je prihod grada kroz rentu koju plaća JP povećan tek na kraju 2024. godine usljed povećanja broja parking mjesta pod naplatom. Iako su cijene parkiranja rasle, renta koju plaća JP prema sporazumu sa gradom ostala je na istom nivou. U posmatranom periodu prihod JP po osnovu naplate parkinga iznosio je nešto manje od 4.000.000 KM, dok je prihod grada evidentiran u iznosu od oko 400.000 KM. Međutim, JP kome je povjereno upravljanje JPG je u istom periodu gradu uplatilo 17.100 KM od ukupnog iznosa rente za obavljanje komunalne djelatnosti upravljanja JPG.

Grad Gradiška je poslove naplate i kontrole naplate parkiranja na javnim parkiralištima povjerio JP Ugovorom o regulisanju međusobnih prava i obaveza, na način da je ugovorom predviđeno da grad plaća JP fiksni ugovoreni mjesečni iznos za naplatu i kontrolu naplate parkinga, dok je naplaćeni iznos po ovom osnovu predstavljao prihod grada. Tekuće i investiciono održavanje ostalo je u nadležnosti grada. Pored toga, istim ugovorom Grad Gradiška je ugovorio sa JP i naplatu komunalne usluge u skladu sa Odlukom o utvrđivanju komunalne djelatnosti od opšteg interesa – održavanje stajališta i namjenskih saobraćajnica za teretna motorna vozila. Ugovorom nisu posebno iskazane cijene za svaku od ovih usluga pojedinačno. Cijene parkiranja se nisu mijenjale u posmatranom periodu. Prihodi po osnovu naplate parkinga od 2022. godine imaju opadajući trend, dok su se ugovorene vrijednosti

usluga koje je grad plaćao JP po Ugovoru konstantno povećavale svake godine. Ukupno u posmatranom periodu Grad Gradiška prihodovao je od naplate parkinga veći iznos nego što je plaćao JP za kontrolu i naplatu parkinga.

Opština Istočno Novo Sarajevo, kao jedina opština u sastavu Grada Istočno Sarajevo koja ima JPG pod naplatom, je počela sa naplatom parkinga ali je procijenila da nema kapacitet da sama vrši naplatu i kontrolu naplate parkiranja. Takođe, ni JKP čiji je osnivač nije imalo kapacitet da obavlja ovu komunalnu djelatnost. Stoga je proveden postupak i izabrano privredno društvo za upravljanje JPG pod naplatom. Sav prihod od naplate parkinga predstavlja prihod privrednog društva i ovaj iznos nije poznat JLS jer ne postoji ugovorna obaveza o izvještavanju o ovom ili bilo kojem drugom pokazatelju. Privredno društvo treba da plaća ugovoreni iznos po ustupljenom m² parking prostora mjesečno i taj iznos predstavlja prihod JLS. Prema ugovoru Opština Istočno Novo Sarajevo je u periodu 2022-2024 godina trebala da ostvari prihod od oko 370.000 KM. U dokumentaciji JLS zaduženje koje se vodi po ovom osnovu iznosi značajno manje, oko 263.000 KM, jer su mjesečne fakture umanjivane za parking mjesta koja se tokom tog perioda nisu koristila iz opravdanih razloga (npr. izvođenja radova zbog kojih određeni dijelovi parkirališta nisu mogli biti korišteni). Međutim, dug privrednog društva prema Opštini Istočno Novo Sarajevo na dan 31.12.2024. godine je iznosio oko 220.000 KM. Opština nije preduzimala mjere i aktivnosti koje bi dovele do naplate potraživanja niti je pokrenula postupak raskida ugovora i naknade štete do okončanja ove revizije.

U Gradu Doboj je upravljanje JPG bilo povjereno JP, na način da je sav prihod od naplate parkiranja predstavljao prihod JP. Krajem 2023. godine u JP je pokrenut stažajni postupak i upravljanje JPG preuzima Grad Doboj osnivanjem odjeljenja za kontrolu parkinga, čime prihod od naplate postaje prihod grada. Naplata parkinga dok ju je vršilo JP uglavnom stagnira, a nakon što je upravljanje preuzeo grad dolazi do značajnog povećanja efikasnosti naplate i posljedično rasta prihoda po ovom osnovu bez promjena cijena. Na kraju 2024. godine dolazi do značajnog povećanja cijena i u prvoj polovini 2025. godine do provođenja postupka i izbora privrednog društva kome se povjerava upravljanje JPG. Prihod od naplate parkinga ostaje prihod Grada Doboj, a privrednom društvu se, prema zaključenom ugovoru, plaća mjesečni iznos. Iznos koji je plaćan privrednom društvu po ugovoru je značajno veći od troškova koje je imao Grad Doboj kada je upravljanje JPG vršilo nadležno odjeljenje gradske uprave. Po ugovoru privredno društvo je zaduženo samo za kontrolu i naplatu parkinga, dok je tekuće i investiciono održavanje ostalo u nadležnosti grada, kao i nabavka opreme za naplatu i kontrolu.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka "Upravljanje javnim parkiralištima i garažama" sa ciljem da se ispita da li jedinice lokalne samouprave efikasno upravljaju javnim parkiralištima i garažama, te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem bi se unaprijedilo upravljanje javnim parkiralištima i garažama u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da jedinice lokalne samouprave ne upravljaju javnim parkiralištima i garažama na efikasan način.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 Važeći pravni okvir ne predstavlja dovoljan osnov za efikasno upravljanje javnim parkiralištima i garažama u jedinicama lokalne samouprave.

Zakon o komunalnim djelatnostima i drugi propisi ne sadrže definiciju javnog parkirališta, vrste i kategorije parkirališta, standarde usluga, dimenzije parking mjesta, niti obavezujući broj i raspored mjesta za lica sa invaliditetom i druge povlaštene kategorije. Odsustvo ovih definicija i propisanih uslova dovodi do različitih interpretacija i neujednačene prakse u jedinicama lokalne samouprave, uključujući i nejasnoće u vezi sa tim koji se prostori smatraju javnim parkiralištima i garažama.

Važeći akti jedinica lokalne samouprave u oblasti javnih parkirališta i garaža usmjereni su prevashodno na naplatu parkinga, dok su elementi kvaliteta usluge, dostupnosti i jednakog tretmana svih javnih parkirališta nedovoljno uređeni. Ovi nedostaci dovode do neujednačenosti u primjeni propisa, neefikasnosti u organizaciji i nadzoru, ograničene zaštite javnog interesa, kao i do čestih izmjena akata usljed neusklađenosti sa višim propisima.

4.2 Jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile efikasan sistem planiranja, praćenja, izvještavanja i nadzora nad upravljanjem javnim parkiralištima i garažama, Takođe, nisu uspostavljene potpune i pouzdane evidencije o broju i kapacitetima javnih parkiralištima na teritoriji JLS.

Planovi rada jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća ili privrednih društava kojima su povjereni poslovi uglavnom nisu obuhvatali aktivnosti vezane za integrisano upravljanje javnim parkiralištima i garažama, izuzev procjene prihoda od naplate. Mjere proširenja kapaciteta, rasterećenja centralnih gradskih zona, uvođenja novih prostora u sistem naplate i primjenu tehnologija u upravljanju javnim parkiralištima i garažama, koje su planirane strateškim dokumentima, uglavnom nisu realizovane ili su realizovane sa značajnim kašnjenjem.

Praćenje stanja i pokazatelja se svodi gotovo isključivo na finansijske pokazatelje naplate parkinga, dok su podaci o stvarnoj popunjenosti, rotaciji vozila i drugim indikatorima (vrijeme traženja parkinga, kruženje vozila, uticaj na saobraćajne tokove) izostali ili ograničeni na povremena, nestandardizovana mjerenja ograničene upotrebne vrijednosti. Samim tim, odsustvo sistemskog i sveobuhvatnog praćenja relevantnih pokazatelja onemogućava da se na osnovu pouzdanih podataka procijeni efikasnost postojećeg sistema upravljanja javnim parkiralištima i garažama, te donose odluke o unaprjeđenju.

Sistem izvještavanja orijentisan je isključivo na finansijske pokazatelje naplate parkinga na javnim parkiralištima i garažama pod naplatom. Izvještaji ne sadrže podatke o stanju javnih parkirališta i garaža, opremljenosti, stepenu iskorišćenosti ili uticaju na saobraćajne tokove.

4.3 Jedinice lokalne samouprave na različite načine organizuju upravljanje javnim parkiralištima i garažama, koje odražavaju i razlike u efektima.

Jedinice lokalne samouprave koriste različite modele organizacije upravljanja javnim parkiralištima pod naplatom, u skladu sa decentralizovanim ovlaštenjima iz Zakona o komunalnim djelatnostima, ali ovi modeli nisu ujednačeni što dovodi do značajnih razlika u raspodjeli prihoda, troškova, odgovornosti i efikasnosti obavljanja ove komunalne djelatnosti.

U upravljanju javnim parkiralištima i garažama zastupljena su sva tri zakonom predviđena načina upravljanja: putem organizacione jedinice lokalne uprave, povjeravanjem poslova javnom preduzeću ili povjeravanjem poslova privrednom društvu koje nije u okviru javnog sektora. Pojedine jedinice lokalne samouprave su u posmatranom periodu nekoliko puta mijenjale način upravljanja javnim parkiralištima i garažama. Izbor načina upravljanja nije rezultat systemske i sveobuhvatne analize zasnovane na finansijskim i ne finansijskim podacima, informacijama i pokazateljima, već su odluke donošene na osnovu nepotpunih pokazatelja prvenstveno finansijske prirode.

4.4 Pristup definisanju povlašćenih kategorija korisnika javnih parkirališta, zasnovan isključivo na aktima JLS i bez obavezujućih standarda, dovodi do neujednačenosti, nepravilnosti i rizika od zloupotrebe ograničenog javnog prostora.

U Republici Srpskoj, za razliku od opšteprihvaćene prakse, ne postoje zakonski ili podzakonski propisi koji definišu minimalni broj, dimenzije, poziciju i raspored parking mjesta za lica sa invaliditetom, kao ni za druge posebne kategorije korisnika. Jedinice lokalne samouprave propisuju povlašćeni pristup i korišćenje javnih parkirališta na neujednačen i nedovoljno regulisan način, što za posljedicu ima značajne razlike u pravima korisnika, ograničenoj dostupnosti za najranjivije kategorije i riziku od neopravdane diskriminacije te nepravilne raspodjele ograničenog javnog resursa.

U pojedinim slučajevima postoje široka diskreciona ovlaštenja gradonačelnika za dodjelu besplatnih karata, bez jasno definisanih kriterija.

4.5 Jedinice lokalne samouprave nisu obezbijedile formiranje cijena komunalne usluge parkiranja na javnim parkiralištima u skladu sa odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima, niti su uspostavile pouzdan sistem evidencije prihoda i rashoda po ovoj osnovi.

Jedinice lokalne samouprave nisu ostvarile princip pokrića ukupnih troškova i unapređenja komunalnih objekata kroz cijene usluge parkiranja, jer promjene cijena nisu zasnovane na analizama troškova i prihoda. Četiri od pet JLS iz uzorka su u posmatranom periodu povećavale cijene parkiranja bez provođenja propisane procedure predviđene Zakonom o komunalnim djelatnostima, bez odgovarajućih analiza troškova, prihoda i obrazloženja potrebe za povećanjem.

Postoje značajne razlike u visini i strukturi prihoda JLS koje zavise isključivo od načina organizacije upravljanja i ugovora sa davaocem usluge. U većini analiziranih JLS način povjeravanja upravljanja javnim parkingom trećim licima doveo je do značajno manjih stvarnih prihoda u budžetu JLS nego što bi ostvarile da su naplatu i kontrolu vršile same ili preko sopstvene organizacione jedinice. Najveći prihodi po ovom osnovu ostvaruju se kada JLS direktno upravlja parkingom. Trenutno dominantni modeli ugovaranja iz uzorka su u praksi značajno neefikasni sa aspekta ostvarivanja prihoda samih jedinica lokalne samouprave.

Nijedna jedinica lokalne samouprave nije obezbijedila zasebnu i pouzdanu evidenciju troškova upravljanja javnim parkiralištima i garažama. Troškovi tekućeg održavanja evidentirani su u okviru zajedničke komunalne potrošnje ili održavanja saobraćajnica i nisu posebno iskazani. Troškovi kontrole i naplate zavise od načina organizacije, ali ni u jednom slučaju nisu potpuno i precizno utvrđeni, posebno kada su poslovi povjereni javnim preduzećima ili privrednim subjektima.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija upućuje preporuke jedinicama lokalne samouprave.

U cilju efikasnog upravljanja javnim parkiralištima i garažama, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

5.1 U saradnji sa Savezom opština i gradova Republike Srpske i nadležnim ministarstvima (Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i Ministarstvo saobraćaja i veza) pokrene inoviranje pravnog okvira u cilju efikasnog upravljanja javnim parkiralištima i garažama.

Prije pokretanja inicijative potrebno je izvršiti analizu postojećih pravnih akata bitnih za upravljanje javnim parkiralištima i garažama i identifikovati sve nedostatke ili nejasnoće u ovim propisima. Inicijativa za inoviranje pravne regulative bi trebalo da obuhvati sve parametre bitne za upravljanje javnim parkiralištima i garažama, kao što su: pojam, vrste i kategorije javnih parkirališta, obavezujući standardi usluge (dimenzije parking mjesta, vrste podloga, oprema parkirališta), obezbjeđenje minimalnog broja mjesta, dimenzija, pozicije i rasporeda parking mjesta za lica sa invaliditetom i drugih posebnih kategorija korisnika, univerzalne minimalne kaznene odredbe za prekršaje u vezi sa korišćenjem javnih parkirališta i garaža.

5.2 Uspostave sistematsko i kontinuirano praćenje stanja i iskorišćenosti kapaciteta javnih parkirališta i garaža.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave uspostave sistem prikupljanja podataka kao što su prosječna popunjenost po zonama i vremenskim intervalima, te da te podatke koriste za planiranje proširenja kapaciteta, promjene zona, planiranja budućih investicija i drugih promjena u sistemu upravljanja javnim parkiralištima i garažama. Planiranje aktivnosti u oblasti upravljanja javnim parkiralištima i garažama treba zasnivati na uspostavljenom praćenju stanja, kako bi se postigao jednak kvalitet i standard usluge na svim javnim parkiralištima na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

5.3 Uspostave pouzdane evidencije kapaciteta javnih parkirališta i garaža, kao i prihoda i rashoda po osnovu upravljanja javnim parkiralištima i garažama.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave obezbijede zasebne i sveobuhvatne evidencije o kapacitetima javnih parkirališta i garaža, uključujući i parkirališta na kojima nije uspostavljen sistem naplate kao i parkirališta koja nisu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Ovo je neophodno zbog efikasnijeg integralnog planiranja koje obuhvata i druge oblasti, kao što su javni gradski i prigradski prevoz, prostorno planiranje, planiranje kapaciteta za alternativne načine prevoza u urbanim sredinama.

Takođe, neophodno je obezbijediti zasebne i pouzdane evidencije o prihodima i rashodima po osnovu upravljanja javnim parkiralištima i garažama, uključujući i troškove investicionog i tekućeg održavanja, kako bi se obezbijedili svi potrebni parametri i obavezna osnova za određivanje cijena ove komunalne usluge u skladu sa važećom pravnom regulativom. Odluke o cijenama trebalo bi da odražavaju stvarne operativne potrebe sistema i budu u potpunosti opravdane, umjesto da se usklađuju bez jasnih parametara za određivanje i bez obrazloženja.

5.4 Način organizovanja i preduzimanje mjera i aktivnosti na unapređenju upravljanja javnim parkiralištima i garažama treba da se zasniva na prethodnim analizama društvene, ekonomske, finansijske opravdanosti.

Izbor načina organizovanja upravljanja javnim parkiralištima i garažama treba provesti na osnovu prethodne analize funkcionisanja postojećeg načina upravljanja i društvene, ekonomske, finansijske i komunalne opravdanosti promjene načina upravljanja zasnovane na potpunim i pouzdanim podacima i pokazateljima finansijske i nefinansijske prirode.

Izabrani način upravljanja treba da osigura racionalnu upotrebu resursa, dostupnost parkirališta i garaža, kvalitet usluga i finansijske benefite.

Mjere i aktivnosti na upravljanju javnim parkralištima i garažama treba da predstavljaju kombinaciju međusobno usklađenih mjera lokalnog ekonomskog razvoja, mjera prostorno-planskog, urbanističkog, saobraćajnog i komunalnog karaktera.

Vođa revizorskog tima

mr Bojan Dragišić, s.r.

Članovi revizorskog tima

mr Angelika Kos Božić, s.r.

Zoran Pajčin, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/11 i 100/17)
2. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19 i 61/21)
3. Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 63/11 i 111/21)
4. Zakon o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 40/13, 2/15 - odluka US, 106/15 i 3/16 - ispr., 104/18 - odluka US i 84/19)
5. Zakon o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 6/06, 75/06 - ispr., 44/07, 84/09, 48/10, 48/10 - dr. zakon, 18/13, 8/17, 89/17, 9/18, 46/23 i 88/23)
6. Zakon o komunalnim taksama ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 4/12)
7. Strategija razvoja Grada Bijeljina 2014-2023
8. Strategija razvoja Grada Bijeljina za period 2024-2030 godina
9. Strategija razvoja Grada Gradiška za period 2021. do 2027. godine
10. Plan održive urbane mobilnosti Grada Bijeljina, jul 2020. godine
11. Plan održive urbane mobilnosti Grada Banjaluka, oktobar 2023. godine
12. „Smart mobility plan“ Grada Gradiška, april 2021. godine
13. Pravilnik o opštim pravilima urbanističke regulacije i parcelacije ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 115/13)
14. Odluka Ustavnog suda Republike Srpske U-66/23, 71/23 ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 86/24)
15. Odluka Ustavnog suda Republike Srpske U-21/20 ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 32/21)
16. Pravilnik o saobraćajnoj signalizaciji i opremi puta ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 7/24)
17. Pravilnik o uslovima, načinu korišćenja, organizaciji i načinu naplate komunalne takse za parkiranje na javnim parkiralištima na području grada Doboj („Službeni glasnik Grada Doboj“, broj 6/19, 1/22)
18. Pravilnik o visini i načinu naplate parkiranja na javnim parkiralištima na području opštine Istočno Novo Sarajevo („Službene novine Grada Istočno Sarajevo“, broj 7/17)
19. Pravilnik o tehničkim normativima za kućni gasni priključak za radni pritisak od 4 bara („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/13)
20. Pravilnik o javnim parkiralištima u Gradu Bijeljina („Službeni glasnik Grada Bijeljina“, broj 18/21)
21. Odluka o upravljanju javnim parkiralištima u Gradu Bijeljina („Službeni glasnik Grada Bijeljina“, broj 16/21, 12/24)
22. Odluka o javnim parkiralištima („Službeni glasnik Grada Doboj“, broj 4/19, 3/21, 8/24, 4/25)

23. Odluka o javnim parkiralištima na području Opštine Istočno Novo Sarajevo („Službene novine Grada Istočno Sarajevo“, broj 24/21, 3/22,
24. Odluka o bezbjednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik Grada Doboja“, broj 10/09)
25. Odluka o obavljanju poslova upravljanja javnim prostorima za parkiranje vozila na području Grada Doboja („Službeni glasnik Grada Doboja“, broj 8/24)
26. Odluka o upravljanju javnim prostorima za parkiranje motornih vozila na području grada Gradiška („Službeni glasnik grada Gradiška“, broj 15/19, 4/21)
27. Odluka o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik grada Gradiška“, broj 3/13, 6/18)
28. Odluka o usvajanju Akcionog plana implementacije Strategije razvoja lokalnih puteva i ulica na području grada Gradiška za 2023. godinu („Službeni glasnik grada Gradiška“, broj 16/22)
29. Statistički bilten - Saobraćaj i veze Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske za godine 2020., 2021., 2022., 2023., 2024. i 2025. godinu
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. Akti jedinica lokalne samouprave, javnih i komunalnih preduzeća

Prilog broj 2

Tabela 1: Broj registrovanih putničkih motornih vozila

	2021.	2022.	2023.	2024.
BANJALUKA	68.785	70.643	73.550	76.714
BIJELJINA	35.541	36.494	37.776	39.659
DOBOJ	19.132	19.646	20.224	21.062
GRADIŠKA	16.930	17.407	18.076	18.931
I.N.SARAJEVO	5.285	5.159	9.331	5.795
UZORAK	147.694	151.371	160.980	161.561
UKUPNO REPUBLIKA SRPSKA	364.522	374.310	387.443	404.798
UZORAK/REPUBLIKA SRPSKA	40,5%	40,4%	42%	40%

Izvor podataka: Statistički bilten Republike Srpske.

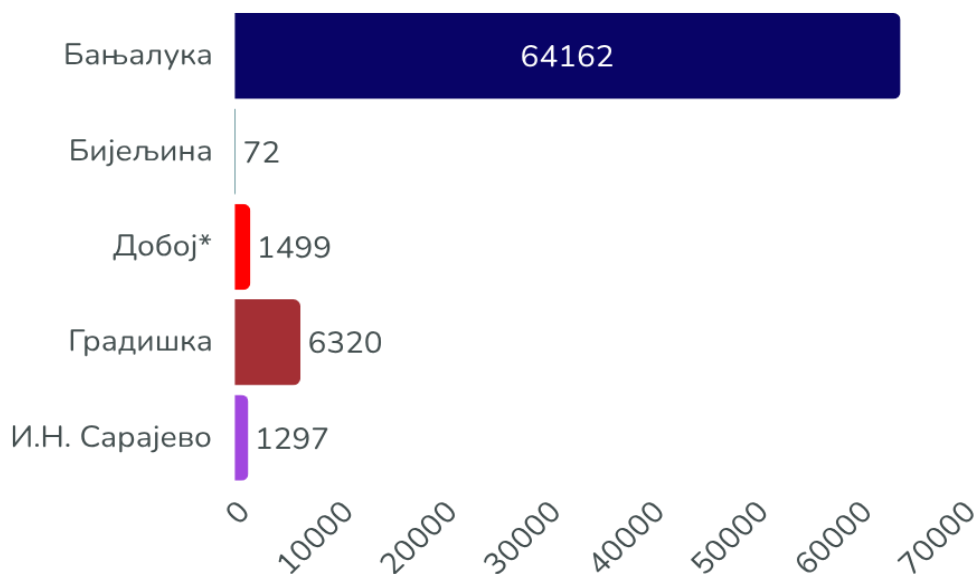
Tabela 2: Broj parking mjesta na JPG na kojima se vrši naplata

JLS	2021.	2022.	2023.	2024.
BANJALUKA	4.805	4.637	4.537	4.331
BIJELJINA	855	855	855	955
DOBOJ	1.494	<i>Nema podataka</i>	<i>Nema podataka</i>	1.954
GRADIŠKA	1.059	1.119	1.157	1.157
I.N. SARAJEVO	<i>Nema podataka</i>	513	394	394

Izvor podataka: Upitnik GSRJSRS.

Prilog broj 3

Grafikon 1: Broj izdatih prekršajnih naloga Komunalne policije za nepropisno parkiranje u posmatranom periodu od 2021. do 2025. godine.



*Podaci za Grad Doboj su za 2023. i 2024. godinu

Izvor podataka: GSRJSRS na osnovu izvještaja i informacija JLS.

Prilog broj 4

Tabela 1: Rast cijena parkinga u posmatranom periodu od 2021. do 2025. godine

JLS	BROJ PROMJENA CIJENA 2021.-2025.	RAST CIJENE 1 SAT PARKIRANJA ZONA I	RAST CIJENE 1 SAT PARKIRANJA ZONA II	RAST CIJENE DNEVNE KARTE ZONA III	RAST CIJENE MJESEČNE KARTE ZONA III
BANJALUKA	1	100%	100%	67%	50%
BIJELJINA	2	50%	140%	25%	25%
DOBOJ	1	100%	0%	50%	67%
GRADIŠKA	0	0%	0%	0%	0%
I.N. SARAJEVO	1	50%	100%	67%	50%

Izvor podataka: GSRJSRS na osnovu pravilnika i odluka JLS.

Prilog broj 5

Tabela 1: Posebne kategorije korisnika javnih parkirališta u JLS iz uzorka revizije

VRSTA POVLAŠTENE KARTE	I.N.SARAJEVO	BIJELJINA	GRADIŠKA	DOBOJ	BANJALUKA
REZERVISANO MJESTO	✓	✓	✓	✓	✓
STANARI		✓	✓	✓	✓
ZAPOSLENI U JAVNOM SEKTORU	✓		✓		
KARTA ZA DDK			✓		✓
BESPLATNA GODIŠNJA KARTA				✓	✓
ZA POSLOVNE KORISNIKE				✓	

Izvor podataka: GSRJSRS na osnovu pravilnika i odluka JLS.

Prilog broj 6

Prihodi javnih parkirališta

Tabela 1: Naplata parkinga u JLS u KM

	BANJALUKA	BIJELJINA	GRADIŠKA	DOBOJ	I.N.SARAJEVO	UKUPNO
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	Nema podataka	6.556.792
2023.	4.790.147	972.060	400.654	669.112	Nema podataka	6.831.973
2024.	4.849.612	1.120.222	363.017	930.156	Nema podataka	7.263.007
UKUPNO	18.015.071	3.906.691	1.594.509	2.927.495	32.877	26.476.643

Izvor podataka: GSRJSRS na osnovu izvještaja i informacija JLS i JP.

Tabela 2: Prihodi JLS od naplate parkinga u KM

	BANJALUKA	BIJELJINA	GRADIŠKA	DOBOJ	I.N.SARAJEVO	UKUPNO
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
UKUPNO	18.015.071	411.400	1.594.509	930.156	404.222	21.355.358

Izvor podataka: GSRJSRS na osnovu izvještaja i informacija JLS.