

## BEZBJEDNOST SAOBRAĆAJA I ULOGA REVIZIJE JAVNOG SEKTORA

### TRAFFIC SAFETY AND THE ROLE OF PUBLIC SECTOR AUDIT

Milovan Bojić<sup>1</sup>, Bojan Dragišić<sup>2</sup> i Daliborka Kovačević<sup>3</sup>

**Rezime:** Vrhovne revizijske institucije (VRI) su vanjski revizori javnog sektora. VRI provodeći reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju uspješnosti vrše reviziju institucija javnog sektora odnosno reviziju programa, projekata i procesa u nadležnosti institucija javnog sektora i na taj način su u funkciji upravljanja javnim sektorom i institucijama javnog sektora. Posebno važnu ulogu u unapređivanju upravljanja programima, projektima i procesima u javnom sektoru ima revizija učinka. Revizija učinka kao sistemska revizija revidirajući aktivnosti institucija javnog sektora je vršila i reviziju aktivnosti koje se odnose na bezbjednost saobraćaja. Jedno od primarnih pitanja kojima se bave institucije javnog sektora je pitanje bezbjednosti odnosno pitanje bezbjednosti u saobraćaju.

Pitanje bezbjednosti u saobraćaju je sistemsko, sveobuhvatno i kompleksno društveno pitanje koje podrazumijeva angažman većeg broja institucija javnog sektora sa različitim ulogama, nadležnostima i odgovornostima, angažovanje brojnih i raznovrsnih resursa (ljudskih, materijalnih, finansijskih i drugih) i različitih aktivnosti i mjera u nadležnosti javnog sektora. Glavna služba za reviziju javnog sektora RS (GSR JS RS) je imajući u vidu stanje bezbjednosti saobraćaja na putevima i stanje putne mreže u Republici Srpskoj (RS), kao i potrebu njihovog unapređivanja provela dvije revizije učinka koje se odnose na saobraćaj u RS: Bezbjednost saobraćaja na putevima u RS i Upravljanje izgradnjom i rekonstrukcijom lokalne putne mreže u RS. Na ovaj način GSR JS RS ostvaruje svoju društvenu ulogu u unapređenju upravljanja bezbjednošću saobraćaja kroz efikasnost i efektivnost rada institucija javnog sektora i daje svoj skroman doprinos bezbjednosti saobraćaja na putevima u RS.

**Ključne riječi:** javni sektor, revizija javnog sektora, Vrhovne revizijske institucije, bezbjednost saobraćaja, putna mreža

## 1. UVOD

Upravljanje javnim sektorom je primarno pitanje u nadležnosti Vlade odnosno menadžmenta u javnom sektoru. Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva upravljanje institucijama javnog sektora, upravljanje aktivnostima i programima i projektima u njihovoj nadležnosti. Upravljanje javnim sektorom, u širem smislu riječi, podrazumijeva i provođenje nadzora nad aktivnostima, programima i projektima u javnom sektoru. Posebnu ulogu u provođenju institucionalnog nadzora ima i revizija javnog sektora u institucionalnoj formi VRI. VRI svoju ulogu ostvaruju provodeći reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti poslovanja i reviziju uspješnosti poslovanja.

Svaka vrsta revizije pojedinačno na svoj način doprinosi unapređenju finansijskog upravljanja u javnom sektoru, a posebno revizija učinka imajući u vidu da se ona primarno bavi pitanjima primjene principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u javnom sektoru i što revidira aktivnosti, programe i projekte u svim sferama javnog sektora poput funkcionisanja opšte javne uprave, pravosuđa, finansijskog menadžmenta u javnom sektoru, infrastrukturnih projekata, zapošljavanja i rada, zrdavstvene zaštite, socijalne zaštite, obrazovanja, bezbjednosti, pa sve do korišćenja prirodnih resursa i uloge države i državnih organa u uslovima prirodnih nepogoda. Revizija učinka revizijom obuhvata sve nivoe vlasti na svim nivoima društvenog organizovanja uključujući i javna preduzeća i javne ustanove.

Revizijom određenih aktivnosti na republičkom i lokalnom nivou na temama upravljanje izgradnjom i rekonstrukcijom lokalne putne mreže i bezbjednost saobraćaja na putevima, GSRJS RS je kroz ispitivanje efikasnosti i efektivnosti bila u funkciji unapređenja sistema bezbjednosti saobraćaja na putevima RS naglašavajući pri tom posebno ulogu lokalnih zajednica.

---

<sup>1</sup> Rukovodilac sektora revizije učinka u Glavnoj službi za reviziju javnog sektora RS, [milovan.bojic@qsr-rs.org](mailto:milovan.bojic@qsr-rs.org)

<sup>2</sup> Revizor učinka u Glavnoj službi za reviziju javnog sektora RS, [bojan.dragisic@qsr-rs.org](mailto:bojan.dragisic@qsr-rs.org)

<sup>3</sup> Revizor učinka u Glavnoj službi za reviziju javnog sektora RS, [daliborka.kovacevic@qsr-rs.org](mailto:daliborka.kovacevic@qsr-rs.org)

## 2. ULOGA VRHOVNIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJA

Institucije javnog sektora (Vlada, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne uprave, javne ustanove, javna preduzeća itd.) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih Ustavom i zakonima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge). Parlamenti na određen način utvrđuju uslove u kojima institucije javnog sektora izvršavaju povjerene im funkcije putem:

- usvajanja politika, strategija i drugih dokumenata strateškog karaktera kojima se iskazuju strateška opredjeljenja najviših organa vlasti i strateški ciljevi jednog društva za određen vremenski period;
- usvajanja budžeta i na taj način direktno određuje finansijske resurse, a indirektno materijalne, personalne i druge resurse neophodne za vršenje javnih funkcija i
- usvajanja zakona i na taj način utvrđuje pravila koje institucije javnog sektora trebaju da poštuju u izvršavanju povjerenih im funkcija.

Specifičnost organizacije, funkcionisanja i finansiranja javnog sektora u odnosu na privatni sektor reflektuje se i na specifičnost organizovanja i funkcionisanja revizije u javnom sektoru. Specifičnost javnog sektora u odnosu na privatni, kao i specifičnost revizije u javnom sektoru reflektuje se i na specifičnu ulogu i poziciju VRI. VRI je vanjski revizor institucija javnog sektora i provođenjem revizije finansijskih izvještaja, revizija usklađenosti i revizije uspješnosti revidira finansijske izvještaje institucija javnog sektora, usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima i uspješnost poslovanja kroz prizmu principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. VRI putem izvještaja revizije kao osnovnog i konačnog proizvoda revizijskog procesa izvještavaju o:

- pouzdanosti finansijskih izvještaja;
- usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima i
- ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima se koriste raspoloživi javni resursi u izvršavanju javnih funkcija.

Prema ISSAI<sup>1</sup>, eksterna revizija javnog sektora koju provode VRI podrazumijeva tri vrste revizije: revizija finansijskih izvještaja, revizija usklađenosti poslovanja (revizija regularnosti, revizija pravilnosti) i revizija uspješnosti poslovanja (revizija učinka, revizija 3E, revizija vrijednosti za novac.)

Revizija finansijskih izvještaja podrazumijeva reviziju finansijskih izvještaja institucija javnog sektora radi izražavanja mišljenja da li su finansijski izvještaji urađeni i prezentovani u skladu sa relevantnim regulatornim i okvirom za finansijsko izvještavanje u javnom sektoru. Svrha revizije finansijskih izvještaja u javnom sektoru je povećanje kredibiliteta finansijskih izvještaja odnosno povjerenja korisnika koji donose odluke na bazi tih finansijskih izvještaja.

Revizija usklađenosti ima za cilj ispitivanje poslovanja i utvrđivanje da li je poslovanje institucija javnog sektora u skladu sa zakonima koje donosi Parlament i propisima koje donosi Vlada ili drugi državni i regulatorni organi. Revizija usklađenosti može podrazumijevati reviziju pravilnosti – regularnosti (primjena zakona, podzakonskih propisa i ugovora) i reviziju primjerenosti (primjena opštih principa za dobro finansijsko upravljanje). Svrha ove revizije je da se identifikovane neregularnosti ne ponavljaju u narednom periodu, a izvještaji revizije usklađenosti mogu biti dobra osnova za provođenje istražnih radnji od strane istražnih organa ali i osnova za preispitivanje postojećih propisa, izmjene postojećih ili izradu novih funkcionalnijih i fleksibilnijih propisa.

Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti mogu se planirati i provoditi kao dvije posebne revizije koje će rezultirati sa dva posebna izvještaja revizije ili kao jedna jedinstvena revizija koja će rezultirati s jednim izvještajem revizije i dva posebna mišljenja (mišljenje o finansijskim izvještajima i mišljenje o usklađenosti poslovanja). Dosadašnja praksa GSRJS RS je bila da se provodi jedna jedinstvena revizija. Provođeci jedinstvenu finansijsku reviziju (revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti poslovanja) revizija je revidirala finansijske izvještaje i poslovanje institucija koje imaju ključne uloge u pogledu bezbjednosti saobraćaja kao što su Vlada RS, Ministarstvo saobraćaja i veza, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo prosvjete, druga ministarstva, Agenciju za bezbjednost saobraćaja, jedinice lokalne samouprave i druge. Ovom revizijom se utvrđuje da li su finansijska sredstva raspoloživa za bezbjednost saobraćaja obezbjeđena u iznosima utvrđenim budžetom, da li su trošena u okviru budžetom utvrđenih, da li su trošena namjenski za unaprijed utvrđene

---

<sup>1</sup> *Međunarodni standardi Vrhovnih revizijskih institucija (Standardi revizije relevantni za reviziju u javnom sektoru koju provode Vrhovne revizijske institucije)*

namjene, da li su finansijske transakcije usklađene sa zakonima i drugim propisima i da li su izvještaji sačinjeni i prezentovani u skladu sa regulatornim i okvirom za finansijsko izvještavanje u javnom sektoru.

Finansijska revizija ne može da da odgovor na pitanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti odnosno finansijska revizija ne može da odgovori kako se provode strategije, politike i drugi strateški dokumenti, da li su sa postignitim rezultatima dostignuti strateški ciljevi. Da li smo za uloženi novac dobili najvišu moguću vrijednost. Odgovor na ova i slična pitanja daje revizija učinka.

Revizije učinka podrazumijeva nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja Vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti Vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Revizija učinka u suštini daje odgovor na dva pitanja:

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

Revizija efektivnosti daje odgovor da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način. Upravo ispitivanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u javnom sektoru predstavlja osnovnu razliku između revizije javnog sektora i revizije u privatnom sektoru, dajući kvalitativnu karakteristiku reviziji javnog sektora. Ova revizija predstavlja moderanu, izazovanu i fascinantnu vrstu revizije karakterističnu za reviziju javnog sektora. Za VRI provođenje revizije učinka je profesionalno najizazovnij, revizorski najkompleksniji i društveno najvrjedniji zadatak.<sup>1</sup>

Revizija učinka istražuje i utvrđuje kako se provode donesene strategije i politike da li aktivnosti institucija javnog sektora rezultiraju rezultatima koji su u funkciji postizanja strateških ciljeva i opredjeljenja. Revizija učinka svojim djelovanjem stvara kavalitativno novu vrijednost za društvo i javni sektor na način da doprinosi boljoj organizaciji, boljem upravljanju, racionalnijem korišćenju raspoloživih resursa, kvalitetnijim i korisnički orjentisanim javnim uslugama, transparentnijem radu i poslovanju i podizanju javne odgovornosti na jedan viši nivo. Revizije učinka koje su orjentisane na bezbjednost saobraćaja su upravo u funkciji nove dodatne vrijednosti i zajedno sa revizijom finansijskih izvještaja i revizijom usklađenosti daju prepoznatljiv doprinos funkcionalnosti sistema bezbjednosti saobraćaja i upravljanju aktivnostima i procesima u institucijama javnog sektora koje imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u sistemu bezbjednosti saobraćaja.

Misija GSRJS RS je da putem pravovremenih i kvalitetnih revizorskih izvještaja, sačinjenih na osnovu finansijske, revizije učinka i revizije usklađenosti, Narodnu skupštinu, Vladu i njena tijela, druge nadležne institucije i javnost uopšte permanentno izvještava o načinu upravljanja javnim sredstvima, odnosno o tome da li se javnim sredstvima upravlja na regularan, ekonomičan, efikasan i efektivan način Kroz proces planiranja, organizovanja i provođenja revizija učinka opredjeljenje Glavne službe za reviziju je da se revidiraju projekti, programi, aktivnosti i procesi koji su od posebnog interesa za društvo, koji podrazumijevaju značajno angažovanje ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa i koji imaju dovoljno prostora za unaprjeđenja i poboljšanja.<sup>2</sup>

Značaj unapređenja bezbjednosti saobraćaja i potencijal za očuvanje ljudskih života i zdravlja prepoznali su Narodna skupština RS i Vlada RS, pa je krajem 2008. godine usvojena prva Strategija bezbjednosti saobraćaja na putevima u RS. Osnovna vizija ove Strategije je bila da RS izgradi stabilan zaštitni sistem, u cilju stalnog smanjivanja broja nezgoda a posebno broja poginulih i nastradalih lica. Strategijom su izražena očekivanja da će se broj poginulih i teško povrijeđenih u saobraćajnim nezgodama do 2013. smanjiti za 50%. Takođe, izraženo je očekivanje da se unapređenjem ponašanja učesnika u saobraćaju najbrže i najjeftinije može smanjiti broj i težina saobraćajnih nezgoda. Shodno tome, oblasti u kojima je identifikovan najveći potencijal za očuvanje ljudskih života i zdravlja i koje bi najznačajnije doprinijele smanjenju broja poginulih i teško povrijeđenih su:

- upravljanje brzinama;
- identifikacija i upravljanje „crnim tačkama“;
- smanjivanje vožnje pod uticajem alkohola i opojnih sredstava.<sup>3</sup>

GSRJS RS prepoznala je značaj bezbjednosti u saobraćaju za funkcionisanje jednog društva – društvene zajednice i planirala i provela dvije revizije učinka koje se odnose na bezbjednost saobraćaja s namjerom da na taj način da svoj skromni doprinos unapređenju bezbjednosti saobraćaja u deceniji koju su Ujedinjene nacije proglasile decenijom akcije bezbjednosti saobraćaja na putevima.

---

<sup>1</sup> Akrap V. i drugi, *Državna revizija, Masmedia, Zagreb, 2009*

<sup>2</sup> *Strategija razvoja Glavne službe za reviziju javnog sektora RS za period 2014 – 2020 godina, Banja Luka, 2014.*

<sup>3</sup> *Strategija bezbjednosti saobraćaja na putevima RS za period 2009 – 2013 godine, Banja Luka, 2008.*

### 3. BEZBJEDNOST SAOBRAĆAJA

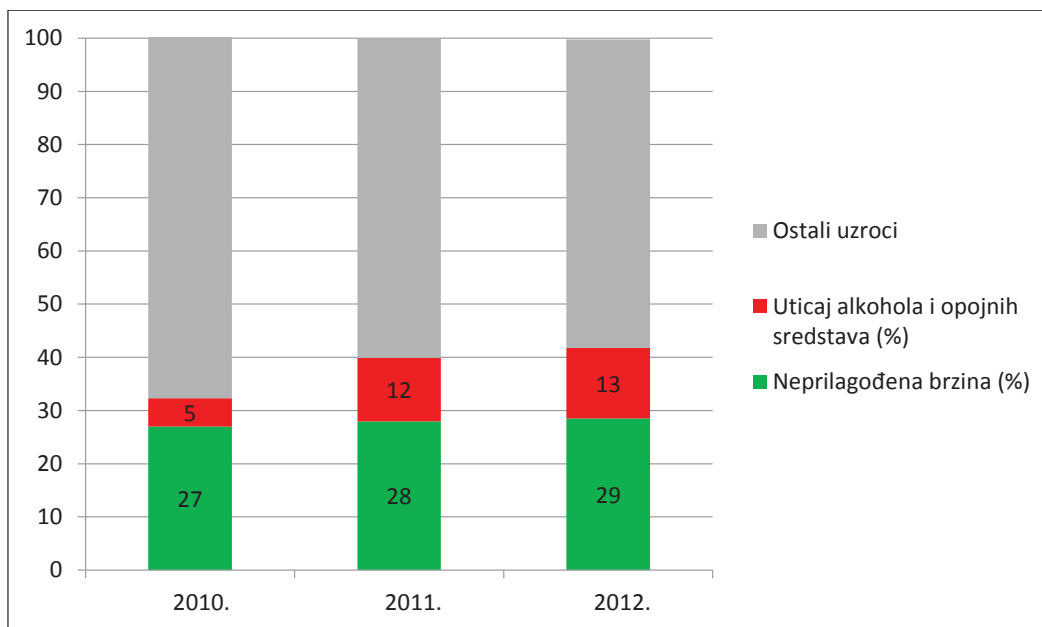
Saobraćajne nezgode su širom svijeta prepoznate kao veoma značajan društveni, ekonomski i zdravstveni problem, a djelovanje u cilju smanjenja njihovog broja i posljedica prioritet mnogih država. Izuzetak nije ni RS, koja je Strategijom bezbjednosti saobraćaja 2009-2013 definisala ciljeve i pravce rada na unapređenju bezbjednosti saobraćaja.

Medijska izvještavanja o ovoj oblasti ukazivala su na to da se stanje bezbjednosti saobraćaja ne poboljšava u onoj mjeri u kojoj je to definisano strateškim i operativnim dokumentima. Stoga je GSR JS RS donijela odluku da se provede revizija učinka u ovoj oblasti i utvrde razlozi odstupanja od definisanih ciljeva.

Strategijom je definisano pet oblasti djelovanja, sa nizom mjera i procjenom njihovog uticaja na unapređenje bezbjednosti saobraćaja. Iako su za provođenje planiranih mjera i aktivnosti nadležne uglavnom institucije javnog sektora ili drugi organi kojima su povjereni javna ovlašćenja, revizija je svoje aktivnosti fokusirala na one mjere koje su strategijom označene kao mjere sa najvećim potencijalom za smanjenje broja i težine posljedica saobraćajnih nezgoda. U tu grupu spadaju upravljanje brzinama, vožnja pod uticajem alkohola i drugih opijata i identifikacija i upravljanje opasnim mjestima na putevima. U skladu sa nadležnostima, u fokusu revizije su bile aktivnosti saobraćajne policije s jedne, kao i upravljača puteva s druge strane.

#### 3.1 Kontrole saobraćajne policije i bezbjednost saobraćaja

Iako su određena poboljšanja postignuta, prvenstveno na planu smanjenja ukupnog broja saobraćajnih nezgoda, neprilagođena brzina i vožnja pod dejstvom alkohola su još uvijek dominantni uzroci saobraćajnih nezgoda (Grafikon 1).



Grafik 1. Udio brzine i alkohola u uzrocima saobraćajnih nezgoda<sup>1</sup>

Ukoliko posmatramo samo nezgode sa poginulim i teško povrijeđenim licima, ovi uzroci ne samo da su dominantni već imaju i tendenciju rasta. Uzroke ovakvih trendova moguće je objasniti načinom planiranja i vršenja kontrola saobraćajne policije. Planiranje kontrola saobraćajne policije se vrši bez objektivnih kriterija i cjelovitog praćenja indikatora na osnovu kojih bi se utvrdili prioriteti i očekivani efekti provedenih kontrola. U posmatranom periodu broj kontrola saobraćajne policije se smanjivao, kao i broj evidentiranih prekršaja prekoračenja brzine i vožnje pod uticajem alkohola.

Prilikom planiranja kontrola saobraćajne policije, kontrole brzine i vožnje pod uticajem alkohola nisu zastupljene shodno njihovom značaju i učestću u uzrocima nezgoda. U stvari, iako svi pokazatelji govore u prilog

<sup>1</sup> Izvještaj revizije učinka Bezbjednost saobraćaja na putevima u RS, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, Banja Luka, 2013

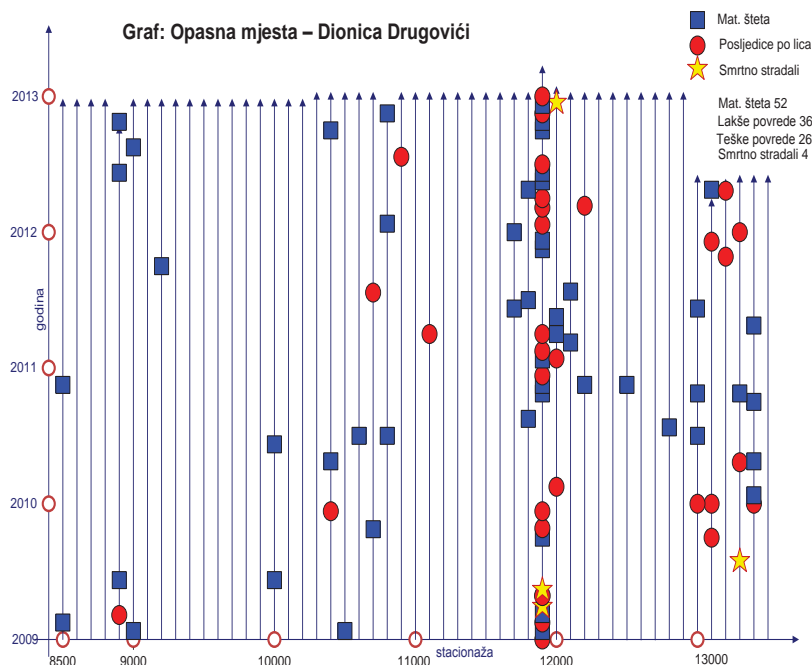
tome da kontrole usmjerene na otkrivanje i prevenciju navedenih prekršaja treba da imaju ključnu ulogu u dostizanju strateških ciljeva i povećanju bezbjednosti saobraćaja, u načinu planiranja kontrola saobraćajne policije ništa se nije promijenilo u odnosu na raniji period. Pored toga, za kontrole usmjerene na ove vrste prekršaja postojala su značajna ograničenja u pogledu lokacijskih uslova, tehničke opremljenosti i dovoljnosti resursa.

Nedostatak resursa uslovio je praksu saobraćajne policije da kontrole obavlja uglavnom na magistralnim i dijelom na regionalnim putevima. Kontrole brzine na lokalnim putevima i gradskim ulicama su rijetko ili uopšte nisu vršene, iako se revizija uvjerila da na pojedinim dionicama puteva iz ovih kategorija postoji potreba za njima. Skoro da nema lokalne zajednice koja nije isticala problem brzina na određenim dionicama lokalnih puteva ili gradskih ulica, a u prilog tome govore i podaci o saobraćajnim nezgodama i njihovim posljedicama na lokalnim putevima i gradskim ulicama.

Savremene tehničke mogućnosti za kontrolu brzine, kao što su stacionarni ili mobilni uređaji za evidentiranje prekoračenja brzine, veoma malo su korišćene. I pored izuzetne i dokazane efikasnosti automatizacije kontrola, kao i brojnih primjera drugih zemalja koje su ostvarile značajna smanjenja broja nezgoda i prosječne brzine na putevima primjenom savremenih uređaja za evidentiranje prekršaja, MUP je još uvijek orijentisan na kontrole uz fizičko prisustvo policije na dionicama.

### 3.2 Upravljači puteva i bezbjednost saobraćaja

Što se tiče identifikacije i upravljanja opasnih mjesta na putevima, upravljači puteva nisu vršili analize, obilježavanja ili otklanjanja takvih mjesta na putevima, iako i djelimična analiza podataka o saobraćajnim nezgodama potvrđuje postojanje znatnog broja opasnih mjesta sa velikim brojem poginulih i teško povrijeđenih lica (Grafikon 2).



Grafik 2. Saobraćajne nezgode Drugovići 2009 – 2012.<sup>1</sup>

Upravljači puteva najčešće ne dobijaju podatke o broju i lokacijama saobraćajnih nezgoda, niti je uspostavljena baza podataka o saobraćajnim nezgodama koja bi bila dostupna svim nadležnim institucijama. Međutim, ni sami upravljači puteva nisu pokazivali interesovanje i inicijativu za aktivnije učešće na otklanjanju opasnih mjesta na putevima. One institucije koje su se obraćale za dostavu podataka o broju, vrsti i lokacijama nezgoda uglavnom su i dobijale podatke, ali isti nisu korišćeni za konkretnije aktivnosti i unapređenje saobraćajnica u smislu povećanja bezbjednosti saobraćaja.

<sup>1</sup> Izvještaj revizije učinka Bezbjednost saobraćaja na putevima u RS, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, Banja Luka, 2013

Osim toga, ni procedure koje bi omogućile veću efikasnost upravljača puteva u pogledu identifikacije, obilježavanja i otklanjanja opasnih mjesta na putevima nisu bile uspostavljene. Tu se prvenstveno misli na donošenje Pravilnika o definisanju i identifikaciji opasnog mjesta koji nije usvojen do kraja revizije, a koji je trebalo da upravljačima puteva definiše metodologiju za provođenje aktivnosti na otklanjanju opasnih mjesta na putevima. Metodologiju identifikacije i sanacije opasnih mjesta na putevima, koju je usvojio Savjet za bezbjednost saobraćaja RS, upravljači puteva nisu koristili.

Upravljači puteva imaju važnu ulogu u upravljanju brzinama na putevima. Upravljači puteva povremeno vrše analize uslova na putevima, ali su one uglavnom orijentisane na provjere površinskog sloja puta i stanja putnog pojasa. Postojeća ograničenja brzine se vrlo rijetko preispituju i mijenjaju, i to se uglavnom radi na osnovu izmjena propisa ili nakon eksternih zahtjeve za pojedinačne lokacije. Faktor koji značajno otežava preispitivanje postojećih ograničenja brzine i upravljanje brzinama na putevima jeste nepostojanje projekata saobraćajne signalizacije, kako na lokalnim tako i na putevima koji su u nadležnosti republike. Takođe, česta je pojava da i kada postoje projekti saobraćajne signalizacije stanje na terenu ne odgovara onom projektovanom. Pored toga, prisutna je i praksa promjene postojećih ograničenja brzine bez prethodnih analiza i detaljnijih pokazatelja o stvarnoj potrebi za istim, ponekad i bez znanja upravljača puteva. Sve ovo govori da ne postoji sistemski pristup u oblasti upravljanja brzinama na putevima.

Još jedna od mjera koja je u nadležnosti upravljača puteva jeste primjena mjera za smirivanje saobraćaja. Upravljači puteva veoma rijetko su koristili mjere za smirivanje saobraćaja, a još rjeđe su te mjere primjenjivane na osnovu analiza i pokazatelja o saobraćajnim nezgodama. Najčešće su se primjenjivale mjere postavljanja umjetnih izbočina ili vibracionih traka, uglavnom u urbanim zonama i zonama škola. Primjena ovih mjera je uglavnom slijedilo nakon zahtjeva građana ili udruženja, bez analize za potrebom primjene i adekvatnosti primijenjene mjere. Sistemskog pristupa smirivanju saobraćaja nije bilo, a mjere poput izgradnje kružnih raskrsnica, postavljanja fiksnih radarskih sistema za kontrolu brzine, postavljanje preventivnih pokazivača brzine ili primjena nekih drugih jeftinih mjera skoro da i nije bilo.

Usvajanje strategije je dovelo do određenih poboljšanja i pozitivnih trendova u kretanju pokazatelja bezbjednosti saobraćaja u RS. Međutim, nalazi revizije učinka u ovoj oblasti pokazuju da još uvijek postoji značajan prostor za poboljšanja i ukazuju na nedostatke u sistemu čijim otklanjanjem bi se dostigli ciljevi definisani strategijom. Stoga je revizija dala preporuke ključnim akterima u sistemu bezbjednosti saobraćaja, čijim provođenjem bi se značajno unaprijedila bezbjednost saobraćaja na putevima u RS. Radi lakšeg provođenja, preporuke su date posebno za MUP – saobraćajnu policiju a posebno za upravljače puteva, u skladu sa njihovim nadležnostima. Iako je primarni fokus revizije bio na mjerama koje se provode u izabranim oblastima, evidentirani su i neki od sistemskih i organizacionih nedostataka, te su preporuke date i za Vladu RS, kako bi se obezbijedili uslovi za uspostavljanje efikasnijeg i efektivnijeg zaštitnog sistema.

## **4. IZGRADNJA I REKONSTRUKCIJA LOKALNE PUTNE MREŽE I BEZBJEDNOST SAOBRAĆAJA**

### **4.1. Projektna dokumentacija, izvođenje radova i bezbjednost saobraćaja**

Prema zakonu, jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da vode računa da svi putevi budu bezbjedni, kao i da preduzimaju neophodne mjere da bi se zaštitila mjesta na kojima se događa veći broj saobraćajnih nezgoda. Saobraćajna signalizacija mora biti takva da učesnicima u saobraćaju prenosi jasnu i jednoznačnu poruku. To znači da saobraćajna signalizacija na javnim putevima mora da bude planirana i postavljena tako da se od učesnika u saobraćaju može očekivati da je lako i pravovremeno primete i shvate njeno značenje i da na osnovu postavljene saobraćajne signalizacije postupaju u skladu sa značenjem, odnosno zahtevima koji su određeni postavljenom saobraćajnom signalizacijom.

Medjutim, osnovni problem putne mreže u RS je stanje i kvalitet. Naročito su u lošem stanju lokalni putevi, koji su od vitalnog značaja za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave, naselja i seoskih područja. Istraživanje koje je revizija učinka provela pokazuje da preko 30% puteva u ruralnom području nije asfaltirano, a isto tako je i preko 40% domaćinstava nezadovoljno postojećom putnom mrežom, što sve utiče na bezbjednost saobraćaja na lokalnim putevima i u ruralnim sredinama. Saobraćajna signalizacija uglavnom nije postavljena, niti se prilikom izgradnje i rekonstrukcije lokalne putne mreže rade projekti saobraćajne signalizacije, što sve utiče na bezbjednost saobraćaja i ugrožava učesnike u saobraćaju. Radovi na izgradnji i rekonstrukciji lokalne putne mreže se obavljaju i bez neophodne projektne dokumentacije (često se vrše na osnovu projektne

dokumentacije koja je rađena i prije 10 i više godina ili samo na osnovu predmjera i predračuna radova bez kompletne planske i projektne dokumentacije). Radovi se uglavnom izvode na osnovu ugovora koji su uglavnom tipskog karaktera. Većina ugovora sadrži samo osnovne elemente (rok izvođenja radova, cijena, penali i sankcije za neizvršenje posla u roku, garantni rok, i sl.) na osnovu kojih jedinice lokalne samouprave ne mogu da kvalitetno upravljaju ovim infrastrukturnim projektima.

Pored nedostataka na projektnoj dokumentaciji za izgradnju i rekonstrukciju lokalne mreže, na uzorku ugovora koji su bili predmetom revizije u jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske, revizija je utvrdila da se oko 85% radova započinje i završi bez odobrenja za građenje. Postojeći način nadzora i izvještavanja od strane nadzornog organa ne omogućava realizovanje ugovorenih radova u skladu sa zadatim parametrima i dovodi u pitanje kvalitet izvedenih radova. Nadzorni organ je jedna od najvažnijih karika u realizaciji izgradnje i rekonstrukcije puteva. Jedan manji broj radova koji je bio predmetom revizije se obavljao bez stručnog nadzora. Na jednom manjem broju radova koji se odnose na zahtjevnije lokalne putne saobraćajnice stručni nadzor su vršila licencirana pravna lica. Nadzorni organi vrlo često ne izrađuju izvještaje o izvedenim radovima na kraju završenih radova, ali ni u toku izvođenja radova. Najčešće se usmenim putem izvještava investitor o stanju i toku izvođenja radova. Prisutna je i praksa, da kada se pojave nepredviđeni poslovi ili višak radova, nadzorni organ ne dostavlja pismeni izvještaj o stanju na terenu i zahtjev za odobrenje dodatnih radova i sredstava, već se usmenim putem obavještava investitor, nakon čega se vrše izmjene ugovora. Postojeći izvještaji nadzornog organa su veoma različiti, zavisno od jedinica lokalne samouprave, ugovora, lica ili firmi koje vrše nadzor i finansijera izvođenja radova. Većina izvještaja nadzornih organa su dokumenta sa šturim informacijama u kojima se samo konstatuje da su radovi izvršeni, često i bez datuma kada su sačinjeni. Najčešće su to izjave, gdje nadzorni organ izjavljuje da je vršio nadzor nad određenim radovima i da su radovi izvedeni u skladu sa ugovorima i tehničkom i projektnom dokumentacijom, za koju smo se uvjerali da se najčešće i ne radi. Izvještaji nadzornog organa se razlikuju i zavisno od toga da li finansijeri imaju posebne zahtjeve u pogledu dostavljanja izvještaja o završenim radovima.

Na uzorku analiziranih putnih pravaca na kojima su se izvodili radovi više od 1/2 jedinica lokalnih samouprava ne vrši primopredaju i interni prijem radova na posmatranim asfaltiranim putevima između investitora i izvođača. Uglavnom je prisutna praksa u jedinicama lokalne samouprave da se primopredaja radova vrši između izvođača radova i nadzornog organa. U onim jedinicama lokalne samouprave u kojima je imenovana komisija za primopredaju radova uglavnom se rade zapisnici ili izvještaji. Međutim, izvještaji su takvog sadržaja da se ne mogu smatrati dobrim alatom za nadzor i kontrolu od strane investitora radi zaštite trošenja javnog novca i bolje bezbjednosti saobraćaja. U zapisnicima ili izvještajima komisije za primopredaju i interni prijem radova uglavnom se navode osnovni podaci o izvedenim radovima. U smislu da su radovi izvedeni stručno, kvalitetno i u skladu sa ugovornom i tehničkom dokumentacijom. U tim izvještajima se uglavnom navodi i konačan obračun završenih radova. Jedan manji dio izvještaja sadrži i konstatacije da se nedostaci trebaju otkloniti. Revizija nije dobila neki drugi zapisnik ili izvještaj o otklanjanju nedostataka i ponovnom uvidu i utvrđivanju stanja na terenu. Izvještaji ne sadrže podatke u smislu koliko je radova izvedeno (npr. km, m izgrađenog ili rekonstruisanog puta, širina puta i sl.) i eventualno neke druge podatke koji bi poslužili kvalitetnijem upravljanju investiranja u projekte izgradnje i rekonstrukcije puteva. Kod većine putnih pravaca koji su bili predmetom revizije vidjeli smo da se ne izvrši prijem radova na tim putevima i puštanje puta u upotrebu, te oko 95% putnih pravaca nema odobrenje za upotrebu, samim tim je ugrožena bezbjednost saobraćaja na tim putevima.

#### **4.2. Kvalitet izvedenih radova i bezbjednost saobraćaja**

Na osnovu intervjua koje je revizija obavila u toku istraživanja u jedinicama lokalne samouprave i upitnika popunjenih od strane istih, njih oko 50% nije zadovoljno kvalitetom izvedenih radova i poštovanjem rokova. Međutim, ništa ne preduzimaju ili malo preduzimaju da bi se poboljšao kvalitet. Takođe, kvalitet i količina ugrađenog materijala i izvedeni obim poslova na planiranim, ugovorenim i plaćenim poslovima izgradnje lokalnih puteva i ulica je vrlo upitan. Građevinska, izvođačka i nadzorna dokumentacija i evidencije nisu dovoljno sadržajni i pouzdani da se na osnovu njih efikasno kontrolišu radovi na izgradnji i rekonstrukciji lokalnih puteva i ulica i ugrađeni materijali. Ugovorni penali ili neki drugi mehanizmi zaštite probijanja rokova iz ugovora se uglavnom ne koriste.

Kvalitet izvedenih radova na posmatranim asfaltnim putevima iz uzorka u znatnoj mjeri odstupa od kvaliteta definisanog u ugovorima, tehničkoj dokumentaciji i J.U.S. standardima koji su važeći na teritoriji Republike Srpske. Odstupanja postoje u debljini ugrađenih slojeva tampona i asfalta, kao i u stepenu zbijenosti i zaostalih šupljina u kolovozu. Iako postoje odstupanja kvaliteta izvedenih radova cijena nije korigovana u skladu s tim.

Prosječno utvrđeno odstupanje u debljini na završnom sloju tampona je 35% i na asfaltu 10% (ostale slojeve ispod tampona nismo analizirali). Odstupanje je utvrđeno angažovanjem licencirane firme za uzimanje uzorka za provjeru debljine ugrađenih slojeva tampona i asfalta u 7 jedinica lokalne samouprave, na 63 lokaliteta posmatranih asfaltnih puteva.

U praksi je prisutno da na ovim putevima često sobraćaju i vozila većeg saobraćajnog opterećenja (kamioni od JP "Šume Republike Srpske", eksploatacija šljunka i sl.), a putevi nisu projektovani za takav vid saobraćaja, te često i iz tih razloga dolazi do oštećenja. Prilikom ispitivanja asfaltnih uzoraka je utvrđeno da su pjesak i kamena sitnež od drobljenog sastava. Ispitani uzorak zadovoljava J.U.S.U.E9,021, B.N.S. 22 za lako saobraćajno opterećenje. Međutim, više od 2/3 ispitivanog uzorka ne zadovoljava kriterij zbijenosti kolovoza i zaostale šupljine u kolovozu. Ovo ispitivanje je izvršeno uzimanjem uzorka tampona i asfalta i laboratorijskim ispitivanjem materijala od strane licencirane firme u 7 jedinica lokalne samouprave na 20 lokaliteta.

Revizija je vizuelno snimila stanje na odredjenom broju lokalnih putnih pravaca u jedinicama lokalnih samouprava. Oko 60% puteva koje je revizija vizuelno snimila u 14 jedinica lokalne samouprave imaju manja ili veća vidljiva oštećenja u vidu pukotina, mrežica, potonuća, i sl. Značajnih razlika na putevima nema, bez obzira da li su asfaltirani npr. u 2008., 2010. ili 2011. godini, a uvažavajući činjenicu da vijek lokalnih puteva treba da bude do 20 godina i da u tom periodu ne bi trebalo biti novih investicionih ulaganja, osim redovnog održavanja.

Tabela 1. Ukupan broj snimljenih putnih pravaca u 14 opština RS i broj putnih pravaca sa manjim ili većim vidljivim oštećenjima<sup>1</sup>

Red.br.	Opštine	Broj snimljenih putnih pravaca	Broj putnih pravaca sa vidljivim oštećenjima	Broj oštećenih putnih pravaca (%)
1	Banjaluka	18	8	44,44
2	Čajniče	8	7	87,50
3	I. Iliđa	8	2	25,00
4	Zvornik	8	8	100,00
5	Kneževo	8	4	50,00
6	M. Grad	7	7	100,00
7	Laktaši	6	4	66,67
8	Bijeljina	6	3	50,00
9	Kostajnica	5	2	40,00
10	Milići	4	1	25,00
11	Trebinje	4	1	25,00
12	Ugljevik	4	2	50,00
13	Čelinac	4	4	100,00
14	Gacko	3	1	33,33
<b>Ukupno:</b>		<b>93</b>	<b>54</b>	<b>58,06</b>

Iako postoje oštećenja koja su uočena vizuelnim snimanjem, tj. obilaskom putnih pravaca, jedinice lokalne samouprave ne preduzimaju značajne mjere na otklanjanju nedostataka. Tokom snimanja stanja na terenu revizija je ustanovila da ima i jedan broj oštećenih putnih pravaca koji su u garantnim rokovima. Revizija se nije uvjerila da su jedinice lokalne samouprave u posmatranom periodu upućivale zahtjeve izvođačima radova da otklone nedostatke, kao i da su isti otklanjani. Međutim, u toku provođenja revizije jedan broj jedinica lokalne

<sup>1</sup> Izvještaj revizije učinka, Izgradnja i rekonstrukcija lokalne putne mreže, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, Banja Luka, 2012



samouprave je poslao zahtjeve izvođačima da otklone nedostatke na onim putnim pravcima koji su bili još uvijek u garantnom roku i isti su i otklonjeni. Jedinice lokalne samouprave uglavnom ne vrše nadzor i kontrolu sa stanovišta dobrog i efikasnog upravljanja investiranja u projekte izgradnje i rekonstrukcije lokalne putne mreže, kao i bezbjednosti saobraćaja.

Jedinice lokalne samouprave uglavnom ne vladaju stvarnim stanjem lokalne putne mreže na teritoriji svojih lokalnih zajednica. Iako planiraju, provode proces javnih nabavki, ugovaraju, realizuju, imenuju nadzorni organ, komisije za interni prijem i tehnički prijem radova ne vladaju stvarnim stanjem i generalnom slikom lokalne putne mreže na svojoj teritoriji. U pogledu učinkovitosti jedinice lokalne samouprave uglavnom imaju jasno definisana i iskazana opredjeljenja i ciljeve. Međutim, najčešće ne vrše analizu stanja i učinkovitosti investiranja u izgradnju i rekonstrukciju puteva. Nemaju utvrđene mehanizme i alate pomoću kojih bi mjerili i vrednovali, postigli i ostvarili zadate ciljeve. Projekte ne prate izvještaji sa konkretnim pokazateljima koji bi mogli biti dobra osnova za naredno planiranje. Pojedine planove i ne prate izvještaji. Praksa je da i gdje se rade izvještaji ne navode se paralelni pokazatelji o planiranim i realizovanim aktivnostima. Izveštaji nisu sadržajni i veoma su šturi. Ne sadrže elemente koji su pokazatelji učinkovitosti. Uglavnom nema konkretnih pokazatelja o realizaciji pojedinih planova i projekata. Podaci u izvještajima o radu lokalnih uprava, nadležnih odjeljenja i službi, o izgradnji i rekonstrukciji puteva, o javnim nabavkama su veoma različiti i sa različitim pokazateljima o putevima.

Jedinice lokalne samouprave kao investitori imaju sve zakonske i druge mehanizme za nadzor i kontrolu realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije puteva. Međutim, ne koriste te mehanizme i nemaju razvijen sistem za nadzor i kontrolu realizacije i upravljanja investiranjem u projekte izgradnje i rekonstrukcije lokalnih kategorisanih i nekategorisanih puteva. Uglavnom jedinice lokalne samouprave ne vrše analize o izmjenama ugovora (broj izmjena, izdvajanje dodatnih sredstava, razlozi i sl). Nema naplate penala za prekoračene rokove. Ne koriste ugovornu instituciju garantnog roka za otklanjanje nedostataka. Na uzorkovanim ugovorima, odnosno putnim pravcima ima svega 1% intervencija u garantnim rokovima. Nemaju razvijene alate i sistem kontrole realizacije ugovorenih radova, kao i sistemske kontrole nadzornog organa.

Ovakav način izvođenja radova bez planske i projektne dokumentacije, ne vršenje kvalitetnog nadzora i kontrole od strane jedinica lokalnih samouprava, nepostojanje saobraćajne signalizacije i postojeći kvalitet lokalne putne mreže u značajnoj mjeri utiče na bezbjednost saobraćaja na lokalnim kategorisanim i nekategorisanim putnim pravcima u Republici Srpskoj.

## 5. ZAKLJUČAK

Strategijom bezbjednosti saobraćaja na putevima RS utvrđeni su opšti i posebni ciljevi na dugoročnoj i kratkoročnoj osnovi koje je potrebno postići u periodu na koji se odnosi strategija. Provedene revizije učinka pokazuju da su aktivnosti nadležnih institucija dale određene rezultate na planu bezbjednosti saobraćaja, međutim postavljeni strateški ciljevi nisu postignuti i da postoji prostor a i potreba za unapređenje bezbjednosti saobraćaja na putevima RS. Kao ključne faktore koji opredjeljuju bezbjednost saobraćaja na putevima revizija je identifikovala neprilagođene brzine, , vožnju pod uticajem alkohola, upravljanje opasnim mjestima na putevima i stanje puteva.

Provedene revizije učinka odnosno izvještaji revizije su dobra polazna osnova za unapređenje bezbjednosti saobraćaja na putevima. Revizija je putem izvještaja revizije učinka dala preporuke ključnim akterima u sistemu bezbjednosti saobraćaja (Vlada RS, Ministarstvo unutrašnjih poslova – saobraćajna policija, JP Putevi RS i jedinice lokalne samouprave) čijim provođenjem bi se unaprijedila bezbjednost saobraćaja na putevima u RS.

GSR JS RS će u skladu sa svojom ulogom i mandatom pratiti provođenje preporuka putem naknadnog pregleda i putem Javnog registra preporuka revizije učinka koji je u funkciji jednog društveno odgovornijeg i transparentnijeg rada institucija javnog sektora.

GSR JS RS kroz svoje angažmane u revizijama, a posebno u reviziji učinka djeluje u pravcu organizovanja i funkcionalnog razvoja kapaciteta u internim kontrolama, internoj reviziji i internoj evaluaciji kao i uspostavljanju sistema monitoringa zasnovanog na principima uspješnosti (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost) koji će biti u funkciji postizanja rezultata kojima se ispunjavaju postavljeni ciljevi u strategijama i politikama koje se odnose na bezbjednost saobraćaja.