

## ИСКУСТВА У САРАДЊИ АГЕНЦИЈЕ ЗА БЕЗБЕДНОСТ САОБРАЋАЈА СА ЛОКАЛНИМ ТЕЛИМА ЗА БЕЗБЕДНОСТ САОБРАЋАЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, СА ОСВРТОМ НА ПРЕДЛОГ ПРАВИЛНИКА О НАЧИНУ РАДА ОВИХ ТЕЛА

Бранимир Милетић<sup>1</sup>, Ђорђе Врањеш<sup>2</sup>

**Резиме:** У раду је приказана улога и значај сарадње и координације активности између Агенције за безбедност саобраћаја и тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама Републике Србије. Од почетка примене новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима до данас око 50% локалних самоуправа у Србији је формирало тела за безбедност саобраћаја. Током рада и функционисања наведених тела уочен је велики број проблема и потешкоћа у раду, као и неопходност успостављања система за праћење, надзор и вредновање начина реализованих наменских средстава за унапређење безбедности саобраћаја. Да би се наведени проблеми решили, неопходно је доношење одговарајућег подзаконског акта којим би се детаљно уредио начин рада тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама. У вези с тим, у раду је дат посебан осврт на кључне области и сегменте који би требало да буду садржани у предлогу текста правилника о раду тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама.

**Кључне речи:** Безбедност саобраћаја, савет за безбедност саобраћаја, правилник.

---

<sup>1</sup> помоћник директора, начелник Сектора за планирање, развој и квалитет, Агенција за безбедност саобраћаја Републике Србије, Београд, [branimir.miletic@abs.gov.rs](mailto:branimir.miletic@abs.gov.rs)

<sup>2</sup> дипл.инж.саобраћаја, Одељење за развој и квалитет, Агенција за безбедност саобраћаја Републике Србије, Београд, [djordje.vranjes@abs.gov.rs](mailto:djordje.vranjes@abs.gov.rs)

## **1. Увод**

Ступањем на снагу новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима од 2009. године локалне самоуправе у Републици Србији добиле су у надлежност велики број обавеза у вези са предузимањем мера и активности посвећених унапређењу безбедности саобраћаја.

По први пут је уведен систем финансирања безбедности саобраћаја на Републичком нивоу и нивоу локалних самоуправа. Законом је предвиђено да се новац прикупљен од новчаних казни за саобраћајне прекршаје улаже у финансирање безбедности саобраћаја. У свету је ово опште познат принцип под називом "Небезбедни финансирају безбедност саобраћаја". Од укупно наплаћених новчаних средстава, 70% припада буџету Републике Србије и 30% припада локалним самоуправама на чијем подручју је прекршај учињен.

Од укупних средстава која припадају буџету Републике, 75% средстава се користи за потребе Министарства унутрашњих послова, док се 25% користи за рад државног тела за координацију, научно-истраживачки рад, превентивно-промотивне активности и унапређење саобраћајног образовања и васпитања.

Од укупних средстава која припадају буџету јединице локалне самоуправе, 50% се користи за поправљање саобраћајне инфраструктуре, док се 50% преосталих средстава користи за:

- 1) рад Тела за координацију,
- 2) унапређење саобраћајног васпитања и образовања,
- 3) превентивно-промотивне активности из области безбедности саобраћаја,
- 4) научно-истраживачки рад у области безбедности саобраћаја,
- 5) техничко опремање јединица саобраћајне полиције које контролишу и регулишу саобраћај на путевима и других органа надлежних за послове безбедности саобраћаја.

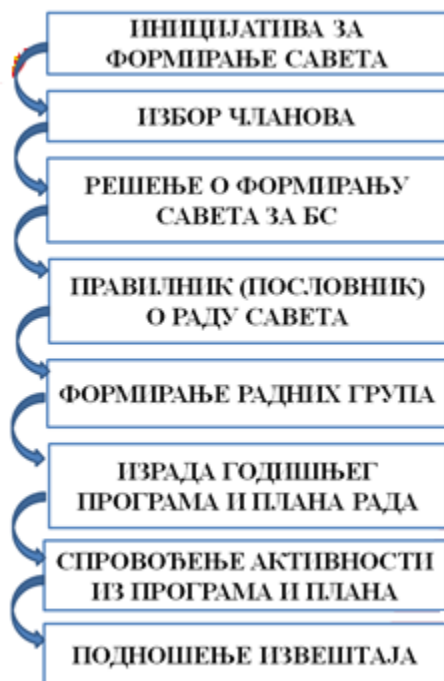
Средства из члана 17. Закона користе се према програму који доноси Влада, надлежни извршни орган јединице територијалне аутономије, односно надлежни извршни орган јединице локалне самоуправе, на предлог тела за координацију.

## **2. Формирање и рад локалних тела за безбедност саобраћаја**

У члану 8 став 2. Закона дефинисано је да извршни орган јединице територијалне аутономије, односно јединице локалне самоуправе, општинско веће, односно градско веће, може да оснује тело за координацију (комисија, савет и сл.), ради усклађивања послова безбедности саобраћаја на путевима који су из делокруга јединице територијалне аутономије, односно јединице локалне самоуправе.

Актом Владе, односно надлежног извршног органа ближе се уређује организација и начин рада Тела за координацију и образују се стручне радне групе за потребе Тела за координацију.

Целокупни поступак формирања тела (савета) за безбедност саобраћаја у локалној самоуправи приказан је на слици број 1.



Слика 1. Поступак формирања тела за безбедност саобраћаја у локалној самоуправи

Локална самоуправа мора да покрене иницијативу за формирање савета. Након тога, неоподно је изабрати чланове савета чије стручно знање и положај у институцији у којој су запослени могу допринети унапређењу безбедности саобраћаја у локалној самоуправи.

Не постоји јединствени став по питању укупног броја чланова савета. За чланове је потребно изабрати сва лица чија надлежност задире у поједине сегменте безбедности саобраћаја.

Избор чланова савета представља спој политике и струке из области безбедности саобраћаја. На чело савета потребно је поставити политичку личност, односно доносиоца одлука у локалној самоуправи. Ово је препорука свих развијених земаља које управљају безбедношћу саобраћаја на свим нивоима (Austroads, 2009). Политичка личност има снагу да одлуке савета спроведе у дело, а струка је та која треба да препозна проблеме безбедности саобраћаја и да предложи одговарајуће мере и активности које ће помоћи да се проблеми отклоне.

Процес избора чланова савета приказан је на слици број 2.



Слика 2. Састав чланова тела за безбедност саобраћаја у локалној самоуправи

Чланови савета треба да израде Правилник о раду савета кога треба да усвоји градско/општинско веће. Правилником се ближе уређују сва питања у вези са радом савета у локалној самоуправи. Савет из своје надлежности може да доноси закључке и препоруке.

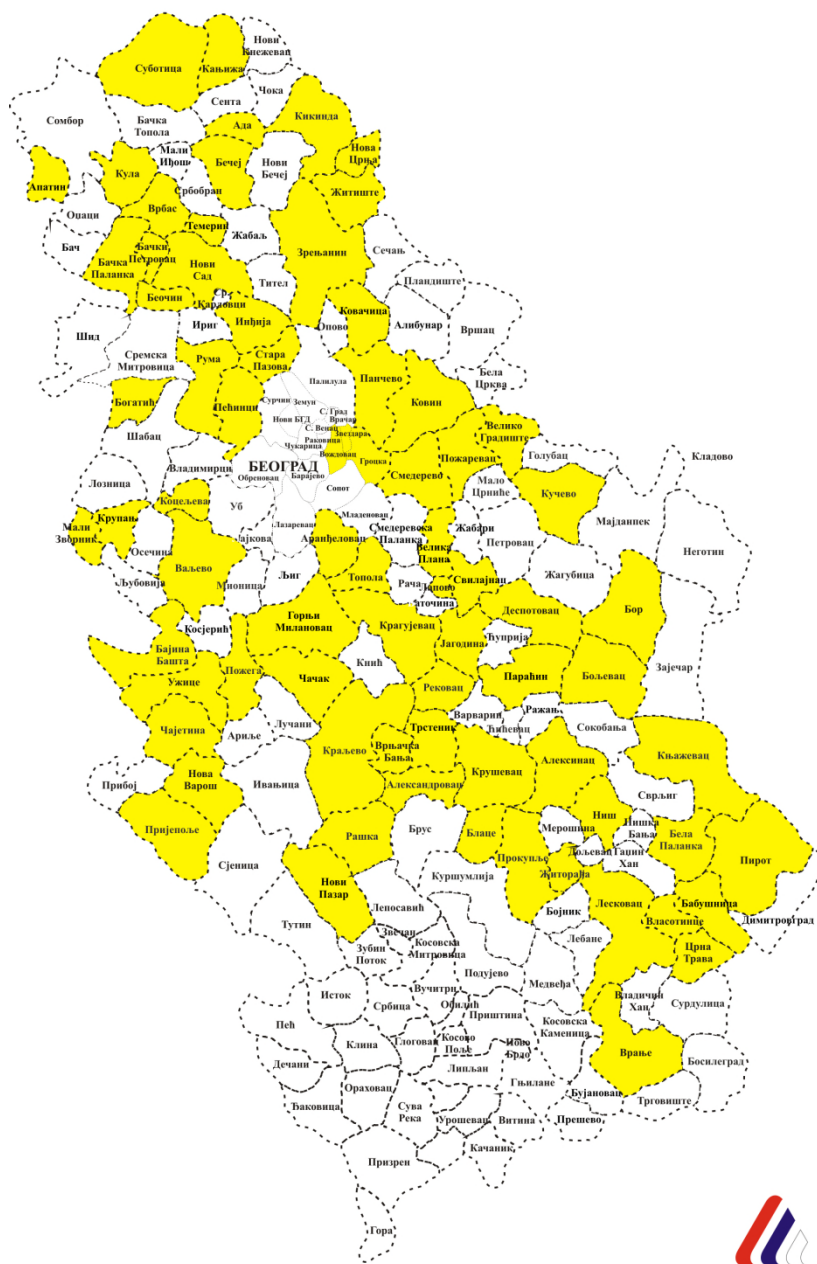
Због потребе за ефикаснијим радом у појединим областима безбедности саобраћаја, савет може да формира радне групе. Одлука о формирању радних група доноси се на седници савета. Чланови радних група могу бити лица из редова савета и лица који нису чланови савета, а чије стручно знање може допринети квалитетнијем раду радне групе. У досадашњој пракси формирале су се следеће радне групе:

- За унапређење саобраћајног образовања и васпитања,
- За унапређење безбедности путева и улица,
- За техничко регулисање саобраћаја,
- За заштиту рањивих категорија учесника у саобраћају,
- За превентивно-промотивне активности у безбедности саобраћаја,
- За развојно-истраживачки рад у безбедности саобраћаја и др.

Најзначајнија активност коју савет треба да уради је доношење годишњег програма реализације средстава намењених за унапређење безбедности саобраћаја. Расподела средстава садржана у програму мора бити урађена у складу са одредбама Закона. Имајући у виду да се укупна новчана средстава која ће бити прикупљена у току једне године не могу са сигурношћу проценити, пожељно је да се износ новчаних средстава у програму дефинише процентуално по свим ставкама. Савет усваја коначан нацрт програма реализације средстава за текућу годину и упућује га већу на усвајање.

Савет је обавезан да најмање два пута годишње подноси извештај скупштини града, односно општине о стању безбедности саобраћаја у локалној самоуправи.

### Тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама у Републици Србији за 2013. годину



Београд, 2013



Слика 3. Мапа локалних самоуправа које су основале савете за безбедност саобраћаја

Према подацима Агенције за безбедност саобраћаја Републике Србије, око 50% свих локалних самоуправа у Републици Србији је формирало савете за безбедност саобраћаја. На слици број 3. приказана је мапа локалних самоуправа које су Агенцији доставиле податке о члановима савета. У међувремену су још неке локалне самоуправе формирале савете за безбедност саобраћаја.

### **3. Искуства и проблеми у досадањем раду савета**

Од почетка примене Закона до данас, у раду локалних савета за безбедност саобраћаја присутан је одређени број проблема који намеће дилеме код стручне и најшире друштвене јавности.

На првом месту, у Закону је дефинисано да локална самоуправа "може" да оснује савет, чиме се доносиоцима одлука оставља слобода по питању рада овог тела. Међутим, да би се наменска средства могла трошити, локална самоуправа мора имати савет који ће општинском већу предложити програм расподеле средстава.

Законом је такође дефинисано да скупштине јединице територијалне аутономије, односно јединица локалне самоуправе, доносе стратегију и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју у складу са Националном стратегијом и Националним планом. Изузев града Београда, ниједна локална самоуправа није урадила Стратегију и акциони план безбедности саобраћаја. Кључни разлог за то је недостатак Националне стратегије у Акционог плана који још увек нису доношени.

Поједине локалне самоуправе имају друга тела која су формирана и пре ступања на снагу новог Закона. Пример овог тела су нпр. Савет за безбедност општине и слично. Ова тела често се поистовећују са саветом за безбедност саобраћаја који се оснива искључиво због унапређења безбедности саобраћаја на основу одредаба Закона. Дакле, у одлуци о оснивању савета неопхоно је да стоји одредба по којој се савет оснива на основу Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Савет за безбедност општине нема законско право да предлаже општинском већу програм реализације средстава уколико није испуњен претходно наведени услов.

Велики број локалних самоуправа још увек није формирао савете за безбедност саобраћаја. У вези с тим, постоје локалне самоуправе у којима нема запослених саобраћајних инжењера или стручњака друге области који раде на пословима саобраћаја. Због тога, доносиоцима одлука у овим локалним самоуправама није доследно предочен значај формирања савета, начин његовог функционисања и предности које локална самоуправа добија са формирањем савета.

Ненаменско трошење средстава је веома значајан проблем кога је препознао велики број локалних самоуправа. Поједине локалне самоуправе су наменска средства за унапређење безбедности саобраћаја трошиле за различите намене (зараде запослених, куповину

намештаја, куповину опреме и др.). Ова средства су трошена без формирања савета за безбедност саобраћаја и без доношења програма реализације средстава за текућу годину. На овај начин директно су прекршене одредбе Закона о безбедности саобраћаја и других закона, односно прописа којима се уређује начин рада локалних самоуправа.

Поједине локалне самоуправе које су трошиле средства за унапређење безбедности саобраћаја према програму кога је усвојило веће града/општине, до сада нису подносиле извештај скупштини града, односно општине. Ова обавеза дефинисана је Законом, међутим велики број локалних самоуправа до сада је није испунио. Кључни проблем је у вези са садржајем извештаја и подацима које би он требало да садржи, па се такође често дешава да су неке локалне самоуправе поднеле извештаје који садрже свега пар реченица и нису квалитетно урађени.

Велики број савета због промене политичких структура у локалној самоуправи постоји само на папиру. Када се промене доносиоци одлука у локалној самоуправи, функције чланова савета веома брзо престају да важе. Због тога се већина програма реализације средстава не реализује до краја, а постоје и примери локалних самоуправа у којима су програми мењани више пута у току једине године.

Досадашња искуства у сарадњи са саветима говоре нам да се највећи проблеми јављају у непрецизно дефинисаним одредбама Закона. Ту се посебно мисли на различито тумачење следећих одредби Закона:

1. члан 18. став 1. "Од 30% средстава која припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој територији је прекршај учињен, **50% средстава се користи за поправљање саобраћајне инфраструктуре јединице локалне самоуправе на чијој територији је прекршај учињен**".
2. члан 19. став 1. тачка 5. "**техничко опремање јединица саобраћајне полиције које контролишу и регулишу саобраћај на путевима и других органа надлежних за послове безбедности саобраћаја**".

Одредбу којом се дефинише "поправљање саобраћајне инфраструктуре" сви различито тумаче. У досадашњој пракси, средства из овог фонда су се користила за:

- асфалтирање улица, путева, тротоара, бицикличких стаза,
- постављање саобраћајне сигнализације,
- крпљење ударних рупа на путевима и рехабилитацију коловоза и др.

Став стручне јавности је супротан са досадашњом праксом. Стручњаци истичу да се ова средства морају користити за пројекте који имају за циљ унапређење безбедности саобраћаја, а у непосредној вези са елементима саобраћајне инфраструктуре. Они истичу да је типичан пример једног таквог пројекта идентификовање и санирање црних тачака на путевима у локалној самоуправи. Због непрецизности ове одредбе долази до супротних мишљења радника у локалним самоуправама и стручне јавности.

Одредбу којом се дефинише "техничко опремање јединица саобраћајне полиције" такође сви различито тумаче. Припадници Министарства унутрашњих послова који су чланови

савета инсистирају на томе да се од ових средстава могу купити одређена средства намењена за рад полицијских службеника на терену и у канцеларијама. Супротно томе, доносиоци одлука у локалној самоуправи веома често ову одредбу не тумаче на исти начин. У досадашњој пракси, средства из овог фонда су се трошила за набавку службених возила полиције, куповину уређаја за мерење брзине кретања и других уређаја за документовање прекршаја, куповину рачунарске опреме ради опремања објеката у којима раде запослени у министарству унутрашњих послова и сл.

Имајући у виду да се, од 70% средстава која иду Републици Србији, 75% користи за потребе министарства унутрашњих послова, став стручне јавности супротан је досадашњој пракси. Према појединим мишљењима, средства за техничко опремање јединица саобраћајне полиције која се издвајају из 30% буџета локалне самоуправе за куповину претходно наведене опреме, не би требало да се користе у те сврхе имајући у виду да се на нивоу Републике за њих већ издвајају значајна финансијска средства. Овде такође долази до сукоба мишљења управо због непрецизности одредаба Закона.

Поједине локалне самоуправе из године у годину усвајају исти програм реализације средстава. Ова пракса такође није добра, јер се проблеми безбедности саобраћаја временом мењају. Често се дешава да локалне самоуправе једноставно узму и прекопирају програм реализације средстава од других локалних самоуправа и након тога га усвоје. Да би се ова пракса зауставила, проблеми безбедности саобраћаја морају да се истражују и прате, а резултат тога мора да буде квалитетна расподела средстава која ће бити усмерена ка кључним (најизраженијим) проблемима безбедности саобраћаја у локалној самоуправи.

#### **4. Предлог Правилника о раду тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама**

Како би се досадашњи проблеми у раду савета за безбедност саобраћаја решили, неопходно је детаљније уредити начин рада овог тела у локалној самоуправи. Овај корак свакако захтева и измене и допуне Закона о безбедности саобраћаја у делу који се односи на рад локалне самоуправе на пољу унапређења безбедности саобраћаја. У досадашњој пракси савети су доносили посебно своје правилнике о раду. Међутим, ова пракса се није добро показала јер су начини њиховог рада били другачије уређени и неадекватно формулисани, што је доносило велики број потешкоћа у њиховом раду. Управо због тога, рад свих савета треба уредити истоветно путем једног правилника.

У току 2013. године, Министарство саобраћаја Републике Србије формирало је радну групу за измене и допуне Закона. На састанцима радне групе донет је закључак да се питање рада савета за безбедност саобраћаја мора детаљније уредити подзаконским актом. Чланови радне групе, испред Агенције предложили су да Правилник о раду тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама доноси Министар саобраћаја, на предлог Агенције.

Правилником би се детаљно уређивало:

1. Организација и састав савета.
2. Делокруг и начин рада савета.



3. Извори финансирања и расподела средстава.
4. Акти савета.
5. Организација спровођења послова из надлежности савета.
6. Праћење и извештавање о раду савета.
7. Одговарајуће евиденције у вези са радом савета.

Код организације и састава савета потребно је дефинисати ко може бити члан савета, како се именују и разрешавају чланови савета, период на који се именује савет, поступак у случају подношења оставке чланова савета и др.

Када је у питању делокруг и начин рада савета потребно је јасно дефинисати задатке савета, начин рада у седницама, начин сазивања и одржавања седница, утврђивање дневног реда, вођење записника о седници и др. Велика новина у предлогу Правилника биће то да савет има обавезу да сарађује са Агенцијом за безбедност саобраћаја.

Код извора финансирања и расподеле средстава потребно је детаљно уредити начин финансирања безбедности саобраћаја у локалној самоуправи. У овом делу неопходно је да постоји прилог у правилнику који ће садржати детаљни списак мера и активности које се могу финансирати из појединих области које су дефинисане у Закону. Уколико је нпр. у Закону дефинисано да се средства могу користити за спровођење савремених процедура за унапређење безбедности путева, тада се у прилогу правилника морају тачно назначити које су то процедуре (ревизија безбедности саобраћаја, провера безбедности саобраћаја, дубинска анализа саобраћајних незгода са погинулим лицима, мапирање ризика по деоницама путне мреже и сл. ). Ово је неопходно како би чланови савета који немају довољно стручних знања из области безбедности саобраћаја имали смернице за рад на пољу унапређења безбедности саобраћаја у локалној самоуправи.

Начини расподеле средстава у програму кога усваја савет морају се системски пратити. Правилником ће бити предвиђено да савет може усвојити програм реализације средстава тек по прибављеном позитивном мишљењу Агенције. Савет ће имати обавезу да сачини програм и да га достави Агенцији до тачно назначеног рока, како би Агенција могла да прати активности савета у току године. У суштини, савет неће моћи да проследи већу на усвајање програм који нема позитивно мишљење Агенције. Ово ће такође омогућити да савет не усваја исту расподелу средстава из године у годину.

У делу који се односи на организацију и спровођење послова из надлежности савета, најзначајнија новина биће увођење обавезе по којој ће савет морати да има секретара. Секретар савета ће бити лице које обавља и извршава све административне и организацијске послове из надлежности савета. Управо због тога, правилником ће бити дефинисани послови секретара. Имајући у виду да постоје средства за финансирање рада савета, ова средства се могу искористити за ангажовање стручног лица које ће обављати послове секретара савета. Секретар савета ће у највећој мери комуницирати са Агенцијом и другим субјектима приликом спровођења активности за унапређење безбедности саобраћаја. Ова пракса присутна је у великом броју држава (SUPREME, 2007).

У делу који се односи на праћење и извештавање о раду савета биће предложено увођење неколико кључних новина. Као прво, савети ће имати обавезу да једном годишње доставе извештај Агенцији о реализованим активностима за претходну годину. Скуп података који ће се

достављати у извештају биће дефинисан у прилогу правилника. Поред тога, биће дефинисани и рокови за достављање извештаја. Савети који не доставе извештај за претходну годину неће моћи да добију позитивно мишљење Агенције на програм реализације средстава за следећу годину. Локалне самоуправе ће такође имати обавезу да у случају промене чланова савета, у року од месец дана доставе Агенцији податке о новим члановима савета.

Све евиденције из надлежности рада савета биће прописане у прилогу правилника. Редовним ажурирањем ових евиденција, значајно ће се допринети квалитетном праћењу стања безбедности саобраћаја на свим нивоима. Поред тога, део скупа података из надлежности савета биће експортиран у Јединствену базу података од значаја за безбедност саобраћаја коју води Агенција. Ово ће омогућити свим заинтересованим лицама да имају контакте о члановима савета и значајно ће допринети размени искуства, праксе и стручних знања из области безбедности саобраћаја.

У предлогу ће бити дефинисано да Агенција доставља Телу за координацију безбедности саобраћаја сумирани извештај о раду свих локалних самоуправа за претходну годину. У вези с тим, Агенција ће водити одговарајући Регистар чији ће садржај бити прописан у прилогу правилника.

Посебно, савети ће имати обавезу да коначне нацрте Стратегије и Акционог плана безбедности саобраћаја доставе Агенцији на мишљење. Ово ће омогућити да нацрти Стратегија буду квалитетнији, а не само преписани од других локалних самоуправа. Слична пракса примењена је у Аустралији и Новом Зеланду (Austroads, 2009).

## **5. Закључна разматрања**

Досадашња искуства говоре нам да се рад савета за безбедност саобраћаја у различитим локалним самоуправама у значајној мери разликује. Са постојећим одредбама Закона, различитим ставовима стручне и најшире друштвене јавности и коначно присутној пракси у Републици Србији, не могу се предузети кључни кораци ка успостављању система управљања безбедношћу саобраћаја на нивоу локалних самоуправа, па и шире.

Управо због тога, неопходно је што пре усвојити Правилник о раду тела за безбедност саобраћаја у локалним самоуправама, како би се детаљно уредила сва питања из надлежности савета. На овај начин, рад свих савета биће истоветан. Поред тога, рад свих савета за безбедност саобраћаја пратиће Агенција за безбедност саобраћаја и даваће смернице за квалитетнији и значајни рад савета. Ово ће коначно омогућити да се средства намењена за унапређење безбедности саобраћаја усмере ка проблемима који утичу на настанак саобраћајних незгода и на последице. Све наведено ће омогућити да се успостави систем управљања безбедношћу саобраћаја у Републици Србији.

## **Литература**

- 1) Закон о безбедности саобраћаја на путевима (Службени гласник Републике Србије број 41/09, 53/2010 и 101/2011).

- 2) Материјали са трибина о унапређењу безбедности саобраћаја у локалним самоуправама, које презентује Агенција за безбедност саобраћаја у током 2013. године
- 3) Handbook for measures and the country level. Project SUPREME. European commision, 2007.
- 4) Guide to Road Safety. Part 4.: Local Government and community Road Safety. Austroads. 2009.