

УПРАВЉАЊЕ БЕЗБЕДНОШЋУ САОБРАЋАЈА НА ПУТЕВИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- предлог у новом закону о безбедности саобраћаја на путевима -

Демир Хаџић, Н. Николић

Министарство за инфраструктуру, Београд, dhadzic2002@yahoo.co.uk

Резиме: У савременим, модерним друштвима сваки субјекат има своју улогу у спровођењу саобраћајне политике, а безбедност саобраћаја представља један од приоритета за ефикасно спровођење саобраћајне политике. Одговорност за безбедност саобраћаја у модерно уређеним друштвима је на Влади, а Влада на предлог Министарства надлежној за саобраћај усваја саобраћајну политику и предлаже Скупштини законе за спровођење саобраћајне политике. Новим законом Влада Републике Србије преко ресорних министарстава преузима координаторску улогу за смањење броја појинаулих. Данас у Републици Србији не постоји јасна стратегија за смањење броја појинаулих на путевима. Број појинаулих (на 10 000 возила) у Републици Србији је 5 пута већи у односу на најбоље земље у Европи (Шведска, Холандија, Велика Британија). Друштвено економски трошкови, као последица саобраћајних незгода, износе између 1,7% до 2,3% бруто националног дохода. Према савременом схватању управљање безбедношћу саобраћаја ослања се на три међусобно зависна елемента: институционална управљачка функција, интервенције (мере) и резултати. Институционална управљачка функција треба да обезбеди предуслове за усвајање крајкорочних и дуорочних циљева како би се одговарајућим мерама постигли резултати у досицању циљева и то на националном и локалном нивоу.

Кључне речи: Безбедност, политика, управљање, мере, резултати

ROAD SAFETY MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

- Draft Law on Road Safety -

Abstract: In modern society every subject has own role in traffic politic and traffic safety is one of the main goals. Responsibility for traffic safety is on Government and Government adopts Transport policy. Draft Law on road safety Government coordinate action for decreasing number of fatalities on roads. Today there is no Government approved strategy for road safety. The road death rate in Serbia (per 10 000 vehicle) is over 5 times higher than the best in Europe. Socio-economic costs of road crashes in Serbia are between 1, 7% and 2, 3% of GDP. The road safety management system can be viewed in terms of three inter-related elements: institutional management functions, interventions and results. The institutional management functions deliver efficient and effective system-wide interventions to achieve long term and shorter term results of outcomes (expressed as visions and performance targets) which have been agreed across the road safety partnership at national and local levels.

Key words: Safety, policy, management, interventions, results

1. УВОД (БЕЗБЕДНОСТ САОБРАЋАЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ)

Развијене земље које управљају безбедношћу саобраћаја (у ЕУ прва три места по доброј пракси су Велика Британија, Шведска и Холандија) воде и објављују податке о губицима (друштвено-економским трошковима и људским губицима) од последица саобраћајних незгода. Према усвојеној методологији у ЕУ друштвено-економски трошкови су просечно сведени на 1 милион Евра по једном погинулом.

У Републици Србији постојећа пракса система безбедности саобраћаја није омогућила развијен систем прикупљања, обраде и доступности података на основу којих би постојали употребљиви подаци о трошковима у саобраћајним незгода, па се они процењују на основу модела које су развијени у другим земљама. Према тим моделима Србија годишње губи на последицама саобраћајних незгода и до 1 милијарде Евра. На Саобраћајном факултету у Београду рађено је истраживање¹ које је показало да Србија годишње губи од 1,56 % до 1,71 % бруто националног дохотка (БНД) од последица саобраћајних незгода. На основу овог истраживања годишњи губици износе најмање 470 милиона долара. Према Извештају² о капацитетима за управљање безбедношћу саобраћаја у Републици Србији, и примењеној методологији (материјал Светске Банке, у рукопису) ови трошкови се процењују и до 2,3 % БНД.

У Србији (без КиМ) је од 1991. године у саобраћају на путевима:

- погинуло више од 17.000 људи,
- око 270 000 лакше или теже повређено.

Питања која се постављају: Ко је одговоран? Колики су друштвено-економски трошкови? Шта у периоду који следи?

2. ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД И ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

Тренутно безбедност саобраћаја на путевима уређују два закона: Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима ("Службени лист СФРЈ", бр 50/88, 63/88, 80/89, 29/90, 11/91, „Сл. лист СРЈ 34/92, 13/93, 24/94, 41/94, 28/96 и 3/02) који је ступио на снагу 1988. године и све измене рађена односиле су се на висину новчаних казни, и Закон о безбедности саобраћаја на путевима ("Службени гласник СРС" број 53/82, 15/84, 5/86, 21/90, „Службени гласник РС" 28/91, 53/93, 67/93, 48/94 и 25/97). из 1982. године. Овакав начин уређивања односа у безбедности саобраћаја на путевима био је у складу са уставним решењима из 1974. године, по којем је савезна држава утврђивала основе, а републике, сагласно основама, остала питања безбедности саобраћаја на путевима. По проглашењу Савезне Републике Југославије, 27.04.1992. године, наведени закони нису усаглашавани са Уставом Савезне Републике Југославије, према коме је комплетна материја безбедности саобраћаја дата савезној држави. Проглашењем државне заједнице Србија и Црна Гора, према Уставној повељи државне заједнице и Закону о спровођењу уставне повеље, област саобраћаја уређују члнице државне заједнице, а надлежности савезних министарстава преузимају републичка министарства.

Проглашењем новог (Устава Републике Србије новембар 2006. године), у чл. 97. тачка 13. одређено је да Република Србија обезбеђује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја, што претставља по први пут јасно и недвосмислено одвајање области саобраћаја и обавезу државе да брине о безбедности учесника у саобраћају (до сада се ова област провачила кроз термин опште безбедности грађана). У чл. 124. Устава дефинисана је улога Владе: «*Влада је одговорна Народној скупуштини за њојинику*

Републике Србије, за извршавање закона и других одређених аката Народне скупштине и за рад органа државне управе».

3. ОДГОВОРНОСТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ САОБРАЋАЈА И УЛОГА СУБЈЕКТА



Слика 1.⁽³⁾ Субјекти који утичу на безбедност саобраћаја

Главна питање које се поставља је: “Ко је одговоран за безбедност саобраћаја?”.

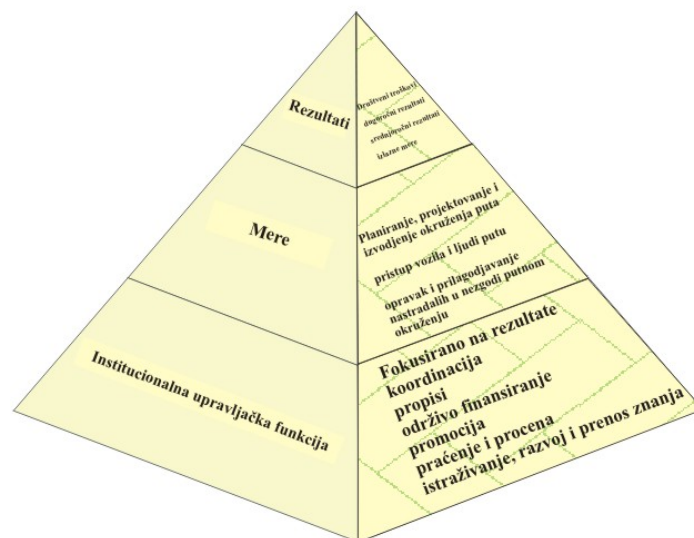
Анализирајући светску добру праксу током периода 90-их година главна кованница односно питање је било Ко је одговоран (енг. Responsible)? Међутим данас је у доброј пракси земаља питање Ко положи рачуне (енг. accountable)? Дакле, питање са почетка овог поглавља би гласило „Ко положи рачуне“? Наиме, овакав приступ је и логичан јер се у савременим друштвима успех мери кроз постигнуте резултате (мерљиве кроз друштвено-економску добит), шта ти је био циљ? које си мере предузео? који су ти резултати?

До сада одговорност за безбедност саобраћаја била је „разводњена“ (реублики ЗобС из 1982. године), међутим нови Устав недвосмислено и у складу са добром светском праксом дефинише да Влада Републике Србије положи рачуне Народној Скупштини о постигнутим резултатима и стању у безбедности саобраћаја на путевима.

Влада кроз своје органе (министарства) координира рад субјеката за достизање усвојених циљева у безбедности саобраћаја (Данас не постоје дефинисани циљеви у области безбедности саобраћаја). Наиме, Влада мора да визију, јасно дефинисане циљеве и одређене мере за успешно управљање системом безбедности саобраћаја на путевима.

Поставља се питање када се каже органи Владе која су то кључна министарства, каква је њихова улога и ко их руководи? Није реално (а није ни у пракси успешних земаља) да сва министарства у Влади размишљају и баве се проблемом безбедности саобраћаја, али оно што се ради и што је свакако потребно то је формирање тела које би окупило „заинтересована“ (надлежна) министарства да раде на смањењу броја погинулих у саобраћају. Ако дефинишемо превентивни рад, присилу, и отклањање последица намеће се одговор да су надлежна министарства саобраћаја, унутрашњих послова, правде, здравља и образовања.

4. СИСТЕМ УПРАВЉАЊЕ БЕЗБЕДНОШЋУ САОБРАЋАЈА⁴



Слика 2^(2,4): Систем управљања безбедношћу саобраћаја

Према савременом схватању управљање безбедношћу саобраћаја ослања се на три међусобно зависна елемента: институционална управљачка функција, интервенције (мере) и резултати. Институционална управљачка функција треба да обезбеди предуслове за усвајање краткорочних и дугорочних циљева како би се одговарајућим мерама постигли резултати у достизању циљева и то на националном и локалном нивоу.

Институционално управљачка функција: представља основу система управљања безбедношћу саобраћаја. Управљачка функција промовише мере којима се постижу резултати, па из тог разлога ове мере морају имати приоритетно место у планирању и спровођењу политике. Управљачка функција је улога Владе и део је друштвеног и пословног окружења за промовисање мера и достизање резултата.

Мере: у ширем смислу представљају стратегију и програме за достизање усвојених циљева. Мере укључују и безбедан транспорт као и урбанистичко планирање, пројектовање и експлоатацију путева, безбедна возила, безбедно учествовање у саобраћају, као и збривање након судара. Мере обезбеђују смањење изложености ризику, превенцији судара, смањују тежину повреде у судару, као и последице саобраћајне незгоде. Мере укључују планирање, стандарде и прописе као комбинацију у циљу безбедности саобраћаја.

Резултати: У светској доброј пракси управљања безбедношћу саобраћаја резултати су сагледани у достизању дугорочних циљева и квантификованих средњорочних циљева. Циљеви представљају жељено стање представљено од Владе, на свим нивоима, заинтересованим странама и друштвеној заједници. Да би био реалан, средњорочни циљ мора бити достижан кроз мере изражене кроз cost-effective метод. Средњорочни циљеви су углавном представљени као коначни резултати.

5. УПРАВЉАЊЕ БЕЗБЕДНОШЋУ САОБРАЋАЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ (предлог у новом закону о безбедности саобраћаја на путевима)

Министарство за инфраструктуру у сарадњи са министарство унутрашњих послова пустило (септембар 2007. године) је у процедуру за усвајање нови Закон о безбедности саобраћаја на путевима.

За основе управљања безбедношћу саобраћаја узете су препоруке Уједињених нација за земље у развоју – Одељење за унапређење транспорта, воду и урбанизам Светске банке у којима се наводи:

- држава мора бити свесна важности безбедности саобраћаја као и трошкова који настају као последица саобраћајних незгода;
- држава мора да организује, на адекватан начин финансирано, интерминистарско тело високог нивоа или Национални савет за безбедност саобраћаја са стручним службама;
- информације и базе података о стању безбедности саобраћаја морају бити прикупљане и обрађиване да омогућавају систематску анализу стања безбедности саобраћаја;
- фактори безбедности саобраћаја морају бити планирани да развију и унапређују ниво свести и морају бити део дефинисане стратегије у безбедности саобраћаја.

Такође при развоју система безбедности саобраћаја посебно је анализирана позитивна пракса земаља ЕУ.

Експерти за безбедност саобраћаја Светске банке боравили су у Србији (јун и август 2007. године) и припремили Извештај о капацитетима за управљање безбедношћу саобраћаја у републици Србији. У извештају је представљена добра светска пракса и препоруке за ефикасно управљање безбедношћу саобраћаја „фокусирано на резултатима“.

У члану 11., у складу светском праксом дефинисана је улога Владе Републике Србије за унапређење безбедности саобраћаја на путевима. У даљем тексту Нацрта закона, ради ефикасне „борбе“ за смањење броја погинулих, дефинисани су механизми за унапређење безбедност саобраћаја. С тим у вези Влада формира Тело за координацију.

5.1. Тело за координацију (чл. 12-17)

Тело за координацију дефинисано је као препорука и добра светска пракса од стране експерата Светске банке, а у складу са Законом о министарствима ("Службени гласник РС", бр. 43/2007), члана 23. ст.1. и 2. Закона о државној управи ("Службени гласник РС", бр. 79/05), и члана 25. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе ("Службени гласник РС", бр. 23/06,64/07). Имајући у виду да је безбедност саобраћаја мулти секторална неопходна је шира сарадња (Владиног и не владиног сектора) ради смањења броја погинулих на путевима Србије.

У члану 13. дефинисане су надлежности Тела за координацију у циљу унапређења безбедности саобраћаја. Такође у члану 13. ради ефикасног рада Тела за координацију, а у складу са препорукама добре светске праксе дефинисано је даље јачање институционалних капацитета у оквиру Министарства за инфраструктуру.

У члану 14. дефинисано је ко чини Тело за координацију као и чланови који представљају надлежна министарства

Тело за координацију чине:

- Извршни одбор за безбедност саобраћаја,
- Организациона група за безбедност саобраћаја,
- Саветодавна група за безбедност саобраћаја,
- Техничка радна група.

Чланови Извршног одбора су:

- државни секретари министарстава надлежних за саобраћај, унутрашње послове, здравља, образовања и правде и
- генерални директор ЈП „Путеви Србије“.

Влада именује чланове Извршног одбора Тела за координацију.

Чланови Организационе групе су:

- помоћници министра, односно директор полиције, министарстава надлежних за саобраћај, унутрашње послове, здравља, образовања и правде, и
- заменик генералног директора за безбедност саобраћаја у ЈП „Путеви Србије“.

Саветодавна група за безбедност саобраћаја чини широку консултантску групу укључујући и невладин сектор.

5.2. Остали институционални капацитети ради спровођења овог закона (чл. 18. и 19.)

Како би се избегла замка, коју су неке земље у транзицији прво упале, а имајући у виду време и технолошки развој система безбедности саобраћаја, неопходно је јачање институционалних капацитета када су у питању послови у области безбедности саобраћаја који до сада нису рађени у Србији, а обавеза се намеће како технолошки тако и у складу са придруживањем ЕУ.

За напред наведене послове на предлог министарства надлежног за послове саобраћаја, Влада формира Агенцију за безбедност саобраћаја. Разлог за формирање налази се кроз:

- Развој државне управе и ширење њених послова налажу потребу за стварањем нових, новим пословима прилагођених статусних облика који су у стању да извршавају нове послове у складу са временом и технолошким достигнућима,
- Садашњу организацију државне управе у области безбедности саобраћаја, која дестимулише развој стручних области (неразумевање проблема, сукоб надлежности и непостојање истих, затвореност и тромост система, организација државне управе, нестимулисана државна управа да поред постојећих послова развија нове и унапређује постојеће, непостојање материјалних средстава и сл),
- Стручну и развојну помоћ ради спровођења овог Закона.

Агенција за безбедност саобраћаја има:

СТРУЧНУ улогу – обавља стручне послове везане за безбедност саобраћаја у складу са захтевима развоја саобраћајног система;

РАЗВОЈНУ улогу – Агенција се формира и у сврху развоја безбедности саобраћаја. Развојни послови обухватају саветовање, стручне развојне послове, распоређивање и додељивање финансијских подстицаја и других средстава корисницима услуга јавне агенције и доношење мера и прописа из своје надлежности;

РЕГУЛАТОРНУ улогу - Регулаторни послови су послови издавања општих аката, којима се уређују (прописују) правни односи ширег значаја и послови доношења појединачних правних аката.

Задаци Агенције детаљније су прописани у новом закону о безбедности саобраћаја.

Агенција би била формирана посебним законом односно актом о оснивању у складу са Законом о јавним агенцијама ("Службени гласник РС", бр. 18/05).

5.3. Стратегија за безбедност саобраћаја (чл. 20-22)

У складу са напред наведеним прописано је усвајање националне стратегије безбедности саобраћаја као део стратегије развоја саобраћаја, и као документ који ће бити основ за унапређење безбедности саобраћаја. У складу са националном стратегијом припремају се национални програми за спровођење националне стратегије.

5.4. Праћење безбедности саобраћаја (чл. 23-25)

Предвиђено је систематско и трајно праћење безбедности саобраћаја, формирањем јединствене базе података, а субјекти у безбедности саобраћаја су дужни да воде прописане податке и достављају их Агенцији. Агенција ће формирати основе јединствене базе података као и давати периодичне извештаје. Значајна новина што ће база података бити доступна субјектима у безбедности саобраћаја, а подаци ће бити јавни осим података који су законом заштићени. На овај начин створићемо основу за управљање системом, а биће омогућено да се прецизније одреде материјални губици у саобраћајним незгодама.

5.5. Финансирање безбедности саобраћаја (чл. 26-28)

Финансирање безбедности саобраћаја је јасно прецизирано у одредбама Закона, што је један од основних предуслова за инвестирање у безбедност саобраћаја и унапређење система, а у складу је са основним захтевом Уједињених нација и представља меру за развој државе и свести о последицама саобраћајних незгода. Инвестирањем и улагањем у безбедност саобраћаја процењује се да једна новчана јединица уложена у безбедност саобраћаја враћа се и до 10 пута, кроз смањење различитих трошкова и губитака изазваних смрћу или повређивањем.

6. ЗАКЉУЧАК

Предложена решења у новом Закону ће утицати на повећање свести о безбедности саобраћаја свих субјекта безбедности саобраћаја исто као и на учеснике у саобраћају, а главни утицај се очекује на унапређење и привредни развој Србије. Србија је чланица ЦЕМТ (Европске конференције министара транспорта), а главни циљ ЦЕМТ је – 50% погинулих до 2012. године (земље ЕУ – 50% погинулих до 2010. године). Спровођењем овог Закона омогућили би смо да Србија до 2012. године оствари заједнички циљ и смањи број погинулих за 50 %, што значи да би Србија имала испод 600 погинулих (у 2012. години), уз истовремени раст степена моторизације од најмање 5% годишње. Прорачуном материјалних губитака Србија би применом овог Закона смањила трошкове саобраћајних незгода просечно годишње око 150 милиона Евра годишње, у наредних 5 година.

Применом новог Закона и јачањем институционалних капацитета у области безбедности саобраћаја Србија би у наредних десет година, могла да достигне добру праксу и резултате боље од просека земаља ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Б. Антић, *Трошкови и губици у саобраћајним незгодама са посебним освртом на Републику Србију*, Мајстисарски рад, Београд, 2005
- [2] Е. Howard, J. Breen, *Review of road safety management capacity and proposals for an investment strategy*, World Bank, Washington D.C., August 2007,
- [3] World Health Organization, *World Report on Road Traffic Injury Prevention: Summary*, Geneva 2004,
- [4] А. Bliss, J. Breen, *Institutional arrangements for road safety management: a good practice guide*, World Bank, у рукопису, 2007.