

ORGANIZACIJA SISTEMA ZA JAVNI GRADSKI TRANSPORT PUTNIKA U GRADOVIMA CRNE GORE / ORGANIZATION OF THE SYSTEM FOR PUBLIC URBAN PASSENGER TRANSPORT IN THE CITIES OF MONTENEGRO

Prof. dr Pavle Gladović, dipl. inž. saobraćaja, e-mail: anaipavle@gmail.com, tel. +381 64 55 99 055

Univerzitet Adriatik Bar - Fakultet za saobraćaj, komunikacije i logistiku Budva, ul. Žrtava
Fašizma 56

mr Marijana Prelević, dipl. inž. saobraćaja, e-mail: marijana.prelevic.fskl@gmail.com, tel. +382 68 419 847,

Univerzitet Adriatik Bar - Fakultet za saobraćaj, komunikacije i logistiku Budva, ul. Žrtava
Fašizma 56

Pregledni članak

Rezime: Sistem javnog gradskog i prigradskog transporta putnika (JGTP) predstavlja najvažniju funkciju za ostvarenje svih aktivnosti stanovništva u gradu i privrede. Ta delatnost treba da podstiče društveno-ekonomski razvoj gradova i opština u realizaciji programa kompleksnog uređenja prostora. Istovremeno, ona bi morala da smanji stepen ugrožavanja okoline bukom i zagađivanjem, doprinese ekonomskom iskorišćenju materijalnih resursa i poveća mobilnost stanovništva. U radu je analizirana organizacija Sistema JGTP-a u opštinama/gradovima Crne Gore. Na osnovu izvršene analize Zakonske regulative u ovoj delatnosti i iskustva lokalnih zajednica dat je predlog mera za poboljšanje stanja ovog sistema.

Ključne reči: Sistem, javni gradski i prigradski transport putnika (JGTP), organizacija, održiv razvoj

Abstract: The system of public urban and suburban passenger transport (JGTP) represents the most important function for the realization of all activities of the population in the city and the economy. This activity should encourage the socio-economic development of cities and municipalities in the implementation of complex spatial planning programs. At the same time, it would have to reduce the degree of endangerment of the environment by noise and pollution, contribute to the economic use of material resources and increase the mobility of the population. The paper analyzes the organization of the JGTP System in the municipalities/cities of Montenegro. based on the experiences of local communities, a proposal was made for measures to improve the state of this system.

Key words: System, public urban and suburban passenger transport (JGTP), organization, sustainable development

1. UVOD

Sistemi javnog gradskog i prigradskog transporta putnika (JGPT), prema principima Evropske komisije imaju ključnu ulogu u dostizanju cilja održivog razvoja i održivog transporta u gradovima. U pogledu ciljeva i interesa sistema JGTP-a nameću se: obezbjeđivanje visoke mobilnosti stanovnika, otvaranje tržišta usluga, potrebe za većom proizvodnom efikasnošću i snižavanjem troškova poslovanja prevoznika, omogućavanje mobilnosti pojedinih socijalnih grupa po povoljnim uslovima, ostvaranje efikasnog i uređenog mehanizma (upravljanja) troškovima, prihodom, cenama i finansiranjem sistema, usklađivanje cena usluge sa realnim troškovima transporta, ulaganje i razvoj sistema, itd.

U većini evropskih zemalja JGTP je shvaćen kao opšti društveni interes, a ne kao prosta komunalna delatnost, čije se prednosti ne mere samo u funkciji broja prevezenih putnika i cene prevoza, već podjednako i u funkciji faktora kao što su:

- smanjenje zagušenja u saobraćaju,
- povećanje bezbednosti saobraćaja,
- unapređenje životne sredine,
- povećanje mobilnost stanovništva i dr.

Danas ne treba više dokazivati značaj i ulogu JGTP-a, pošto je opšte prihvaćen stav, da je to nezamenljiva funkcija u životu svih građana, privrede i svih aktivnosti u gradu. Osnovni problem je kako obezbediti da ovaj sistem funkcioniše bolje, odnosno kako stvoriti uslove da se kvalitet prevozne usluge podigne na jedan viši nivo i približi kvalitetu javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u gradovima razvijenih evropskih zemalja.

Naime, delatnost javnog gradskog prevoza putnika nije profitabilna jer nema standardne ekonomske karakteristike, pre svega zbog činjenice da se radi o javnoj usluzi. Konačno, treba napomenuti da uvođenje tržišne logike kao osnove poslovanja privatnih preduzeća ima za cilj smanjenje dotacija i subvencija, odnosno podsticanje (i odgovornosti) lokalnih vlasti za stvaranje uslova da se kvalitet prevoza podigne na viši nivo.

Obaveze, odgovornosti i zadaci lokalnih organa gradske uprave u integrisanom okruženju sa više prevoznika (što je već tradicija u evropskim i svetskim gradovima) jesu: definisanje modela organizacije tržišta usluga u javnom prevozu (ulaz, izlaz i uslovi rada prevoznika, upravljanja na strateškom i taktičkom nivou), planiranje elemenata kvaliteta usluge (linije, redovi vožnje), planiranje i organizacija funkcionisanja celine sistema-integracija sistema, definisanje uslova za sticanje i raspodelu prihoda prevoznicima, kontrola funkcionisanja i nadzor nad definisanim kvalitetom usluge i prihodom, utvrđivanje troškova Sistema JGTP-a za željeni nivo kvaliteta usluga.

2.ZAKONSKE ODREDBE JGTP-a U GRADOVIMA CRNE GORE

Delatnost obavljanja javnog linijskog gradskog i prigradskog trsanskog putnika je komunalna delatnost od opšteg ekonomskog interesa, od značaja za ostvarenje životnih potreba građana i drugih pravnih subjekata.

S obzirom, da je, delatnost JGTP-a u Crnoj Gori tretirana u više Zakona, koji u nekim delovima nedovoljno komuniciraju, nema se utisak konzistentnosti celine a ni utisak da su dati odgovori na suštinska pitanja koja su aktuelna već duži niz godina.Pravni okvir za obavljanje delatnosti JGTP-a sistematizovan je u više Zakona i gradskih/opštinskih akata od kojih su najvažniji:

- Zakon o komunalnim djelatnostima („Sl. List RCG“, br. 55 od 17. avgusta 2016, 74/16);
- Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju („Sl. List RCG“, br.71/2017.);
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. List RCG“, br.2/2018);
- Predlog Zakona o javnom privatnom partnerstvu, i dr.

Na osnovu navedene Zakonske regulative u oblasti javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika (JGPP-a), može se zaključiti da je ovo jedna od najznačajnijih komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave – opština/grad dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim pružanjem. Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa. **Dakle, nadležnost opštine/grada je da uredi obaveze ove delatnosti.**

Ključni osnov ciljeva i strategije, utemeljen na ovim Zakonima, jeste da je u ovom komunalnom sistemu donošenje strateških i taktičkih odluka povereno opštini/gradu a da je prevoznik zadužen samo za sprovođenje operativnih odluka.Takođe, nadležan za unapređenje i razvoj ove delatnosti je opština/grad.

Strateške i taktičke odluke koje su u isključivoj nadležnosti opštine/grada su:

- Definisanje i projektovanje optimalne mreže gradskih i prigradskih linija u funkciji prevoznih zahteva putnika,
- Definisanje i projektovanje potrebnih transportnih kapaciteta,
- Definisanje tarifnog sistema, sistema karata i sistema naplate,
- Zadovoljenje zahteva korisnika izraženih preko sprovedenih istraživanja (učestalost, ravnomernost i kvalitet vozila),
- Jasno definisana pravila po kojima će se voditi politika finansiranja tekućeg poslovanja prevoznika, politika razvoja ove funkcije, politika cena prevoza, nivo socijalizacije sa jasno utvrđenim izvorima, potrebnih finansijskih sredstava, kao i obaveze opštine/grada i prevoznika u cilju trajnog pružanja transportne usluge i realizacije definisanog obima i kvaliteta prevozne usluge.

3. OCENA POSTOJEĆEG STANJA LINIJSKOG GRADSKOG I PRIGRADSKOG TRANSPORTA PUTNIKA

U postojećem sistemu JGTP-a, na teritoriji opština/gradova, sticanje prihoda se ostvaruje prihodima od prodaje pojedinačnih i pretplatnih karata od strane prevoznika i subvencijama lokalne zajednice. Podaci o ostvarenim prihodima koje ostvaruje prevoznik ne dostavljaju se organima lokalne zajednice, koji su zaduženi za ovaj sistem, a prevoz na kompletnoj mreži JGTP-a obavlja jedan prevoznik,

Organizaciono, prevoznik obavlja kompletnu funkciju prevoza, a saglasnost na redove vožnje, cene prevoza po vrstama karata daje lokalna zajednica (saglasno postojećim zakonskim propisima), dok sve ostale organizacione funkcije obavlja sam prevoznik. U strukturi opštinskih/gradskih službi u suštini ne postoji telo koje je zaduženo za donošenje Odluka na strateškom i taktičkom nivou, pa se stiče utisak da kompletan sistem JGTP-a počiva na odlukama koje donosi sam prevoznik uz saglasnost opštine/grada. Najveći problem predstavlja, to što je izostavljen bilo kakav monitoring (nadzor), a prvenstveno prihod sistema, što je inače regulisano Članom 13, tačka 9, Zakona o komunalnim delatnostima. Znači ne prati se broj prodatih karata po strukturi i cenama prevoza, odnosno broj prevezenih putnika i ostvaren prihod po vrstama karata u toku meseca.

Dalja analiza postojećeg načina funkcionisanja sistema JGTP-a, pokazuje sledeće:

- Mreža linija i vremenski raspored i broj polazaka pre svega su uglavnom prilagođeni vremenu rada škola, tako da se može zaključiti da Sistem ima organizovan celodnevni prevoz koji nije potpuno pristupačan svim ostalim kategorijama putnika.

U odnosu na postojeći tarifni sistem, sistem karata i sistem naplate, može se zaključiti:

- Da je u upotrebi relacijski tarifni sistem, koji važi za pojedinačne karte, s tim što nije poznato na osnovu kojih parametara su utvrđene granice relacija (znači cena prevoza putnika zavisi od dužine putovanja putnika),
- Princip relacijske tarife nije primenjen za mesečne pretplatne karte (za penzionere, đake, studente i zaposlene), već jedinstven tarifni sistem, što znači da cena pretplatnih karata ne zavisi od dužine putovanja putnika. Kao posledica toga, cene prevoza za iste dužine putovanja (prevoza) putnika na kojima se korisnici pretplatnih karata prevoze je ista bez obzira na dužinu putovanja putnika, čime je kod pretplatnih karata napušten princip jednakosti pristupa prema korisnicima,
- Nije jasno definisan model (princip) formiranja cena pretplatnih karata, na osnovu čega se formiraju kao i visina popusta za penzionere, učenike i studente u odnosu na cenu mesečne karte za radnike (zaposlene),

NAPOMENA: Članom 53. Zakona o komunalnim delatnostima, definisani su elementi za formiranje cena prevoza od strane prevoznika a Članom 54. predviđena je evidencija o visini komunalne usluge.

- Sistem karakteriše nepostojanje organizovane kontrole reda vožnje i karata,
- Sistem naplate preko vozača omogućava da je veliki broj ljudi uključen u moguće manipulacije sa velikim količinama novca, posebno ako karte nisu zaštićene, što sa aspekta sigurnosti realizacije prihoda može biti problematično.

Ocena organizacije i upravljanja

Glavni problem u postojećem sistemu JGTP-a u opštinama/gradovima Crne Gore , je što ne postoji povezanost između strateškog i taktičkog (koji sprovodi likalna zajednica) i operativnog nivoa upravljanja (koga sprovodi prevoznik). Naime, sve tri Odluke su gotovu prepuštene prevozniku, tako da se ne mogu osatvariti sinergična svojstva upravljanja sistemom JGTP na svim nivoima. Ne postoji posebna organizaciona jedinica nadležna za poslove saobraćaja a samim tim i prevoza putnika na mreži linija JGTP-a. Ne postoji organizovana sistemska kontrola izvršenja planiranog reda vožnje, kontrola putnika i kontrola ostvarenog prihoda.

4.PREDLOG MERA ZA POGOLJŠANJE ORGANIZACIJE I UPRAVLJANJA SISTEMOM JGTP-a

1.Kratkoročne mere

U prvom koraku treba staviti pod kontrolu ostvarivanje prihoda od prodaje pojedinačnih karata i pretplatnih mesečnih karata za prevoz. To znači da Skupština opštine/grada preuzme štampanje pojedinačnih karata i mesečnih karata. Pojedinačne karte bi zaduživao prevoznik i prodavao u vozilima javnog prevoza. Mesečne pretplatne karte bi zaduživao prevoznik i prodavao na svojim prodajnim mestima ili neki prodajni lanac-kiosci (može i više njih) i prodavao ih na svojim prodajnim mestima. Takođe bi i prevoznik i drugi prodavac morao da podnese mesečni izveštaj o prodatim vrstama voznih isprava po serijskom broju i ostvarenom prihodu. Tako bi se dobila i tačna evidencija o prodaji mesečnih karata za penzionere i učenike i studente, ali i osnov za izračunavanje mesečnih subvencija prevozniku za prevoz ovih kategorija korisnika

Paralelno sa ovom merom morao da se predvidi način kontrole izvršenja planiranog reda vožnje i propišu detalnije mere-penali za neizvršenje (ispod određenog procenta mesečne realizacije 80-85%, neizvršenje prvih i poslednjih polazaka što je veoma značajno za korisnike - zaposlene, učenike i studente). Kako se ne može očekivati da se sada formira posebna služba za kontrolu, predloženi način je da je obaveza prevoznika da dostavi mesečni izveštaj o realizaciji po danima i linijama o ostvarenim polascima. Postojeće Komunalne službe (Policija i inspekcija) bi nenajavljeno i prikriveno u određenim vremenskim intervalima i na pojedinačnim linijama sproveli snimanje ostvarivanja planiranog reda vožnje. Ukrštanjem ovih podataka sa podacima

dobijenim od prevoznika utvrdila bi se eventualna odstupanja , koja bi morala da budu sankcionisana odgovarajućim umanjnjem ostavrenog prihoda-penali za neizvršenje planiranog reda vožnje, takođe verifikovana potpisanim aneksom ugovora.

2.Dugoročne mere

Svaka lokalna zajednica treba da pripremi sva potrebna dokumenta, i pripremi se za raspisivanje novog tendera (kada istekne postojeći Ugovor sa prevoznikom) Ova priprema obuhvata izradu Studije JGTP-a, koja mora da sadrži:

- Istraživanje postojećeg stanja transporta putnika koji podrazumeva anketu i brojanje putnika (sa utvrđivanjem godišnjih i dnevnih odstupanja),
- Analiza postojeće mreže linija i postojećeg reda vožnje, i na osnovu podataka ankete i brojanja predlog nove mreže linija i reda vožnje, a imajući u vidu i dogoročne planove razvoja opštine/grada (planirane izgradnje, otvaranje novih poslovnih celina i drugo),
- Izrada studije tarife, tarifne politike, utvrđivanje visine ostvarenih prihoda sistema, troškova sistema i potrebnih dotacija za pokrivanje smanjene cene povlašćenih kategorijama korisnika,
- Izradu odgovarajućih dokumenata (odluke o javnom transportu putnika, Odluke o taksi prevozu, Odluke o cenovniku usluga javnog transporta putnika i druge).

NAPOMENA: Ovo je I Faza, koja treba da se realizuje kroz izradu Studije postojećeg stanja Sistema javnog gradskog i prigradskog transporta putnika.

Studija, treba da obuhvati sledeća istraživanja:

- snimanje karakteristika transportne ponude – dinamički elementi transportne mreže (brzine, frekvencije, realizovani kapaciteti – sve linije – radni dan)
- snimanje karakteristika transportnih zahteva i tokova putnika – sistemsko brojanje putnika (sve linije – radni dan)
- istraživanje karakteristika putnika i putovanja – anketa putnika (radni dan, na reprezentativnom uzorku putnika)
- istraživanje karakteristika kvaliteta usluge – anketa korisnika o zahtevanom i ocenjenom kvalitetu usluga, prosečna ocena postojećeg prevoznika od strane korisnika
- istraživanje broja prodatih karata po vrstama
- istraživanje ostvarenih prihoda po vrstama, grupama linija i celom sistemu.
- Izrada nove tenderske dokumantacije za sledeći konkurs koja će uključiti sve potrebne komponente (rok važenja novog Ugovora-može biti i 10 godina) , uslovi za vozila i potrebnu opremu vozila, uslovi za prevoznika, cenu po

ostvarenom kilometru, nacrt Ugovora sa svim detaljima vezanim za raskid, penale za neizvršenje obaveza, garancije za obavljanje dogovorenog posla, metodologiju za kontrolu realizacije reda vožnje, metodologije za utvrđivanje korekcije ugovorene cene po kilometru i sve druge elemente).

- Prilagođavanje organa Skupštine opštine/grada (formiranje novih službi) novim ugovorenim uslovima rada sa prevoznikom.

NAPOMENA: Ovo je II Faza, koja treba da se realizuje kroz izradu Studije

6.ZAKLJUČAK

Obaveze, odgovornosti i zadaci lokalnih organa opštinske/gradske uprave u Sistemu JGTP-a jesu: definisanje modela organizacije tržišta usluga u javnom transport putnika (ulaz, izlaz i uslovi rada prevoznika, upravljanja na strateškom i taktičkom nivou), planiranje elemenata kvaliteta usluge (linije, redovi vožnje), planiranje i organizacija funkcionisanja celine sistema - integracija sistema, definisanje uslova za sticanje i raspodelu prihoda prevoznika, kontrola funkcionisanja i nadzor nad definisanim kvalitetom usluge i prihodom, utvrđivanje troškova sistema JGTP-a za željeni nivo kvaliteta usluga.

Znači, u opštinama/gradovima Crne Gore koji imaju uspostavljen Sistem JGTP.a, ulogu organa lokalne zajednice i prevoznika, treba zameniti u postojećem stanju.

Lokalna zajednica treba da definiše red vožnje na kompletnoj mreži gradskih i prigradskih linija, i usklađuje ih sa potrebama korisnika, politiku u pogledu prava na besplatnu i povlašćenu vožnju ali i snosi celokupan rizik troškovne nestabilnosti sistema. Prevozniku treba garantovati – normirane troškove funkcionisanja i mehanizam kojim se usled promene inputa na koje se ne može uticati (cena goriva, porast cena na malo, kurs evra), uvećavaju vrednosti prethodno utvrđenih troškova funkcionisanja. Metodologijom obračuna koji se definiše Ugovorom između opštine/grada i prevoznika treba omogućiti obnovu voznog parka prevoznika i destimulisati za neispunjenje planiranog kapaciteta usluge.

Celokupan rizik umanjenja planiranog prihoda od obavljene usluge zbog smanjenja broja putnika ili niskog nivoa cena usluga snose organi lokalne uprave. Kada garantovani -normirani troškovi rada prevoznika uključujući troškove organizacije i kontrole premaše prihod od prodaje karata i subvencije iz budžeta opštine/grada (kao što je to slučaj u postojećoj situaciji – zbog prvenstvenog enormnog povećanja cene goriva), nedostajuća sredstva je dužan da obezbedi upravo lokalna uprava.

7.LITERATURA

- [1] Vukan V. (2005) Urban Transit Operations, Planning and Economics, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, USA
- [2] Todd L. (2014) Local Funding Options for Public Transportation, Victoria Transport Policy Institute, Vol. 17, No. 1, str. 43-74 preuzeto sa: www.vtpi.org/tranfund.pdf
- [3] Todd L. (2004) Transit Price Elasticities and Cross-Elasticities, Journal of Public Transportation, Vol. 7, No. 2, preuzeto sa: www.nctr.usf.edu/jpt/pdf/JPT_7-2_Litman.pdf
- [4] Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2013) Financing Sustainable Urban Transport, International Review of National Urban Transport Policies and Programmes
- [5] Gladović P., Popović V., Peulić V. (2011) Expenditure Model, of Line Ranking in the Public Mass Passangers Transportation System, PROMET – Traffic & Transportation, Vol. 23, No. 6/2011, str. 503-509
- [6] Jérôme P. (2012) Revenue streams for public transport operation in selected cities, Knowledge & Membership Services Department, UITP
- [7] Gladović P. (1995) Tarifna politika u javnom gradskom putničkom prevozu, PC Program, Beograd
- [8] Popović V., Gladović P., Miličić M., Stanković M. (2018) Methodology of selecting optimal fare system for public transport of passengers, PROMET – Traffic & Transportation, Vol. 30, No. 5/2018, str. 539-547
- [9] Gladović P. (2014) Studija javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Sremska Mitrovica, FTN Novi Sad, Novi Sad