

КОМПАРАТИВНИ ПРИСТУП МОДЕЛИМА НАЦИОНАЛНИХ АГЕНЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ САОБРАЋАЈА

Мр Цветанка Ристић, Скопље, докторант Техничког факултета Универзитета
„Св. Климент Охридски“, Битољ, Е-адреса: cvetankaristic@yahoo.com

Проф. Др Кристи Бомбол, Битољ, Технички факултет Универзитета
„Св. Климент Охридски“, Битољ, Е-адреса: kristi.bombol@tfb.uklo.edu.mk

Резиме

Управљање безбедношћу саобраћаја је одговорност на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу свих земаља у свету. За постизање ефективних резултата у управљању безбедношћу саобраћаја најпре је потребно изградити систем управљања који би се разматрао са вишесекторског, мултидисциплинарног и мултидимезионалног аспекта. Добро изграђен систем даје упутства за израду и имплементацију националних стратегија чији је задатак да смање број погинулих и повређених лица у саобраћајним незгодама. Већина земаља у свету је дефинисала и идентификовала водећу националну агенцију која се бави управљањем безбедношћу саобраћаја.

До сада, Република Македонија није формирала своју националну агенцију за безбедност саобраћаја. Да би смо дали смернице и створили позитивну климу за реализацију оваквог пројекта кренули смо најпре са проучавањем функционисања појединих модела националних агенција за безбедност саобраћаја на различитим континентима и субконтинентима. При томе смо упоређивали заједничке циљеве и разлике, финансирање, едукацију, начин управљања, организацију и научно–истраживачки рад појединих националних агенција. Циљ нам је био да размотримо и установимо најбоља искуства у организацији и деловању агенција за безбедност саобраћаја. На основу размене искуства и добрих пракси, крајњи циљ који смо хтели да постигнемо је да омогућимо стварање солидне основе за формирање и структурирање националне агенције за безбедност саобраћаја у Републици Македонији. Сматрамо да би национална агенција била проактивни субјект деловања на подручју превенције саобраћајних незгода.

Кључне речи: национална агенција, безбедност саобраћаја, управљање безбедношћу саобраћаја

1. УВОД

Управљање безбедношћу друмског саобраћаја је предмет који је потребно разматрати са вишесекторског, мултидисциплинарног и мултидимензионалног аспекта. Овде спада развој и управљање путевима, обезбеђивање безбедних возила и брзо реаговање у случају саобраћајних незгода. Безбедност друмског саобраћаја се ослања на савремене напредне системе за управљање саобраћајем, на стандарде за пројектовање, изградњу и одржавање путева, као и на производњу и одржавање безбедних возила. Организација и управљање безбедношћу друмског саобраћаја је дуготрајни процес који захтева стварање капацитета, програма и стратегија. За имплементирање програма и стратегије за безбедност друмског саобраћаја на националном нивоу, више земаља у свету именовало је одређену структурну организацију или националну агенцију која ће бити у могућности да спроведе и евалуира програме и стратегије.

Национална или водећа агенција за управљање безбедношћу саобраћаја је у ствари организација која анализира и истражује проблематику безбедности саобраћаја, чији резултати рада омогућавају повећање безбедности у друмском саобраћају. Применом стратегијских алатки за извршавање задатака и циљева је основа за ефикасно и делотворно функционисање националне агенције за безбедност саобраћаја.

2. МОДЕЛИ НАЦИОНАЛНИХ АГЕНЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТИ САОБРАЋАЈА

Могу се дефинисати различити видови модела водећих националних агенција за безбедност саобраћаја који ефикасно и делотворно делују на управљање безбедношћу саобраћаја. Потребно је да свака земља у свету формира, односно идентификује водећу националну агенцију у домену својих способности и капацитета. Какав ће бити модел водеће националне агенције, зависи од територијалне поделе по регионима у земљи, популације тих земаља, животног стандарда, индустријског капацитета и доступности финансијских и људских ресурса. Успешно етаблирана национална агенција, према пракси у високо развијеним земљама, била би агенција која је у оквиру владиног сектора, при чему би њено функционисање било прихваћено и у потпуности подржано од стране осталих владиних сектора. На такав начин обезбеђује се адекватно финансирање и добијање техничких и људских ресурса. Водећа агенција може бити формирана као самостални субјекат који ће координирати комитет или тело које чине владине партнерске агенције. Исто тако, она може бити и део велике транспортне организације или део владиног ресора.

У светској пракси се показало да подела различитих модела водећих националних агенција за безбедност саобраћаја може бити следећа:¹

- самостална водећа агенција;
- министарство транспорта као водећа агенција;
- орган надлежан за безбедност путева као водећа агенција; и
- самостална водећа агенција у кабинету председника владе.

2.1 Самостална водећа агенција

Самостална водећа агенција функционише самостално као приватна организација, изван оквира владиног сектора и своје финансијске, техничке и људске ресурсе обезбеђује сама или их добија од владиних институција. Овако структурирана, приватизована и независна

¹ T. Bliss, J. Been, "Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms", 2009

агенција своју делатност извршава за потребе владиног сектора, односно врши евалуацију и мониторинг програма које спроводе владине институције.²

Фокус оваквих агенција је обезбеђивање административне и техничке подршке свих професионалних удружења и институција за безбедност друмског саобраћаја. Као самостална и независна агенција, састављена од експерата из различитих области, чија је основна делатност повећање и унапређење безбедности саобраћаја, показала се као адекватна алатка за објективну анализу програма, планова и стратегије и њихову имплементацију.

Пракса у свету је показала да је овакав модел агенције за безбедност саобраћаја применило веома мало земаља, али најбољи пример за примену оваквог модела су Нови Зеланд и Сједињене Америчке Државе. У Новом Зеланду водећа национална агенција била је Агенција за безбедност у друмском транспорту („Land Transport Safety Authority (LTSA)“, односно Национална управа за друмски саобраћај („National Highway Traffic Administration“) у САД.

Ауторитативна агенција за безбедност у друмском транспорту у Новом Зеланду је функционисала доста ефикасно скоро десет година (1993-2004), да би после тога приступила Националном комитету за безбедност друмског саобраћаја (National Road Safety Committee – NSRC), који је до данас водећа национална агенција у ресору Министарства транспорта Новог Зеланда. Рад ове агенције је био веома конструктиван. Била је одговорна за управљање безбедношћу саобраћаја. Обезбеђивала је административну и техничку подршку Националном комитету за безбедност у друмском саобраћају, у домену истраживања безбедности на путевима, као и у статистичким и економским анализама саобраћајних незгода на путевима и степену трауме учесника после саобраћајних незгода.

Ова агенција је изградила систем за утврђивање стања безбедности у саобраћају за добијање високих резултата, као и обезбедила развој и реализацију програма националне стратегије за безбедност у саобраћају на локалном, регионалном и националном нивоу. У домену истраживања и размене знања и искуства, агенција је сама обезбеђивала средства за упућивање својих радника на међународне конференције, семинаре и радионице посвећене безбедности друмског саобраћаја.

У САД-у, Национална управа за друмски саобраћај званично је основана 1970 године, као извршна агенција владе САД, у оквиру ресора транспорта. Мисија ове агенције је да својим активностима, као што су стандарди безбедности моторних возила, економичност горива, примена сигурносних појасева код деце и одраслих, примена заштитне опреме за мотоцикле, употреба алкохола, дрога приликом вожње и слично, доведе до смањења броја саобраћајних незгода.

2.2. Министарство транспорта као водећа агенција

Наше истраживање је показало да већина земаља у свету примењује модел где своје Министарство транспорта именује као главну, водећу и одговорну агенцију за безбедност друмског саобраћаја. У оквиру Министарства транспорта формира се посебни сектор, односно ресор који спроводи активности Министарства транспорта у области саобраћаја и транспорта³. Овакав тип агенције има доста сличности са самосталном водећом агенцијом, али ипак постоји и доста разлика. Разлике су у одговорности агенције при доношењу одлука на децентрализованом нивоу, као на пример при доношењу закона о саобраћају, у немогућности доношења одлука ван Министарства транспорта, у структури организације, у подељености рада у мање секторе, у процесу координације, сарадње и консултација, као и у финансијској зависности од државног буџета. Овакав тип агенције се највише примењује у европским

² <http://www.road.safety.report.com>

³ <http://www.road.safety.models.com>

земљама, па су због тога рад и одговорности агенције подељени између Европске уније и влада земаља на локалном и националном нивоу. Ту се пре свега мисли на примену европских стандарда за безбедност друмског саобраћаја, односно стандарда за емисију издувних гасова из моторних возила, тестирање безбедности возила, стандарда за добијање возачке дозволе и слично. Задатак оваквих националних агенција је да израде, донесу и спроведу стратегије и планове за безбедност друмског саобраћаја, прате и контролишу примену стандарда за возила, путеве и све учеснике у саобраћају. Посебну пажњу посвећују на израду едукативних програма за децу и одрасле о значају безбедности саобраћаја, као и њихово промовисање преко медија, билборда и слично. Оне сарађују са осталим институцијама у оквиру владиног сектора, као што су Министарство за унутрашње послове, Министарство здравља, Министарство животне средине и др. Исто тако, преузимају одговорност свих активности назначене за хоризонталну и вертикалну координацију у владиним институцијама, као и обезбеђивање партнерства између владиних институција и бизнис сектора, невладиних организација и слично. Већина националних агенција у Европи имају центре за истраживање и развој, при чему своја искуства и знања могу разменити са осталим националним агенцијама на европском нивоу преко учешћа на разним семинарима и конференцијама о управљању безбедношћу друмског саобраћаја.

Финансирање је претежно од државних средстава, а буџет се одређује на годишњем нивоу. Међутим, агенција може да обезбеди финансијска средства и од приватног сектора, на пример за промоције, односно маркетинг, учествовање у разним европским пројектима, за активности у разним невладиним организацијама и слично.

Пример оваквог модела усвојиле су Велика Британија, Норвешка, Холандија, Ирска, Аустрија, Италија, Финска, Немачка, Јужноафрика Република, Кенија, Тајван, Индија, Малезија, Шри Ланка и друге земље у свету. Рад агенција високо развијених земаља и земаља у развоју се разликује у доношењу одлука за спровођење плана и програма за безбедност саобраћаја. У земљама у развоју постоји војнички однос при доношењу таквих одлука, као и приликом подела финансијских средстава.

2.3 Орган надлежан за безбедност путева као водећа агенција

Орган надлежан за безбедност путева је агенција која је именована од различитих министарстава, на пример министарства за животну средину, индустрију, комуникације, образовање, транспорт и слично. Овај орган функционише као надлежна агенција на националном нивоу, који спроводи планове и стратегије наведених министарстава и у потпуности преузима одговорност за саобраћајни и транспортни систем у земљи. Оваква агенција ради као стручна организација на основу овлашћења добијеног од стране различитих министарстава. Управљање безбедношћу друмског саобраћаја остварује се у оквиру саобраћајног и транспортног контекста, који карактерише потребу за интегрисањем услуга ради задовољења вишеструких циљева одрживог развоја која су поставила различита министарства. Одлуке на националном нивоу доносе министарства која су је именovala. Оваква агенција финансира се од стране владе (која одређује годишњи буџет), од аутомобилске индустрије, таксе на путевима, казне за брзу вожњу и прелаз на црвено светло и слично.⁴

Земље које су примениле овакав модел су Шведска (The Swedish Road Administration – SRA), Савезна држава Викторија („Vic Roads“) и Нови јужни Велс („New South Wales Traffic Authority“) у Аустралији.

Агенција у Шведској је одговорна за безбедност на путевима у оквиру транспортног система у земљи, као и за управљање саобраћајне мреже на националном нивоу. Одговорна је

⁴ C. Tingyall, A. Lie, "Government status report, Sweden, Swedish Road Administration, 2009

за технолошки развој саобраћајног и транспортног система, израда и промовисање едукативних програма, као и за сарадњу са аутомобилском индустријом – Волво. Исто тако, агенција је развила и руководи са „Визијом нула“ (Vision Zero) и одговорна је за остваривање циљева на националном нивоу подржане у договору са Министарством индустрије, запошљавања, и комуникације.⁵

Водеће агенције за безбедност саобраћаја у Аустралији управљају и координирају системом безбедности на вишесекторском нивоу. При томе ангажују владине институције одговорне за безбедност саобраћаја, као што су владина осигуравајућа компанија за транспорт (Transport Accident Commission), сектор правде, сектор саобраћајне полиције, сектор здравља и слично. Активно су ангажирани и у Комитету за безбедност саобраћаја за побољшање закона о безбедности саобраћаја и транспорта.⁶

2.4 Самостална водећа агенција при кабинету председника владе

Овакав модел националне агенције функционише у оквиру кабинета председника владе, као посебан сектор који је задужен за политику безбедности саобраћаја, развојну стратегију, координацију релевантних институција, сарадњу са медијима, праћење и контролу спровођења планова за унапређење безбедности у саобраћају. Агенција подноси извештај о раду директно премијеру, који затим даје оцену резултата рада и одобрава финансијска средства. Структура овакве националне агенције за безбедност саобраћаја је неубичајена и примењује се у земљама које имају политичку стабилност. Део политичког програма владајуће странке је унапређење политике безбедности у друмском саобраћају.

Оваква самостална водећа национална агенција служи и као саветник председника владе при доношењу закона о безбедности у друмском саобраћају, а поступа и као самостални извршни орган. Активности оваквог типа агенције обухватају идентификовање мера за побољшање безбедности у друмском саобраћају, давање препорука релевантним институцијама при спровођењу активности, праћење, координацију и евалуацију ефикасности мера, и давање препорука о висини финансијских средстава која су потребна за спровођење тих активности.

Пример земље која је применила овај модел је савезна држава Западна Аустралија, у којој је формирана Канцеларија за безбедност путева („The Office of Road Safety“).⁷

3. ДИСКУСИЈА

Моделе националних агенција за безбедност саобраћаја, које смо истраживали, имају различите институционалне форме, али сличан или исто организован и структурно изграђен систем за безбедност саобраћаја, све у циљу заштите вредности у саобраћају. Сваки модел националне водеће агенције има предности и недостатке, у зависности од степена развијености те земље. На пример, неки модели националних агенција имају добру финансијску подршку владе, јавног и бизнис сектора, нарочито аутомобилске индустрије (прим. модел самосталне водеће националне агенције у Шведској и у САД – у). Те агенције имају добру међународну сарадњу где размењују своја знања и искуства у домену безбедних возила, путева и учесника у саобраћају, и научно – истраживачком раду. У сарадњи са владом и владиним организацијама и институцијама, са јавним и бизнис сектором, ове агенције су

⁵ C. Tingyall, A. Lie, "Government status report, Sweden, Swedish Road Administration, 2009

⁶ Institute of Transportation Engineers, Australia. Traffic Calming, 2001

⁷ T. Bliss, J. Been, "Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms", 2009

створиле међусебни однос заснован на принципу сарадње, координације и синхронизације активности. Притом су омогућиле опште социјалне услове за безбедно одвијање саобраћаја.

Супротан пример од овога су националне агенције које су под капом министарства за транспорт. Управљање агенције, контрола, доношење одлуке о стратегији рада, обезбеђивање финансијских и техничких ресурса је од стране министарства. Иако ове агенције зависе од министарства, ипак имају слободу у доношењу одлука за решавање проблема у саобраћају на локалном, регионалном и националном нивоу. Ово је нарочито значајно и важи код високо развијених земаља (прим. Велика Британија, Немачка, Италија, Норвешка, Холандија). Ове земље имају бољи и квалитетнији приступ безбедности саобраћаја од земаља у развоју, јер су схватиле величину проблема, социјалне и политичке последице саобраћајних незгода.

Земље, као што су Аустрија, Норвешка, Португалија и Холандија, које су примениле овај модел водеће националне агенције за безбедност саобраћаја, имају заједничку научно – истраживачку сарадњу у домену креирања модела за предвиђање саобраћајних незгода (Accident Prediction Models), као и модела за оцену утицаја безбедности у друмском саобраћају (Road Safety Impact Assessments).⁸

Земље у развоју (прим. Индија, Пакистан, Тајван), које су примениле овај модел, имају мало финансијских и техничких ресурса, скоро никакву подршку јавног или бизнис сектора, као и неадекватну реализацију националне стратегије за безбедност саобраћаја.

Земље са развијеним и реализованим националним програмима за безбедност у друмском саобраћају, преко својих водећих националних агенција за безбедност саобраћаја су доживеле драстичан пад броја повређених и погинулих лица у саобраћајним незгодама на путевима (прим. Велика Британија – за 33%, Данска – за 40%, САД – један погинули на 100 милиона возила, и остале земље у ЕУ – до 40% смањење броја погинулих до 2010 године).⁹

На жалост, у Републици Македонији све више расте број повређених и погинулих лица у саобраћајним незгодама због недовољно развијене свести о последицама саобраћајних незгода, недовољне информисаности и едукације грађана о безбедности саобраћаја. Овакво стање у земљи намеће потребу за формирањем националне агенције за безбедност саобраћаја, која ће функционисати на националном нивоу. Због тога, потребно је искористити адекватна добра искуства и пракси националних агенција за безбедност саобраћаја. Треба почети од идентификације и структурирање водеће националне агенције за безбедност саобраћаја, преко стварања одговарајуће политике за безбедност саобраћаја, обезбеђивање расположивих техничких, људских и финансијских ресурса, па стићи до реализације, координације, контроле и евалуације рада.

4. ЗАКЉУЧАК

Овим истраживањем смо хтели да представимо и истакнемо улогу, значај и важност функционисања водећих националних агенција за безбедност саобраћаја на различитим континентима и субконтинентима. Најбоља искуства у организацији и деловању водећих агенција за безбедност саобраћаја су агенције које имају главну одговорност у оквиру владиних институција за развој и управљање националне стратегије за безбедност саобраћаја. У пракси се показало да успешне водеће агенције за безбедност саобраћаја су оне које су идентификоване као владино координативно тело и њихово руководство је прихваћено и подржано од свих владиних институција. Тиме се обезбеђују одговарајући капацитети и финансирање саме агенције. Идентификоване водеће агенције у земаљама света имају циљ да предузму све мере за побољшање безбедности саобраћаја. При томе оне морају да се фокусирају на резултате националне стратегије, законодавство, финансирање и техничке ресурсе, истраживање, мониторинг, евалуацију, едукацију и размену искустава и знања. Без

⁸ www.ripcord-iserest.com

⁹ www.stat-help.com/notes.html

ових циљева и подршке владиних институција, водеће националне агенције за безбедност саобраћаја ималу мале шансе за успех.

Оно што недостаје у Републици Македонији је постојање добро изграђеног система за безбедност саобраћаја који ће функционисати на локалном, регионалном и националном нивоу. Различити модели агенција за безбедност саобраћаја могу да послуже као добру основу за формирање и проактивно деловање националне агенције за безбедност саобраћаја. Могу се искористити искуства, истраживања, анализе и едукативне програме о безбедности у друмском саобраћају. Исто тако, при решавању саобраћајних проблема, различите методологије за побољшање безбедности могу да се прилагоде према потребама Републике Македоније, све у циљу стварања културних, моралних и социјалних услова за безбедно одвијање саобраћаја.

Као кандидат за улазак у Европску Унију, Република Македонија може да се ослони на искуства и најбоље праксе земаља ЕУ које су усвојиле модел министарства за транспорт као водећу националну агенцију за безбедност саобраћаја. На тај начин, Македонија ће моћи да се прикључи у раду националних агенција за безбедност саобраћаја на европском нивоу.

Литература

1. B.I Greenwood, NZ Transport Agency "About Safety Management Systems (SMS)", 2009
2. C. Tingyall, A. Lie, "Government status report, Sweden, Swedish Road Administration, 2009
3. A. Aeron –Thomas, A.J. Downing, G.D. Jacobs, J.P. Fletcher, T. Selby, D.T. Silcock, "Review of Road Safety Management Practice, 2002
4. C., Gunnar, and K.-O. Hedman. „A Systematic Approach to Road Safety in Developing Countries“, INU 63, Infrastructure and Urban Development Department, World Bank, Washington, DC,1990
5. European Commission, „Mobility & Transport“, Public Consultations of safer roads through infrastrucutre safety management, 2006
6. European Commission, „Mobility & Transport“, Legal Acts on Transport Statistics, 2009
7. Institute of Transportation Engineers, Australia.Traffic Calming, 2001
8. G. Jacobs, A. Aeron – Thomas, A Astrop (2000), Estimatin Global Fatalities, TRL, Report 445 Transport Research Laboratory, Crowhtorne
9. T. Bliss, J. Been, "Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms", 2009
10. S. Abouraad, P.Elsenaar, "Road Safety Management in ESCWA Countries", 2006
11. <http://www.road.safety.report.com>
12. <http://www.road.safety.models.com>
13. <http://www.traffic.injury.prevention.com>