



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

РЕЗИМЕ
ИЗВЕШТАЈА О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
„Функционисање градског и приградског превоза путника“

2. фебруар 2021. године

Јавни градски и приградски превоз путника је једна од основних комуналних делатности неопходних за функционисање живота у граду и у приградским насељима, који треба да буде под једнаким условима доступан свим корисницима превозних услуга, без обзира на место становања, по приступачној цени и да покрива целу територију.

Законом је јасно дата обавеза градовима и општинама да обезбеде функционисање градског и приградског превоза путника, као комуналне делатности која представља незаменљив услов живота и рада становништва.

Градови и општине у Републици Србији су, у периоду од 2017. до 2019. године, за градски и приградски превоз путника издвојили из буџета 87 милијарди динара. Више од трећине становништва Републике Србије живи у шест највећих градских насеља (Београд, Ниш, Нови Сад, Крагујевац, Суботица и Лесковац) и у њима се реализује око 95% путовања. Међутим, истраживање у предстудији је показало да 53 јединице локалне самоуправе (приближно 40% свих ЈЛС) на чијој територији живи око милион становника, не организује ову комуналну делатност од општег интереса, те се грађани превозе у сопственој организацији, међуградским линијама које пролазе кроз њихово место или такси превозом.

Јавни градски и приградски превоз путника у Србији није довољно развијен и претежно се ослања на један вид превоза (аутобуски), а само 9% јединица локалне самоуправе је донело план развоја саобраћаја на својој територији, чиме би се обезбедио дугорочни развој саобраћаја и градског и приградског превоза.

Истраживање јавног мњења из 2019. године које је спровело Министарство државне управе и локалне самоуправе, показује да 37% грађана уопште није задовољно или је углавном незадовољно стањем у градском и приградском саобраћају. Управо због тога, постоји притисак грађана на органе локалне самоуправе да се реализује виши ниво квалитета уз прихватљиву цену услуга јавног превоза, са минималним штетним утицајем на животну средину.

Из угла заштите животне средине и одрживог урбаног развоја, јавни превоз је веома значајан. Уколико је добро организован, користе се еколошки прихватљиви видови превоза, ефикасно се пружа услуга и грађани га радо користе. Са друге стране може бити и извор значајног загађења ваздуха уколико су аутобуси стари, користе еколошки неприхватљив погон и погонске енергенте.

Путнички аутомобил, омиљени симбол 20. века је у 21. веку постао симбол загушења и загађења путева, улица и градова. Зато су све политике одрживе мобилности, као и бројни

стратешки циљеви, усмерени ка примени стимулативних мера за немоторизована кретања и јавни превоз.

Уједињене нације су као један од циљева одрживог развоја поставиле Циљ 11 којим се тежи да се градови и људска насеља учине инклузивним, безбедним, прилагодљивим и одрживим. Општи интерес у систему јавног превоза је да се обезбеди да овај систем функционише ефикасније и ефективније, односно да се створе услови да се квалитет превозне услуге подигне на виши ниво уз заштиту животне средине.

Из наведених разлога, Државна ревизорска институција је спровела ову ревизију у циљу оцене да ли су надлежни органи предузели адекватне мере за ефективно и ефикасно обављање и развој, тј. функционисање градског и приградског превоза путника као комуналне делатности од општег интереса. У фокусу ревизије су биле мере које су предузели: надлежно министарство за комуналне делатности и саобраћај, као и одабране јединице локалне самоуправе.

За детаљније испитивање, одабрани су субјекти ревизије: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које је надлежно за комуналне делатности и саобраћај и јединице локалне самоуправе: Град Нови Сад, Град Краљево и Град Пожаревац. За потребе упоредних анализа и поређења ефикасности организовања ГППП код субјеката ревизије, користили смо податке и других ЈЛС – извора информација: Град Београд, Град Ниш и Град Лозница.

Период који смо обухватили ревизијом је од 2017. до 2019. године.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

Трећина грађана Републике Србије није задовољна функционисањем градског и приградског превоза, а готово милион становника нема организовану ову комуналну делатност од општег интереса, због чега градови и општине морају више да се ангажују у складу са потребама становништва, уз јасне стратешке смернице које је потребно уредити на државном нивоу.

У наставку су дати закључци и налази до којих смо дошли у поступку ревизије:

1. За ефективно и ефикасно функционисање градског и приградског превоза путника на локалном нивоу, потребне су стратешке смернице и уређена мерила за обављање комуналних делатности на државном нивоу.

- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није у потпуности предузело адекватне мере у циљу ефективног развоја и унапређења градског и приградског превоза, јер није израдило стратегију развоја саобраћаја после 2015. године.

Сходно Закону о Министарствима, МГСИ обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја, између осталог, предлаже Влади доношење стратегије развоја саобраћаја, у оквиру које се налазе и циљеви градског и приградског превоза. Међутим, иако су циљеви били дефинисани Стратегијом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у РС од 2008. до 2015. године, после 2015. године, стратешке циљеве развоја саобраћаја на националном нивоу, односно, стратегију развоја саобраћаја, МГСИ није израдило.

Последица недоношења стратешких циљева на државном нивоу је да ГППП функционише без општих смерница за доношење стратешких одлука на локалном нивоу. То за последицу има, између осталог, да 91% јединица локалне самоуправе није донело стратешки акт у области саобраћаја.

- Такође, министарство није успоставило мерила за обављање комуналних делатности, између осталог и за обављање градског и приградског превоза путника.

У складу са Законом о комуналним делатностима, Влада на предлог надлежног министарства уређује мерила за обављање комуналних делатности, и то за:

- минимални обим који обухвата подручја, односно број становника за које се пружа одређена комунална услуга,
- учесталост пружања комуналне услуге,
- садржај комуналне услуге;
- показатељ квалитета и ефикасности пружања услуга.

У држави са великим регионалним разликама, где најмања општина има мање од 2.000 становника (општина Црна Трава), а највећи град нешто мање од 2.000.000 становника (Град Београд), свака ЈЛС, без обзира на величину, број становника, ниво развијености и друге разлике, надлежна је да уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој.

Питања која се постављају су: да ли је свака јединица локалне самоуправе дужна да обезбеди обављање свих 14 комуналних делатности? У ком обиму и којој мери треба да се пружи комунална услуга у односу на број становника? У којој мери ГППП као комуналну услугу треба да организује општина Црна Трава а у којој Град Београд?

Имајући у виду да МГСИ у ревидираном периоду није успоставило мерила за обављање комуналних делатности, постоји ризик да ће комуналне услуге бити незадовољавајућег квалитета, обима, доступности и континуитета. Једна од последица неуспостављених мерила је да приближно 40% јединица локалне самоуправе не организује комуналну делатност градски и приградски превоз.

2. Утврђене несврсисходности у функционисању градског и приградског превоза путника у јединицама локалне самоуправе - субјектима ревизије, указују на то да је неопходно веће ангажовање локалних власти у погледу планирања у складу са потребама становништва, као и надзора над квалитетом пружене услуге за уложена средства.

- Градови Краљево и Пожаревац нису предузели адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја саобраћаја, јер нису донели програм развоја саобраћаја који обухвата и развој и унапређење градског и приградског превоза путника.
- Јединице локалне самоуправе - субјекти ревизије, нису успоставиле у потпуности основне елементе квалитета услуге (тарифни систем, цене, план линија, ред вожње), што је неопходно за ефикасно функционисање градског и приградског превоза у складу са потребама становништва.
- У циљу праћења ефикасности уложених средстава у градски и приградски превоз, градови Краљево и Пожаревац нису користили програмско буџетирање и праћење учинака.
- Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине.
- Такође, нису вршиле надзор над обављањем градског и приградског превоза путника у мери која обезбеђује развој и унапређење квалитета услуге.

- Иако су повремено испитивали задовољство грађана квалитетом пружене услуге, градови Нови Сад и Краљево нису уредили начин континуираног изјашњавања у циљу отклањања недостатака у обављању градског и приградског превоза и његовог унапређења.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије, дала је препоруке субјектима ревизије за унапређење мера за развој и унапређење градског и приградског превоза путника: надлежном министарству за саобраћај и комуналне делатности и јединицама локалне самоуправе које су дужне да организују ову комуналну делатност од општег интереса.

Могућности за остваривање додатне вредности и промене после спровођења препорука које је дала Државна ревизорска институција су:

- Дефинисање стратешких смерница за ГППП као комуналне делатности на државном нивоу, значајно би допринело повећању одговорности према јавности, зато што је ГППП једна од приоритетних делатности за живот локалне заједнице. Такође, уређивање мерила за обављање комуналне делатности, допринеће развоју свих комуналних делатности, а не само ГППП.
- Обезбеђење континуиране испоруке квалитетних услуга у складу са развојем градова и општина, саобраћајно-техничким условима и потребама становништва
- Побољшана кооперација и координација између локалних власти и јавног предузећа, односно, између локалних власти и приватних партнера.