



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Функционисање градског и
приградског превоза путника*



Број: 400-737/2020-04/37
Београд, 23. децембар 2020. године



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

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. У периоду од 2017. до 2019. године, градови и општине су за градски и приградски превоз путника издвојили из буџета 87 милијарди динара, од чега 92% шест највећих градова у којима живи више од трећине становништва Републике Србије и у којима се реализује око 95% путовања. Међутим, истраживање у предстудији је показало да приближно 40% јединица локалне самоуправе, 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.

Такође, истраживање јавног мњења из 2019. године показује да трећина грађана Републике Србије није задовољна стањем у градском и приградском саобраћају, због чега 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.



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 израдило стратегију развоја саобраћаја после 2015. године, нити успоставило мерила за обављање комуналних делатности.

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. Дугорочни план развоја градског и приградског превоза, као ни основни елементи квалитета услуге (тарифни систем, цене, план линија, ред вожње) нису успостављени у потпуности, због чега није омогућено његово континуирано обављање, унапређење и развој. Ефикасност уложених средстава у градски и приградски превоз, уважавајући и заштиту животне средине, није праћена у довољној мери кроз програмско буџетирање. Надзор над обављањем градског и приградског превоза путника, нити континуирано изјашњавање становништва о задовољству квалитетом пружене услуге на нивоу локалне самоуправе, не врши се у мери која обезбеђује развој и унапређење квалитета услуге.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је следеће препоруке:

Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да:

- ↓ изради стратегију развоја саобраћаја са циљевима развоја јавног градског и приградског превоза путника;
- ↓ успостави мерила за обављање комуналних делатности између осталог и за обављање градског и приградског превоза путника.

Градовима Новом Саду, Краљеву и Пожаревцу,

отклоне несврсисходности које су утврђене у функционисању градског и приградског превоза путника код сваког од њих и то да:

- ↓ предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја;
- ↓ донесу/усвоје тарифни систем, цене, план линија и ред вожње;
- ↓ ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету;
- ↓ укључе и аспект заштите животне средине у праћење ефикасности улагања;
- ↓ успоставе, односно, побољшају надзор над вршењем комуналне делатности;
- ↓ уредe начин континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружених комуналних услуга.



Садржај

I Резиме и препоруке	4
II Увод	7
1. Позадина проблема и мотив за ревизију	7
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Појам градског и приградског превоза путника	14
2. Законодавни и институционални оквир	15
IV Закључци	20
Закључак 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	20
Налаз 1.1. 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	21
Налаз 1.2. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није успоставило мерила за обављање комуналних делатности, између осталог и за обављање градског и приградског превоза путника	23
Закључак 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	25
Налаз 2.1. 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	27
Налаз 2.2. 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	31
Налаз 2.3. У циљу праћења ефикасности уложених средстава у градски и приградски превоз, градови Краљево и Пожаревац нису користили програмско буџетирање и праћење учинака.....	40
Налаз 2.4. Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине.....	51
Налаз 2.5. Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису вршиле надзор над обављањем градског и приградског превоза путника у мери која обезбеђује развој и унапређење квалитета услуге	55



Налаз 2.6. 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	62
V Мере предузете у току ревизије.....	66
VI Захтев за доставу одазивног извештаја.....	66
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	68
Прилог 2 – Извод из Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године.....	74
Прилог 3 – Град Београд Програмско буџетирање – ПА Градски и приградски превоз путника (извод из Одлуке о буџету за 2019. годину са Извештајем о учинцима за 2019. годину) – Циљеви и индикатори	77
Прилог 4 – Хронолошки преглед поверавања обављања градског и приградског превоза путника у Граду Краљеву	78
Прилог 5 - Хронолошки преглед у поступку поверавања градског и приградског превоза путника у Граду Пожаревцу	79
Прилог 6 - Циљеви Стратегије развоја Града Београда до 2021. године, који се односе на градски и приградски превоз.....	80



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	МГСИ
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године	Стратегија
Градски и приградски превоз путника	ГППП
Јавни градски саобраћај	ЈГС
Јавно-приватно партнерство	ЈПП
Републички завод за статистику	РЗС
Јавно градско саобраћајно предузеће „Нови Сад“	ЈГСП „Нови Сад“
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Градска управа	ГУ



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Функционисање градског и приградског превоза путника“ код Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и три града: Нови Сад, Краљево и Пожаревац.

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 услуга¹, без обзира на место становања, по приступачној цени и да покрива целу територију.

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.

Такође, истраживање јавног мњења из 2019. године показује да трећина грађана Републике Србије није задовољна стањем у градском и приградском саобраћају, због чега 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.

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.

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.

Кључну поруку заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

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

¹ Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/2015, 41/2018 ... 83/2018 и 31/2019) Члан 2



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 „Функционисање градског и приградског превоза путника“, даје следеће препоруке:

Препоручујемо одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да:

- 1) израде стратегију развоја саобраћаја са циљевима развоја јавног градског и приградског превоза путника (Налаз 1.1. Препорука 1 - Приоритет 3²);
- 2) да успоставе мерила за обављање комуналних делатности, између осталог и за обављање градског и приградског превоза путника (Налаз 1.2. Препорука број 2 - Приоритет 3).

Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада да:

- 1) усвоје план линија, као један од основних елемената квалитета услуге градског и приградског превоза путника (Налаз 2.2. Препорука 7 - Приоритет 1³);
- 2) приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине (Налаз 2.3. Препорука 10 - Приоритет 2⁴);
- 3) побољшају надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору (Налаз 2.5. Препорука 13 - Приоритет 2);
- 4) уреде начин континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружених комуналних услуга у циљу унапређења функционисања градског и приградског превоза путника (Налаз 2.6. Препорука 17 - Приоритет 2).

Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да:

- 1) предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја који обухвата и градски и приградски превоз путника (Налаз 2.1. Препорука број 3 - Приоритет 2);

² ПРИОРИТЕТ 3 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године.

³ ПРИОРИТЕТ 1 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

⁴ ПРИОРИТЕТ 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.



- 2) успоставе тарифни систем, као један од основних елемената квалитета услуге градског и приградског превоза путника (Налаз 2.2. Препорука 6 - Приоритет 2);
- 3) ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету (Налаз 2.3. Препорука 8 - Приоритет 2,);
- 4) приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине (Налаз 2.4. Препорука 11 - Приоритет 2)
- 5) побољшају надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору (Налаз 2.5. Препорука 14 - Приоритет 2);
- 6) спроведу адекватан надзор над реализацијом Јавног уговора о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева у циљу ефикаснијег функционисања комуналне делатности градски и приградски превоз путника. (Налаз 2.5. Препорука 15 - Приоритет 1);
- 7) уреде начин континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружених комуналних услуга у циљу унапређења функционисања градског и приградског превоза путника (Налаз 2.6. Препорука 18 – Приоритет 2).

Препоручујемо одговорним лицима Града Пожареваца да:

- 1) предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја који обухвата и градски и приградски превоз путника (Налаз 2.1. Препорука број 4 - Приоритет 3);
- 2) успоставе основне елементе квалитета услуге градског и приградског превоза путника (донесу/усвоје тарифни систем, цене, план линија, ред вожње) (Налаз 2.2. Препорука 5 – Приоритет 3);
- 3) по окончању поступка поверавања обављања комуналне делатности, ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету (Налаз 2.3. Препорука 9 - Приоритет 3);
- 4) приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине (Налаз 2.4. Препорука 12 - Приоритет 3);
- 5) успоставе надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору (Налаз 2.5. Препорука 16 - Приоритет 3).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
23. децембар 2020. године



II Увод

Ревизија сврсисходности пословања на тему „Функционисање градског и приградског превоза путника“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁵, Пословником Државне ревизорске институције⁶ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину⁷.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Позадина проблема и мотив за ревизију

Јавни превоз путника је једна од основних делатности неопходних за функционисање живота у граду и у приградским насељима, који треба да буде под једнаким условима доступан свим корисницима превозних услуга⁸, без обзира на место становања, по приступачној цени и да покрива целу територију.

Градски и приградски превоз путника је као једна од комуналних делатности, превоз путника унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе. Законом је уређено да су градови и општине дужни да уређују и обезбеђују функционисање градског и приградског превоза путника, као комуналне делатности која представља незаменљив услов живота и рада становништва.

Више од трећине становништва Републике Србије живи у шест највећих градских насеља (Београд, Ниш, Нови Сад, Крагујевац, Суботица и Лесковац)⁹ и у њима се реализује око 95% путовања. 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, од чега 92% шест највећих градова. Главни град је за ту намену издвојио 87% овог износа, што није необично имајући у виду да свака општина и град треба да организује градски и приградски превоз путника у складу са специфичним окружењем, расположивим средствима и потребама становништва. 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.

Резултати предстудије показују и да је само 9% јединица локалне самоуправе донело план развоја саобраћаја на својој територији, чиме би се обезбедио дугорочни развој саобраћаја и градског и приградског превоза, а самим тим и мобилност свих грађана. Званичне анализе показују да јавни градски и приградски превоз путника у Србији није довољно развијен и да се претежно ослања на један вид превоза (аутобуски)¹⁰.

У фокусу савременог схватања државе и јавне управе стоји пружање услуга грађанима. Мерило успешности једне државе и друштва јесте квалитет пружене услуге.¹¹

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁷ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину, број: 06-727/2020-02/1-1-пречишћен текст од 28. маја 2020. године

⁸ Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/2015, 41/2018 ... 83/2018 и 31/2019) Члан 2

⁹ www.stat.gov.rs

¹⁰ Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године, („Службени гласник РС“, бр. 4/2008)

¹¹ Стручни коментар, Закон о комуналним делатностима и конкурентност, Нова решења и квалитет комуналних услуга, Правни инструктор 2012/33 од 3.12.2012. године



Истраживања јавног мњења из 2019. године¹² показују да 37% грађана уопште није задовољно или је углавном незадовољно стањем у градском и приградском саобраћају, као и доступношћу паркинг места за које је исти број грађана изразио незадовољство. Према одговорима на упитнике у скоро 40% јединица локалне самоуправе које организују градски и приградски превоз путника, грађани се не изјашњавају о квалитету пружања ове комуналне услуге.

Такође, стручне студије указују и на основне проблеме функционисања градског и приградског превоза у нашим градовима (одступање од редова возње, повећање старосне структуре возног парка и друго), због чега постоји притисак грађана на органе локалне самоуправе да се реализује виши ниво квалитета уз прихватљиву цену услуга јавног превоза¹³.

Истичемо да су у претходном периоду, у поступку ревизије локалних власти које је спровела Државна ревизорска институција, утврђене неправилности које се односе на комуналну делатност градски и приградски превоз путника.

Стратешки циљеви јавног градског и приградског превоза путника морају бити одређени на државном нивоу уз уређена мерила за обављање комуналних делатности, а локална самоуправа треба да реализује задате циљеве у оквиру свог специфичног окружења, услова, интереса и расположивих средстава. 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.

Значај теме у погледу одрживог развоја

Веома значајно и актуелно питање у вези са ГППП је и његов утицај на животну средину¹⁴, спровођење Циљева одрживог развоја Уједињених нација као и аспект урбане мобилности, имајући у виду да одрживи развој подразумева задовољење егзистенцијалних



Извор: <https://urbanmobilitydaily.com>

потреба садашњих генерација којим се не угрожава могућност будућих генерација да задовоље своје потребе.

Једно од основних права грађана је да имају здраву и одрживу животну средину, односно, живот и рад у средини која није штетна за здравље и добробит садашње и будућих генерација. Из угла заштите животне средине и урбане мобилности (што је један од елемената 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 и буком уколико су аутобуси стари, користе еколошки неприхватљив погон и погонске енергенте¹⁵.

¹² <http://mduls.gov.rs/publikacije/>. „Задовољство грађана квалитетом живота у локалној заједници и услугама локалних самоуправа“ Извештај са истраживања јавног мњења, Октобар 2019 (Подршка Владе Швајцарске развоју ЛС управљања и социјалне укључености - Министарство државне управе и локалне самоуправе)

¹³ Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Пожаревца, март 2019. године

¹⁴ Слика број 1: Урбана мобилност, извор: www.urbanmobilitydaily.com

¹⁵ Слика број 2: Један аутобус превезе путника као 40 путничких аутомобила



Резултати предстудије показују да је просечна старост аутобуса који су саобраћали у ГППП у Србији у периоду од 2017. до 2019. године преко 12 година (80% укупног CO₂ у саобраћају емитују возила старија од 5 година), а чак преко 70% аутобуса има ЕУРО 4 моторе или старије, док је број аутобуса који користе обновљиве изворе енергије занемарљив. Из тог разлога инвестиције у побољшање структуре возног парка, прелазак на електрична возила, побољшање градског и приградског јавног саобраћаја, представљају једну од централних тема саобраћајне трансформације.¹⁶ Треба поменути да је у неколико европских градова ГППП бесплатан за све грађане како би се стимулисало коришћење јавног превоза у циљу заштите животне средине (Талин у Естонији, Денкерк у Француској, Луксембург,...). Према резултатима истраживања у предстудији, такође је и неколико градова у Србији обезбедило бесплатан превоз за грађане (Сокобања, Књажевац, Јагодина, Зајечар).



Извор: ДРИ

Тренд у модерним градовима Европе је планирање урбане мобилности која је оријентисана на људе, побољшава мобилност грађана, усредсређена је на квалитет живота и повећање безбедности. Под одрживом урбаном мобилношћу подразумева се систем реализовања транспортних потреба који је економски одржив, еколошки стабилан и друштвено равноправан и за садашње и за будуће генерације¹⁷. Путнички аутомобил, омиљени симбол 20. века је у 21. веку постао симбол загушења и загађења путева, улица, градова и планете. Све политике одрживе мобилности и паметног града, усмерене су ка примени стимулативних мера за немоторизована кретања и јавни превоз.¹⁸

Према неким студијама из области саобраћаја, возња приватних аутомобила смањиће се у просеку за 10% до 2030¹⁹, док ће јавном превозу, ходању и возњи бицикла порастати популарност.

Град Београд, као и још неколико градова у Србији (Пирот, Крушевац, Шабац..), укључени су у пројекат израде, односно, израдили су План урбане мобилности којим се стимулише коришћење градског и приградског превоза. Пројекат је део шире иницијативе „Одржива урбана мобилност у југоисточној Европи“ која је финансирана од стране Отвореног регионалног фонда енергетске ефикасности за југоисточну Европу и Немачке техничке сарадње (ГИЗ ОРФ ЕЕ).

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 одрживим²⁰, који је ближе описан у једном од потциљева.

¹⁶ <http://eukonvent.org/> О Поглављу 14 - Транспортна политика

¹⁷ „Смернице за имплементирање бициклическе инфраструктуре у Шапцу“, СКГО, Београд, 2020

¹⁸ Смарт план 2. фаза, Универзитет у Новом Саду, Факултет техничких наука, Департман за саобраћај

¹⁹ <https://www.insglobal.com/what-we-do/by-sector/automotive/mobility-futures/>

²⁰ www.sdg.indikatori.rs УН - Циљеви одрживог развоја (SDGs)



Циљ 11. Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, прилагодљивим и одрживим.

Потциљ 11.2. До краја 2030. пружити приступ безбедним, доступним, приступачним и одрживим транспортним системима за све, унапређујући безбедност на путевима, пре свега проширивањем јавног превоза, са усмеравањем посебне пажње на потребе оних који се налазе у рањивим ситуацијама, жена, деце, особа са инвалидитетом и старијих лица.²¹

Током спровођења ревизије имали смо у виду три кључна аспекта одрживости са аспекта саобраћаја која се односе на:

- Ефикасност - представља тражење саобраћајних решења у складу са потребама и могућностима, имајући у виду расположиве ресурсе, а уз достизање максимално могућег квалитета. Ефикасност је један од основних индикатора у саобраћају и подразумева широку скалу услова у саобраћају а најчешће се исказује преко нивоа услуге који обухвата време путовања, застоје, чекања у реду и слично;

- Правичност - мере које промовишу доступност за све кориснике саобраћајног система (у смислу приступачности, време проведено у саобраћајном систему, трошкови коришћења система);

- Одрживост - узимајући у обзир и снажну интеракцију са другим политикама и тражење максималног компромиса између друштвеног, економског и домена животне средине²².

Графички приказ број 1: Одрживи развој у саобраћају



Извор: Презентација „Одрживи транспорт“, Саобраћајни факултет Београд

²¹ www.rs.undp.org Циљеви одрживог развоја

²² Стратешко планирање развоја саобраћаја на локалном нивоу, С. Вукановић, А. Вугриновић, З. Билић, СКГО, ГИЗ октобар 2012. године



Све горе наведено као и: бројни стратешки циљеви на националном нивоу који се односе на очување и побољшање квалитета ваздуха²³; индикатори заштите животне средине²⁴, као и наведени Циљ одрживог развоја, определили су Државну ревизорску институцију за ову тему.

Могућности за остваривање додатне вредности и промене

Тема је дата у оквиру стратешког циља 1: Одговорити на тренутне и хитне изазове у раду корисника јавних средстава, Потциља 1.4. – Економски послови, којим је обухваћен саобраћај и Потциља 1.6 – Послови становања и заједнице којим су обухваћене комуналне услуге.

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.

Унапређења у ЈЛС су могућа у смислу побољшаног обезбеђења услова за обављање и развој ГППП, обезбеђење континуиране испоруке квалитетних услуга у складу са развојем градова и општина, саобраћајно-техничким условима и потребама становништва. Ова ревизија би могла такође донети: ефикасније стратешко и тактичко доношење одлука у локалној самоуправи, побољшану кооперацију и координацију између локалних власти и јавног предузећа, односно, између локалних власти и приватних партнера.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био да оценимо 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 предузимају надлежни органи у циљу ефикасног и ефективног обављања и развоја ГППП и то: надлежно министарство за комуналне делатности и саобраћај и одабране јединице локалне самоуправе, па смо детаљније испитивање извршили на државном и локалном нивоу.

С обзиром на то да је комунална делатност од општег интереса, испитали смо пре свега, да ли надлежно министарство као орган који има мандат да креира политику Владе у решавању значајних проблема и има механизме да системски утиче на унапређење јавног превоза, предузима адекватне мере у оквиру своје надлежности.

С друге стране, ЈЛС су у складу са законом дужне да уређују и обезбеђују обављање и развој ГППП као комуналне делатности.

У том смислу, ефективност предузетих мера смо оценили у односу на то у којој мери су постављени и остварени циљеви за развој и унапређење ГППП. Ефикасност тих мера смо оценили имајући у виду да ли су ресурси искоришћени на задовољавајући начин, као и да ли је добијен одговарајући квалитет услуге за уложена средства.

²³ Циљеви одрживог развоја у сектору саобраћаја обухватају: 1) смањење удела саобраћаја у загађењу ваздуха и емисији буке тако што ће се побољшати квалитет моторног горива и возила и смањити употреба фосилних горива; 5) изградњу јединствених система превоза путника који ће бити прилагођени кориснику, на регионалном нивоу у Републици Србији.

²⁴ Потрошња горива, чистијих и алтернативних горива у саобраћају: Индикатор је дефинисан као укупна потрошња горива, чистијих и алтернативних горива по врстама превоза и врстама горива. Индикатор се изражава за друмски, железнички, ваздушни и водни превоз.



3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо главно питање и ревизорска питања која смо везали за ефективност и ефикасност обављања комуналне делатности градски и приградски превоз путника на нивоу: надлежног министарства која има мандат за системске промене предузимањем мера или предлагањем Влади адекватних мера као и јединица локалне самоуправе које доносе стратешке одлуке у погледу уређења, обезбеђења и развоја градског и приградског превоза.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

Главно питање: 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?

1. Да ли је надлежно министарство предузело адекватне мере за ефективно обављање и развој градског и приградског превоза путника?
2. У којој мери су одабране јединице локалне самоуправе предузеле адекватне мере за ефективно и ефикасно обављање и развој градског и приградског превоза путника?

Под адекватним мерама подразумевамо мере и активности које су надлежни органи – субјекти ревизије предузели у циљу функционисања ГППП: да ли су предузимане у складу са надлежностима и благовремено.

Како би одговорила на постављена ревизорска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које чине конкретни, прихватљиви стандарди учинка према којима се може проценити и оценити економичност, ефикасност и ефективност пословања.

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су законска и подзаконска регулатива у области: локалне самоуправе, комуналних делатности, јавних предузећа, превоза путника у друмском саобраћају, заштите животне средине, као и циљеви, мере и активности дефинисани стратешким актима на националном нивоу и стратегијама развоја јединица локалне самоуправе; планови, програми и друга документа са којима је ГППП повезан.

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили мере и активности које су предузимали: надлежно министарство за комуналне делатности и саобраћај у оквиру својих надлежности, као и јединице локалне самоуправе у обезбеђењу услова за обављање и развој комуналне делатности градски и приградски превоз путника.

Предмет ревизије је комунална делатност - Градски и приградски превоз путника. Сходно Уставу и Закону о комуналним делатностима, ЈЛС су надлежне да уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности. Такође, сходно Закону о превозу путника у друмском саобраћају, ГППП је домаћи линијски превоз унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је одабрано за субјекта ревизије с обзиром да врши послове државне управе који се односе на комуналне делатности, унапређивање и развој истих преко Сектора за стамбену и архитектонску политику, комуналне делатности и енергетску ефикасност, као и за превоз путника у друмском саобраћају преко Сектора за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја.

Приликом избора субјеката ревизије - јединица локалне самоуправе, коришћени су релевантни и расположиви критеријуми, који су по својој природи квалитативни и квантитативни и то: број становника/организовање ГППП; покривеност становништва услугом; укупан износ за финансирање ГППП; укупан износ датих субвенција за ГППП; географски критеријум; коришћење критеријума заштите животне средине; донет план



развоја саобраћаја; изјашњавање о квалитету услуге и други резултати одговора на упитник који смо послали 145 ЈЛС, као и налази претходних ревизија.

Детаљније испитивање смо извршили код субјеката ревизије који су приказани на следећем графичком приказу:

Графички приказ број 2: Преглед субјеката ревизије



У циљу прикупљања информација које ће бити од значаја за разумевање догађаја, активности, процеса или организације и идентификовање потенцијалних унапређења, као и 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 (детаљније у Прилогу 1).

Ревизијом је обухваћен период од 2017. до 2019. године, а одређене анализе се односе и на период ван назначеног, када је то било у складу са циљем ревизије.

Поступке ревизије: прикупљање доказа, доношење налаза и закључака, писање извештаја, спровели смо од јуна до октобра 2020. године.

Ограничење ове ревизије је био ризик да подаци субјеката ревизије као и других извора информисања који су прикупљени у поступку ревизије, нису потпуни, упоредиви и тачни.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо омогућили поузданост ревизије, изабрали смо комбиновани приступ ревизији:

- Приступ орјентисан на проблем, који испитује, проверава и анализира узроке одређених проблема или одступања од критеријума. С обзиром да је проблем ефикасног и ефикасног функционисања ГППП присутан код ЈЛС, анализирали смо узроке који доводе до овог проблема и

- Системски орјентисан приступ, који испитује пренос одговорности за ефикасно и ефикасно организовање ГППП са централног на локални ниво, имајући у виду да Влада има главну одговорност за стварање законског оквира, оквира за политику и спровођење који омогућава да се њени јасно изражени циљеви остваре.

Ревизија сврсисходности је планирана и спроведена кроз предстудију и кроз главну студију. У фази предстудије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих нивоа институција јавног сектора, постојање проблема у обављању и развоју ГППП као



комуналне делатности од општег интереса и извршена је припрема за планирање и спровођење главне студије.

Информације и податке за потребе ревизије прикупили смо из: законских и подзаконских прописа; стратешких докумената, планова и програма ЈЛС и министарстава; статистичких извештаја, публикација и билтена; стручне литературе, научних и стручних радова и др.

Такође, обављени су интервјуи са заинтересованим странама, укључујући и стручњаке из области саобраћаја и градског и приградског превоза, у циљу стицања одговарајућег знања у ревидираној области.

Како бисмо добили одговоре на ревизијска питања, прикупљали смо податке и информације од субјеката ревизије које смо одабрали за детаљно испитивање али и из других извора у циљу давања илустративних примера, примера добре праксе, детаљнијег описа проблема; из разних студија, публикација, извештаја владиних, невладиних, међународних и других организација које су се бавиле градским и приградским превозом путника.

Аналізу и вредновање података и информација вршили смо применом следећих метода: испитивањем документације, квалитативном анализом интервјуа, података и информација из упитника, компаративном анализом, аналитичким поступцима. Детаљније о начину прикупљања и врсти података у Прилогу број 1 - Методологија у поступку рада.

III Опис предмета ревизије

1. Појам градског и приградског превоза путника

Градски и приградски превоз путника, који је законом дефинисан као комунална делатност од општег интереса, према члану 3. став 1. тачка 5) **Закона о комуналним делатностима** је превоз путника унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе, који обухвата јавни линијски превоз аутобусом, тролејбусом, трамвајем, метроом, жичаром, путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе, као и обезбеђивање места за укрцавање и искрцавање путника (станица, стајалишта и плутајућих објеката за пристајање пловила која врше превоз путника у домаћој линијској пловидби и сл. као саобраћајних објеката који се користе у тим видовима превоза).

Такође, сходно **Закону о превозу путника у друмском саобраћају**, градски и приградски превоз је домаћи линијски превоз унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе.

Када су у питању врсте јавног превоза, **Закон о превозу путника у друмском саобраћају**, у члану 10. препознаје јавни превоз путника као **домаћи** и **међународни**. Даље, чланом 11. регулисано је да се домаћи јавни превоз путника обавља као линијски превоз, ванлинијски превоз, посебан линијски превоз и такси превоз.

Домаћи линијски превоз обавља се као: 1) **градски и приградски превоз** – превоз унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе и 2) **међумесни превоз** – превоз између насељених места која се налазе на територији две или више јединица локалне самоуправе (графичком приказ доле).



Графички приказ број 4: Врсте јавног превоза



2. Законодавни и институционални оквир

Градски и приградски превоз путника, регулисан је у више закона и у наставку дајемо преглед најважнијих одредби према надлежностима.

Надлежност јединице локалне самоуправе за уређивање градског и приградског превоза

Устав Републике Србије

Уставом, као највишим правним актом у држави дата је надлежност јединицама локалне самоуправе да, преко својих органа, у складу са законом уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности²⁵.

Закон о локалној самоуправи

Законом је експлицитно дата општини надлежност²⁶ да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности.

У том циљу, у складу са законом, јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, али и уговором, у складу са начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање својих послова²⁷.

²⁵ Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006), члан: 189 и 190. став 1. тачка 1.

²⁶ Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018), члан 20. став 1. тачка 2.

²⁷ Исто, члан 7. став 1. и 2.



Закон о превозу путника у друмском саобраћају

Овим законом уређују се услови и начин обављања јавног превоза путника и превоза лица за сопствене потребе у друмском саобраћају у домаћем и међународном превозу, пружања станичних услуга на аутобуским станицама и инспекцијски надзор²⁸.

Организацију и начин обављања ГППП, као домаћег јавног и линијског превоза путника, који се обавља на територији ЈЛС, сходно наведеном Закону, уређује и обезбеђује, јединица локалне самоуправе²⁹.

Такође, јединица локалне самоуправе уређује начин регистрације и овере реда вожње у градском и приградском превозу, тачније, регистрацију и оверу реда вожње за градски и приградски превоз врши општинска, односно градска управа, односно управа надлежна за послове саобраћаја³⁰.

Закон о комуналним делатностима

Градски и приградски превоз путника, као једна од најзначајнијих комуналних делатности дефинисана је Законом о комуналним делатностима. Комуналним делатностима, сматрају се делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем³¹.

У том смислу, ЈЛС уређује услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности обезбеђујући нарочито³²:

1) одговарајући обухват, обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева нарочито: здравствену и хигијенску исправност према прописаним стандардима и нормативима, тачност у погледу рокова испоруке, сигурност и заштиту корисника у добијању услуга, поузданост, приступачност и трајност у пружању услуга;

2) развој и унапређивање квалитета и асортимана комуналних услуга, као и унапређивање организације рада, ефикасности и других услова пружања услуга;

3) сагласност са начелима одрживог развоја, која су дефинисана посебним законом који уређује одређену комуналну делатност;

4) ефикасно коришћење ресурса и смањење трошкова обављања комуналних делатности успостављањем сарадње две или више јединица локалне самоуправе и другим активностима када за то постоји могућност;

5) конкуренцију у обављању делатности.

Закон о комуналним делатностима такође регулише финансирање градског и приградског превоза путника као комуналне делатности³³ (опширније у оквиру налаза 2.3.)

Јединица локалне самоуправе може утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционисану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију, што је регулисано чланом 29. Закона о комуналним делатностима.

²⁸ Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 68/2015, 41/2018, 44/2018 – др. закон, 83/2018 и 31/2019), члан 1.

²⁹ Исто, члан 57.

³⁰ Исто, члан 64. и 65.

³¹ Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018), члан 2. став 1.

³² Исто, члан 4. став 3.

³³ Исто, члан 24-29



У наставку је хронолошки приказ измена и допуна Закона о комуналним делатностима у циљу унапређења комуналне делатности градски и приградски превоз путника.

Графички приказ број 3: Хронологија измена Закона о комуналним делатностима од значаја за градски и приградски превоз путника





Правни основ финансирања одређених категорија на име јавног градског и приградског превоза, може се наћи и у другим законским актима (Закон о раду, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о социјалној заштити и други), као и у одлукама јединице локалне самоуправе.

Поверавање обављања градског и приградског превоза путника

Поверавање обављања комуналне делатности подразумева временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више ЈЛС и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више ЈЛС или на делу територије ЈЛС³⁴.

Поверавање обављања комуналне делатности врши се на основу одлуке скупштине ЈЛС о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће³⁵. Јединица локалне самоуправе дужна је да се у поступку поверавања обављања комуналних делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине³⁶.

У складу са Законом о комуналним делатностима, комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект³⁷. Међутим, комуналну делатност градског и приградског превоза путника у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима³⁸ могу обављати искључиво јавна предузећа које оснива ЈЛС, друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво (друштво капитала) чији је једини власник јавно предузеће, односно чији је једини власник ЈЛС, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала.

На поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета ЈЛС, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују се одредбе закона којима се уређује јавно-приватно партнерство и концесије³⁹ и то од 1.1.2017. године доношењем Измена и допуна Закона о комуналним делатностима⁴⁰ како је и приказано у графику број 3.

Законом је такође регулисано и изјашњавање о квалитету пружања комуналне услуге⁴¹ градски и приградски превоз путника (графички приказ број 3, детаљније у оквиру налаза 2.6.)

Надлежност министарства

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, сходно Закону о Министарствима⁴², обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја преко Сектора за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја. Такође, министарство врши послове државне управе који се односе на комуналне делатности, унапређивање и развој истих преко Сектора за стамбену и архитектонску

³⁴ Закон о комуналним делатностима, члан 9. став 1.

³⁵ Исто, члан 9. став 3.

³⁶ Исто, члан 6.

³⁷ Исто, члан 5.

³⁸ Исто, члан 5. став 2.

³⁹ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“ број 88/2011, 15/2016 и 104/2016)

⁴⁰ Закон о комуналним делатностима, члан 9. став 7.

⁴¹ Исто, члан 13.

⁴² Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017), члан 6.



политику, комуналне делатности и енергетску ефикасност (детаљније у оквиру налаза 1.1. и 1.2.).

Када говоримо о пословима државне управе у вези са обављањем комуналних делатности, уведена је новина Законом о комуналним делатностима из 2011. године, односно укључивање републичког нивоа у послове у вези са комуналним делатностима, а у циљу спровођења принципа отворености и транспарентности пословања у обављању комуналних делатности, како је и приказано у графику број 3. Министарство прати квалитет и обухват пружања комуналних услуга, ефикасност вршилаца комуналне делатности, кретање цена, број запослених и ниво улагања у одржавање и изградњу комуналне инфраструктуре и о својим налазима најмање једном годишње обавештава Владу и јавност.

Посебно је важно поменути да, Влада, као носилац извршне власти, сходно Закону о комуналним делатностима, има надлежност за уређивање⁴³:

1) 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;

2) садржину, начин и услове за отпочињање обављања комуналних делатности из члана 2. став 3. овог закона, којим се посебно уређује: стручна оспособљеност кадрова и технички капацитет које морају да испуне вршиоци комуналних делатности за обављање одређене комуналне делатности, ако то није уређено другим прописима;

3) садржину и начин вођења евиденције привредних субјеката који обављају одређену комуналну делатност.

Такође, министарство врши и надзор над обављањем комуналне делатности ГППП преко републичке комуналне инспекције⁴⁴ и преко републичке саобраћајне инспекције⁴⁵, као врсте домаћег линијског превоза, у оквиру својих надлежности (детаљније у оквиру налаза 2.5.).

⁴³ Закон о комуналним делатностима, члан 4.

⁴⁴ Исто, члан 32

⁴⁵ Закон о превозу путника у друмском саобраћају, члан 146 - 149



IV Закључци

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 услуга⁴⁶, без обзира на место становања, по приступачној цени и да покрива целу територију.

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.

На основу спроведене ревизије донели смо следеће закључке:

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;
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.

У наставку Извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима до којих смо дошли током спровођења ревизије.

Закључак 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

Влада има главну одговорност за стварање законског оквира, оквира за политику и спровођење који омогућава да се њени јасно изражени циљеви остваре⁴⁷.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је надлежно и за комуналне делатности и за превоз путника у друмском саобраћају преко Сектора за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја и Сектора за стамбену и архитектонску политику, комуналне делатности и енергетску ефикасност. У том смислу, за функционисање ГППП који је као комунална делатност у надлежности ЈЛС, али и врста домаћег линијског превоза, потребно је да и министарство предузима мере из своје надлежности. Наиме, министарство врши послове државне управе који се односе на комуналне делатности, унапређивање и развој истих с једне стране и, између осталог, за стратегију развоја саобраћаја, планове развоја и планове везане за организацију саобраћајног система и организацију превоза с друге стране⁴⁸.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је надлежно министарство предузимало адекватне мере за ефективно обављање и развој градског и приградског превоза.

У складу са циљем, поставили смо два питања:

- Да ли су обезбеђене одговарајуће стратешке смернице на националном нивоу?
- Да ли су уређена мерила којима се обезбеђује квалитетно обављање и доступност комуналне делатности градски и приградски превоз?

⁴⁶ Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/2015, 41/2018 ... 83/2018 и 31/2019), члан 2

⁴⁷ Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара („Службени гласник РС“, број 33/2012)

⁴⁸ Закон о министарствима ("Службени гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017), чл. 6



Испитивали смо: да ли министарство предузима благовремене мере у складу са својим надлежностима у смислу доношења предлога стратешких смерница за развој ГППП, као и да ли је предузело активности, односно, предложило Влади да уреди мерила за обављање комуналних делатности, међу којима је и градски и приградски превоз путника.

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. 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;
- 1.2. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није успоставило мерила за обављање комуналних делатности, између осталог и за обављање градског и приградског превоза путника.

Налаз 1.1. 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.

Оно што је била визија Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у РС од 2008. до 2015. године је да транспортни систем у РС треба да буде развијен тако да сваки потребан вид саобраћаја може да допре до сваке заједнице у држави на адекватан, безбедан, поуздан и ефикасан начин и у било ком тренутку током године.

Стратешки циљеви јавног градског и приградског превоза путника морају бити одређени на државном нивоу, а локална самоуправа треба да буде стимулисана да би те циљеве реализовала у оквиру свог специфичног окружења, услова, интереса и расположивих средстава⁴⁹.

Сходно Закону о Министарствима⁵⁰, МГСИ обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја који се односе на: уређење и обезбеђење саобраћајног система; унутрашњи и међународни превоз и интермодални

⁴⁹ Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године („Службени гласник РС“, број 4/2008) VI Развој транспортног система 1.8. Јавни градски и приградски превоз путника

⁵⁰ Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017), чл. 6



транспорт; уређење и безбедност техничко – технолошког система саобраћаја; инспекцијски надзор; **стратегију развоја саобраћаја, планове развоја и планове везане за организацију саобраћајног система и организацију превоза**; стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи; мере за подстицање истраживања и развоја у области саобраћаја, као и друге послове одређене законом.

Стратегија има следеће функције:

- ✓ даје смернице за доношење одлука у области транспорта и представља плански документ који обухвата функционисање свих видова саобраћаја;
- ✓ представља извор информација о стању, проблемима, сценаријима, општим циљевима и циљевима по видовима саобраћаја и појединим мерама у области транспорта;
- ✓ усмерава и даје информације привреди и заинтересованим грађанима;
- ✓ даје смернице за доношење одлука државним органима и органима локалне самоуправе.

Стратегијом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године⁵¹, утврђује се стање у тим областима транспорта, успоставља се концепт развоја инфраструктуре и транспорта, дефинишу се дугорочни и орочени циљеви развоја транспортног система и акциони план за њихову реализацију, а имајући у виду потребу за одрживим развојем транспорта у Републици Србији. Смернице за такав развој постављене су на нивоу целог система и базиране су на принципима безбедности, интермодалности, примене савремених технологија, комплементарног коришћења свих видова саобраћаја и рационалног коришћења расположивих капацитета и ресурса у држави у корист свих грађана Републике Србије (детаљније у Прилогу 2).

Специфични циљеви који су у вези са градским и приградским превозом су:

- 1) припремање дугорочних планова (и буџета) за јавни градски и приградски превоз путника;
- 2) повећање капацитета и нивоа квалитета услуга у јавном градском и приградском превозу путника;
- 3) стимулисање коришћења јавног градског и приградског превоза путника уместо приватних возила у градским подручјима;
- 4) припремање програма за ограничење коришћења моторних возила у градским подручјима;
- 5) интегрисање градске и транспортне мреже државних путева;
- 6) модернизовање возних паркова;
- 7) побољшање пројеката уличних мрежа и управљања паркирањем;
- 8) развијање резервисане транспортне инфраструктуре за јавни, пешачки и бициклически саобраћај и транспорт где год је то могуће;
- 9) усмеравање транзитних токова ван градских подручја побољшањем инфраструктуре;
- 10) прилагођавање транспортне инфраструктуре и возила специфичним групама корисника (деца, особе са посебним потребама, старије особе итд.).

За предлог и израду Стратегије, надлежно је МГСИ, односно, Сектор за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја. У одељку 5. Институционална одговорност, наводи се да стратешко планирање транспорта, моделирање и надзор над спровођењем

⁵¹ Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. године до 2015. године („Службени гласник РС“, бр. 4/2008)



Стратегије морају бити искључиво у надлежности министарства надлежног за послове саобраћаја.

Међутим, иако је један од циљева Стратегије био „обезбеђивање ефикасности и ефективности система јавног градског и приградског превоза путника“⁵², стратешки циљеви на националном нивоу после 2015. године, нису донети (донета је Стратегија за период од 2008. до 2015. године).

Министарство је током ревизије навело да је у току израда Стратегије до 2025. године⁵³. У допунском објашњењу министарства изнето је да ће у оквиру пројекта Western Balkan Transport и Trade Facilitation који се финансира из кредита Светске банке, бити израђена Стратегија развоја транспорта, која ће обухватити питања градског и приградског превоза путника. Такође, наведено је да се ради на финалној верзији пројектног задатка који поред израде Стратегије обухвата и израду Студије процене утицаја на животну средину, а која представља обавезни документ за касније усвајање Стратегије. Потписивање уговора и отпочињање рада на изради Стратегије се, према наводима министарства, очекује до краја 2020. године.

Последица недоношења стратешких циљева на државном нивоу је да ГППП функционише без општих смерница за доношење стратешких одлука на локалном нивоу, као што је припремање дугорочних планова (и буџета) за јавни градски и приградски превоз путника, односно, повећање нивоа квалитета услуга у ГППП.

Препорука 1: Препоручујемо одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да израде стратегију развоја саобраћаја са циљевима развоја јавног градског и приградског превоза путника. (Приоритет 3)

Налаз 1.2. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре 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.

Имајући у виду да МГСИ у ревидираном периоду није успоставило мерила за обављање комуналних делатности и предложило их Влади на усвајање, 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.

Комуналне делатности у смислу Закона о комуналним делатностима⁵⁴, су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је ЈЛС дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над вршењем 14 комуналних делатности⁵⁵, које су

⁵² Исто, Акциони план Прилог 1, тачка 7 Успостављање стабилног финансирања развоја транспортног система

⁵³ Допис МГСИ број: 401-00-00311/2020-01 од 03.03.2020. године

⁵⁴ Закон о комуналним делатностима ("Службени гласник РС", бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018)

⁵⁵ Исто, члан 2 Комуналне делатности су: 1) снабдевање водом за пиће; 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; 3) производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом; 4) управљање комуналним отпадом; 5) градски и приградски превоз путника; 6) управљање гробљима и сахрањивање; ба) погребна делатност; 7) управљање јавним паркиралиштима; 8) обезбеђивање јавног осветљења; 9) управљање



делатности од општег интереса. Једна од комуналних делатности је и градски и приградски превоз путника.

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 развој⁵⁶.

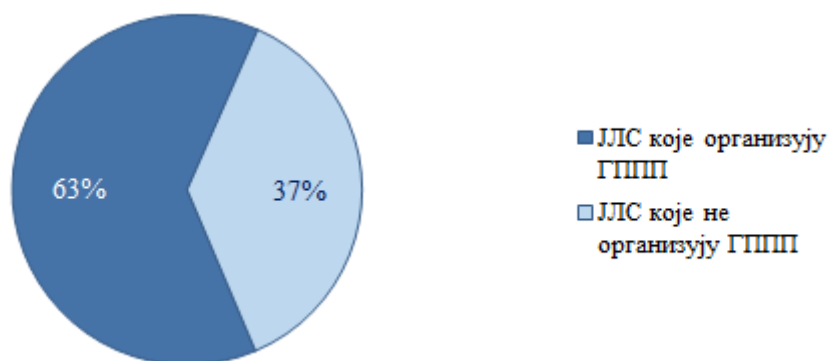
Законом о комуналним делатностима из 2011. године, законодавац је посветио значајну пажњу мерењу и квалитету обављања комуналних делатности, а томе сведочи и укључивање Владе Републике Србије која треба да уреди, између осталог и мерила за обављање комуналних делатности, и то:

- 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 поступку ревизије смо утврдили да наведена мерила нису уређена.

Наиме, резултати истраживања које смо спровели у 145 ЈЛС у фази предстудије су, да 37% односно 53 ЈЛС не организује ГППП. Имајући у виду да велики број малих и средњих ЈЛС није организовало обављање комуналне делатности ГППП, испитивали смо да ли је надлежно министарство за комуналне делатности предузело мере, односно, предложило Влади да се уреде мерила за минимални обим обављања комуналних делатности према подручјима, односно, броју становника.

Графички приказ број 5: Учесће ЈЛС које организују/не организују комуналну делатност ГППП



На постављено питање у упитнику, одговорна лица министарства су навела⁵⁷ да „Влада није уредила мерила за обављање комуналних делатности као што је предвиђено чланом 4. став 5. Закона о комуналним делатностима у смислу минималног обима који обухвата подручја, односно број становника за који се пружа одређена комунална услуга (међу којима је и градски и приградски превоз путника)“.

С обзиром на то да је законодавац обавезао Владу да уреди мерила, на овај начин је посветио значајну пажњу мерењу и квалитету обављања комуналних делатности, између осталих, градског и приградског превоза путника.

Последица неуређивања мерила је ризик да ће комуналне услуге становништву бити незадовољавајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, односно, када је у питању градски и приградски превоз путника – његово неефикасно функционисање.

пијацама; 10) одржавање улица и путева; 11) одржавање чистоће на површинама јавне намене; 12) одржавање јавних зелених површина; 13) димничарске услуге; 14) делатност зоохигијене.

⁵⁶ Исто, члан 4

⁵⁷ Допис МГСИ број: 401-00-00311/2020-01 од 03.03.2020. године



Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да успоставе мерила за обављање комуналних делатности, између осталог и за обављање градског и приградског превоза путника. (Приоритет 3)

Закључак 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

Јавни превоз путника је основни носилац превоза грађана, а за неке категорије корисника и једини облик реализације њихових основних потреба за мобилношћу. Због тога је јавни превоз једна од елементарних делатности неопходних за функционисање живота у граду и један од базних логистичких подсистема. Његов утицај на функционисање града и региона и укупан живот становника, је веома сложен⁵⁸.

С обзиром на то да 75% становништва живи у градовима, транспортним услугама и инфраструктури у градовима потребна је посебна пажња. Више од трећине становништва Републике Србије живи у шест највећих градских насеља⁵⁹ и у њима се реализује око 95% путовања. Такође, 96% путника и 70% путничких километара везано је за дневна кретања, углавном у градским подручјима. Око две трећине путовања обавља се средствима ГППП док само трећину чине међумесна путовања.⁶⁰ Према званичној статистици, укупан број превезених путника у градском и приградском аутобуском саобраћају у 2017. и 2018. години у Србији износи просечно годишње преко милијарду путника⁶¹.

У стручним студијама истакнуто је да постоји разлика у карактеру јавног превоза код већих и мањих ЈЛС. У том смислу, док код већих ЈЛС - градова постоји јаче изражен јавни градски превоз који се одвија на ужем – континуално изграђеном подручју у односу на градски превоз, код мањих ЈЛС, јаче је изражен приградски превоз⁶².

Београд је главни град Републике Србије. Има прворазредни саобраћајни значај, као значајно друмско и железничко чвориште, а такође и међународно речно и ваздушно пристаниште и телекомуникацијски центар. Подручје града Београда обухвата 3.234 км² што чини 3,65% укупне површине Републике Србије. Према последњем попису становништва из 2011. године, административна територија града Београда је насељена са укупно 1.659.440 становника распоређених у 604.134 домаћинстава. Административна област је подељена на 17 градских општина и 157 насеља. Град Београд има веома развијен систем јавног линијског превоза путника, који са изузетно разгранатом мрежом од око 450 градских и приградских линија садржи више видовних подсистема јавног транспорта путника (минибус, аутобус (конвенционални и е-бус), тролејбус, трамвај, приградска железница).

Највећи број превезених путника у градском аутобуском саобраћају има Град Београд а према подацима студије „Транспортне потребе и карактеристике путника и путовања-ИТС1“⁶³ из 2015. године, у градском превозу је радним даном било око 2.500.000 вожњи.

Према подацима из Извештаја о обављању комуналних делатности на територији Републике Србије којим МГСИ обавештава Владу и јавност о стању комуналних делатности, укупан број превезених путника у градском аутобуском саобраћају у току 2018. године је износило 844.559.085 путника, док највећи број путника има Град Београд - 730.000.000 (86%).

⁵⁸ Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године, („Службени гласник РС“, бр. 4/2008)

⁵⁹ Исто, тачка 4.2. Према подацима РЗС: Београд, Ниш, Нови Сад, Крагујевац, Суботица, Лесковац.

⁶⁰ Исто, тачка 4.2.

⁶¹ Публикација РЗС „Превоз путника и робе, 2017, 2018. година“

⁶² Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Пожаревца, Traffic&TransportSolutions д.о.о, Нови Сад Факултет техничких наука, Департман за саобраћај, Нови Сад, Пожаревац, март 2019.

⁶³ Саобраћајни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.



Истичемо да је свака ЈЛС, без обзира на величину, број становника, ниво развијености и друге разлике, надлежна да уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, па и градски и приградски превоз путника.

Међутим, истраживање у предстудији показује да скоро милион становника у 53 ЈЛС тј. 37% општина и градова нема организован ГППП, односно, да није уредило и обезбедило обављање ове делатности од општег интереса. Улога локалних власти у овим процесима је кључна, јер оне морају да створе услове за дугорочан стабилан систем ГППП, који ће се развијати у контролисаним условима.

Имајући у виду да ЈЛС уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, један од циљева ревизије био је да утврдимо у којој мери су ЈЛС предузеле адекватне мере за функционисање, односно ефективно и ефикасно обављање и развој ГППП.

На основу циља разматрали смо следећа питања:

- Да ли одабране јединице локалне самоуправе планирањем обезбеђују ефикасно функционисање јавног превоза?
- Да ли одабране јединице локалне самоуправе врше адекватан надзор над обављањем градског и приградског превоза путника?

Истраживали смо да ли су ЈЛС успоставиле дугорочно планирање као и планирање засновано на потребама становништва; у којој мери кроз програмско буџетирање планирају и прате ефикасност улагања у ГППП путем индикатора у годишњем планирању и у вези с тим, да ли оцењују напредак у унапређењу и развоју ГППП; да ли приликом планирања узимају у обзир критеријум заштите животне средине, као и да ли прате утицај улагања у ГППП на животну средину, као и доступност рањивим групама становништва ГППП на територији ЈЛС. Такође, истраживали смо да ли је успостављен адекватан надзор над функционисањем ГППП и да ли се предузимају мере за његово унапређење на основу успостављеног надзора и изјашњавања грађана о квалитету услуге ГППП.

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. 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;
- 2.2. 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;
- 2.3. У циљу праћења ефикасности уложених средстава у градски и приградски превоз, градови Краљево и Пожаревац нису користили програмско буџетирање и праћење учинака;
- 2.4. Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине;
- 2.5. Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису вршиле надзор над обављањем градског и приградског превоза путника у мери која обезбеђује развој и унапређење квалитета услуге;
- 2.6. 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.



Налаз 2.1. 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

Надлежност општине, односно града према Закону о локалној самоуправи (члан 20) је да доноси стратешке планове и програме локалног економског развоја, као и да доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција. Подразумевајући саобраћај као један од важних аспеката који омогућавају и прате локални економски развој, то имплицира да локалне самоуправе имају надлежност доношења програма развоја саобраћаја.

Међутим, у поступку ревизије смо утврдили да Град Краљево и Град Пожаревац нису донели стратешка акта у области саобраћаја. Постоји ризик да се ГППП неће развијати и континуирано унапређивати, уколико ЈЛС не планирају дугорочно његов развој и унапређење.

Основну стратегију развоја градова могуће је остварити стратешким планирањем и развојем избалансираних градских транспортних система, што се постиже системским приступом у управљању ресурсима града, али пре свега планирању развоја и унапређења система јавног линијског превоза путника⁶⁴.

Илустративни пример број 1

Град Београд

Систем јавног превоза у Београду је деценијски проблем због чега су у претходном периоду предузимане различите мере у циљу ублажавања главних проблема (слабе наплата карата и неефикасног пословања ГСП), попут увођења приватних превозника у систем (од 2005. године), измене тарифне политике (стално ширење бенефиција), куповина нових возила (2008-2013), поверавање наплате „Апекс“-у (2012. године) итд⁶⁵.

Град је у периоду од 2017. до 2019. године дао из буџета за јавни превоз око 76 милијарди динара, што на годишњем нивоу износи око четвртине буџета града. Овај износ представља 87% свих расхода и издатака из буџета ЈЛС у Србији за градски и приградски превоз. Због наведеног, од изузетног значаја је дугорочно стратешко планирање развоја саобраћаја и градског и приградског превоза путника.

Секретаријат за јавни превоз у досадашњем периоду није имао званична стратешка акта која садрже циљеве развоја градског и приградског превоза путника и акционе планове за њихово спровођење. Стратегијом развоја Града Београда предвиђена је израда таквог документа и у току је израда студијског документа - Стратегије развоја јавног линијског превоза путника на територији Града Београда за период до 2033. године са пресеком 2027. године⁶⁶ којим ће се дефинисати даљи развој јавног линијског превоза путника у Београду. Један од циљева израде ове Стратегије је да рационална и доследна политика стратешког развоја треба да допринесе економском просперитету Града Београда и омогући ефикасно и ефективно коришћење транспортних капацитета уз одрживост његовог најзначајнијег сервиса – јавног сервиса мобилности грађана.

У периоду од 2014. до 2020. године, урађене су бројне студије и пројекти у циљу ефикасне интермодалности (унапређење и развој ГППП у свим видовима саобраћаја). Преглед стратешких циљева из Стратегије развоја Града Београда и студија у области градског и приградског превоза путника, налази се у Прилогу 6.

⁶⁴ Конкурсна документација- израда студије – „Стратегија развоја ЈЛППП на територији Града Београда за период до 2033 године са пресеком 2027“ - јавна набавка број: 6/19, август, 2019. год.

⁶⁵ „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, Фискални савет, Београд 2017. године

⁶⁶ По спроведеном поступку јавне набавке Секретаријат за јавни превоз је потписао уговор са Саобраћајним факултетом Универзитета у Београду – Уговор број XXXIV-08-401.1-19 од 14.10.2019. године.

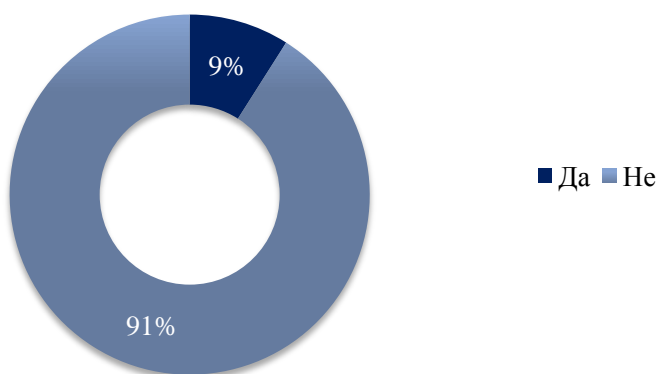


Један од специфичних циљева који су били предвиђени Стратегијом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године је „припремање дугорочних планова (и буџета) за јавни градски и приградски превоз путника“. Међутим, током истраживања у предстудији којим смо обухватили 145 ЈЛС, утврдили смо, према одговорима на упитник, да:

- само 9% ЈЛС донело је план развоја саобраћаја на својој територији, чиме би се обезбедио дугорочни развој саобраћаја и мобилност свих грађана, као и унапредила делатност од општег интереса;
- 5% ЈЛС донело је или је у поступку доношења Плана урбане мобилности⁶⁷,
- 5% ЈЛС учествовало је у пројектима у области градског и приградског превоза,
- у 65% ЈЛС нису предузимане додатне активности које би допринеле унапређењу ове комуналне делатности.

Графички приказ број 6: Стратешко планирање развоја саобраћаја у локалној самоуправи

Да ли су јединице локалне самоуправе донеле програм развоја саобраћај?



❖ Град Нови Сад

Један од субјеката ревизије, Град Нови Сад донео је Стратегију одрживог развоја у којој уз циљ „унапређење места и окружења у коме људи живе и раде како би се побољшао квалитет живота и очувала животна средина“, значајно место заузима „унапређење саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре“.

У домену планирања ГППП које има за циљ ефикасније спровођење ГППП на територији Новог Сада важно је истаћи чињеницу да је Градска управа за саобраћај финансирала израду документа Смарт план⁶⁸ у оквиру пројекта одрживе мобилности који ће бити уграђен у стратешка акта Града Новог Сада. Део ове студије се бави и развојем јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Новог Сада. Приликом израде наведеног документа, спроведена су истраживања и анализе у циљу редефинисања саобраћајног система Новог Сада, формирајући саобраћај према начелима „урбане мобилности“.

⁶⁷ Пројекат „Одржива урбана мобилност у градовима и општинама у Србији“ који се финансира из средстава Отвореног регионалног фонда за енергетску ефикасност југоисточне Европе, Немачке развојне сарадње (ГИЗ ОРФ ЕЕ).

⁶⁸ Смарт план друга фаза, Технички факултет у Новом Саду, Департман за саобраћај, 2017.



У наставку је приказан преглед стратешких аката и циљева јавног превоза.

Табела број 1: Преглед стратешких аката града Новог Сада који садржи циљеве за развој саобраћаја и градског и приградског превоза путника

Назив стратешког документа	Година	Циљеви
Саобраћајна студија Града Новог Сада са динамиком уређења саобраћаја „Нострам“	2009.	Новосадски саобраћајни транспортни модел - Нострам је акт који чини подлогу за прорачуне оног надлежног органа или организације локалне управе, чија је делатност непосредно везана за планирање, програмирање, управљање и изградњу транспортног система.
Стратегија одрживог развоја града Новог Сада	2015. (2016-2020)	Акциони план за Приоритетну област 1: Урбани развој, Општи циљ стратегије је „унапредити место и окружење у ком људи живе и раде како би се побољшао квалитет живота и очувала животна средина“ а специфични циљ „унапређење саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре“: оптимизација мреже јавног превоза путника; набавка нових аутобуса (26 специфичних циљева).
Интегрисани превоз ФТН Нови Сад	2017.	Интегрисани превоз има за циљ да кроз подизање квалитета услуге и снижавање трошкова, односно цене „придобију“ нови корисници, као услов за ефикасније функционисање система јавног превоза.
Смарт План	2017.	Краткорочни циљеви до 2021, пример циља: извршити рационализацију зонског система; увести савремени систем управљања јавним превозом, итд. Средњорочни до 2027, пример циља: континуирано повећавати удео возила са агрегатима који су еколошки прихватљиви (Еуро 6, електро погон); наставити са реорганизацијом мреже линија, итд. Дугорочни после 2027, пример циља: вратити обим превозне услуге на ниво из 2012. године; тржиште јавног превоза по потреби отворити за друге превознике, итд.

❖ Град Краљево

У оквиру једног од стратешких циљева Стратегије развоја Града Краљева за период од 2015 - 2020. године истиче се да за „квалитетан и континуиран инфраструктурни развој територије усклађен са могућностима економског развоја и капацитетима животне средине су идентификоване најзначајније области развоја инфраструктуре, међу којима је и саобраћајна инфраструктура“. У стратегији се истиче, да стање у коме се налази јавни градски и приградски превоз не испуњава основне критеријуме равномерног опслуживања целе површине Града, поузданост, безбедност, комфор, економичност и слично. Такође, наводи се да су аутобуска стајалишта неуређена, без аутобуских ниша и надстрешница, док је информисање путника у систему ЈГС потпуно занемарено. Крајње станице на линијама ЈГС немају адекватне окретнице. Са друге стране на подручју града је веома развијен такси превоз. Један од изражених проблема је постојање великог броја нерегистрованих таксиста. У Стратегији је наведено стање у коме се налази градски и приградски превоз путника али не и конкретни стратешки циљеви. Такође, Акциони план за спровођење Стратегије није донет.

У одговору на упитник који се односи на ГППП, а који је Државна ревизорска институција упутила ЈЛС, одговорна лица су навела да није донет план развоја саобраћаја (који укључује градски и приградски превоз) на територији ЈЛС, што су потврдили и представници Града Краљева. Такође, истакнуто је да не постоји на нивоу града саобраћајна студија која целовито посматра развој саобраћаја у граду која је рађена у скорије време. Стара студија је рађена пре више од 30 година и у великом делу је превазиђена. У склопу



Концесионог акта рађеног за потребе јавно-приватног партнерства за превоз путника у градском и приградском превозу обрађен је део саобраћајне студије који се односи на јавни градски превоз.

Треба имати у виду и да је територија Града Краљева веома разуђена⁶⁹, да се простире на површини од 1.530 км² и да је територијално највећа ЈЛС у Републици Србији после Града Београда са ниском густином насељености, па је утолико пре неопходно дугорочно планирати односно, дефинисати циљеве развоја саобраћаја и ГППП. Недостатак дугорочног планирања саобраћаја и ГППП за последицу има немогућност континуираног развоја и унапређења мобилности становништва.

Препорука број 3: *Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја који обухвата и градски и приградски превоз путника.* (Приоритет 3)

❖ Град Пожаревац

Статутом Града Пожареваца из 2018. и 2019. године, предвиђена је надлежност Града да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, доноси стратешке планове и програме локалног економског развоја и предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција⁷⁰. Међутим, Град Пожаревац није дугорочно уредио стратешки правац за доношење одлука у циљу ефективног и ефикасног функционисања градског и приградског превоза путника на својој територији.

У Студији јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Пожареваца, израђеној марта 2019. године, истакнуто је да Град Пожаревац нема јасно дефинисану стратегију развоја јавног превоза. Такође, наводи се да је улога локалних власти у овим процесима кључна, јер оне морају да створе услове за дугорочан стабилан систем ГППП, који ће се развијати у контролисаним условима.

С друге стране, иако Град Пожаревац није дугорочно уредио стратешки правац, нити је обезбедио услове за обављање ГППП, Скупштина Града је 2012. године, усвојила Програм заштите животне средине, за период до 2022. године, којим су постављени приоритети, проблеми, стратешки и специфични циљеви у вези са: смањењем загађења ваздуха узрокованог саобраћајем, израдом стратегије развоја саобраћаја, повећањем употребе алтернативних видова превоза грађана и слично. Наведеним Програмом истиче се да је, с обзиром на неминовни пораст броја свих врста друмских моторних возила, неопходно тражити решење за усклађивање њиховог коришћења све строжијим захтевима за очување животне средине и у том смислу повећати заступљеност јавног превоза. Резултати SWOT анализе⁷¹, у делу 4.2. Животна средина, здравље, квалитет живота, указују на то да је једна од најзначајнијих слабости - непостојање Стратегије развоја саобраћаја на територији Града Пожареваца.

Недостатак дугорочног плана развоја саобраћаја и ГППП, значи да нису обезбеђени услови за дугорочан стабилан систем, односно, ефикасно функционисање ГППП.

Препорука број 4: *Препоручујемо одговорним лицима Града Пожареваца да предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја који обухвата и градски и приградски превоз путника.* (Приоритет 3)

⁶⁹ www.rsjp.gov.rs/analiticki-servis, Аналитички сервис Владе РС, Републички секретаријат за јавне политике

⁷⁰ Закон о локалној самоуправи, члан 20.

⁷¹ SWOT анализа (акроним енглеских речи: -{Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats}- снаге, слабости, прилике, претње) је техника стратегијског менаџмента путем које се уочавају стратегијски избори довођењем у везу снага и слабости предузећа са шансама и претњама у екстерном окружењу



Налаз 2.2. 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

Јединице локалне самоуправе дужне су да у складу са Законом о комуналним делатностима (члан 2) обезбеде обављање градског и приградског превоза путника као једне од комуналних делатности, али и врсте јавног линијског превоза путника у складу са Законом о превозу путника у друмском саобраћају (члан 11). У том смислу, ЈЛС су у обавези да створе услове за дугорочан и стабилан систем ГППП, који ће се развијати у контролисаним условима, што укључује и доношење/усвајање основних елемената квалитета услуге (тарифни систем, цене, план линија, ред вожње).

Док Град Нови Сад није усвојио План линија, Град Краљево није успоставио тарифни систем, Град Пожаревац није успоставио ниједан од наведених елемената квалитета услуге.

Уколико ЈЛС не доноси одлуке о основним елементима квалитета услуге ГППП на својој територији, постоји ризик да превозник обавља превоз без одобреног ценовника и овереног реда вожње као и да обавља превоз само на линијама које су профитабилне, тј. све наведене елементе функционисања ГППП одређује – превозник, а не ЈЛС. Последица обављања ГППП у неконтролисаним условима је да ЈЛС не може да утиче на обим, доступност, континуитет и квалитет услуге ГППП.

Обавеза органа локалне самоуправе је да се реализује виши ниво квалитета транспортне услуге уз прихватљиву цену, као и обавезе везане за обезбеђење квалитетне мобилности становника, представљају кључне захтеве према систему јавног линијског превоза путника⁷².

Улога локалних власти у овим процесима је кључна, јер оне су дужне да створе услове за дугорочан стабилан систем ГППП, који ће се развијати у контролисаним условима. У том случају, у стручним студијама из ове области, наводи се да ЈЛС имају следеће обавезе, одговорности и задатке⁷³:

- ✓ Дефинисање модела организације тржишта услуга у ГППП и управљања на стратешком и тактичком нивоу;
- ✓ Планирање основних елемената квалитета услуге (линије, редови вожње) и дефинисање оптималног тарифног система, система карата и система наплате;
- ✓ Планирање и организација функционисања целине система – интеграција система ГППП;
- ✓ Формирање стабилних извора потребних средстава за дотације и субвенције;
- ✓ Дефинисање услова за стицање и расподелу прихода превозника;
- ✓ Контрола функционисања и надзор над дефинисаним квалитетом услуга и прихода;
- ✓ Утврђивање трошкова система ГППП за жељени ниво квалитета услуга и сл.

Без обзира на начин којим је ЈЛС поверила обављање ГППП, стратешки и тактички присуп организовању ГППП као што је планирање основних елемената квалитета услуге (линије, редови вожње) и дефинисање оптималног тарифног система, система карата и система наплате, доноси надлежни орган ЈЛС.

⁷² Пројекат унапређења система за наплату карата и управљање возилима у јавном линијском превозу путника на територији града Београда са изградом концесионог акта за спровођење поступка ЈПП / Конкурсна документација Град Београд ЈН 16/19

⁷³ Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Пожареваца, март 2019.



Основни елементи квалитета услуге (тарифни систем, цене, план линија, ред возње)

Тарифни систем и цена превоза. Вођење тарифне политике у ГППП и избор оптималног тарифног система у сваком граду/општини мора бити под компетенцијом градских/општинских органа јер је ово делатност од посебног друштвеног интереса. У склопу опште саобраћајне политике града, реализација сваке мере из домена тарифне политике мора бити у функцији „општег интереса“, пошто су оне прихватљиве у оној мери у којој их грађани и јавност прихватају као неопходне и разумне⁷⁴.

Тарифна политика је саставни део политике финансирања система јавног градског транспорта путника и представља системски пројектован и организован утицај доносиоца тарифа (орган локалне самоуправе) на технологију коришћења транспортних услуга и висину њихових цена. У систему транспорта путника цене транспортних услуга се по правилу формирају према учинку, односно према дужини возње коју путник оствари користећи систем или времену коришћења система.⁷⁵

За кориснике система - путнике, тарифни систем је списак цена за поједине врсте карата. Треба имати у виду да свака ЈЛС води политику цена у складу са својим специфичностима и саобраћајно-техничким условима (јединствени, релацијски систем, зонски систем), као и потребама становништва. Одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности, а сагласност даје надлежни орган ЈЛС⁷⁶.

Такође, ЈЛС може утврдити и категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционисану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију, што је регулисано чланом 29. Закона о комуналним делатностима.

Према подацима МГСИ, у Извештају о обављању комуналних делатности за 2018. годину⁷⁷ којим обавештава Владу и јавност о стању у комуналним делатностима, наведена је просечна цена карте у градском, односно, приградском саобраћају према пристиглим подацима на нивоу Републике Србије. У наставку, приказан је преглед просечних цена возне карте у ГППП по регионима у 2018. години (последњи објављени податак МГСИ).

Табела број 2 : Просечна цена возне карте у градском и приградском саобраћају

Територијални обухват	Цена возне карте у градском саобраћају	Цена возне карте у приградском саобраћају
Република Србија	63,97	126,92
Београдски регион	89,00	269,00
Регион Јужне и Источне Србије	69,82	148,79
Регион Шумадије и Западне Србије	46,83	117,41
Војвођански регион	63,00	111,91

Извор: Извештај о обављању комуналних делатности за 2018. годину, МГСИ

План-мрежа линија. Линијски превоз је јавни превоз који се обавља на одређеној линији одређеном учесталости, при чему се путници укрцавају и искрцавају на унапред одређеним аутобуским станицама или аутобуским стајалиштима⁷⁸. Такође, Закон о превозу путника у друмском саобраћају, дефинише линију као релацију или скуп релација између

⁷⁴ Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Ниша, Књига 3, април 2019.

⁷⁵ Тарифни систем, систем карата и систем наплате, Проф. др Славен М. Тица, дипл.инж.саобраћаја, Универзитет у Београду Саобраћајни факултет, Катедра за друмски и градски транспорт путника

⁷⁶ Закон о комуналним делатностима, члан 28

⁷⁷ Извештај о обављању комуналних делатности на територији Републике Србије у 2018. години, Београд, новембар 2019. године

⁷⁸ Закон о превозу путника у друмском саобраћају ("Службени гласник РС", бр. 68/2015, 41/2018, 44/2018 - др. закон, 83/2018, 31/2019 и 9/2020), члан 2



почетне аутобуске станице или аутобуског стајалишта и крајње аутобуске станице или аутобуског стајалишта.

Линије градског саобраћаја потребно је добро испланирати тако да мрежа линија и интервали полазака у што већој мери одговарају потребама путника. Линије се утврђују у складу са потребама становништва, развојем града и саобраћајно-техничким условима.

Илустративни пример број 2

Град Београд

У фебруару 2015. године Саобраћајни факултет Универзитета у Београду, израдио је за потребе тадашње Дирекције за јавни превоз Студију „Транспортне потребе и карактеристике путника и путовања – бројање путника у јавном превозу и анкета корисника јавног превоза“. Процесом истраживања, обухваћене су све градске линије на територији града Београда. На основу резултата свеобухватних снимања на мрежи линија, Саобраћајни факултет извршио је анализу и реинжењеринг постојеће мреже линија система јавног градског превоза путника, а све у циљу унапређења функционисања и побољшања квалитета превозне услуге. Такође, у децембру 2016. године, идентично снимање и анализа од стране Саобраћајног факултета је обављена за све приградске и локалне линије на територији града Београда.

У наставку је графички приказ исечка из актуелне мапе линија у Граду Београду.



Извор: http://www.gsp.rs/dokumenti/mapa_linija/trase_linija.jpg

Регистрација и овера реда вожње. Јединица локалне самоуправе уређује начин регистрације и овере реда вожње у ГППП. Регистрацију и оверу реда вожње за линијски превоз врши: за међумесни превоз - Министарство; за градски и приградски превоз - општинска, односно градска управа, односно управа надлежна за послове саобраћаја.⁷⁹

Уколико ЈЛС не доноси одлуке о основним елементима квалитета услуге, постоји ризик да превозник обавља превоз без одобреног ценовника и овереног реда вожње као и да обавља превоз само на линијама које су профитабилне, тј. све наведене елементе функционисања ГППП одређује – превозник а не ЈЛС. Последица је да стратешки и тактички ЈЛС не може да утиче на ефикасно функционисање ГППП.

❖ Град Пожаревац

У оквиру налаза 1.2 који се односи на мерила за обављање комуналних делатности, навели смо да смо у предстудији утврдили да скоро 40% ЈЛС нема организован ГППП, тј. да

⁷⁹ Закон о превозу путника у друмском саобраћају, члан 64. и 65.



стратешке и тактичке одлуке у вези са ГППП не доносе органи ЈЛС. Највећа међу њима је у ревидираном периоду био Град Пожаревац, у коме живи око 75 хиљада становника.

Наиме, Град Пожаревац у ревидираном периоду није обезбедио услове за обављање ГППП у складу са законом и својим одлукама којим је уредио начин организовања, услове обављања и услове коришћења ГППП, јер надлежни органи Града нису донели планове линија, нису извршили регистрацију реда вожње, нису успоставили јединствени тарифни систем доношењем Одлуке о тарифном систему и Ценовника карата.

Наиме, на територији Града Пожаревца у периоду од 2017. до 2019. године, на снази су биле две одлуке којима се регулише јавни линијски превоз, односно превоз путника у ГППП. Одлуком о превозу путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Пожаревца из 2009. године и 2017. године⁸⁰, чланом 6. предвиђено је да се линије у линијском превозу утврђују у складу са развојем града, саобраћајно - техничким условима и потребама становништва. Истом Одлуком, чланом 11. регулисано је да се градски и приградски саобраћај обавља по регистрованом и овереном реду вожње. Такође је дефинисано да регистрацију и оверу реда вожње за градски и приградски превоз на територији града Пожаревца врши Градско веће града Пожаревца, а на основу предлога Одељења за инспекцијске послове и заштиту животне средине – саобраћајна инспекција.

У 2019. години, доношењем нове Одлуке о јавном линијском превозу путника на територији Град Пожаревца, годишњи план линија припрема Одељење за комуналне делатности и енергетику Градске управе Града Пожаревца, а доноси га Градско веће Града Пожаревца у последњем тромесечју текуће, за наредну годину. Такође, сходно наведеној Одлуци из 2019. године, оверу реда вожње врши лице из Одељења за комуналне делатности и енергетику.

Одлуком о превозу путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Пожаревца из 2009. године и 2017. године не помиње се тарифни систем, већ се само наводи да се цена услуга превоза образује на основу елемената за образовање цена комуналних услуга прописаних Законом о комуналним делатностима, уз сагласност Градског већа града Пожаревца⁸¹. Међутим, тек децембра 2019. године, Одлуком о јавном линијском превозу, коју је усвојила Скупштина Града Пожаревца, као део организације линијског превоза, помиње се тарифни систем линијског превоза на територији Града који се утврђује посебним актима и то Одлуком о тарифном систему и Ценовнику карата, који доноси Скупштина Града Пожаревца⁸².

Превоз путника на територији Града Пожаревца је у наведеном периоду обављао превозник коме није поверено обављање ГППП у складу са Законом о комуналним делатностима и то без регистрованог реда вожње, усвојеног тарифног система и ценовника.

У поменутој Студији, закључено је да Град Пожаревац нема системски решен начин организације и управљања системом јавног превоза, тако да на територији Града Пожаревца, организационо превозник обавља комплетну функцију превоза. Уз то, превозник се у потпуности финансира приходима оствареним од наплате карата. Овакав начин финансирања доводи до тога да је превозник приморан да обавља само оне поласке који су профитабилни што доводи до тога да превозник није заинтересован за поласке које покривају мање атрактивне релације. За потребе израде студије је добијен податак од превозника да цена појединачне карте на градским линијама износи 95 динара (изузев превоза до Љубичева и Забеле који износи 115 динара), док на приградским линијама цена зависи од дужине релације и креће се од 115 динара до 480 динара. Истакнуто је такође, да

⁸⁰ „Службени гласник Града Пожаревца“, бр. 4/2009 и 3/2017

⁸¹ Одлука о превозу путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Пожаревца („Службени гласник Града Пожаревца“, бр. 4/2009 и 3/2017), члан 21.

⁸² Одлука о јавном линијском превозу путника на територији Града Пожаревца („Службени гласник Града Пожаревца“, бр. 19/2019), члан 4, 5, 17, 18, 32.



вођење тарифне политике у ГППП није нигде у свету обавеза и право само превозника, већ је свуда у надлежности органа градске управе.

Када је у питању план линија, постојеће стање у Граду Пожаревцу је да у дужем временском периоду мрежа линија није мењана нити прилагођавана развоју града и променама које су се догодиле на уличној мрежи Града Пожаревца. Изостанак усклађивања мреже градских линија наведеним променама је довело постојећу мрежу до стања где источни део града није покривен мрежом градских или приградских линија⁸³. За потребе израде Студије, 2018. године су извршена снимања на свим линијама у Пожаревцу како би се добила објективна слика о превозним захтевима. Конкурсном документацијом се наводи постојеће стање ГППП на територији Града Пожаревца, а то је да се у граду Пожаревцу превоз тренутно обавља на 8 градских и 31 приградској линији. Годишње се реализује 1.287.616,40 километара, од чега се 28% пређених километара односи на градски превоз, док се преосталих 72% односи на приградски превоз на територији Града.

За потребе поређења ефикасности у организацији обављања ГППП, као извор информација користили смо податке о Граду Лозница, који је сличне величине, што приказујемо у наставку.

Табела број 3: Упоредни преглед градова Лознице и Пожаревца - градски и приградски превоз путника у периоду од 2017. до 2019. године

Основни подаци	Град Лозница	Град Пожаревац
Број становника (број)	79.327	75.334
Површина (км ²)	612	477
Густина насељености (број)	130	158
Организује градски и приградски превоз путника у периоду од 2017. до 2019. године	Да	Не
Основни елементи квалитета услуге		
Усвојен План линија	Да	Не
Регистровани ред вожње	Да	Не
Тарифни систем	Да	Не
Усвојен ценовник	Да	Не
Најнижа цена карте за једну вожњу	65	95

Извор података: РЗС Званични попис из 2011. године; Град Пожаревац, Град Лозница

Илустративни пример број 3

Град Лозница

У циљу организовања јавног превоза грађанима, Град Лозница је августа 2013. године спровео први поступак поверавања обављања комуналне делатности линијског превоза путника у градском и приградском саобраћају, у оквиру пројекта јавно-приватног партнерства. Мотив за улазак у поступак поверавања је да се обезбеди адекватан превоз ђака до школских установа, као и радника до радних места, али и других категорија грађана Лознице до циљних дестинација.

Приликом израде концесионих аката извршена је детаљна анализа и дат предлог линија у ГППП, који садржи: преглед основних и средњих школа, број ученика по школама, преглед насељених места и броја становника и њихове гравитације ка одређеним територијама, преглед државних, општинских путних праваца и улица који се користе приликом обављања ГППП на територији града Лозница.

Такође, конкурсном документацијом у поступку јавне набавке предвиђен је образац - Изјава о прихватању и испуњавању услова из јавног позива и предлог нових линија, којим превозници гарантују квалитетно и редовно обављање јавног превоза путника на градско-приградским линијама наведеним у Јавном позиву, са минималним бројем полазака и повратака, али је и омогућено давање предлога за нове линије које би омогућиле бољу организацију превоза.

⁸³ Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Пожаревца, март 2019.



Децембра 2019. године, Скупштина Града Пожаревца донела је Одлуку о јавном линијском превозу путника на територији Града Пожаревца, којом је регулисано да се поверавање линијског превоза врши на основу јавног конкурса. Скупштина града Пожаревца донела је, марта 2020. године, Одлуку о покретању поступка јавно-приватног партнерства без елемената концесије за обављање делатности јавног превоза путника на територији Града Пожаревца⁸⁴. У Прилогу 5, налази се преглед предузетих активности у поступку поверавања ГППП у Граду Пожаревцу.

Пропуштање надлежних органа ЈЛС да обезбеде основне елементе квалитета услуге ГППП на својој територији, има за последицу да ова делатност од општег интереса не функционише ефикасно, у складу са потребама становништва.

Препорука 5: Препоручујемо одговорним лицима Града Пожаревца да успоставе основне елементе квалитета услуге градског и приградског превоза путника (донесу/усвоје тарифни систем, цене, план линија, ред вожње). (Приоритет 3)

❖ Град Краљево

Град Краљево је по површини једна од највећих ЈЛС у Републици Србији. Обухвата простор од 1.530 км² односно 1,7% укупне површине Републике Србије са 125.488 становника према попису из 2011. године⁸⁵, који живе у 92 насељена места. Комуналном услугом ГППП је покривено 93% територије Града Краљева.

Град Краљево је Одлуком о уређењу линијског превоза путника у градском и приградском саобраћају из 2005. године уредио организацију и начин обављања линијског превоза путника у ГППП на територији општине Краљево. Такође, интерним актима је уредио поверавање линијског превоза путника у ГППП, и то Одлукама о начину поверавања превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Краљева из 2015. и 2016. године⁸⁶.

У периоду од новембра 2015. године до краја 2019. године превоз путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Краљева обављао је „Вуловић транспорт“ доо Крагујевац. Од 1.1.2020. године у примени је Јавни уговор о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева број 3507/19 од 19.11.2019. године. Закључен је на период од 10 година (хронолошки преглед поверавања обављања ГППП и процедура уласка у јавно-приватно партнерство, налази се у Прилогу 4).

План линија и регистровани редови вожње

Градначелник Града Краљева је 2015. године донео Решење о расписивању јавног позива број 3204/15 за привремено поверавање превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Краљева, којим је регулисано да се јавни превоз путника у градском и приградском саобраћају поверава на шест месеци. Такође, Уговором који је закључен са превозником, утврђен је обим превоза путника који садржи: назив линије, број возила, дужину линије, број полазака (радни дан, субота, недеља, празник), планирана километража (радни дан, субота, недеља, празник). АТП „Вуловић транспорт“ услугу превоза обављао је на 32 линије од чега 3 градске и 29 приградских линија.

У ревидираном периоду, ред вожње је оверен за период од маја до августа 2017. године Решењем о утврђивању реда вожње Одељења за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности Градске управе Града Краљева, али не и за 2018. и 2019. годину, зато што превозник није адекватно одговорио на захтеве конкурса.

⁸⁴ „Службени гласник Града Пожаревца“, бр. 5/2020

⁸⁵ Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

⁸⁶ „Службени лист Града Краљева“, број 17 од 10.7.2015. године и „Службени лист Града Краљева“, број 30 од 3.11.2016. године



Од 1.1.2020. године, Град Краљево је обављање ГППП поверило Уговором о ЈПП групи приватних превозника. Утврдили смо да је за 2020. годину, надлежно одељење Града Краљева донело Решење којим се утврђује ред вожње у ГППП на територији Града Краљева у складу са одредбама јавног уговора о давању концесије јавне услуге ГППП.

У делу концесионог акта који се односи на права и обавезе концесионара одређено је да је основна обавеза превозника према корисницима услуга превоза благовремено обезбеђивање превоза у оквиру утврђених линија градског и приградског јавног линијског превоза. Возила у возном парку превозника морају одговарати додељеним линијама, по врсти и броју, како је то дефинисано редом вожње. Превозник је обавезан да се придржава регистрованог и овереног реда вожње.

У Студији оправданости концесије за градски и приградски линијски превоз путника из 2017. године, Стручни тим за припрему Пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије је закључио да уколико постоји добра повезаност приградских насеља са градом, као и приградских насеља међусобно линијама ГППП омогућава се већа покретљивост радно способног становништва што омогућава и додатне погодности по питању упошљавања радне снаге. Студија садржи:

- Опис спецификација линија – у овом делу наведено је да је реализација пројекта планирана на укупно 37 линија и то: 3 градске линије и 34 приградске линије. Просечна месечна километража на свим линијама износи 175.770 километара.

- Детаљну спецификацију линија (назив линије, режим саобраћаја, дужина трасе, потенцијални број путника на линији, број дневних полазака, укупна месечна километража, минимални број возила, термини поласка).

Одлуком о начину поверавања превоза путника у ГППП на територији Града Краљева предвиђено је да ако дође до поремећаја или прекида у обављању комуналне делатности јавног превоза путника услед више силе или других разлога који се нису могли предвидети, морају се предузети мере ради отклањања поремећаја или прекида или на други начин обезбедити задовољење потреба корисника.

Анексом I Јавног уговора о давању концесије јавне услуге ГППП на територији Града Краљева из априла 2020. године⁸⁷, утврђен је обим превоза у време проглашења ванредног стања. Наиме марта 2020. године, због актуелне епидемиолошке ситуације изазване вирусом Covid-19, донета је Одлука о проглашењу ванредног стања на територији Републике Србије⁸⁸. Уредбом о мерама за време ванредног стања⁸⁹ предвиђена је забрана јавног превоза путника у друмском саобраћају аутобусима, а која се не односи на превоз за који је, у складу са епидемиолошком ситуацијом, уз претходну сагласност министра надлежног за послове саобраћаја, добијена дозвола ЈЛС на чијој територији се превоз обавља. Обавезним инструкцијама о примени измена и допуна наведене Уредбе, донетих од стране МГСИ и МДУЛС марта 2020. године, предвиђен је поступак реализације превоза радно ангажованих лица. Градско веће Града Краљева је, маја 2020. године, у складу са Закључком Градског штаба за ванредне ситуације на територији Града Краљева дало сагласност на обављање превоза у оквиру редукованог броја линија и полазака у односу на обим превоза који је утврђен Јавним уговором.

⁸⁷ Решење о давању сагласности на нацрт Анекса I Јавног уговора о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева број 3507/19 од 19.11.2019. године

⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 29/20

⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 31/20, 36/20, 38/20 и 39/20, Члан 46



Тарифни систем и цене превоза

Концесионим актом за поверавање обављања делатности ГППП на територији Града Краљева дефинисано је да се превозник обавезује да примењује тарифну политику и политику цена коју утврђује Град Краљево. Такође, утврђивање цене услуга у надлежности је јавног партнера. Цене се утврђују ценовником/тарифом коју доноси Скупштина града.

У ревидираном периоду, Град Краљево није регулисао тарифну политику интерним актима, већ је у употреби била Одлука о тарифном систему актуелних превозника из 2012. године, на коју је Скупштина ЈЛС дала сагласност. Такође, наведена Одлука је саставни део Уговора о ЈПП који је закључен 2019. године. Према наведеном тарифном систему (релациони), цена појединачне карте у ГППП се креће у распону од 40 динара (на релацији до 2 км), до 320 динара (на релацији од 81 - 85 км).

Наиме, Град Краљево и група понуђача „Аутопревоз“ доо Чачак, „Кавим Рашка“ ад Рашка, „Кавим-Јединство“ доо Врање, „ПУБ Интернационал“ доо Краљево закључили су 2019. године Јавни уговор о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева. Чланом 9 је регулисано да је утврђивање цена возне карте за превоз у надлежности града и исте ће се утврђивати ценовником који утврђује Скупштина Града. Саставни део уговора је Прилог 3 односно Решење Скупштине Града Краљева из 2012. године, којим се даје сагласност на: Одлуку одбора директора Акционарског друштва „Ауто-транспорт“ Краљево – у реструктурирању и Одлуку директора Предузећа за превоз, трговину и услуге „Ненад комерц“ доо, којом је утврђена тарифа превоза путника у градско-приградском саобраћају на подручју Града Краљева. Цена превоза је утврђена по пређеном километру.

Сходно наведеном, Град Краљево није уредио тарифни систем а наставио је да у ревидираном периоду примењује тарифе из поменутих Одлука из 2012. године (превозника којима више није поверено обављање делатности ГППП).

Као што смо навели, планирање основних елемената квалитета услуге (линије, редови вожње) и дефинисање оптималног тарифног система, система карата и система наплате, обавеза је и одговорност ЈЛС. Када ЈЛС не уређује тарифну политику и тарифни систем, не може се рећи да се ГППП одвија у контролисаним условима.

Препорука 6: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да успоставе тарифни систем, као један од основних елемената квалитета услуге градског и приградског превоза путника. (Приоритет 2)

❖ Град Нови Сад

Вршилац комуналне делатности ГППП Града Новог Сада на неодређено време је Јавно градско саобраћајно предузеће „Нови Сад“ које је организовано Одлуком Скупштине Града Новог Сада 1989. године и послује као јавно предузеће у коме град има власништво над 100% удела у капиталу. Јавни саобраћај на ширем гравитационом подручју Града Новог Сада је организован на три основна режима саобраћаја: градски, приградски и међумесни. Он обухвата: Град Нови Сад (општине Нови Сад и Петроварадин); општине које се континуално надовезују на градско подручје (Беочин, Сремски Карловци, Темерин); као и делови општине Жабаљ. По Статуту Предузећа из 2016. године, претежна делатност Јавног предузећа је: градски и приградски копнени превоз путника.

План линија и ред вожње

На основу члана 5 Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада, ГУ за саобраћај и путеве одређује сталне и сезонске линије на предлог Надзорног одбора ЈГСП „Нови Сад“, уз претходно извршену анализу оправданости. Такође, у члану 16



наведене Одлуке, „линије и стајалишта за јавни превоз на територији града одређује Градска управа“ као и члану 17, да „Градска управа води регистар линија и стајалишта“. На званичном сајту ЈГСП „Нови Сад“, постоји електронски приказ реда вожње и мреже линија, и то: градске, приградске и међумесне линије. Међутим, у току вршења ревизије, достављена су само појединачна решења о одређивању/изменама линија и аутобуских стајалишта у јавном превозу путника, које је ГУ Града Новог Сада доносила у периоду од 2005. до 2017. године, али не и усвојени план линија, који на свеобухватан и комплетан начин приказује линије у ГППП на територији града⁹⁰.

Препорука 7: Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада да усвоје план линија, као један од основних елемената квалитета услуге градског и приградског превоза путника. (Приоритет 1)

У наставку дајемо пример града који је уредио план линија на свеобухватан начин.

Илустративни пример број 4

Град Ниш

На основу члана 6 Одлуке о јавном градском и приградском превозу путника на територији града Ниша⁹¹, Секретаријат за комуналне делатности, енергетику и саобраћај донео је Решење о одређивању сталних линија у јавном градском и приградском превозу путника на територији Града Ниша, које садржи трасе линија са називима улица којима се крећу аутобуси, од почетног до крајњег стајалишта, а које се периодично усклађују са потребама становништва. Решење је донето на основу предлога Дирекције за јавни превоз Града Ниша и обухвата све сталне линије у градском и приградском превозу путника.

Зонско – тарифни систем

Сходно Одлуци о превозу путника на територији Града Новог Сада зонско - тарифни систем утврђује се посебним актом који доноси Скупштина Града Новог Сада. Град је у периоду од 2006. до 2020. године више пута уређивао зонско - тарифни систем. Имајући у виду потребе становништва, саобраћајно-техничке услове и развој града, Град Нови Сад је доносио Одлуке о зонско - тарифном систему, са коефицијентима и границама зона у градском и приградском саобраћају и то: 2006., 2017/18. и 2020. године⁹². У складу са донетим одлукама, Градско веће Града Новог Сада даје сагласност на цене превоза путника у градском и приградском саобраћају за Град Нови Сад⁹³. У 2017. години су кориговане цене појединачних карата у возилу у градском саобраћају са 55,00 динара на 65,00 динара.

⁹⁰ Исто. тачка 2.1.

⁹¹ „Службени лист Града Ниша“, број 1/2016-пречишћен текст и број 18/2017,

⁹² „Службени лист Града Новог Сада“ број 19/2006, 41/2017 и 42/2018, 8/2020

⁹³ Сагласност Градског Већа Града Новог Сада број 34-5075-1/2017-II од 23.12.2017. године



Налаз 2.3. У циљу праћења ефикасности уложених средстава у градски и приградски превоз, градови Краљево и Пожаревац нису користили програмско буџетирање и праћење учинака

Законом о буџетском систему РС предвиђено је да од 2015. године ЈЛС пређу са линијског на програмско буџетирање. Програмски буџети садрже показатеље (индикаторе) испуњености постављених циљева, како би се на периодичној основи оцењивао напредак ка достизању унапред постављених циљева. Такође, омогућује анализу ефеката које су та средства имала на решавање конкретних проблема и живот грађана.

Док Град Нови Сад ефикасно прати реализацију циљева програмске активности ГППП, Град Краљево у ревидираном периоду у оквиру Одлука о буџету, није поставио циљеве програма односно програмских активности, као ни мере учинка – индикаторе за праћење остварења циљева. Град Пожаревац, који користи програмско буџетирање и врши оцену ефикасности учинака на осталим програмима, с обзиром да није организовао ГППП, није планирао средства за градски и приградски превоз, па није ни пратио ефикасност улагања.

Када није успостављено праћење реализације циљева путем програмског буџетирања, трошење јавних средстава није транспарентно, а ЈЛС не може да оцени ефикасност улагања, између осталог, ни у ГППП. Из тих разлога, постоји ризик да ЈЛС нема информацију на који начин да коригује спровођење активности или да изврши прераспodelу буџетских средстава у наредном периоду у циљу постизања бољих резултата.

Финансирање градског и приградског превоза путника

Испитивали смо начин финансирања и износ средстава која су ЈЛС издвојиле из буџета у ревидираном периоду за превоз грађана. Такође, испитивали смо на који начин су ЈЛС пратиле ефикасност уложених средстава у ГППП у смислу учинака, тј. постигнутог квалитета услуга јавног превоза, односно, реализацију постављених циљева за обављање и развој ГППП кроз праћење учинака.

Када говоримо о финансирању ГППП као комуналне делатности, чланом 24. Закона о комуналним делатностима предвиђено је да се средства за обављање и развој комуналних делатности обезбеђују из: 1) прихода од продаје комуналних услуга; 2) прихода од комуналне накнаде; 3) прихода од концесионе накнаде, односно накнаде коју плаћа приватни партнер на основу јавног уговора, ако је има; 4) прихода буџета јединице локалне самоуправе; 5) наменских средстава других нивоа власти и 6) других извора, у складу са законом.

Комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити превасходно се финансирају из цена комуналних услуга, а комуналне делатности код којих се крајњи корисник не може утврдити финансирају се из буџета јединице локалне самоуправе, односно комуналне накнаде⁹⁴.

Градски и приградски превоз путника као комунална делатност има идентификованог крајњег корисника који се задужује по основу извршених услуга. Осим ГППП, то су и комуналне делатности: водоснабдевања, одвођења и пречишћавања отпадних вода, даљинског грејања, управљања отпадом, погребне услуге, паркинг сервиси и пијачне услуге. Цена комуналне услуге би требало да буде довољна да се из ње финансирају сви текући трошкови при обављању делатности, али и да се из ње финансирају инвестиције и развој⁹⁵. Међутим, систем јавног превоза, због познатих специфичности, није у могућности да приходом од продатих карата покрије све трошкове организације и функционисања, те је неминовно да се део средстава мора обезбедити путем дотација и субвенција. Субвенције у висини од 50-60% нису неуобичајене у многим земљама⁹⁶.

⁹⁴ Закон о комуналним делатностима, члан 24

⁹⁵ Л. Крњета, Пословно удружење комуналних предузећа КОМДЕЛ, стручни коментар

⁹⁶ Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији града Ниша, Књига 3 Traffic&Transport Solutions d.o.o, Нови Сад Факултет техничких наука, Нови Сад Нови Сад, 2019.

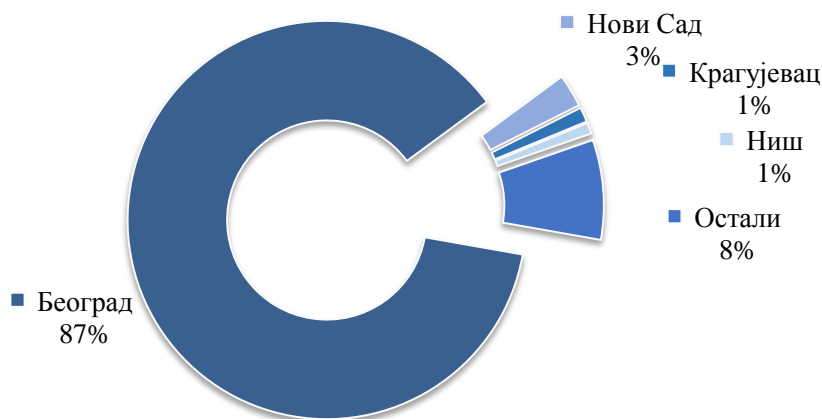


У већини градова у Европи и САД у финансирању функције јавног градског превоза путника учествује и администрација и то на локалном, регионалном или државном нивоу, а у многим случајевима и комбиновано. За покривање дела оперативних трошкова издвајају се значајна буџетска средства – субвенције. Износ ових субвенција варира од државе до државе, и од града до града, а зависи од политике коју администрација води у односу на финансијске могућности, стандард становништва и политику давања приоритета појединим видовима превоза (индивидуални, јавни...).

Поред субвенција за покривање оперативних трошкова, у већини градова у Европи, САД и на другим континентима, опредељују се и значајне субвенције за капиталне инвестиције. Оне се користе за обнову возног парка, ревитализацију постојеће и изградњу нове инфраструктуре и увођење и изградњу нових подсистема јавног превоза⁹⁷.

Јединице локалне самоуправе су у периоду од 2017. до 2019. године, финансирале превоз грађана у укупном износу од 87,3 милијарди динара. Град Београд је у наведеном периоду за превоз грађана из буџета издвојио око 76 милијарди динара што представља 87% свих давања по том основу у Републици Србији. Просечан годишњи износ који Град Београд издваја за ГППП износи око 25 милијарди динара, што представља четвртину буџета града.

Графички приказ број 7: Учешће ЈЛС у укупном износу за финансирање ГППП у периоду од 2017. до 2019. године у Републици Србији



У наставку је приказана структура финансирања ГППП у три највећа града Србије који учествују са 91% у укупно извршеним расходима за ГППП.

Табела број 4 : Финансирање градског и приградског превоза путника у периоду 2017. до 2019. године (Програм 7 - Програмска активност Градски и приградски превоз)

- у хиљадама динара -

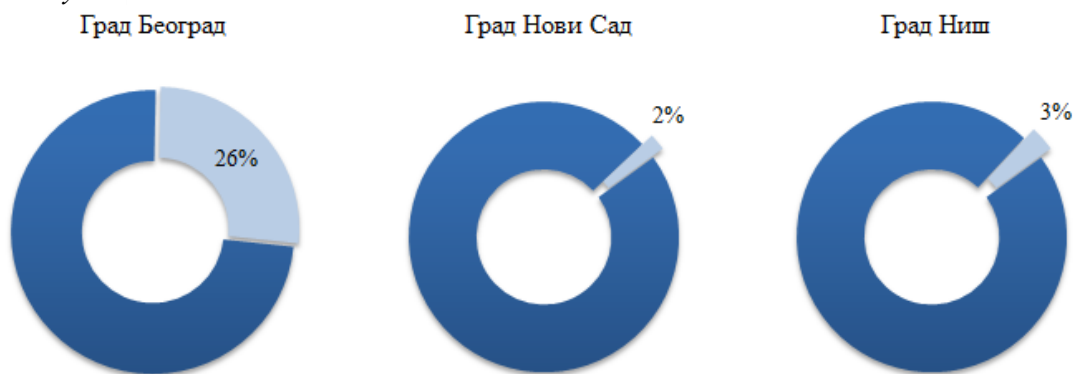
Назив	Град Београд	Град Нови Сад	Град Ниш
Текуће субвенције јавном предузећу	19.656.595	980.000	21.952
Капиталне субвенције јавном предузећу	3.139.136	1.362.817	-
Текуће субвенције приватном партнеру	26.788	-	-
Капиталне субвенције приватном партнеру	-	-	-
Услуге по уговору јавном предузећу	23.513.558	-	767.579
Услуге по уговору приватном партнеру	29.735.831	-	-
Укупно	76.071.908	2.342.817	789.531

Док је Град Београд издвајао за превоз грађана четвртину годишњег буџета, остале ЈЛС, издвајале су у ревидираном периоду у просеку око 2% својих буџета годишње. На следећем графику приказујемо пример удела средстава датих за ГППП у ова три града у 2018. години.

⁹⁷ Исто.



Графички приказ број 8 : Удео расхода за финансирање ГППП у укупном извршењу буџета ЈЛС у 2018. години



У ревидираном периоду, три највећа града: Београд, Нови Сад и Ниш, организовали су ГППП на различите начине:

- Град Београд - превоз обавља јавно предузеће и приватни партнери;
- Град Нови Сад - превоз обавља један превозник у систему који је јавно предузеће у власништву града и
- Град Ниш - превоз обављају приватни партнери (улогу јавног партнера има ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша⁹⁸).

Наиме, од 1. јануара 2017. године примењује се Закон о комуналним делатностима који прописује да се поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета ЈЛС или наплатом накнаде од корисника комуналних услуга спроводи искључиво преко Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. До поверавања одређених делатности од стране јавног сектора долази услед недостатка средстава за финансирање јавних услуга и комуналне инфраструктуре, те је суштина увођења приватног сектора у ове делатности смањење фискалног притиска на локални буџет, убрзање инфраструктурних улагања, побољшање услуга, али и „подстицање раста друштвеног производа и бољег живота грађана“.⁹⁹

Интерес јавног сектора је да, у својству партнера који дефинише врсте и обим послова или услуга, пренесе на приватног партнера обављање послова пружања услуга, а интерес приватног сектора, као партнера, остваривање профита, уз обавезу квалитетног испуњавања уговорених обавеза. Финансијске ризике услед кретања на тржишту (цена нафте, цене на мало, курс динара...), прихвата приватни партнер и они се укључују у цену јавног превоза коју утврђује надлежни орган ЈЛС, на предлог надлежног органа за саобраћај.

Дефинисање модела организације тржишта услуга у ГППП и управљања на стратешком и тактичком нивоу је обавеза и одговорност ЈЛС. Утврђивање добијене вредности у односу на уложена средства (анализа оправданости, односно, утврђивање „вредности за новац“; енг. *value for money*)¹⁰⁰ је примена аналитичког поступка у оквиру кога се настоји квантитативним путем утврдити да ли је за пореске обвезнике од веће користи да се примени традиционални модел инвестирања у коме се јавно тело појављује у улози инвеститора, преузимајући све или претежан део ризика јавне инвестиције, или им се више исплати да набаве услугу од понуђача из приватног сектора, преносећи већину ризика на њега, када се ради о јавно-приватном партнерству. Поступак доделе јавног уговора треба да доведе до избора приватног партнера који ће остварење стандарда квалитета јавне услуге преузети уз најмање трошкове.

⁹⁸ Одлука о покретању поступка за поверавање обављања комуналне делатности градског и приградског превоза путника на територији Града Ниша, 2019. година, члан 3

⁹⁹ Стручни коментар – Коментар закона о допуни Закона о комуналним делатностима „Службени гласник РС“, бр. 88/2011

¹⁰⁰ Методологија за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*Value-for-money*) у ЈПП, Комисија за јавно приватно партнерство, Београд 2013



Према одредбама Закона о ЈПП, рок на који се закључује јавни уговор не може бити краћи од 5 нити дужи од 50 година, а одређује се на начин „који не ограничава тржишну утакмицу више него што је то потребно да се обезбеди амортизација улагања приватног партнера и разуман повраћај уложеног капитала, истовремено узимајући у обзир ризик који је повезан са комерцијалним коришћењем предмета уговора“.¹⁰¹

Програмско буџетирање – праћење ефикасности улагања у градски и приградски превоз путника

Значај организовања и финансирања ГППП у контролисаним условима, односно, када ЈЛС доноси стратешке одлуке, посебно долази до изражаја када је у питању трошење јавних средстава из буџета. Наиме, средства се планирају и прати се ефикасност њиховог трошења у оквиру Програма 7 – Градски и приградски превоз путника, али и за сва остала давања за превоз грађана и према другим законским основама: у оквиру Програма 9 и 10 – Основно, односно, средње образовање за превоз ђака; Програма 11 – Социјална и дечја заштита; Програма 15 – Опште услуге локалне самоуправе за превоз запослених.

Треба имати у виду и да се из буџета ЈЛС финансира и превоз грађана - повлашћених категорија. Наиме, ЈЛС може утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционисану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију, што је регулисано чланом 29. Закона о комуналним делатностима¹⁰².

Праћење ефикасности улагања из буџета ЈЛС у Програм 7 – Градски и приградски превоз путника, испитивали смо анализом планирања и извештавања у програмском делу Одлука о буџету субјеката ревизије и Годишњим извештајима о учинку програма у ревидираном периоду.

Наиме, Законом о буџетском систему Републике Србије предвиђено је да од 2015. године Србија пређе са линијског на програмско буџетирање. Програмски буџет омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње¹⁰³.

Програмско буџетирање представља буџетирање по програмској класификацији којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање циљева.

Чланом 78 Закона о буџетском систему прописан је поступак припреме, састављања и подношења завршних рачуна буџета локалне власти чији је саставни део и годишњи извештај о учинку програма за претходну годину. Праћење и извештавање о реализацији дугорочних и краткорочних циљева руководиоцима органа и одговорним лицима програма, пружа кључне информације о томе које активности се спроводе у складу са постављеним циљевима, на који начин да коригују спровођење активности или да изврше прераспodelу буџетских средстава у наредном периоду у циљу постизања бољих резултата¹⁰⁴.

Министарство финансија је уз Упутство за израду програмског буџета, дало предлог униформне листе циљева и индикатора по програмима и програмским активностима које

¹⁰¹ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, члан 18

¹⁰² Закон о комуналним делатностима: У том случају, јединица локалне самоуправе је дужна да вршиоцу комуналне делатности достави списак и податке корисника комуналних услуга, са укупно исказаним износом субвенција, до септембра текуће године за наредну годину, као и да надокнади субвенционисани део цене вршиоцу комуналне делатности, у периоду од 30 дана од дана извршења комуналне услуге (члан 29. став 2.)

¹⁰³ Упутство за израду програмског буџета, Министарство финансија, фебруар 2014. године (ажурирано 2019. године)

¹⁰⁴ Упутство за праћење извештаја о учинку, Министарство финансија, мај 2017. година



ЈЛС могу да помогну у праћењу напретка¹⁰⁵. У Прилогу 3 је пример добре праксе буџетирања у оквиру Програма 7 – Програмска активност ГППП у Граду Београду.

У наставку износимо анализе финансирања код субјеката ревизије, односно, планираних и реализованих средстава за ГППП у ревидираном периоду. Такође, испитивали смо у којој мери и на који начин су субјекти ревизије пратили ефикасност давања из буџета за програмску активност ГППП.

❖ Град Нови Сад

Град Нови Сад је административни центар АП Војводине. Према попису становника из 2011. године град Нови Сад има 341.625 становника и после Београда представља други град у Републици Србији по броју становника. Највеће је насеље које је обављање ГППП поверило искључиво јавном градском саобраћајном предузећу - ЈГСП „Нови Сад“. Такође је други град у Републици Србији по износу средстава издвојених из буџета града за ГППП.

Табела број 5: Преглед расхода из буџета за Програм 7 - Градски и приградски превоз путника из буџета Града Новог Сада

РБ	Програм	Назив	- у хиљадама динара -		
			2017	2018	2019
1.	7	Текуће субвенције јавном предузећу	200.000	350.000	430.000
2.	7	Капиталне субвенције јавном предузећу	107.634	111.481	1.143.702
I (1+2)	7	Укупно расходи из буџета Града	307.634	461.481	1.573.702
	7	Укупно за период од 2017. до 2019. године			2.342.817

За текуће и капиталне субвенције, ЈГСП „Нови Сад“ је у складу са чланом 61. Закона о јавним предузећима у ревидираном периоду достављало предлоге посебних програма коришћења средстава из буџета (текућих и капиталних субвенција) на шта је Градско веће давало сагласност, и то:

- текуће субвенције – за куповину горива,
- капиталне субвенције - за куповину нових аутобуса.

У наредној табели, приказан је преглед расхода за превоз грађана у оквиру других програма у буџету града.

Табела број 6: Преглед расхода за превоз грађана по осталим основама и програмима из буџета Града Новог Сада

РБ	Програм	Назив	-у хиљадама динара-		
			2017	2018	2019
1.	15	Опште услуге локалне самоуправе (Накнаде трошкова превоза за запослене)	38.706	42.560	43.789
I	15	Укупно извршено за период 2017-2019.			125.055
2.	8	Предшколско васпитање (Трансфери из буџета индиректним корисницима Предшколска установа)	61.718	77.192	73.902
3.	9	Основно образовање (Текући трансфери нивоу Републике)	121.142	129.657	132.970
4.	10	Средње образовање (Текући трансфери нивоу Републике)	71.611	76.184	78.766
5.	8,9,10	Укупно по основу превоза за предшколско, основно и средње образовање *	254.471	283.033	285.638
II	8,9,10	Укупно период 2017-2019 (2+3+4)			823.142
III	15,8,9,10	Укупно са различитих програма за превоз у периоду 2017-2019 (I+II)			948.197

¹⁰⁵ Упутство за израду програмског буџета, Министарство финансија, ажурирано 2019. године, Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за градове и општине у Републици Србији



*Напомена: Расходи превоза ученика, накнаде трошкова за запослене и накнаде у натура, који такође обухватају и међуградски превоз који обављају и други превозници, а не само ЈГСП „Нови Сад“.

Град Нови Сад прати ефикасност улагања у ГППП у оквиру Програма 7 - Организација саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре, Програмска активност 0701-0004 Јавни градски и приградски превоз путника. Програмска активност се спроводи ради задовољавања превозних потреба становника Града уз побољшање квалитета услуга превоза путника кроз редовност, информисаност путника, љубазност особља, изглед и стање возила, чистоће возила и израду реда вожње у складу са потребама корисника услуге превоза¹⁰⁶.

Спровођењем ове активности доприноси се унапређењу организације саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре у локалној самоуправи. Остваривање задатих циљева праћено је у периоду од 2017. до 2019. године у виду давања текућих и капиталних субвенција из буџета Града Новог Сада за набавку горива и аутобуса ЈГСП „Нови Сад“ Нови Сад.

У табеларном прегледу, приказан је степен остварења постављених циљева за развој ГППП, са индикаторима који прате остварење тих циљева, као и образложења одступања од циљне вредности.

Табела број 7: Извод из Извештаја о учинку ГУ Нови Сад за саобраћај и путеве за 2019. годину

Циљ 1: Смањење старосне структуре аутобуса уз одржавање оптималног броја возила на раду					
Показатељи учинка	Јединица мере	Базна година	Базна вред.	Циљана вред. у 2019.	Оств. вред. у 2019.
Назив: Број купљених нових аутобуса					
Коментар: Планирана набавка нових аутобуса је неопходна сваке године како би се смањила старосна структура аутобуса и омогућило несметано и квалитетно одвијање јавног превоза путника.					
Извор верификације: Извештај ЈГСП "Нови Сад"	ком	2018	7	21	21
Образложење одступања од циљне вредности: У првој половини 2019. године Предузеће је покренуло поступке набавке за 8 мини аутобуса и 13 соло аутобуса са погоном на ЦНГ. Реализација оба уговора је извршена у извештајном периоду, те није дошло до одступања реализације од плана.					
Назив: Број расходованих аутобуса					
Коментар: Расходавањем дотрајалих аутобуса смањује се просечна старост возног парка ЈГСП "Нови Сад"					
Извор верификације: Извештај ЈГСП "Нови Сад"	ком	2018	5	8	33
Образложење одступања од циљне вредности: У 2019. години расходовано је 33 аутобуса од којих је 8 зглобних и 25 соло аутобуса. Већа реализација од плана је резултат реализованих набавки аутобуса у 2019. години и започетих набавки које ће се реализовати у 2020. години из сопствених средстава Предузећа (30 аутобуса из кредита ЕБРД).					

¹⁰⁶ Извештај о учинку уз годишњи извештај за 2019. годину за ГУ Града Новог Сада за саобраћај и путеве



Циљ 2: Развијање мреже аутобуских линија на начин који ће омогућити задовољење потреба свих корисника услуга превоза					
Показатељи учинка	Јед. мере	Базна година	Базна вред.	Циљана вр.у 2019.	Оств. вред. у 2019.
Назив: Број пређених километара	км	2018	8.306.500	8.305.000	6.745.501
Коментар: Реализацијом планираног броја пређених километара омогућава се испуњавање планираног реда вожње, а тиме и потреба грађана Новог Сада					
Извор верификације: Извештај ЈГСП "Нови Сад"					
Образложење одступања од циљне вредности: ЈГСП "Нови Сад" Нови Сад је у 2019. години није остварило планирани број пређених километара због проблема са возним парком и недостатком возача.					

На овај начин, Град Нови Сад заједно са превозником – јавним предузећем, прати ефикасност улагања у програмску активност ГППП.

❖ Град Краљево

Крајем 2015. године покренут је стечајни поступак над дотадашњим јавним предузећем за превоз „Аутотранспорт“ ад Краљево. Како би обезбедио услугу ГППП Град Краљево је спровео поступак јавне набавке и закључио је Уговор са АТП „Вуловић транспорт“ доо коме је поверио пружање услуге линијског превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Краљева. Уговором је било регулисано да превозник остварује право на приходе од пружања услуге које наплати од корисника у виду аутобуске карте. С обзиром на то да трошкове линијског градског превоза није могуће покрити искључиво приходима од продаје услуге превоза крајњим корисницима уговором је било регулисано плаћање додатне накнаде превознику у виду субвенције за гориво. Износ субвенције за гориво, уговорен у поступку јавне набавке, износио је 59 динара са ПДВ по пређеном километру. Уговор је закључен на период од шест месеци и продужавао се до закључења новог уговора. Просечна месечна километража превозника износи око 180.000 километара, а годишњи трошкови субвенције износе око 125 милиона динара.

Изменама Закона о комуналним делатностима од 23.12.2016. године, прописано је да се од 1. јануара 2017. године поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета ЈЛС или наплатом накнаде од корисника комуналних услуга спроводи искључиво преко Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Као што смо навели у налазу 2.2, Град Краљево и група приватних превозника, закључили су 2019. године Јавни уговор о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева, који је у примени од 1.1.2020. године. У циљу сагледавања стања у ГППП по закључењу Јавног уговора, анализама смо обухватили и период од јануара до јуна 2020. године.

Град Краљево је у периоду од 2017. године до 2020. године у Одлуци о буџету расходе за функционисање ГППП планирао у оквиру Програма 7 - Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура – Програмска активност Јавни градски и приградски превоз путника. У наредној табели је дат преглед планираних и извршених расхода на основу података из Одлука о буџету и Одлука о завршном рачуну буџета Града Краљева за период од 2017. до 2020. године.



Табела број 8: Преглед планираних и извршених расхода на Програму 7 - Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура, Програмска активност - Јавни градски и приградски превоз путника у периоду од 2017. до 2020. године у Граду Краљеву

Назив одлуке/година	2017.	2018.	2019.	2020.
Одлука о буџету Града Краљева	65.000	70.000	70.000	100.000
Одлука о изменама и допунама одлуке о буџету Града Краљева	125.000	125.000	135.000	100.000
Увећање у % након ребаланса у односу на основну одлуку о буџету	92%	79%	93%	0%
Ребаланс са реалокацијом	125.000	138.000	135.000	-
Увећање у % након ребаланса са реалокацијом у односу на основну одлуку о буџету	92%	97%	93%	-
Одлука о завршном рачуну буџета Града Краљева	125.000	126.000	133.000	-

Из прегледа се може закључити да је у периоду од 2017. до 2020. године Град Краљево планирао средства за ГППП која је у току године, након ребаланса, увећавао и до 97%. Као појашњење значајног увећавања износа за финансирање ГППП ребалансима, одговорна лица Града Краљева су навела да је разлог спора процедура добијања сагласности од стране Комисије за јавно-приватно партнерство (трајала је 2,5 године), па је морало доћи до ребаланса и издвајања додатних средстава. У Прилогу број 4 је хронолошки преглед поступка поверавања ГППП и улазак у јавно-приватно партнерство.

Осим за ГППП, у оквиру других програма, односно програмских активности планирана су и извршена средства за превоз других категорија лица, као на пример превоз запослених и ученика основних и средњих школа, превоз најугроженијих категорија грађана и других. У наставку приказујемо преглед укупно извршених расхода на име ГППП и превоза са других програма који је доставило Одељење за привреду и финансије Града Краљева.

Табела број 9: Преглед укупно извршених расхода за јавни градски и приградски превоз Града Краљева за период јануар 2017. – јун 2020. године - у хиљадама динара -

Програм/категорије корисника	2017. година	2018. година	2019. година	јануар – јун 2020. године
Јавни градски и приградски превоз	125.000	126.094	133.081*	32.614
Превоз повлашћених категорија	21.009	21.226	28.217	9.885
Превоз ученика (основно образовање)	43.227	43.299	40.762	12.150
Превоз наставника (основно и средње образовање)	1.772	1.599	1.306	423
Превоз запослених за све буџетске кориснике	910	819	697	202
Укупно	191.918	193.037	204.063	55.274

Напомена: *у износ од 133.081 хиљада динара садржан је и износ од 20.000 хиљада динара који се односи на наменски трансфер другог нивоа власти који је добијен на основу Закључка Владе¹⁰⁷. Средства су уплаћена превознику „Вуловић транспорт“ доо Крагујевац – Услуге по уговору

Истичемо да је децембра 2017. године Државна ревизорска институција издала Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Града Краљева за 2016. годину. У поступку ревизије утврђено је да је Град Краљево преузео обавезе без поштовања одредби Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и то за услугу превоза путника у градском и приградском

¹⁰⁷ Закључак Владе 05 Број: 401-12615/2018 од 21.12.20018. године



саобраћају. Одговорним лицима је дата препорука да расходе за услугу превоза путника у ГППП врше у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Такође, Државна ревизорска институција је издала Извештај о ревизији одазивног извештаја Града Краљева - наведене су мере исправљања и то да је донето решење о формирању Стручног тима за припрему Пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије за потребе доделе уговора и пружање услуга ГППП на територији Града Краљева.

Како се наводи у Студији оправданости концесије градски и приградски линијски превоз путника, с обзиром да делатност ГППП није профитабилна и како у случају концесије за јавне услуге не постоји обавеза пребацивања целокупног ризика на приватног партнера, односно како постоји могућност поделе ризика између приватног и јавног партнера, долази се до закључка да је концесија за јавну услугу једини изводљив модалитет Пројекта ЛПП са елементом концесије. Концесија би се огледала у праву превозника на приходе од продаје аутобуских карата а подела ризика би се огледала у праву превозника да од наручиоца прима накнаду којом би био покривен део трошкова од обављања делатности - уобичајено као субвенција за гориво.

Финансијски ефекти концесије на буџет ЈЛС довели би до умањења трошкова субвенције која се исплаћује по пређеном километру, и који су износили око 125 милиона динара. Током анализе и процене трошкова приватног партнера, Стручни тим је закључио да се трошкови приватног партнера односно превозника могу поделити на капиталне трошкове (улагања у основна средства односно набавка аутобуса и минибусева) и оперативне трошкове (плате запослених, трошкови одржавања возила, трошкови горива, регистрације и осигурања...). Приватни партнер/превозник остварује приходе по два основа: од продаје карата и субвенција за гориво. Како се приходима од продаје покрива свега око 66% укупних трошкова потребно је превознику исплатити и додатну накнаду којом би се обезбедила покривеност трошкова и разумна зарада. Накнада би се исплаћивала у виду субвенције за гориво и износила би 36 динара по пређеном километру. Стручни тим је на седници донео одлуку о повећању ове цене за 10%, односно, промени тарифе на 40 динара по пређеном километру без ПДВ.

Јавни уговор је закључен новембра 2019. године у вредности од 92.806.384 динара на годишњем нивоу. Период трајања уговора је 10 година. Према анализама из студије овај период је оптималан, имајући у виду период потребан за повраћај улагања приватног партнера и потребу да се кроз смањење субвенција за превозника обезбеде уштеде у буџету Града Краљева.

Концесионим актом је утврђено да ће се реализацијом овог пројекта постићи уштеда у буџету ЈЛС у износу од најмање 40 милиона динара на годишњем нивоу. У периоду до закључивања јавног уговора Град Краљево је субвенције по пређеном километру плаћао 59,00 динара са ПДВ. Закључивањем јавног уговора Град Краљево ће субвенције по пређеном километру плаћати у износу од 44,00 динара са ПДВ, тако да је процена градских власти да ће се на овај начин, за десетогодишњи период на колико је закључен јавни уговор, остварити уштеда у буџету за више од 300 милиона динара.

Сходно извршеним расходима у периоду јануар-јун 2020. године у износу од 32,6 милиона динара (табела 9), претпоставка је да ће се у редовним околностима остварити планирана уштеда наведена у Студији оправданости.

У складу са Законом о буџетском систему у Одлукама о буџету Града Краљева расходи и издаци су планирани по програмима односно програмским активностима.

Међутим, иако се у оквиру Програма 7 - Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура планирају расходи и издаци за програмску активност 0004 – Јавни градски и приградски превоз путника, Град Краљево у ревидираном периоду у оквиру Одлука о



буџету, није поставио циљеве програма односно програмских активности, као ни мере учинка – индикаторе за праћење остварења циљева.

Такође, Одлука о завршном рачуну Града Краљева не садржи Годишњи извештај о учинку програма са додатним напоменама, објашњењима и образложењима, што није у складу са чланом 79. Закона о буџетском систему.

Када није успостављено програмско буџетирање којим се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање циљева, као ни извештавање о учинку програма односно програмских активности, трошење јавних средстава није транспарентно, а ЈЛС не може да оцени ефикасност улагања, између осталог, ни у ГППП. Из тих разлога, постоји ризик да се комунална делатност ГППП неће развијати, нити унапређивати.

Препорука 8: *Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету.* (Приоритет 2)

❖ Град Пожаревац

Иако Град Пожаревац у ревидираном периоду није организовао ГППП, имао је расходе из буџета за превоз грађана по другим законским основама (Закон о раду, Закон о основном образовању, Закон о социјалној заштити, итд.).

У наставку приказујемо преглед расхода из буџета по наведеним основама у упоредној табели са Градом Лозницом, који је организовао ГППП за разлику од Града Пожаревца. У прегледу је дат пример расхода за превоз ученика основног образовања, где видимо да су расходи за превоз у контролисаним условима, значајно мањи за приближно исти број ученика. Такође, за превоз ученика средњих школа, Град Лозница је јавним уговором обавезао превозника да обезбеди комерцијални попуст у висини од 40% цене превозне карте, који превозник покрива из прихода од наплате карата, док је Град Пожаревац за исту намену субвенционисао трошкове превоза у висини од 30% - из буџета града.

Табела број 10: Упоредни преглед расхода за превоз у Граду Пожаревцу и Граду Лозници у периоду од 2017. до 2019. године

- у хиљадама динара -

Расходи за превоз	Град Пожаревац	Град Лозница
Градски и приградски превоз	1.512*	-
Превоз запослених (основно и средње образовање и остали корисници)	149.521	98.779
Основно образовање - превоз ученика	97.623	74.227
Број ученика основних школа у 2018. години	6.136	5.985
Средње образовање –превоз ученика по Одлукама ЈЛС	15.162	-
Превоз - социјална заштита	5.222	55.295

Извор података: Аналитички сервис Републичког секретаријата за јавне политике Владе Републике Србије <https://rsjp.gov.rs/sr/analiticki-servis/>; Град Пожаревац, Град Лозница

*Напомена: Расход се не односи на организацију и функционисање ГППП, већ за израду студије превозних захтева – возњи и дефинисање потребног броја такси возила

Одлуком о буџету Града Пожаревца за 2017. годину планирана су средства у оквиру Програма 7 - Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура - Програмска активност Јавни градски и приградски превоз путника и задат је циљ: максимална могућа покривеност корисника и територије услугама јавног превоза за који је дат индикатор: проценат покривености грађана услугом јавног превоза (број грађана који живе у насељима где постоји организован јавни превоз у односу на укупан број грађана у граду).



Међутим, средства нису планирана у циљу адекватне организације ГППП, већ у сврху: Израда студије превозних захтева – возњи и дефинисање потребног броја такси возила за Град Пожаревац, а као извор верификације дат је број такси возила и број возњи на годишњем нивоу.

Град Пожаревац, у 2018. години и 2019. години, није планирао средства за ГППП. Треба поменути да је у 2018. и 2019. години, у оквиру Програма 15 – Опште услуге локалне самоуправе ПА – Функционисање локалних самоуправа и градских општина, извршена капитална инвестиција: Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији града Пожареваца и то: у износу од 2.112 хиљада динара 2018. године и 3.168 хиљада динара 2019. године. У актуелној, 2020. години, Град Пожаревац није Одлуком о буџету планирао средства за ПА – 0701 – 0004 Јавни градски и приградски превоз. Међутим, у оквиру других Програма, односно програмских активности планирана, у периоду од 2017. до 2019. године су и извршена средства за превоз других категорија лица, као на пример превоз ученика основних и средњих школа, превоз најугроженијих категорија грађана, али и превоз запослених лица и других.

У ревидираном периоду, град је уз Одлуке о буџету за све три године планирао програме и програмске активности са циљаним вредностима и извештавао о учинцима праћењем одговарајућих индикатора.

Дајемо пример планирања и извештавања о постигнутим циљевима путем индикатора на другим програмима (основно и средње образовање, социјална и дечја заштита итд.), путем којих Град Пожаревац прати ефикасност улагања у превоз грађана кроз програмски буџет, што је приказано у следећој табели:

Табела број 11: Извод из програмског дела Одлуке о буџету за 2018. годину Града Пожареваца

Програм 9. Основно образовање и васпитање - превоз	
Циљ	Унапређење квалитета образовања и васпитања у основним школама
Назив индикатора	Број талентоване деце подржане од стране града/општине у односу на укупан број деце у школама
Извор верификације	Решење о додели награда и информација о броју уписаних ученика
Програм 11. Социјална и дечја заштита - превоз	
Циљ	Унапређење заштите сиромашних
Назив индикатора	Број грађана - корисника субвенција (нпр. услуга превоза) у односу на укупан број грађана
Извор верификације	Решења о признавању права на субвенционисану цену комуналне услуге и оверен списак корисника надлежне службе

У 2020. години Град Пожаревац је покренуо поступак поверавања обављања комуналне делатности ГППП. У Прилогу 5, дајемо хронолошки преглед предузетих активности.

Сходно горе наведеном, процена је да ће град Пожаревац по окончању поступка поверавања обављања комуналне делатности, успоставити праћење ефикасности улагања у програмску активност ГППП путем одговарајућих индикатора у програмском буџету.

Препорука 9: Препоручујемо одговорним лицима Града Пожареваца да по окончању поступка поверавања обављања комуналне делатности, ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету. (Приоритет 3)



Налаз 2.4. Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине

Јединица локалне самоуправе дужна је да се у поступку поверавања обављања комуналних делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине (Закон о комуналним делатностима, члан 6). С тим у вези, ефекат улагања у ГППП на заштиту животне средине, огледа се и у праћењу кроз програмски буџет, што је приказано на примеру добре праксе у Граду Београду.

Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије, нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине, кроз програмско буџетирање и праћење учинака. Иако су разматрале и аспект животне средине приликом планирања (набавка возила са минималним негативним утицајем на животну средину, односно, захтевани услови у поступку поверавања обављања ГППП), оне нису успоставиле праћење ефеката тих улагања на заштиту животне средине кроз програмски буџет.

Последица је да јединице локалне самоуправе не могу ефикасно да спроведу планирање будућих улагања у ГППП које би имало минималан негативни утицај на животну средину (смањење просечне старости возила, набавка возила са еколошки прихватљивим погоном и друго).

Једно од значајних начела везано за јавни превоз јесте и начело заштите животне средине које обухвата: начело интегралности, начело превенције и предосторжности, очувања природних вредности, одрживог развоја, начело одговорности загађивача и друго.

Подсећамо да је и један од циљева Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године (о којој је било речи у налазу 1.1.) и смањење негативног утицаја транспорта на животну средину, у складу са принципима одрживог развоја.

Јавни превоз има повољан утицај на животну средину јер утиче на смањење броја путничких аутомобила у саобраћају и на тај начин се смањује емисија штетних гасова. Подизање квалитета услуге јавног превоза доприноси порасту корисника у категорији лица са нижим и средњим примањима. Наиме, наведена лица ће користити услугу јавног превоза као економичније средство превоза него коришћење сопствених путничких аутомобила. Ова лица, иначе располажу возилима старије производње која су неефикасна када је у питању емисија штетних гасова што доводи до закључка да подизање квалитета јавног превоза има директан утицај на смањење емисије штетних гасова.¹⁰⁸

Истраживање у предстудији показује да је просечна старост аутобуса који су саобраћали у градском и приградском превозу у Србији у периоду од 2017. до 2019. године, преко 12 година (80% укупног CO₂ у саобраћају емитују аутомобили старији од 5 година), а чак преко 70% аутобуса има Еуро 4 моторе или старије, док је број аутобуса који користе обновљиве изворе енергије занемарљив.

У наставку дајемо пример индикатора путем којих се може пратити квалитет ГППП у односу на уложена средства, са аспекта утицаја на животну средину и доступност јавног превоза.

¹⁰⁸ Студија оправданости концесије Града Краљева, август 2017

*Илустративни пример број 5***Град Београд**

Град Београд, односно Секретаријат за јавни превоз, утицај улагања у ГППП на животну средину, прати у делу програмског буџета који се односи на Програмску активност Градски и приградски превоз путника - Циљ 3: Ефикасно и рационално спровођење јавног превоза и минималан негативан утицај на животну средину, који постиже праћењем следећих индикатора са задатим циљаним вредностима:

- Просечан број превезених путника на дневном нивоу у јавном превозу у току године
- Процент возила која користе обновљиве изворе изражено у процентима
- Процент аутобуса у возном парку који имају ЕУРО4 моторе (производили су се од 2005 - 2008 године) или старији од тога изражено у процентима
- Процент нових возила са видео надзором (индикатор је усмерен ка повећању родне равноправности - бољој заштити жена у возилима јавног превоза)

Такође, градови приликом набавке услуге ГППП узимају у обзир и мере које промовишу доступност за све кориснике ГППП.

*Илустративни пример број 6***Мере које промовишу доступност за све кориснике саобраћајног система
(у смислу приступачности)**

У конкурсним документацијама, у оквиру набавке услуге превоза путника на територији Града Београда и Града Ниша, предвиђено је да се рангирање понуда врши и према броју бодова додељених, између осталог, по основу висине пода возила - нископодни аутобуси, као и возилима са рампом за улаз особа са смањеном мобилношћу.

Испитивали смо да ли и у којој мери субјекти ревизије приликом планирања узимају у обзир и утицај ГППП на животну средину, односно, доступност јавног превоза свим корисницима ГППП, као и да ли оцењују учинак у том погледу.

❖ Град Нови Сад

У оквиру стратешког акта Смарт план, у поглављу 6. - дефинисање циљева, извршено је дефинисање стратешких и посебних циљева за све области саобраћајног система Новог Сада. Међу средњорочним циљевима (до 2027. године), наведени су и следећи:

- Континуирано повећавати удео возила са агрегатима који су еколошки прихватљиви (Еуро 6, компримовани природни гас, електро-погон) и
- Припремити јавног превозника за прелазак на возила са електро погоном.

Просечна старост возног парка ЈГСП „Нови Сад“ у ГППП у периоду од 2017. до 2019. године је износила 13,2 године. У наведеном периоду, укупно 73,5% аутобуса је имало Еуро4 или старије моторе. С обзиром да ЈГСП „Нови Сад“ није у могућности да обезбеди приходе којима би се поред покривања трошкова пословања, обезбедила и средства за набавку аутобуса, то оснивач - Град Нови Сад улаже у обнову возног парка путем капиталних субвенција предузећу.

Град Нови Сад прати остварење циља преко индикатора о старости возног парка у циљу смањења старосне структуре аутобуса уз одржавање оптималног броја на раду.



Такође, поред доношења Програма за заштиту животне средине Град Нови Сад је предузео и конкретне мере, те је Градско веће Града Новог Сада Закључком из јануара 2020. године, препоручило свим јавним и јавно комуналним предузећима и установама чији је оснивач Град Нови Сад да у поступку набавке моторних возила и радних машина предност дају возилима и радним машинама које мање загађују животну средину, односно возилима и машинама које користе алтернативна горива и возила са алтернативним погоном.



Извор: civinet.eu

Када се говори о доступности услуга ГППП свим корисницима, утврдили смо да је Град Нови Сад конкурсном документацијом у поступку јавне набавке аутобуса, уз нископодне аутобусе са погоном на компримовани природни гас, захтевао и да у предњем делу аутобуса треба да се уграде једноипоседи „мајка-дете“, као и место за смештај колица за лица са посебним потребама.

Иако Град Нови Сад разматра и аспект животне средине и доступност свим корисницима и у том смислу планира набавку возила са минималним негативним утицајем на животну средину, није успоставио праћење ефикасности тих улагања кроз програмски буџет. Последица тога је да се утицај улагања у ГППП на животну средину не може пратити, нити се могу на основу тога одредити приоритети у наредном периоду.

Препорука 10: Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада да приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине. (Приоритет 2)

❖ Град Краљево

У поступку ревизије утврђено је да је Град Краљево заштити животне средине посветио значајну пажњу имајући у виду да је најпре кроз Студију оправданости концесије вршена анализа утицаја старости возила на животну средину. Након тога као услов за учешће на конкурс дефинисано је која возила могу поднети понуду (минимални захтев по питању емисије штетних гасова за возила је Еуро 4, с тим да најмање 50% возила мора да поседује Еуро 5 норму), а код критеријума за избор најповољније понуде емисија штетних гасова возила и година производње возила учествују са 50 бодова. Такође, Студија оправданости наводи да возила са Еуро 6 стандардом неће бити услов али ће се фаворизовати кроз елементе критеријума за доделу уговора.

Наиме, Студија оправданости концесије Града Краљева, у делу под насловом „Утицај на животну средину, услове рада, заштиту природе и културних добара“ се бави питањем утицаја ГППП на животну средину. Студија предвиђа да ће се условима тендера прописати минимална старост возила током целокупног периода пружања услуга. Предвиђено је да старост возила не би требало да буде већа од 15 година. На овај начин обезбедио би се адекватан квалитет услуге за крајње кориснике и обезбедило би се учешће новијих аутобуса, са бољим карактеристикама када је у питању емисија штетних гасова. Такође, замена возила која не испуњавају услове из уговора (старија од 15 година) била би могућа само возилима која испуњавају стандарде Еуро 5 или новије. Критеријум за доделу уговора биће економски најповољнија понуда, где ће се кроз елементе критеријума вредновати и финансијски и технички аспекти понуде односно износ субвенције и квалитет понуђених аутобуса.

Иако је Град Краљево посвећивао значајну пажњу заштити животне средине, а имајући у виду да је поверио обављање ГППП приватним партнерима уз услове који се односе на заштиту животне средине, није пратио ефикасност улагања у ГППП у том смислу, зато што није вршио планирање путем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету.



Последица тога је да се утицај улагања у ГППП на животну средину не може пратити, нити се могу на основу тога одредити приоритети у наредном периоду.

Препорука 11: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине. (Приоритет 2)

❖ Град Пожаревац

Иако Град Пожаревац није дугорочно уредио стратешки правац, нити је обезбедио услове за обављање градског и приградског превоза путника, Скупштина Града је 2012. године усвојила Програм заштите животне средине, за период до 2022. године, којим су постављени приоритети, проблеми, стратешки и специфични циљеви у вези са: смањењем загађења ваздуха узрокованог саобраћајем, израдом стратегије развоја саобраћаја, повећањем употребе алтернативних видова превоза грађана и слично.

Програмом заштите животне средине, у Прилогу 8.3. Листа индикатора, индикатор Моторна возила, дата је кључна порука да је с обзиром на неминовни пораст броја свих врста друмских моторних возила, неопходно тражити решења за усклађивање њиховог коришћења са све строжијим захтевима за очување животне средине. У том смислу, дата је препорука да је потребно, између осталог, смањити застарелост и техничку неисправност возила, стимулисати коришћење гаса и других алтернативних горива, смањити орјентацију на друмски саобраћај, повећати заступљеност јавног превоза и обновити возни парк саобраћајних предузећа и друго.

Како се наводи у Предлогу Пројекта јавно-приватног партнерства за поверавање комуналне делатности градског и приградског превоза на територији Града Пожаревца, на који је Комисија дала позитивно мишљење и који је усвојила Скупштина Града Пожаревца у мају 2020. године, идеја је да се реализацијом овог пројекта обнови возни парк и да се обезбеди очекивани комфор путницима. Такође, неопходно је обезбедити техничку поузданост возила, смањити трошкове експлоатације и смањити емисију CO₂.

Такође, када говоримо о потребним условима за несметано кретање лица са посебним потребама, истим Предлогом Пројекта је истакнуто да је посебно важно да, приликом набавке нових возила, сва возила имају омогућен приступ особама са посебним потребама или инвалидитетом. У том смислу, приватни партнер се обавезује да примени сва неопходна и расположива средства како би олакшао и омогућио приступ и коришћење услуге превоза особама са смањеном мобилношћу и инвалидитетом, уз најбоље могуће услове безбедности. Такође, сва нова возила морају имати најмање једно место резервисано за инвалиде.

У Предлогу Пројекта истичу да се у земљама Европске уније од 2010. године примењује Директива 33/2009 која се односи на промовисање енергетски ефикасних и еколошки чистих возила у друмском транспорту која се користе у јавном сектору, као што су аутобуси за јавни превоз. Директива дефинише стратегију смањења емисије угљен монооксида за 20% до 2020. године, у поређењу са 1990. годином, као и еколошке и енергетске критеријуме код набавке нових возила. На основу тога, у Предлогу се наглашава да су спроведена бројна истраживања и дошло се до закључка да један аутобус са Еуро 0 стандардом загађује исто као и 20 аутобуса са Еуро 4 стандардом, док је са возилима на компримовани природни гас загађење значајно мање.

Када говоримо о сегменту минималног утицаја обављања ГППП на животну средину, у оквиру додатних услова - техничког капацитета, Конкурсном документацијом за поверавање комуналне делатности ГППП на територији Града Пожаревца приватном партнеру у 2020. години предвиђено је да понуђач мора да располаже са најмање 25 возила са погоном на компримовани природни гас, која нису старија од 9 година за вршење ГППП. Такође, захтев конкурсне документације је да возила морају да имају капацитет од најмање 35 места за седење, најмање 35 места за стајање и једно инвалидско место.



У том смислу, предвиђено је да ће приватни партнер најкасније у осмој години, од дана закључења уговора, обновити возни парк тако да у том моменту сва возила буду старости од највише девет година, а који ће се састојати од возила која имају погон на компримовани природни гас. Како се наводи у конкурсној документацији, обавеза извршиоца је, између осталог и капитално инвестирање у процењеној вредности од 690 милиона динара, које се односи на занављање возног парка.

Конкурсном документацијом је као критеријум за избор најповољније понуде дата економски најповољнија понуда, а један од елемената критеријума је еколошка предност, заштита животне средине и економичност - декларисана просечна потрошња возила на 100 км - максималан број пондера 30. Такође, техничком спецификацијом, као обавеза приватног партнера (вршиоца) дато је да је дужан да примени сва неопходна средства како би олакшао и омогућио приступ и коришћење услуге превоза особама са смањеном мобилношћу и инвалидитетом, уз најбоље могуће услове безбедности - возила морају имати најмање једно место резервисано за инвалиде.

Град Пожаревац није пратио ефикасност улагања у ГППП у смислу утицаја на животну средину зато што није планирао средства за Програм 7 – Програмску активност Градски и приградски превоз путника, нити је поставио циљеве и индикаторе у програмском делу Одлуке о буџету. Међутим, имајући у виду наведене захтеве у конкурсној документацији за избор превозника, а по окончању поступка поверавања, очекивано је да град прати и ефикасност улагања у ГППП и његов утицај на животну средину.

Препорука 12: Препоручујемо одговорним лицима Града Пожаревца да приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине. (Приоритет 3)

Налаз 2.5. Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису вршиле надзор над обављањем градског и приградског превоза путника у мери која обезбеђује развој и унапређење квалитета услуге

С обзиром да је ГППП комунална делатност коју регулише Закон о комуналним делатностима, али и врста домаћег линијског превоза путника, коју регулише Закон о превозу путника у друмском саобраћају, надзор над обављањем ГППП има и републички и локални ниво, свако у својој надлежности.

Јединице локалне самоуправе у складу са Законом о комуналним делатностима (члан 32), врше надзор над радом вршилаца комуналне делатности ГППП. Такође, у вршењу послова инспекцијског надзора, овлашћено лице општинске, односно градске управе надлежне за послове саобраћаја има дужности и овлашћења прописане Законом о превозу путника у друмском саобраћају (чланови 147 – 149), као на пример: преглед аутобуса, контрола прописане документације за аутобусе, контрола регистрованих редова вожње, превозних исправа корисника превоза, отклањање недостатака у погледу придржавања важећег реда вожње. Надзор над реализацијом јавних уговора када је јавни партнер ЈЛС или друго јавно тело те локалне самоуправе, врши орган ЈЛС надлежан за послове финансија.

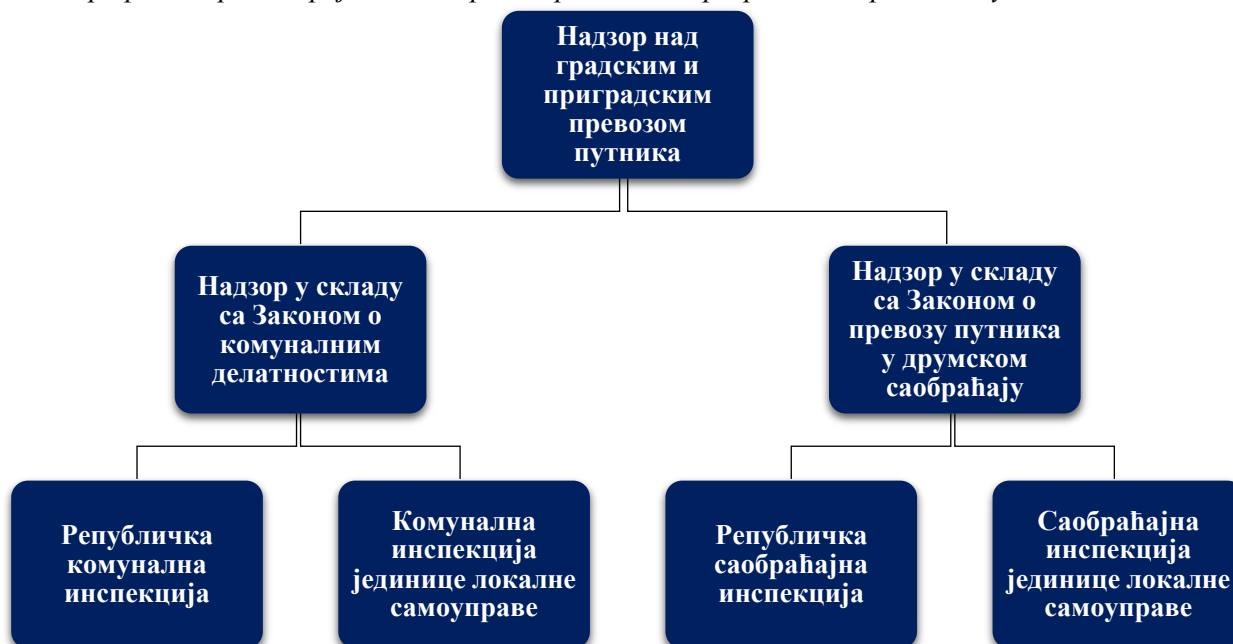
Градови Нови Сад и Краљево нису планирали и спроводили редован надзор над обављањем ове комуналне делатности, нити је Граду Краљево превозник достављао месечне и шестомесечни извештај о реализацији услуге превоза од почетка примене Јавног уговора. У Граду Пожаревцу, иако је актима уређен надзор над обављањем комуналне делатности ГППП, он није вршен, с обзиром да обављање комуналне делатности није поверено, односно, ЈЛС није организовала његово обављање и развој.

Недостатак вршења надзора над обављањем ГППП, односно, над реализацијом јавног уговора са превозником, ствара ризик да ће пружена услуга ГППП бити неодговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и немогућност његовог унапређења и развоја.



Поделу надлежности у надзору над обављањем ГППП, приказујемо на следећем графичком приказу:

Графички приказ број 9 : Надзор над градским и приградским превозом путника



Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре преко републичких комуналних инспектора врши надзор над спровођењем одредби Закона о комуналним делатностима и републичких прописа донетих на основу закона. У вршењу инспекцијског надзора, републички комунални инспектор је овлашћен да наложи решењем рок у коме је ЈЛС у обавези да обезбеди одговарајуће обављање комуналне делатности уколико се на подручју ЈЛС комунална делатност не обавља у складу са прописом.

Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о комуналним делатностима и републичких прописа донетих на основу овог закона, као и прописа ЈЛС донетих на основу овог закона врши ЈЛС, преко општинских, односно градских комуналних инспектора. У складу са Законом о комуналним делатностима, надзор над радом вршилаца комуналне делатности врши ЈЛС.

Такође, сходно члану 146. Закона о превозу путника у друмском саобраћају инспекцијски надзор над применом овог закона, прописа донетих на основу овог закона и потврђених међународних споразума врши Министарство преко републичког инспектора за друмски саобраћај (детаљно у члановима 147, 148 и 149).

У вршењу послова инспекцијског надзора, овлашћено лице општинске, односно градске управе надлежне за послове саобраћаја има дужности и овлашћења прописане Законом о превозу путника у друмском саобраћају, као на пример: преглед аутобуса, контрола прописане документације за аутобусе, контролише регистроване редове возње на основу којих се обавља домаћи линијски превоз, контролише превозне исправе корисника превоза, наређује отклањање недостатака у погледу придржавања важећег реда возње, и друго.



Надзор над обављањем градског и приградског превоза путника на републичком нивоу - мере и активности републичке инспекције

У периоду од 2017. до 2019. године, Републичка комунална инспекција¹⁰⁹ је давала налоге ЈЛС, да у складу са чланом 13. Закона о комуналним делатностима, донесу одлуке којима се прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне услуге на својој територији за оне комуналне делатности које се не обављају на територији ЈЛС или се обављају али ЈЛС не поседује општи акт, односно одлуку. У том смислу, у 23 општине републички комунални инспектори наложили су доношење општег акта, односно одлуке којом се прописује начин обављања комуналне делатности ГППП, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца ове комуналне делатности. Сектор за инспекцијски надзор је утврдио да 18 ЈЛС нема општи акт, односно одлуку. Треба поменути да је одговорно лице Сектора за инспекцијски надзор у току спровођења ревизије, наложило ванредни надзор ЈЛС - једног од субјеката ревизије (детаљније у одељку V Мере предузете у току ревизије).

Током 2019. и 2020. године, најпре кроз саветодавне посете, а затим и у поступку редовног инспекцијског надзора, у случајевима када није поступљено у складу са препорукама о отклањању пропуста и недостатака уочених током саветодавне посете, налагано је градовима и општинама да у своје одлуке имплементирају одредбе Уредбе о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности¹¹⁰ за ГППП у делу који се односи на превоз путничким бродом, скелом и чамцем у привредне сврхе, уколико се у ЈЛС одвија овакав вид ГППП или постоји могућност за обављање овог дела комуналне делатности.

У достављеној Информацији, одговорна лица МГСИ истичу да се Годишњим планом инспекцијског надзора Одсека за инспекцијске послове у области комуналних делатности у 2020. години планира инспекцијски надзор над ЈЛС код којих је процењен критичан ниво ризика и то два пута годишње. Уз то, у наредном периоду, планирано је да се од свих градова и општина затражи извештај о самопровери и самопроцени ризика. Такође, републичка инспекција за друмски саобраћај има циљ да у наредних пет година успостави и затвори циклус надзора у складу са надлежностима над свим субјектима у Републици Србији, чиме ће се допринети унапређењу пословног амбијента и уређености саобраћајног тржишта, а приоритети надзора су одређени проценом нивоа ризика¹¹¹.

Због недостатка транспортних капацитета али и неадекватног функционисања постојећег ГППП појавио се одређени број нелегалних превозника који обављају превоз путника чинећи нелојалну конкуренцију и тиме негативно утичу на рад вршилаца комуналних делатности. Из тих разлога, у периоду од 2017. до 2019. године инспектори Одељења за инспекцијске послове друмског саобраћаја, организовали су и учествовали у акцијама на сузбијању нелегалног превоза путника на целој територији Републике Србије. У континуираним заједничким акцијама са градским, односно општинским инспекторима, акценат је био на контроли превоза путника у друмском саобраћају.

У већини ЈЛС инспектори за друмски саобраћај имају овлашћења дата и другим законима, односно врше надзор из више области инспекцијског надзора. У таквим случајевима, инспектори само део свог радног времена користе за вршење инспекцијског надзора из области ГППП.

¹⁰⁹ Информација у вези вршења инспекцијског надзора - Сектор за инспекцијски надзор- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

¹¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 13/18 и 66/18 и 51/19

¹¹¹ Информација у вези вршења инспекцијског надзора-Сектор за инспекцијски надзор- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре



Надзор над обављањем градског и приградског превоза на нивоу локалне самоуправе

❖ Град Нови Сад

У оквиру Градске управе за инспекцијске послове Града Новог Сада образован је Сектор инспекције за саобраћај и путеве, где су формирана два одсека: Одсек за контролу путева и Одсек за контролу саобраћаја и контролу обале и воденог простора.

У складу са Одлуком о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада (чланом 48. и 49.) и важећим правним актима Градска управа за инспекцијске послове преко својих инспектора за јавни превоз врши надзор и контролу превозника. Према Одлуци о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада¹¹², саобраћајни инспектор је дужан да контролише:

- 1) изглед и обележавање возила, чистоћу, уредност, исправност расвете, подова и зглобне платрформе у возилу;
- 2) исправност врата у возилу;
- 3) примену реда вожње;
- 4) одржавање, означавање и коришћење стајалишта;
- 5) рад возног особља и понашање путника.

Сектор инспекције за саобраћај и путеве, између осталог, у опису послова има и надзор над обављањем ГППП у локалном превозу и то: линијски, ванлинијски и ауто такси превозу путника. Саобраћајна инспекција ГУ за инспекцијске послове Града Новог Сада је, према достављеној информацији у току спровођења ревизије, у оквиру својих надлежности, обавила 18 превентивно-саветодавних инспекцијских надзора над радом и пословањем ЈГСП „Нови Сад“. У годишњим плановима саобраћајне инспекције у периоду од 2017. до 2019. године¹¹³, у плану рада у одсеку за контролу друмског саобраћаја као и контролу обале и воденог простора, утврдили смо се да је фокус инспекцијског надзора био на такси превозу (сузбијању нелегалних превозника) са индикатором „утврђени број нелегалних превоза“. Затим, планирана је контрола непрописно паркираних моторних возила, контрола обале и воденог простора. Међутим, контрола превозника, односно, комуналне делатности ГППП није планирана.

У поступку ревизије, увидом у Извештаје о раду и показатељима делотворности инспекцијског надзора у ревидираном периоду, који је сачинило ГУ за инспекцијске послове - Сектор инспекције за саобраћај и путеве, утврдили смо, између осталог, да су спровођене активности ради спречавања поступања и активности нерегистрованих такси превозника.

Према наводима одговорних лица, с обзиром да у наведеном периоду није било пријава нити притужби грађана у вези са поштовањем реда вожње од стране градског превозника ЈГСП „Нови Сад“, нису спровођене контроле поштовања реда вожње. Истакли су да због повећаног обима посла везано за такси превоз путника, смањеног кадровског капацитета инспекције за саобраћај и путеве, фокус рада инспекције био је на појачаној контроли такси превоза путника и на тај начин спровођења потпуне примене прописа који су регулисали наведену делатност. Такође, сложили су се да сегмент инспекцијског надзора који се односи на ГППП треба побољшати.

Недостатак вршења надзора над обављањем ГППП, ствара ризик од пружања услуге ГППП недовољног квалитета, обима, доступности и континуитета, као и немогућност његовог унапређења и развоја.

¹¹² „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/2010, 28/2014, 69/2014 и 74/2016, „Службени гласник РС“, бр. 104/2017 - одлука УС и „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 29/2018, 48/2018, 27/2019, 49/2019 и 61/2019

¹¹³ Годишњи план инспекцијског надзора за 2019. годину – Сектор инспекције за саобраћај и путеве, децембар 2018. године



Препорука 13: *Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада, да побољшају надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору.* (Приоритет 2)

❖ Град Краљево

Одлуком о градској управи Града Краљева, прописано је да Одељење за инспекцијске послове – инспекција за саобраћај и путеве врши контролу ГППП. Према члану 6. Закона о инспекцијском надзору, редован инспекцијски надзор се врши према плану инспекцијског надзора. Инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора који је у њеном делокругу.

Увидом у Годишњи план инспекцијског надзора Одељења за инспекцијске послове ГУ Краљево у ревидираном периоду, утврдили смо да су послови надзора над обављањем ГППП у локалном превозу, у надлежности Инспекције за саобраћај и путеве.

У поступку ревизије, увидом у Извештаје о раду и показатељима делотворности инспекцијског надзора у ревидираном периоду који је сачинило Одељење за инспекцијске послове, утврдили смо, између осталог, да су ради спречавања поступања и активности нерегистрованих такси превозника, организоване заједничке координисане акције са Републичком саобраћајном инспекцијом, Комуналном милицијом и Министарством унутрашњих послова Републике Србије.

Шеф Одсека просветне, комуналне, туристичке и инспекције за саобраћај и путеве Града Краљева¹¹⁴ је навео да Инспекција за саобраћај и путеве периодично, по службеној дужности и по иницијативи грађана врши контролу обављања ГППП (контролу аутобуских стајалишта, реда вожње, испуњеност услова за обављање превоза путника...). Међутим, када је у питању надзор над обављањем ГППП, у извештају није наведен предмет контроле, нити је описано стање у овој области, као ни препоруке и мере које треба предузети у циљу побољшавања ове комуналне делатности.

Град Краљево у ревидираном периоду није у потпуности вршио ефикасан надзор над обављањем ГППП у складу са надлежностима зато што није планирао и спроводио редован надзор над обављањем ове комуналне делатности. Последица је да квалитет ГППП као комуналне делатности од општег интереса не може да се развија и унапређује.

Препорука 14: *Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева, да побољшају надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору.* (Приоритет 2)

Надзор јавног партнера над реализацијом уговора о јавно-приватном партнерству

Надзор над реализацијом јавних уговора спроводи се у циљу праћења испуњења уговорних обавеза, поштовања уговорених рокова, трошкова, нивоа квалитета пружених услуга, односно квалитета изграђених објеката и испуњења других обавеза, предвиђених јавним уговором.¹¹⁵

Сврха надзора је благовремено уочавање неиспуњавања или непотпуног испуњавања уговорних обавеза, уочавања могућности за побољшање испуњења одређених обавеза, као и идентификацију одређених промењених околности које би за последицу евентуално могле имати редефинисање међусобних права и обавеза предвиђених јавним уговором.

¹¹⁴ Допис број VIII-95/20 од 1.7.2020. године

¹¹⁵ Уредба о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству "Службени гласник РС", број 47 од 29. маја 2013.



Надзор над реализацијом јавних уговора када је јавни партнер ЈЛС или друго јавно тело те локалне самоуправе, врши орган ЈЛС надлежан за послове финансија.

Илуструјемо добрим примером из праксе, адекватан надзор над испуњењем уговорних обавеза са предузимањем мера за побољшање.

Илустративни пример број 7

Град Ниш - Дирекција за јавни превоз

ЈКП Дирекција за јавни превоз од 2017. године свакодневно врши праћење возила приватних превозника у реалном времену помоћу GPS технологије (свакодневна контрола реализације планираних поласака и степен одступања од регистрованог реда вожње; праћење и контрола броја продатих појединачних карата у реалном времену; аутоматска обрада података и извештавање о пређеној километражи и другим подацима о реализацији јавног превоза путника). Наведени систем омогућава креирање различитих извештаја у циљу боље контроле система јавног превоза. Ефекат добро успостављеног надзора је побољшање функционисања ГППП.

Град Ниш је у току 2018. године раскинуо један од уговора о јавно-приватном партнерству, због непоштовања уговорних одредби од стране приватног партнера. Наиме, један од превозника у систему ГППП није обављао превоз путника у уговореном обиму, односно, дошло је до одступања од регистрованог реда вожње у периоду дужем од месец дана, чиме су се стекли услови за раскид уговора. Превозник ни у додатном примереном року од 10 дана није отклонио разлоге за раскид уговора, те је ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша, донела одлуку о једностраном раскиду уговора, због неиспуњења битних елемената уговора.

Истовремено, Градско веће је предузело мере у циљу обезбеђивања услова за континуирано вршење наведене комуналне делатности, с обзиром да прекид у обављању делатности може да доведе до угрожавања живота и здравља људи и имовине. У складу са тим, донело је Закључак којим се даје сагласност ЈКП Дирекцији за јавни превоз Града Ниша за предузимање оперативних мера у циљу спречавања штетних последица које могу настати једностраним раскидом уговора (ангажовање трећих лица – превозника или прерасподела капацитета између већ ангажованих превозника по постојећим линијама ГППП, односно, покретање поступка за избор новог превозника).

Јавним уговором о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева, број 3507/19 од 19.11.2019. године, регулисано је да је превозник дужан да доставља одељењу града надлежном за послове јавног превоза путника месечне, шестомесечне и годишње извештаје о реализацији превоза, који морају да садрже податке о броју превезених путника и продатих карата по линијама, укупној километражи возила, оствареним приходима превозника (приходи по основу продатих карата путницима и приходи по основу других накнада исплаћених по основу обављене услуге превоза) и све друге податке од значаја за обављање превоза. Превозник је у обавези да на месечном нивоу доставља обрачун пређених километара на основу кога се обрачунава износ накнаде коју град плаћа превознику на име накнаде за гориво.

Међутим, у периоду примене Јавног уговора (од 1.1.2020. године до окончања ревизије), превозник није достављао Одељењу Града Краљева надлежном за послове јавног превоза путника месечне и шестомесечни извештај о реализацији услуге превоза и на тај начин није остварен надзор над реализацијом одредби Јавног уговора, што је потврђено и од стране одговорних лица у поступку ревизије.

Последица недостатка надзора над реализацијом Јавног уговора, представља ризик да превозник услугу превоза извршава неефикасно и супротно уговорним обавезама.

Препорука 15: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да спроведу адекватан надзор над реализацијом Јавног уговора о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева у циљу ефикаснијег функционисања комуналне делатности градски и приградски превоз путника. (Приоритет 1)



❖ Град Пожаревац

Сходно Одлуци о превозу путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Пожаревца из 2017. године¹¹⁶, дата су овлашћења саобраћајном инспектору да у вршењу инспекцијског надзора, између осталог, контролише важеће и оверене редове вожње и другу документацију у вези са обављањем делатности превоза путника.

Одлуком о јавном линијском превозу из 2019. године¹¹⁷, предвиђено је да надзор над спровођењем одредаба ове одлуке врши Одељење за комуналне делатности и енергетику Градске управе Града Пожаревца, а посебно се стара о обезбеђивању уговором преузетих обавеза, организује и врши надзор над обављањем линијског превоза и заштити средстава од продаје возних исправа, као и над коришћењем ове комуналне услуге. Инспекцијски надзор по поверавању делатности на обављање превознику, вршиће саобраћајни инспектор Одељења за инспекцијске послове Градске управе.

Наведеном Одлуком из 2019. године прецизирано је да ће, у периоду до увођења система за даљинско управљање и контролу саобраћаја, обавеза превозника бити достављање одговарајућих извештаја о реализацији планираног реда вожње, на основу којих ће Одељење за буџет и финансије утврђивати степен реализације.

Извештајем о раду за 2018. годину наведено је да саобраћајна инспекција која је у саставу Одељења за инспекцијске послове Градске управе Града Пожаревца, обавља послове инспекцијског надзора с првенственим циљем да се превентивним деловањем или изрицањем мера оствари законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и прописом заштићена добра, права и интересе посебно у области безбедности саобраћаја, јавног превоза и заштите јавних путева.

Поред инспекцијског надзора и вођења управног поступка у првом степену, саобраћајна инспекција сарађује са МГСИ, као другостепеним органом из области јавног превоза путника и ствари. Тако је саобраћајна инспекција у току 2018. године, обављајући поверене послове, спровела 10 акција контроле превоза, 11 акција контроле таксиста и о истим подносила извештај МГСИ. Акције су спровођене са припадницима Министарства унутрашњих послова са посебним освртом на „сузбијању сиве економије“.

У периоду 2017. до 2019. године, Град је као што је наведено, имао успостављену одговорност за надзор у области комуналне делатности ГППП која је регулисана бројним интерним актима. Међутим, надзор над обављањем комуналне делатности ГППП није вршен, зато што обављање није поверено вршиоцу комуналне делатности у складу са законом, односно, ЈЛС није организовала његово обављање и развој.

Препорука 16: Препоручујемо одговорним лицима Града Пожаревца, да успоставе надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору. (Приоритет 3)

¹¹⁶ „Службени гласник Града Пожаревца“, бр. 4/2009 и 3/2017

¹¹⁷ „Службени гласник Града Пожаревца“, бр. 19/2019



Налаз 2.6. 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

Закон о комуналним делатностима (члан 13) је прописао да Скупштина ЈЛС обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга, о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности, које се може организовати електронским путем или на други погодан начин. У зависности од резултата изјашњавања, ЈЛС преиспитује рад вршиоца комуналне делатности и предузима одговарајуће мере.

Иако су градови Нови Сад и Краљево дали могућност грађанима да се по потреби изјасне о проблемима у ГППП преко интернет портала града, а Град Нови Сад је са ЈГСП „Нови Сад“ повремено спроводио и анкете у оквиру појединих студија и истраживања, утврдили смо да континуирано изјашњавање о квалитету услуге на територији Града Новог Сада, односно, Града Краљева није вршено, зато што начин континуираног изјашњавања о квалитету услуге на њиховој територији није прописан. У исто време, Град Пожаревац је прописао начин континуираног изјашњавања о квалитету услуге, али није организовао обављање ГППП, па није ни континуирано испитивао задовољство грађана.

Последица неуређивања ове области је да, у случају незадовољства корисника пруженом комуналном услугом, ЈЛС нема довољно информација како би покренуо поступак преиспитивања рада вршиоца комуналне делатности - превозника и предузео одговарајуће мере.

У фокусу савременог схватања државе и јавне управе стоји пружање услуга грађанима. Ради се о демократском начелу по коме битно мерило успешности једне државе и друштва јесте квалитет пружене услуге грађанима. Реформе и промене управе у некој држави као примарни циљ треба да имају побољшање квалитета услуга које користе грађани. Уколико до тога долази сваки реформски процес који је допринео овоме је оправдан и сврсисходан¹¹⁸.

Из тих разлога је Закон о комуналним делатностима прописао да Скупштина ЈЛС обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга, о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности, које се може организовати електронским путем или на други погодан начин¹¹⁹.

Јединица локалне самоуправе покреће поступак преиспитивања рада вршилаца комуналне делатности, уколико су резултати изјашњавања корисника комуналних услуга такви да већина није задовољна пруженом комуналном услугом одређеног вршиоца комуналне делатности и налаже му да отклони недостатке који су наведени у изјашњавању корисника у року који не може бити дужи од 90 дана. Уколико вршилац комуналне делатности не отклони недостатке квалитета пружене комуналне услуге, ЈЛС може раскинути уговор о поверавању и поверити обављање комуналне делатности другом вршиоцу комуналне делатности.

Истраживања ставова корисника услуге битно је не само са аспекта утврђивања стања него и због укључивања грађана у систем доношења одлука у области саобраћаја, односно, ГППП. У зависности од потреба на локалном нивоу могу се спровести различита истраживања. Према анкетама које су спроведене за потребе израде стручних студија у области ГППП, услуге јавног превоза задовољавајуће су када су: тачне, учестале, поуздане,

¹¹⁸Стручни коментар, Закон о комуналним делатностима и конкурентност, Нова решења и квалитет комуналних услуга, Правни инструктор 2012/33 од 3.12.2012. године

¹¹⁹ Закон о комуналним делатностима, члан 13.



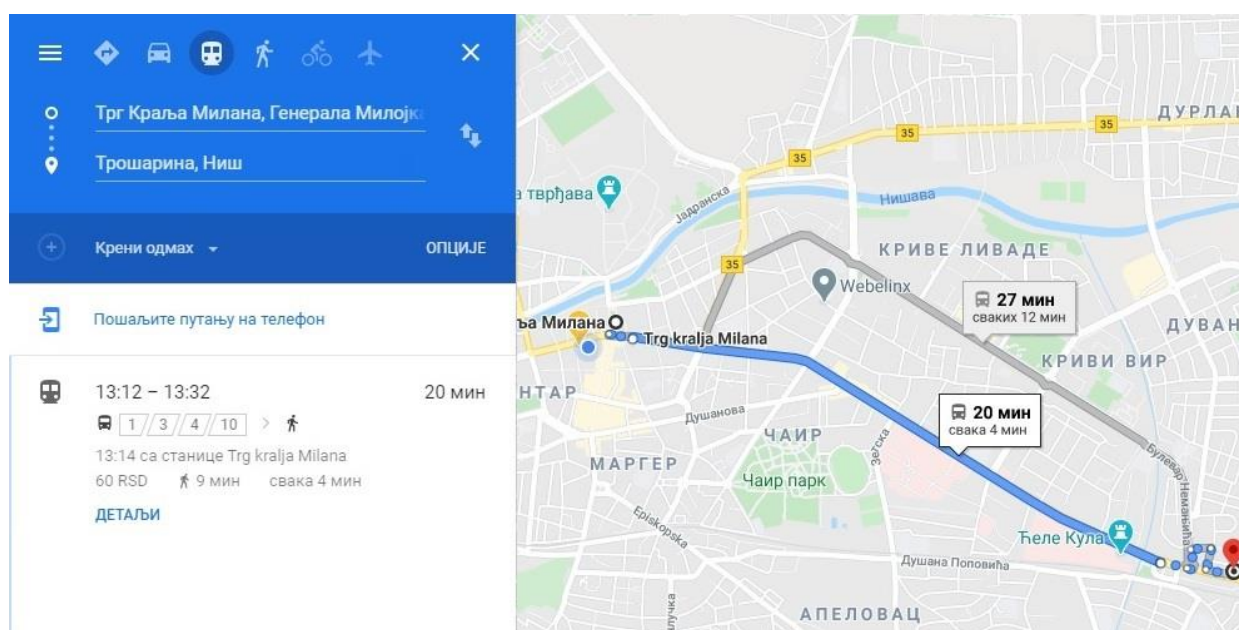
удобне, сигурне, чисте, лако доступне, приступачних цена и када су пружене адекватне информације.

Илустративни пример број 8

Доступност информација о градском и приградском превозу корисницима

Кроз пројекат „Отворени подаци - отворене могућности“ којим руководи Канцеларија за информационе технологије, током 2019. и 2020. године, отворени су подаци о јавном превозу у Нишу, Крагујевцу, Ужицу, Суботици и Београду. Захваљујући томе, подаци о градском и приградском превозу у овим градовима доступни су на Google Transit сервису у оквиру Google Maps апликације. Ова апликација омогућава једноставније сналажење и планирање путовања потенцијалним путницима, корисницима ГППП. Наиме, корисници градског и приградског превоза могу да сазнају који превоз да одаберу, где се налазе стајалишта, када возила долазе по реду вожње и колико ће им времена требати да стигну до жељене локације и по којој цени.

На овај начин, српски градови су се придружили великој породици од преко 600 градова широм света који податке о свом јавном превозу објављују у форми отворених података.



Извор: Канцеларија за информационе технологије и електронску управу <https://www.ite.gov.rs/>

Када су у питању субјекти ревизије, утврдили смо се да су повремено вршена испитивања ставова грађана о квалитету услуге, која су била корисна али не и довољна за развој и унапређење ГППП.

❖ Град Нови Сад

Јавно градско саобраћајно предузеће „Нови Сад“ је 2018. године наручило истраживање о задовољству услугама ЈГСП „Нови Сад“, од предузећа за истраживање тржишта и испитивање јавног мњења¹²⁰. Истраживање је спроведено телефонским анкетирањем и реализовано током новембра 2018. године на репрезентативном узорку од 1200 испитаника из градских и ванградских месних заједница општине Нови Сад. Испитаницима је постављен низ питања у вези са њиховим погледом на тренутно стање рада ЈГСП „Нови Сад“. Упитник је структуриран у једној тематској целини, везаној за коришћење услуга и евалуацију рада ЈГСП у посматраном периоду.

¹²⁰ Задовољство грађана Новог Сада радом и услугама ЈГСП „Нови Сад“, NinaMedia Research, 2018. год



Резултати истраживања анализирани су са више нивоа укрштања у односу на социодемографску структуру испитаника (полну, старосну, образовну, као и радни статус, висину личних месечних примања испитаника и тип насеља). Интересантни налази истраживања су на пример да:

- у последња три месеца 2018. године, 74% грађана Новог Сада се возило аутобусима ЈГСП;
- највећи број испитаника (71,3%) користи услуге превоза ЈГСП током целе године и то су у већој мери жене, старији од 45 година, испитаници основног и средњег степена образовања, становници ванградске средине, пензионери и они са примањима од 15.000 до 50 000 динара;
- готово сви аспекти рада ЈГСП бележе изнадпросечну оцену задовољства изузев стања аутобуса које има најнижу просечну оцену 2,78 на скали од 1 - 5, где је просек 3. Поредеш међусобно просечне оцене задовољства аспектима рада, може се уочити да су грађани у највећој мери задовољни мрежом линија (просечна оцена износи 3,92);
- ценом карте превоза, задовољно је 51,1% грађана; постојећим редом вожње задовољно је 57,6%; 37,4% грађана задовољно је чистоћом аутобуса градског превоза, итд.

Налази истраживања указују да су грађани Новог Сада у глобалу задовољни градским и приградским превозом путника који обавља ЈГСП.

Такође, у претходној години у току октобра и новембра месеца 2017. године за потребе израде Смарт плана, спроведена је анкета у домаћинствима у циљу истраживања основних карактеристика путовања становника Новог Сада. Прикупљање података је обављено упитником. Методологија прикупљања података, врста података и начин обраде формиран су тако да омогућују поређење основних карактеристика путовања добијених истраживањима из 2009. године. У оквиру истраживања, спроведена је анкета на стајалиштима које опслужују линије јавног градског, приградског и међумесног превоза, и бројање путника у возилима. Анкета је спроведена октобра 2017. године непосредним интервјуом корисника јавног превоза.

Испитивањем мишљења становништва о начину рада система јавног превоза утврђено је да је 76,9 % анкетираних задовољно постојећим бројем и фреквенцијом линија или нису дали одговор на ово питање. Остали корисници су се изјаснили о релацијама на којима им линије недостају, а најчешћи одговори су да се појачају већ постојеће градске и приградске линије (посебно викендом), да се уведу ноћне линије итд.

Међутим, иако Град Нови Сад и ЈГСП „Нови Сад“ повремено спроводе анкете у склопу појединих студија и истраживања, утврдили смо да начин континуираног изјашњавања о квалитету услуге на територији Града Новог Сада није прописан. Због тога, у случају незадовољства корисника пруженом комуналном услугом, град као оснивач не може да предузме мере, односно, поступак преиспитивања рада вршиоца комуналне делатности а последица је опадање квалитета услуге.

Препорука 17: Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада да уреде начин континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружених комуналних услуга у циљу унапређења функционисања градског и приградског превоза путника. (Приоритет 2)

❖ Град Краљево

Град Краљево је омогућио грађанима да преко званичне интернет странице дају своје коментаре и мишљења о функционисању свих делатности у Граду Краљеву па и комуналних а самим тим и о функционисању јавног превоза. Такође, на уводном састанку одговорно лице је навело да грађани имају могућност да се обрате градоначелнику и изнесу проблем који имају у вези функционисања градског и приградског превоза. Градоначелник је истакао



да се грађани углавном жале на недостатак линија, нарочито на период када се због летњег реда вожње мењају поједине линије.

Иако је грађанима дата могућност да се по потреби изјасне о проблемима у ГППП, Град Краљево није уредио начин континуираног изјашњавања (најмање једном годишње) корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности, што би дало основ за анализу прикупљених података и предузимање мера за унапређење ГППП.

Препорука 18: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да уреди начин континуираног изјашњавања корисника о квалитету пружених комуналних услуга у циљу унапређења функционисања градског и приградског превоза путника. (Приоритет 2)

❖ Град Пожаревац

Град Пожаревац је уредио континуирани начин изјашњавања о квалитету пружених услуга, иако у ревидираном периоду није организовао, тј. није поверио обављање ГППП. Наиме, Одлуком о обављању комуналних делатности на територији Града Пожаревца из 2017. године, предвиђено је да корисници комуналних услуга имају право да се изјашњавају о квалитету пружених услуга електронским путем и писменим путем Градској управи града Пожаревца.

Такође, Одлуком је предвиђено да уколико су резултати изјашњавања корисника комуналних услуга такви да већина није задовољна пруженом комуналном услугом одређеног вршиоца комуналне делатности, Градско веће Града Пожаревца покреће поступак преиспитивања рада тог вршиоца комуналне делатности и налаже му да отклони недостатке који су наведени у изјашњавању корисника у року од 60 дана.

Уколико вршилац комуналне делатности не отклони недостатке пружене комуналне услуге, Град може раскинути закључен уговор о поверавању и поверити обављање комуналне делатности другом вршиоцу комуналне делатности који испуњава услове утврђене од стране надлежног министарства.

Током 2018. године, за потребе израде Студије о градском и приградском превозу путника, спроведено је анкетање корисника превоза (истраживање карактеристика квалитета услуге), у циљу израде предлога организовања ГППП. Највећи број анкетираних корисника као највећи недостатак јавног превоза у Пожаревцу наводи мали број полазака. На другом и трећем месту је висока цена карте и велика гужва. Као најмањи недостатак корисници наводе дуго пешачење до станице и мали број полазака.

Када говоримо о примедбама и сугестијама корисника, оне се углавном односе на тачност полазака, мали број полазака, затим на неопремљеност стајалишта редовима вожње као и на стање аутобуса и високу цену карата. Одговори корисника садржани у оквиру питања везаним за примедбе и сугестије се у потпуности подударају са наводима датим у недостацима система јавног превоза. Генерално се може закључити да су по мишљењу корисника највећи недостаци везани за већи број полазака, квалитет возних јединица и непоузданост полазака.

Приликом анкетања корисници су и упитани шта би по њиховом мишљењу унапредило превоз у Пожаревцу, испитаници су најчешће наводили да су потребна новија и модернија возила са климом и грејањем као и интернетом, затим чистија возила, али и већи број полазака на појединим линијама.

Током 2020. године, отпочео је поступак поверавања обављања комуналне делатности ГППП по моделу јавно-приватног партнерства, па је сходно томе, претпоставка да ће у будућем периоду, Град Пожаревац спроводити континуирано изјашњавање корисника комуналне услуге ГППП о квалитету пружене услуге, које је уредио актима.



V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, субјект ревизије Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је предузео мере које доприносе ефективнијем и ефикаснијем функционисању градског и приградског превоза путника.

Наиме, Одсек за инспекцијске послове у области комуналне делатности у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за инспекцијски надзор, дана 26.6.2020. године извршио је ванредни теренски и канцеларијски инспекцијски надзор у Граду Пожаревцу, у погледу контроле обављања комуналне делатности - Градски и приградски превоз путника.

Предмет вршења надзора је била контрола општег акта, односно Одлуке о обављању комуналне делатности градски и приградски превоз путника и прописаног начина обављања ове комуналне делатности, сходно одредбама Закона о комуналним делатностима.

Увидом у Записник о извршеном инспекцијском надзору¹²¹ констатовали смо да је заменик Градоначелника дао усмену изјаву у којој наводи да Град Пожаревац није уредио комуналну делатност ГППП на територији своје локалне самоуправе у складу са Законом о комуналним делатностима. Такође, наводи се да Град Пожаревац није основао јавно предузеће за обављање комуналне делатности ГППП, није закључио уговор о поверавању у складу са одредбама закона којима се уређује јавно-приватно партнерство и концесија, нити је донео одлуку да са две или више ЈЛС заједнички обављају ову комуналну делатност, те стога немају превозника који обавља ГППП.

Републички инспектор је изрекао меру за отклањање незаконитости и предложио Граду Пожаревцу:

- да у потпуности усагласи Одлуку о јавном линијском превозу путника на територији Града Пожаревца са Законом о комуналним делатностима;
- да комуналну делатност ГППП обавља у складу са Законом о комуналним делатностима и републичким прописима донетим на основу овог Закона, тако што ће основати јавно предузеће или поверити обављање комуналне делатности или обезбедити заједничко обављање комуналне делатности.

За испуњење наведених мера, инспектор је Граду дао рок за поступање 90 дана од дана пријема записника.

VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјекти ревизије предузимају да би отклонили несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјекти ревизије морају поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

¹²¹ Записник о извршеном инспекцијском надзору Број: 352-10-00197/2020-18 од 26.06.2020. године



Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија сврсисходности је планирана и спроведена кроз предстудију и кроз главну студију. У фази предстудије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих нивоа институција јавног сектора, утврђено постојање значајних проблема у обављању и развоју градског и приградског превоза путника као комуналне делатности од општег интереса у Републици Србији и извршена је припрема за планирање и спровођење главне студије. Током спровођења главне студије, бавили смо се ефикасношћу обављања ове делатности, циљевима, мерама и активностима које су/нису предузете за ефикасно обављање ГППП.

Током истраживања у предстудији, спроведени су следећи поступци: анализа садржаја законске регулативе; анализа извештаја о спроведеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања Државне ревизорске институције; упитници о ГППП свим јединицама локалне самоуправе (одзив на анкету је био 100%); телефонски интервјуи са особама које су биле одговорне за попуњавање упитника, анализа евиденција коју воде МГСИ и РСЗ, прикупљање података из спроведених студија у области саобраћаја, као и самог градског и приградског превоза путника. Такође, спроведене су различите активности као на пример: да ли су потенцијални субјекти спровели одговарајуће активности у складу са препорукама из претходних ревизија; испитивања која су од значаја за циљеве ревизије; контакти са заинтересованим странама, укључујући и стручњаке из области саобраћаја и градског и приградског превоза, у циљу стицања одговарајућег знања које се односи на одступања или на добре праксе.

Да бисмо одговорили на прво ревизијско питање које се односи на адекватност мера које надлежно министарство предузима у циљу ефективног и ефикасног уређења и развоја ГППП, користили смо податке које смо прикупили путем упитника министарству у фази предстудије. Такође, у главној студији смо прикупили податке и документацију од МГСИ о: стратешким смерницама и мерама које министарство предузима, односно, предлаже Влади да предузме. Потребне податке смо прикупили од надлежних организационих јединица министарства – Сектора за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја и Сектора за стамбену и архитектонску политику, комуналне делатности и енергетску ефикасност. Као извор информација за прво ревизијско питање које се односи на министарство, коришћени су извештаји из предметне области, програми и планови и друга документа а податке смо прикупљали и методом интервјуисања одговорних лица.

За одговор на друго ревизијско питање које се односе на јединице локалне самоуправе које имају стратешку улогу у уређењу, обављању и развоју комуналне делатности ГППП, податке смо прикупили из два извора: из ЈЛС – субјеката ревизије које су одабране за дубинску анализу и из других извора информација, како бисмо могли да направимо упоредну анализу различитих модела функционисања ГППП и истакнемо добру праксу. Уз преглед документације, интервјуа, вршили смо и анализе квантитативних и квалитативних података. За одговор на друго питање извор информација су такође и одговори на упитник које смо упутили током предстудије 145 ЈЛС¹²² а који садржи питања у вези са планирањем, организовањем, финансирањем, надзором и квалитетом обављања комуналне делатности ГППП. С обзиром на 100% одзив ЈЛС и достављеним подацима о одговорном лицу за попуњавање упитника, податке ћемо користити у анализама.

Приликом избора субјеката ревизије коришћени су сви релевантни и расположиви критеријуми, који су по својој природи квалитативни и квантитативни: географски критеријум; број становника; покривеност становништва услугом; укупан износ за финансирање ГППП; критеријум заштите животне средине приликом одабира превозника; план развоја саобраћаја; изјашњавање о квалитету услуге; организован надзор над обављањем делатности; налази претходних ревизија. За субјекте ревизије изабрани су:

- Град Нови Сад

Град Нови Сад је административни центар АП Војводине. Према попису становника из 2011. године град Нови Сад има 341.625 становника и после Београда представља други град у Републици Србији и по броју становника и по површини.

Локална самоуправа организује обављање комуналне делатности градског и приградског превоза путника самостално. Градски и приградски превоз путника унутар насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе обавља се аутобусима. Вршилац комуналне

¹²² www.rzs.gov.rs



делатности је Јавно градско саобраћајно предузеће „Нови Сад“, Нови Сад на основу оснивачког акта јавног предузећа.

На основу навода из упитника, целокупна површина Града Новог Сада (100%) је покривена услугом јавног превоза.

Програмом пословања из новембра 2020. године, наведено је да предузеће врши јавни превоз путника у градском и приградском саобраћају за Град Нови Сад, као једини превозник. Такође, наведено предузеће обавља и превоз путника у општинама које се континуално надовезују на градско подручје (Беоцин, Сремски Карловци, Темерин) на основу уговора о поверавању обављања ГППП.

Градска управа за саобраћај је изредила „Смарт план“ који ће бити уграђен у Стратегију Града Новог Сада. Део Смарт плана се бави и развојем јавног градског и приградског превоза путника на територији Града Новог Сада.

Град Нови Сад је у периоду од 2017. године до 2019. године издвојио укупно 2.342.817 хиљада динара за финансирање градског и приградског превоза и то за 980.000 хиљада динара за текуће субвенције јавном предузећу и 1.362.817 хиљада динара за капиталне субвенције јавном предузећу. У 2019. години за финансирање делатности градског и приградског превоза издвојено је 1.573.702 хиљада динара, од чега је 430.000 хиљада динара за текуће субвенције јавном предузећу а 1.143.702 хиљаде динара за капиталне субвенције јавном предузећу. Највеће је насеље које је обављање ГППП поверило искључиво Јавном градском саобраћајном предузећу. Кључни проблеми који се јављају, према наводима у упитнику који је посла у фази предстудије су следећи: повећање степена моторизације и степена коришћења аутомобила довело је до пада квалитета и неповољних услова рада јавног превоза; непостојање приоритета на уличној мрежи и раскрсницама за возила јавног превоза; на појединим фреквентним коридорима значајан број нелегалних превозника који врше недозвољен превоз путника злоупотребљавајући званична стајалишта; са ценама превоза путника у градском и приградском саобраћају Предузеће није у могућности да обезбеди приходе којима би се покривали трошкови пословања и обезбедила средства за набавку аутобуса због чега мора да тражи субвенције од оснивача; недостатак радне снаге односно возача, а мањим делом и механичара, који напуштају Предузеће, због чега је тешко доћи до потребне и добро обучене радне снаге.

Када говоримо о критеријумима који су у циљу заштите животне средине, Град Нови Сад приликом израде буџета града предвиђа одређена средства за обнову возног парка. Досадашњи тренд је да се финансира набавка аутобуса на природни гас.

Просечна старост возила у градском и приградском превозу у периоду од 2017. до 2019. године је износила 13,2 године. У периоду 2017-2019. године укупно 73,5% аутобуса је имало моторе ЕУРО 4 или старије. ЈГСП „Нови Сад“ Нови Сад нема аутобусе са обновљивим изворима енергије.

Град Нови Сад је изабран за детаљније испитивање на основу квантитативних и квалитативних критеријума: географски критеријум – представник АП Војводине, други по величини и датим субвенцијама (на другом месту после Београда – у периоду 2017-2019. године 2,3 милијарде динара, од тога 980 милиона су текуће субвенције предузећу), највећа ЈЛС која организује ГППП искључиво преко свог предузећа, обавља делатност ГППП и на територији других ЈЛС на основу уговора са њима, могући проблеми као претња ефикасности у обављању ГППП.

- Град Краљево

Град Краљево према Уредби о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину је разврстан у трећу групу недовољно развијених јединица локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека¹²³.

Територија Града Краљева обухвата 92 насељена места у којима по попису из 2011. године живи 125.488 становника. На основу наведеног може се закључити да је дошло до смањења броја становника на већем делу територије Града Краљева, углавном на руралном подручју, док је до повећања броја становника дошло искључиво у централном градском подручју, што указује на тренд одлива становништва са сеоског подручја. Град Краљево као јединица локалне самоуправе самостално организује обављање комуналне делатности градског и приградског превоза путника. Јавни градски и приградски саобраћај на територији Града Краљева не испуњава основне критеријуме равномерног опслуживања целе површине града, поузданост, безбедност, комфор,

¹²³ „Службени гласник РС“, број 104/2014 (<https://ras.gov.rs/uploads/2019/01/uredba-o-utvrdivanju-jedinstvene-liste-razvijenosti-regiona-i-jedinica-1-2.pdf>)



економичност и сл. Аутобуска стајалишта су неуређена, без надстрешница, док је информисање путника у систему ЈГС-а потпуно занемарено¹²⁴.

Одговорно лице је у одговору на упитник је навело да Град Краљево није донео план развоја саобраћаја (који укључује градски и приградски превоз) и не предузимају се активности на унапређењу јавног превоза. Осим тога, налази претходних ревизија указују на неправилности у овој области.

Скупштина Града је 8.11.2018. године донела Одлуку о усвајању предлога концесионог акта за поверавање обављања градског и приградског превоза путника на територији града Краљево, а јавни позив за прикупљање понуда за давање концесије је објављен 24.12.2018. године.

У Град Краљево је од 1.1.2020. године у примени Јавни уговор о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљево број 3507/19 од 19.11.2019. године. Закључен је на период од 10 година.

- Град Пожаревац

Град Пожаревац је значајан административни, економски и културни центар Србије. Налази се на 15 километара од Коридора 10, и на веома значајној прузи Београд-Бор-Зајечар, која повезује Тимочку крајину и целу источну Србију са мрежом железничких пруга Републике Србије. Смештен је између три реке: Дунава (Коридор 7), Велике Мораве и Млаве. Територија града захвата површину од 491 км², од чега чак 80% укупне територије чини обрадиво земљиште. Састоји се од 2 градска (град Пожаревац и градска општина Костолац) и 25 сеоских насеља. Према последњим подацима Републичког завода за статистику град Пожаревац има 72.768 становника.

Пожаревац је, како привредни и културни, тако и административни центар и седиште Браничевског округа, од великог значаја за цео регион. Браничевски округ поред Пожаревца обухвата и општине Велико Градиште, Голубац, Жабари, Жагубица, Кучево, Мало Црниће и Петровац.

Град Пожаревац је јединица локалне самоуправе са највећим бројем становника у Републици Србији (72.768) која не организује комуналну делатност градског и приградског превоза путника у смислу Закона о комуналним делатностима, иако представља значајан административни, економски и културни центар Браничевског округа. С обзиром да град није поверио обављање ове комуналне делатности у смислу Закона о комуналним делатностима, превоз грађана обавља приватни превозник.

Град Пожаревац није донео план развоја саобраћаја. Међутим, наручена је и у марту 2019. године израђена, Студија јавног градског и приградског превоза путника на територији града Пожаревца, од стране Traffic&TransportSolutions д.о.о, Нови Сад и Факултета техничких наука, Департман за саобраћај, Нови Сад. У студији се наводи да је потребно на територији града организује и уведе један савремени интегрисани систем јавног градског и приградског превоза путника који ће омогућити повећање производне, трошковне и економске ефикасности овог система у Пожаревцу.

На основу свега изнетог може се закључити да Град Пожаревац нема системски решен начин организације и управљања системом јавног превоза са јасно дефинисаним обавезама свих учесника у овом систему. У оквиру студије спроведена је анкета корисника о недостацима у постојећем систему, при чему се наводи да су највећи недостаци везани за недовољан број полазака, квалитет возних јединица и непоузданост полазака.

Уз градове Нови Сад, Пожаревац и Краљево који су изабрани за детаљно истраживање, тј. за субјекте ревизије, у циљу израде упоредних анализа, коришћења добре праксе, али и због значаја који имају у организацији градског и приградског превоза у земљи и актуелних мера које предузимају, као изворе информација узели смо у обзир градове Београд, Ниш и Лозницу.

- Град Београд

Београд је главни град Републике Србије. Има прворазредни саобраћајни значај, као значајно друмско и железничко чвориште, а такође и међународно речно и ваздушно пристаниште и телекомуникацијски центар. Према последњим подацима РЗС у Београду живи 1.687.132 становника.

¹²⁴ Стратегија развоја Града Краљево за период од 2015-2020 године (<https://www.kraljevo.rs/wp-content/uploads/2017/11/21012015-STRATEGIJA-RAZVOJA-GRADA-KRALJEVA-1.pdf?script=lat>)



Према подацима из Извештаја о обављању комуналних делатности на територији Републике Србије, којим МГСИ обавештава Владу и јавност о стању у комуналним делатностима, укупан број превезених путника у градском аутобуском саобраћају у току 2018. године износи 844.559.085 путника, док највећи број путника има Град Београд - 730.000.000.

Сходно Одлуци о јавном линијском превозу путника на територији Града Београда, чија је последња измена била 2016. године, наводи се следеће: „Организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за послове саобраћаја обезбеђује организовано и трајно обављање и развој линијског превоза, стара се о обезбеђивању уговором преузетих обавеза, организује и врши надзор над обављањем линијског превоза, као и над коришћењем ове комуналне услуге.“ Од 2017. године, послови организације, начин обављања и коришћења јавног линијског превоза путника, организације превоза у линијској пловидби и организације и начина обављања такси превоза на територији града су у надлежности Секретаријата за јавни превоз.

Град Београд самостално организује обављање комуналне делатности градски и приградски превоз. Вршиоци комуналне делатности су: јавна комунална предузећа ЈКП Градско саобраћајно предузеће „Београд“, Београд, и А.Д. „Србија Воз“, Београд, као и приватни превозници који су ангажовани у складу са Законом о јавном приватном партнерству. Интегрисани тарифни систем наплате превоза путника на градским линијама обухвата возила ГСП "Београд" и приватних аутобуских превозника.

Систем превоза у Београду је деценијски проблем због чега су у претходном периоду предузимане различите мере у циљу ублажавања главних проблема (слабе наплата карата и неефикасног пословања ГСП-а), попут увођења приватних превозника у систем (од 2005), измене тарифне политике (стално ширење бенефиција), куповина нових возила (2008-2013), поверавање наплате „Апекс“-у (2012) итд. Град је само у периоду 2017-2019. године дао из буџета за јавни превоз око 76 милијарди динара, што је 87% свих давања из буџета ЈЛС за превоз. Од тога око 20 милијарди динара су текуће субвенције јавном предузећу ГСП.

У фази планирања ревизије сврсисходности, актуелна је израда бројних студија и спровођење пројеката у циљу ефикасне интермодалности (унапређење и развој ГППП у свим видовима саобраћаја).

Град Београд је спровео јавну набавку „Израда студије - Стратегија развоја ЈЛПП-а на територији града Београда за период до 2033 године са пресеком 2027“. Након спроведеног поступка јавне набавке уговор о изради студије закључен је са Саобраћајним факултетом у Београду у октобру 2019. године. Извршилац се обавезао да Студију (Стратегију) изради у року од 440 дана од дана закључења Уговора¹²⁵. Основни циљ израде стратегије развоја система јавног линијског превоза путника у Београду треба да буде усмерен ка: подизању квалитета транспортне услуге, повећању његовог учешћа у видовној расподели у оквиру градског транспортног система, производној и економској ефикасности и ефективности, еколошкој подобности што се у повратној вези директно пројектује на одржив развој и квалитет живота у граду Београду и његовом ширем окружењу. Систем јавног линијског превоза путника у Београду, након израде Стратегије мора да достигне одређени степен развоја (са аспекта техничког, технолошког и законодавно-регулаторног аспекта) да би се постигао ниво и омогућило поређење са сличним системима превоза путника у градовима Европске Уније. Рационална и доследна политика стратешког развоја треба да допринесе економском просперитету града Београда и омогући ефикасно и ефективно коришћење транспортних капацитета уз одрживост његовог најзначајнијег сервиса – јавног сервиса мобилности грађана.

Треба узети у обзир и мере које се предузимају за унапређење осталих видова јавног превоза (метро, шински, речни). ЈКП „Београдски метро и воз“ Београд обавља делатност од општег интереса за Град Београд у области градског и приградског копненог превоза путника. Постоје и у изради су пројекти које је спровео ЈКП „Београдски метро и воз“ Београд, а која ће бити основ за даљу разраду техничке документације за пројектовање и изградњу метроа у Београду.

Такође, Мастер план саобраћајне инфраструктуре Београда, носилац посла: Секретаријат за инвестиције, Градска управа Града Београда, мај 2017. година. Циљ овог пројекта је имплементација приступа одрживог развоја саобраћаја у граду и ажурирање претходног Смартплан-а из 2009. године, како би се приказале тренутне тенденције у путовањима, а у складу дугорочном визијом развоја и раста до 2033. године, која је договорена уз консултације са општинама и другим различитим

¹²⁵ Обавештење о закљученом уговору у поступку јавне набавке услуге: „Израда студије стратегија развоја ЈЛПП-а на територији града Београда за период до 2033 године са пресеком 2027“, бр. 6/19



носиоцима јавног и индивидуалног интереса. Фокус студије је припрема и евалуација сценарија за различите видове јавног превоза (метро/трамвај/тролејбус/приградски воз/наменски паркинг “паркирај и вози се”) као и развој краткорочних, средњорочних и дугорочних стратегија које узимају у обзир економске, финансијске, техничке, социјалне аспекте, као и аспекте заштите животне средине.

У току је израда Студије „Планирање и пројектовање система такси превоза путника у Београду за период од 2020. до 2024. године“ а планирана је и израда Студије изводљивости речног превоза у Београду. Осим овога, планира се и израда Техничко-технолошке анализе трамвајског подсистема и предлог мера за праћење ефикасности.

Такође, Секретаријат за јавни превоз расписао је јавну набавку за израду студије оправданости речног превоза путника путем отвореног поступка. Студија оправданости треба да садржи анализу постојећег стања система јавног линијског превоза путника у Београду, упоредну анализу водног јавног превоза у градовима у којима он већ функционише, анализу потенцијалних локација пристаништа, дефинисање мреже линија, редова вожње, пловила, предлог цена превоза и типова возних карата. Исто тако, тражи се и процена потребних инвестиција, утицаја на животну средину и дефинисање акционог плана за имплементацију.

- Град Ниш

Град Ниш је један од шест функционалних макрорегионалних центара Србије и према последњим подацима РЗС град Ниш има 256.825 становника и трећи је по величини у земљи. Град Ниш као ЈЛС самостално организује обављање комуналне делатности градског и приградског превоза путника. Јавни градски и приградски превоз путника организован је на подручју Града Ниша и другим насељеним местима на територији Града Ниша, као и између насељених места на територији Града Ниша. Град Ниш је 2011. године основао Јавно комунално предузеће Дирекција за јавни превоз града Ниша и уговором поверио обављање комуналне делатности организације, контроле и реализације интегрисаног тарифног система у градском и приградском превозу путника на територији Града Ниша.

Од 1. септембра 2014. године Дирекција је организовала систем јавног превоза по моделу јавно – приватног партнерства. Овакав систем јавног превоза подразумева да приходовање средстава од продаје карата и плаћање превозницима за извршене услуге превоза обавља ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша.

Децембра 2018. године, годину дана пре истека, Дирекција за јавни превоз Ниш раскинула је јавни уговор са превозником. Наводи се да је главни разлог непоштовање реда вожње од стране превозника и незадовољство корисника. Јануара 2020. године, склопљен је уговор о ЈПП у области пружања услуга градског и приградског превоза путника на територији града Ниша, између ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша као јавног партнера и неколико приватних партнера. Сва насеља су обухваћена комуналном услугом градског и приградског превоза путника на територији града Ниша тако да, у том смислу, проценат становништва који је обухваћен услугом износи 100%.

Студијом јавног градског и приградског превоза путника на територији града Ниша, коју је за потребе Града Ниша израдио Факултет техничких наука из Новог Сада у сарадњи са компанијом „Traffic & transport solutions“ д.о.о. током 2019. године, дефинисани су: предлози новог система јавног градског и приградског превоза путника на територији града Ниша, елементи будуће транспортне понуде, унапређење тарифног система, система карата и наплате, нормирање трошкова, предлог јавно-приватног партнерства, тарифна политика и политика цена, модели нових уговора, контрола и праћење, функционисања линија, правци даљег развоја система, смернице у погледу одрживог развоја транспорта као и модели одлука, уговора и Пројекта јавно-приватног партнерства.

Ревизијом стратегије развоја града Ниша предвиђен је специфичан циљ - унапређење система мирујућег, динамичног саобраћаја и јавног превоза (железнички, друмски и ваздушни саобраћај). Једна од акција које су предвиђене ради реализације овог циља је Унапређење система јавног превоза (трамваји или тролејбуси), паркирања и гаражирања возила. Ниш је периоду од 2017. до 2019. године из буџета града финансирао обављање комуналне делатности градског и приградског превоза путника у износу од 790 милиона динара.



- Град Лозница

Град Лозница је пример који ће се анализирати упоредо са Пожаревцем - као пример добре праксе, због приближно једнаке површине и броја становника. Град Лозница се налази у западној Србији, има површину од 612 км² око 75.000 становника. Припада Мачванском округу. Близина границе са Босном и Херцеговином омогућава јој добру саобраћајну повезаност са центрима у региону: Сарајевом, Бањалуком, Загребом, Љубљаном али и другим центрима земаља западне Европе. Са Београдом и Новим Садом је добро повезана саобраћајном инфраструктуром, а планирани су државни инфраструктурни пројекти који ће унапредити геостратешки положај града.

Град Лозница је међу првим јединицама локалне самоуправе поверила делатност градског и приградског превоза путника у складу са Законом о јавно приватном партнерству и концесијама. Наиме, Закључком Градског већа од 10.02.2012. године је покренуло поступак реализације пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије за обављање комуналне делатности градског и приградског превоза путника на територији града Лознице, а први јавни уговор потписан 2013. године са превозником Ласта а.д. Београд. Око 40 милиона динара издваја се годишње, а 120 милиона динара у периоду 2017-2019 године.

Ревизорски поступци који су примењени су: анализа извештаја о спроведеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања ДРИ, анализа одговора на упитник; телефонски интервјуи са одговорним лицима; анализа одговора надлежног министарства; подаци РЗС; анализа садржаја спроведених студија у области саобраћаја, као и самог градског и приградског превоза путника.



Прилог 2 – Извод из Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године

Приступ транспорту у Стратегији заснован је на следећим принципима:

- 1) стратегија транспорта мора бити фокусирана на обезбеђење квалитета живота, очување животне средине, добробити и мобилности појединаца;
- 2) активни приступ транспорту утиче на развој транспортног система и не одговара само на тражњу прилагођавајући се догађајима. Успешна и активна стратегија транспорта нуди међусобно повезана решења за све видове саобраћаја;
- 3) стратегија транспорта води рачуна о дугорочним циљевима државе и усклађује их са потребама појединаца;
- 4) стратегија транспорта је активна у областима где су безбедност, здравље становништва или очување животне средине угрожени неумереним растом транспортног система.

У делу наведене Стратегије, Преглед стања у транспорту у Републици Србији, указано је да јавни превоз путника у градским подручјима је значајно већи у односу на ванградска подручја. Око две трећине путовања обавља се средствима јавног градског и приградског превоза путника док само трећину чине међумесна путовања. Више од трећине становништва Републике Србије живи у шест највећих градских насеља и у њима се реализује око 95% путовања. Значајније учешће у јавном градском и приградском превозу путника железница има само у Београду (Беовоз). Такође, скреће се пажња да, с обзиром на то да 75% становништва живи у градовима, транспортним услугама и инфраструктури у градовима потребна је посебна пажња. Међународно искуство јасно указује на потребу укључивања јединица локалне самоуправе у финансирање развоја јавних градских и приградских мрежа.

Поред министарства надлежног за послове саобраћаја, у пословима који улазе у делокруг других државних органа (гранични прелази, безбедност, екологија, опасне материје, пољопривреда и водопривреда и сл.) институционалну одговорност имају и друга министарства и органи локалне самоуправе.

Наведеном Стратегијом дата је Визија транспортног система у Републици Србији 2015. године из више углова:

- са становишта друштвеног развоја - Транспортни систем у Републици Србији развијен је у складу са потребама државе тако да сваки потребан вид саобраћаја може да допре до сваке заједнице у држави на адекватан, безбедан, поуздан и ефикасан начин и у било ком тренутку током године.
- са становишта опредељења Републике Србије за улазак у ЕУ - Транспортни систем у Републици Србији је тржишно оријентисан, компатибилан и интегрисан у ЕУ и у сталној је сарадњи са суседним државама, развија комплементарне стратегије и олакшава одвијање међународног транспорта.
- са становишта одрживог развоја - Транспортни систем у Републици Србији користи све видове саобраћаја у складу са њиховим предностима и на најкориснији могући начин, узимајући у обзир екстерне трошкове, тржишно оријентисан, стабилан систем финансирања, а безбедност у саобраћају је побољшана до нивоа који постиже ЕУ, негативни друштвени и еколошки утицаји саобраћаја се контролишу и перманентно смањују.
- са становишта стабилности институција - Транспортни систем у Републици Србији, подржан од стране добро осмишљених институција, организованих и усклађених према потребама, са стручним и технички опремљеним кадром, структуриран је тако да јавни и приватни сектор заједно користе транспортни систем и управљају њиме на ефикасан начин обезбеђујући примену Стратегије.

Узимајући у обзир основе за реализацију Стратегије и закључке SWOT анализе железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији, која је дата у Прилогу 2 ове стратегије и чини њен саставни део, а поштујући визију транспорта Републике Србије 2015. године дефинисани су општи циљеви Стратегије, и то, између осталих:

„3) Подизање квалитета услуга транспортног система. У оквиру реализације овог циља потребно је повећати ефикасност свих видова саобраћаја и целог транспортног система, бољом организацијом транспортних операција са аспекта економичности, безбедности и заштите животне средине и применом циљно оријентисаног планирања и управљања саобраћајним токовима. Потребно је развити јединствен транспортни систем, прилагођен захтевима корисника и ефикасно и ефективно задовољење потреба за индивидуалном мобилношћу. Усвојене су комплементарне политике развоја интелигентних транспортних система за примену у различитим видовима саобраћаја на целој територији Републике Србије;



б) Смањење негативног утицаја транспорта на животну средину, у складу са принципима одрживог развоја. У оквиру реализације овог циља потребно је транспортни систем Републике Србије развити у складу са принципима одрживог развоја, заштите животне средине (смањење загађења ваздуха, буке и узрока глобалног загревања) и друштвене одговорности;

7) Успостављање стабилног финансирања развоја транспортног система. У оквиру реализације овог циља потребно је створити услове за одржив развој транспортног система кроз стабилне изворе финансирања у буџету и другим изворима финансирања и обезбедити ефикасно одржавање транспортног система и ефикасност и ефективност система градског и приградског превоза путника.“

У делу Стратегије, Развој транспортног система, друмски транспорт – визија за 2015. годину, тачка 1.6. Очување животне средине указано је да очување животне средине, унапређење и стимулисање свих врста чистих технологија за изградњу и одржавање јавних путева представљају основу државне политике, што се односи и на стимулисање коришћења „чистих“ возила и машина.

Стање возног парка има велики значај не само са аспекта ефикасности функционисања друмског транспорта, већ и са аспекта заштите животне средине и безбедности. Неопходна је блиска и ефикасна сарадња и синхронизација активности саобраћајних власти са надлежним органима и агенцијама (министарство надлежно за заштиту животне средине, установе за заштиту животне средине, установе за заштиту природе, национални паркови, министарство надлежно за пољопривреду и водопривреду и сл.).

У делу Стратегије, Развој транспортног система, друмски транспорт – визија за 2015. годину, 1.8. Јавни градски и приградски превоз путника наводи се да транспортне стратегије морају бити посебно осетљиве на решавање проблема у управљању јавним градским и приградским превозом путника и то у сарадњи са органима локалне самоуправе, субјектима у областима социјалне заштите, здравства, заштите животне средине и др. Потребно је користити комбиноване инструменте како би се утицало пре свега на:

1) преусмеравање јавне тражње са појединачног (аутомобилског) на јавне и недрумске видове саобраћаја;

2) превенцију непотребног транспорта смањењем времена путовања, коришћењем информационалних и комуникационих технологија и нарочито смањењем вршних вредности транспортних токова.

Транспортна инфраструктура за градски и приградски превоз представља озбиљан рестриктивни елемент за развој многих градова у земљи. На државном нивоу, у контексту растерећења градског ткива и повезивања са структуром путне мреже даљинског транспорта, нарочито је важна изградња градских обилазница.

Будући да су средства ограничена, важно је пажљиво изабрати приоритетне пројекте и обим учешћа државе у њиховој изградњи, чему увек треба да претходи релевантна студија изводљивости. У неким градовима пажњу треба посветити и модернизацији и адаптацији инфраструктуре железничког/шинског транспорта, као кључном фактору побољшања јавног превоза, али такође и рационалном урбанистичком планирању и смањењу угрожавања животне средине.

У делу Стратегије, Развој транспортног система, железнички транспорт – визија за 2015. годину, 2.8. Концепт развоја железничке мреже наводи се да ефикасности система јавног градског и приградског превоза путника у железничком транспорту треба посветити посебну пажњу. Овај саобраћај се сигурно не може рационализовати у оквиру садашњег и будућег развоја само директним економским мерама и у дужем периоду мора да буде на различите начине субвенционисан, пре свега преко обавезе јавног превоза.

У делу Стратегије, Од визије до реалности, тачка 1. Примена и спровођење стратегије, наводи се да смернице за спровођење Стратегије даје министарство надлежно за послове саобраћаја, а привредни субјекти у области транспорта те смернице преко планских и развојних докумената непосредно примењују. Такође, спровођење процедура за планирање и буџетирање у свим сегментима области транспорта и одговорности за спровођење планова и Стратегије у целини су најважнији сегменти тог поступка. Реализацију Стратегије и праћење испуњења њених циљева обавља министарство надлежно за послове саобраћаја о чему ће до краја 2010. године бити урађена процена реализације Стратегије са предлогом мера. Сви релевантни подсистеми, државни органи, организације и агенције на бази ове стратегије морају да примене исти принцип планирања и сталног праћења реализације уз обавезно хијерархијско извештавање о резултатима. Стратегија ће бити основ за израду Генералног (мастер) плана развоја транспорта који ће израдити консултант изабран на тендеру. Средства намењена за финансирање израде Генералног (мастер) плана развоја транспорта



обезбеђена су из CARDS програма. Стратегија представља основ за припрему и доношење стратешких докумената који ће за предмет имати поједине видове саобраћаја, односно поједине сегменте транспортног система. Потребно је изградити стратегије развоја и увођења ИТС у Републици Србији које треба да дефинишу надлежности, развој и изворе финансирања који ће обезбедити високи ниво услуге, повећати безбедност саобраћаја и смањити застоје и временске губитке на мрежи државних путева, железници и унутрашњим пловним путевима. Током планирања полицентричног развоја локалних транспортних мрежа у највећој могућој мери треба разматрати и допунске услове. Препоручује се коришћење инструмената транспортне политике за стимулисање алтернатива аутомобилском превозу (јавни превоз, нови шински системи, немоторизовани саобраћај) и пренос тражње са индивидуалног на колективни превоз, нарочито у јавном градском и приградском превозу путника.



Прилог 3 – Град Београд Програмско буџетирање – ПА Градски и приградски превоз путника (извод из Одлуке о буџету за 2019. годину са Извештајем о учинцима за 2019. годину) – Циљеви и индикатори

Град Београд – Секретаријат за јавни превоз - Одлука о буџету за 2020. годину – Образложење
ПА Јавни градски и приградски превоз путника

Циљ	Индикатор
Максимална могућа покривеност корисника и територије услугама јавног превоза	Процент покривености грађана услугом јавног превоза (број грађана који живе у насељима где постоји организован јавни превоз односу на укупни број грађана у граду/општини)
	Процент покривености територије услугом јавног превоза (мерено кроз број насеља у односу на укупан број насеља)
Адекватан квалитет пружених услуга јавног превоза	Број полазака радним данима на дневној бази у току сезоне (септембар - јун) ITS1+ИТС2
	Број полазака радним данима на дневној бази ван сезоне (јул - август) ИТС1+ИТС2
	Просечна старост возила јавног превоза ИТС1 - ГСП Београд
	Просечна старост возила јавног превоза ИТС1-уговорени превозници
Ефикасно и рационално спровођење јавног превоза и минималан негативан утицај на животну средину	Просечна старост возила јавног превоза ИТС2
	Просечан број превезених путника на дневном нивоу у јавном превозу у току године
	Процент возила која користе обновљиве изворе изражено у процентима
	Процент аутобуса у возном парку који имају ЕУРО4 моторе (производили су се од 2005 - 2008 године) или старији од тога изражено у процентима
	Процент нових возила са видео надзором
Максимална могућа покривеност корисника и територије услугама јавног превоза	Процент покривености грађана услугом јавног превоза (број грађана који живе у насељима где постоји организован јавни превоз односу на укупни број грађана у граду/општини)
	Укупан број притужби грађана на квалитет и редовност пружене услуге јавног превоза
Адекватан квалитет пружених услуга јавног превоза	Број полазака радним данима на дневној бази у току сезоне (септембар - јун) ITS1+ИТС2
	Број полазака радним данима на дневној бази ван сезоне (јул - август) ИТС1+ИТС2
	Просечна старост возила
Ефикасно и рационално спровођење јавног превоза и минималан негативан утицај на животну средину	Процент возила која користе обновљиве изворе изражено у процентима



Прилог 4 – Хронолошки преглед поверавања обављања градског и приградског превоза путника у Граду Краљеву

Октобар 2015.	Расписивање јавног позива за привремено обављање превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Краљева
Новембар 2015.	Покренут је стечајни поступак над предузећем „Аутотранспорт“ ад Краљево који је обављао услугу ГППП
Новембар 2015.	Градоначелник Града Краљева и „Вуловић транспорт“ доо Крагујевац закључили су Уговор о привременом поверавању превоза путника у градском и приградском саобраћају
Мај 2016.	Закључен Анекс II уговора са „Вуловић транспорт“ доо Крагујевац којим је продужен период важења уговора до окончања законом предвиђеног поступка по Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама
Јул 2017.	Формирање Стручног тима за припрему Пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије за потребе доделе уговора и пружању услуга градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева
Август 2017.	Израђена је Студија оправданости концесије
Октобар 2017.	Упућен је Комисији за ЈПП Предлог концесионог акта на давање мишљења
Децембар 2017.	Државна ревизорска институција је издала Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Града Краљева за 2016. годину. У поступку ревизије је утврђено је да је Град Краљево преузео обавезе без поштовања одредби Закона о јавно приватном партнерству и концесијама и то за услугу превоза путника у градском и приградском саобраћају. Одговорним лицима је дата препорука да расходе за услугу превоза путника у градском и приградском превозу врше у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.
Септембар 2018.	Комисија за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије дала је позитивно мишљење на Предлог концесионог акта
Новембар 2018.	Скупштина Града Краљева донела је Одлуку о усвајању Предлога концесионог акта за поверавање обављања градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева
Децембар 2018.	Јавни позив за прикупљање понуда за давање концесије – поверавање обављања комуналне делатности градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева, у отвореном поступку
Децембар 2018.	Државна ревизорска институција је издала Извештај о ревизији одазивног извештаја Града Краљева – наведене су мере исправљања и то да је донето решење о формирању Стручног тима за припрему Пројекта јавно – приватног партнерства са елементима концесије за потребе доделе уговора и пружање услуга градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева
Фебруар 2019.	Поднет је Захтев за заштиту права
Јул 2019.	Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки донела је Решење којим се одбија захтев за заштиту права као неоснован
Новембар 2019.	Скупштина Града Краљева донела је Решење о давању сагласности на коначан нацрт Јавног уговора о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева
Новембар 2019.	Град Краљево и група понуђача „Аутопревоз“ доо Чачак, „Кавим Рашка“ ад Рашка, „Кавим-Јединство“ доо Врање, „ПУБ Интернационал“ доо Краљево закључили су Јавни уговор о давању концесије јавне услуге градског и приградског превоза путника на територији Града Краљева
Новембар 2019.	Споразум о раскиду Уговора који је закључен са „Вуловић транспорт“ доо Крагујевац.
Јануар 2020.	Ступање на снагу Јавног уговора о давању концесије - уговор закључен на период од 10 година



Прилог 5 - Хронолошки преглед у поступку поверавања градског и приградског превоза путника у Граду Пожаревцу

2. октобар 2019.	Скупштина Града Пожаревца донела је Одлуку о покретању поступка јавно-приватног партнерства са елементима концесије за обављање делатности јавног превоза путника на територији Града Пожаревца
5. новембар 2019.	Градско веће Града Пожаревца је донело Решење о формирању пројектно-стручног тима јавног тела за спровођење поступка јавно-приватног партнерства
9. март 2020.	Скупштина Града Пожаревца донела је Одлуку о измени Одлуке о покретању поступка јавно-приватног партнерства без елемената концесије за обављање делатности јавног превоза путника на територији Града Пожаревца
22. април 2020.	Пројектно стручни тим поднео Предлог пројекта ЈПП Комисији за ЈПП ради добијања мишљења и наставка даљих активности
5. мај 2020.	Комисија за ЈПП доставила позитивно мишљење (бр. 13/2020 од 28.4.2020. г.) и констатовала да се предметни пројекат може реализовати у форми јавно - приватног партнерства
26. мај 2020.	Скупштина Града Пожаревца усвојила Предлог пројекта ЈПП без елемената концесије за обављање делатности јавног превоза путника
18. јун 2020.	Град Пожаревац расписао јавну набавку за поверавање обављања комуналне делатности градског и приградског превоза путника приватном партнеру по моделу ЈПП без елемената концесије
31. јул 2020.	Поднет Захтев за заштиту права Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки у фази пре истека рока за подношење понуда
20. август 2020.	Решењем Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, одбијен је Захтев за заштиту права
31. август 2020.	Начелник ГУ донео Одлуку о додели уговора у поступку поверавања градског и приградског превоза путника
8. септембар 2020.	Поднет Захтев за заштиту права Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки у фази након доношења Одлуке о додели уговора
5. октобар 2020.	Решењем Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у целини се поништава отворени поступак јавне набавке



Прилог 6 - Циљеви Стратегије развоја Града Београда до 2021. године, који се односе на градски и приградски превоз

Одржива мобилност за интерактивни развој града	Студија проширења градско - приградске железнице
	Израда стратегије јавног превоза
	Замена тролејбуса електро- аутобусима у централној градској зони (куповина 75 електро-аутобуса са 10 пуњача)
	Измештање тролејбуског погона са Дорћола на локацију Космај 2
	Измештање аутобуског депоа „Земун“ из централног градског језгра на плански дефинисану локацију „Привредна зона Горњи Земун 1 и 2“
	Куповина 100 електро аутобуса и 15 пуњача
	Ремонт и модернизација 40 трамваја типа КТ-4
	Набавка 10 нових соло аутобуса и 30 нових зглобних аутобуса
	Изградња стајалишта јавног превоза
Набавка стајалишних стубова и надстрешница	
Одржив, отпоран и обновљив град	Увођење и повећање удела шинског јавног саобраћаја уз модернизацију возног парка

Студије и стручне анализе у области градског и приградског превоза којима располаже Град Београд (важеће и које су у току)

Јун 2020. године	Пројекат унапређења система за наплату карата и управљање возилима у јавном линијском превозу путника на територији града Београда, Секретаријат за јавни превоз (Саобраћајни факултет Београд)
Октобар 2014. године	Бројање путника у јавном превозу и анкета корисника јавног превоза, Секретаријат за саобраћај (ЦЕП Београд – Саобраћајни факултет Београд)
Децембар 2015. године	Ажурирање транспортног модела Београда са саобраћајним истраживањима карактеристика кретања, Секретаријат за саобраћај (Саобраћајни факултет Београд)
Јун 2015. године	Мрежа линија јавног градског транспорта путника и дефинисање потребних капацитета у Београду (ИТС-1), Секретаријат за саобраћај – Дирекција за јавни превоз, (Саобраћајни факултет Београд)
Децембар 2016. године	Мрежа линија и дефинисање потребних капацитета за приградски и локални превоз у Београду, Секретаријат за саобраћај – Дирекција за јавни превоз (Саобраћајни факултет Београд)
Мај 2017. године	Смарт план – Masterplan саобраћајне инфраструктуре Београда, Секретаријат за инвестиције (WSP Parsons Brinckerhoff, Југинус)
Мај 2019. године	Претходна студија оправданости развоја метро система у Београду са Генералним пројектом, Секретаријат за инвестиције (EGIS Rail)
План у изради	План генералне регулације шинских система у Београду са елементима детаљне разраде за I фазу прве линије метро система, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП, (Урбанистички завод Београда)
Студија у изради	Планирање и пројектовање система такси превоза путника у Београду за период од 2020. до 2024. године, Секретаријат за јавни превоз, (Саобраћајни факултет Београд)
Октобар 2019. године	Истраживање утицаја стила вожње на енергетску ефикасност код аутобуса на електрични погон, Секретаријат за јавни превоз, (Машински факултет Београд)
Студија у изради	Техничко технолошка анализа трамвајског подсистема и предлог мера за повећање ефикасности и учешћа у видовној расподели, Секретаријат за јавни превоз, (Саобраћајни факултет Београд)
Пројекат у изради	Израда пројекта жутих трака и издвојених независних траса линија ЈЛПП-а, Секретаријат за јавни превоз, (ЦЕП Београд - ПТЦ Београд,)
Тендер у припреми	Израда студије оправданости увођења речног превоза путника у Београду