



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03-14972/1

Podgorica, 08.11.2021. godine

MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA

-n/r ministra, gospodina Mladena Bojanića-

Poštovani gospodine Bojaniću,

Na osnovu Vašeg akta broj: 06/1-341/21-11626/1 od 25.10.2021. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst Prijedloga odluke i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst Odluke i Izvještaj o analizi uticaja propisa, utvrđeno je da je na mjesečnom nivou za naknade sekretaru i devet članova potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava u ukupnom iznosu od 3.000,00 €, odnosno 36.000,00 € na godišnjem nivou.

Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2021. godinu u okviru sredstava opredijeljenih Ministarstvu kapitalnih investicija su obezbijedena sredstva za isplatu naknada u tekućoj godini. Imajući u vidu da će sredstva za ove namjene biti potrebno obezbijediti u četvorogodišnjem periodu, ista će biti predmet razmatranja prilikom planiranja godišnjih Zakona o budžetu.

Shodno navedenom Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

**PREDLAGAČ
OBRAĐIVAČI:**

MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA

NAZIV PROPISA

Odluka o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima

1. Defnisanje problema

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Predlog „Odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima“ je propis čije donošenje i implementacija predstavlja obrazovanje Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja radi praćenja i poboljšanja bezbjednosti saobraćaja na putevima.

Ovom Odlukom, između ostalog, propisuju se zadaci Nacionalnog tijela kao što su: priprema i usvajanje Poslovnika o radu Nacionalnog tijela; priprema i usvajanje Plana rada za narednu godinu; praćenje realizacije Plana rada i pripreme Izvještaja o realizaciji Plana rada; davanje mišljenja na strateška dokumenta, akcione planove, zakonske i podzakonske akte koji su vezani za bezbjednost saobraćaja na putevima; predlaganje mjera za poboljšanje bezbjednosti saobraćaja na putevima; sektorska koordinacija i usklađivanje politika sa principima, ciljevima i mjerama u oblasti bezbjednosti saobraćaja na putevima; davanje preporuka lokalnim samoupravama za poboljšanje bezbjednosti saobraćaja na putevima na lokalnom nivou; obrazovanje međusektorskih radnih grupa za realizaciju aktivnosti iz Plana rada i realizaciju mjera, angažovanje posebnih stručnih lica za pojedine oblasti; kao i drugi zadaci vezani za unapređenje bezbjednosti saobraćaja.

Predlog „Odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima“ ima za cilj otklanjanja nedostataka u oblasti bezbjednosti saobraćaja na putevima odnosno negativnih stvari koje se javljaju kao posljedica upotrebe saobraćaja tj. povećan broj saobraćajnih nezogda, negativni uicaj na životnu sredinu, smanjenje sigurnosti, udobnosti, pristupačnosti i dr. U tom smislu, problemi koji postoje u praksi, a nastali su kao posljedica saobraćajnih nezgoda su povećan broj smrtnih slučajeva i broj teško i lako povrijeđenih lica nastali na putevima Crne Gore. O tome nam svjedoče podaci MONSTATA za 2018-2019 prema kojima je broj saobraćajnih nezgoda u 2019. godini iznosio je 6 210, što je u odnosu na 2018. godinu više za 5,8%, kada je broj saobraćajnih nezgoda iznosio 5 872. Broj nastradalih lica u 2019. godini iznosio je 2 801 (od čega je 2 754 povrijeđenih i 47 poginulih lica), što je više za 7,3% u odnosu na 2018. godinu.

U strukturi saobraćajnih nezgoda, a prema statističkim podacima, ustanovljeno je da u 60-70% slučajeva saobraćajne nezgode su izazvane zbog nepravilnog postupanja čovjeka, 15-30% zbog neodgovarajućeg stanja puta, te 10-15% zbog tehničke neispravnosti vozila. Segment okoline nije posebno evidentiran kao uzročnik saobraćajnih nezgoda, jer najčešće se ovaj segment ne analizira u propustima koji su doprinijeli nastajanju "opasne situacije" na putu.

Posljedice saobraćajnih nezgoda se mogu opisati na različite način, u zavisnosti od aspekta posmatranja. Mogu se posmatrati kao problem bezbjednosti na putevima sa vrijednošću na osnovu smrtnih slučajeva i povreda, ali i kao zdravstveni problem sa vrednovanjem na osnovu sposobnosti posljedica svakog povrijeđenog ili gubitkom zdravlja učesnika nezgode, vremena sprovedenog u bolnici ili na bolovanju.

Povrede i smrtni ishodi u saobraćajnim nezgodama, osim materijalnih, uzrokuju i značajne društvene troškove za jedno društvo.

U svijetu oko 1,3 miliona ljudi godišnje izgubi život u saobraćajnim nezgodama na putevima, što čini preko 3 500 smrtnih slučajeva dnevno. Više od polovine nastradalih nijesu putnici u vozilima. Oko 90% smrtnih slučajeva izazvanih saobraćajnim nezgodama na putevima dogodi se u nerazvijenim i srednje razvijenim zemljama koje poseduju manje od polovine vozila registrovanih u svijetu (UN, 2011).

Svake godine 20–50 miliona učesnika u saobraćaju povrede koje nisu smrtnosne, ali predstavljaju značajan uzrok invaliditeta u svijetu. Povrede u saobraćaju su jedan od tri vodeća uzroka smrti u starosnoj grupi od pet do 44 godine.

Materijalna šteta kao posljedica saobraćajnih nezgoda: Nesporno je da je materijalna šteta posljedica koja je prisutna u skoro svakoj saobraćajnoj nezgodi, i da oštećenja koja tom prilikom nastaju uzrok ogromne novčane izdatke. Materijalnu štetu je naizgled najlakše utvrditi, ali u praksi često nije tako. U našoj zemlji ovaj proces se uglavnom odvija tako što se potvrđuje nastala šteta na vozilu, teretu ili nekoj drugoj vrsti imovine. Ono što svako ne treba zaboraviti jeste i činjenica da se veliki broj saobraćajnih nezgoda sa manjim materijalnim štetama ne javlja policiji i osiguravajućim društvima, što u realnosti povećava predstavljene visine troškova.

Socio-ekonomski troškovi kao posljedica saobraćajnih nezgoda: za razliku od svjetskih tokova, u kojima ovaj proces napreduje, u našoj zemlji do sada nije izrađen jedan opšteprihvaćen model koji bi makar okvirno odredio vrijednost ovih troškova. Npr. visina troškova saobraćajnih nezgoda u Republici Srbiji nivou jedne godine procenjuje se na više stotina miliona eura (troškovi liječenja i rehabilitacije, gubitak proizvodnih sposobnosti (proizvodni troškovi), ljudski troškovi, troškovi zbog štete nanete imovini i administrativni troškovi). Tako da gubitak jednog života državu Srbiju košta oko 500 hiljada eura, dok se u razvijenim zemljama Velika Britanija gubitak jednog života procjenjuje na dva miliona funti i više.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ciljevi koji se postižu predloženim Predlog „Odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima“ su: bolja organizacija, planiranje i upravljanje bezbjednosti saobraćaja na putevima; da se kroz odgovarajuće preventivne mjere umanju ili u potpunosti eliminiše broj saobraćajnih nezgoda; sprovođenje aktivnosti usmjerenih na unapređenje bezbjednosti saobraćaja sa aspekta čovjeka, vozila, puta i okruženja; smanjenje negativnih uticaja transportnih aktivnosti na zaštitu životne sredine; podizanje kvaliteta usluge prevoza; zaštita prava i interesa vozača i prevoznika koji posluju u skladu sa nacionalnim i međunarodnim propisima; podizanje nivoa stručne osposobljenosti vozača i prevoznika, povećala ekonomska produktivnost i operativna efikasnosti i dr.

Neki od strateških programa za povećanje bezbjednosti saobraćaja na putevima je i „PROGRAM POBOLJŠANJA BEZBJEDNOSTI U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU ZA PERIOD 2020-2022.GODINA S AKCIONIM PLANOM 2020-2022. GODINA“.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Razlozi za donošenje „Odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima“ su unapređenje i pojednostavljenje sistema bezbjednosti saobraćaja na putevima. Shodno tome, imamo da u strukturi saobraćajnih nezgoda, a prema statističkim podacima, ustanovljeno je da u 60-70% slučajeva saobraćajne nezgode su izazvane zbog nepravilnog postupanja čovjeka, 15-30% zbog neodgovarajućeg stanja puta, te 10-15% zbog tehničke neispravnosti vozila. Segment okoline nije posebno evidentiran kao uzročnik saobraćajnih nezgoda, jer najčešće se ovaj segment ne analizira u propustima koji su doprinijeli nastajanju „opasne situacije“ na putu.

Ciljevi navedeni u Odluci ne bi bili postignuti ukoliko se problematika u vezi bezbjednosti saobraćaja ne posmatra na većem nivou kao što je ovo Nacionalno tijelo za bezbjednost saobraćaja. Praćenje ciljeva podrazumijeva i izmjenu većeg broja zakonskih akata poput Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima, Zakona o putevima, Zakona o radnim vremenima mobilnih radnika i uređaja za evidentiranje u drumskom saobraćaju (tahografi) kao i niz podzakonskih akata i programa.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Donošenje predmetne „Odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima“ će pozitivno uticati na društvo Crne Gore koje se ogleda kroz smanjenje saobraćajnih nezgoda, zaštitu životne sredine i dr.

Osnovni razlog za donošenje Odluke jeste bezbjednost u drumskom saobraćaju, koji predstavlja važan dio koji treba adekvatno tretirati i ugraditi u cjelokupno odvijanje i posmatranje saobraćaja. Zbog sve većeg porasta broja poginulih i velikih materijalnih šteta u saobraćaju, neophodno je poduzimati aktivnosti koje će doprinijeti povećanju bezbjednosti u saobraćaju. Broj povrijeđenih u saobraćajnim nezgodama spada u grupu ozlijeđenih osoba sa najvećim brojem u cijeloj populaciji stanovništva. Ovo podrazumijeva da se bezbjednost u saobraćaju mora postaviti među prioritete u svakoj državi pa i našoj Crnoj Gori. Voma je važan način shvatanja i pristupa bezbjednosti u saobraćaju koji treba da dovede Crnu Goru da ima što manji broj saobraćajnih nezgoda tj. broj poginulih i povrijeđenih.

Elemente bezbjednost u drumskom saobraćaju čine: čovjek (vozač, pješak), vozilo, put i okolina. U strukturi bezbjednosti u drumskom saobraćaju mehanički sistem predstavlja put-vozilo, dok biomehanički sistem predstavlja čovjek-put i čovjek-vozilo. Svaki od navedenih sistema u segmentu bezbjednosti saobraćaja ima svoje karakteristike koje je neophodno razmotriti sa ciljem poduzimanja odgovarajućih aktivnosti. Mehaničke komponente u dijelu bezbjednosti drumskog saobraćaja (vozilo i put) zbog svojih tehničkih karakteristika mogu se opisati tačno propisanim elementima koje moraju da zadovolje sa aspekta bezbjednosti i koje su najčešće propisane različitim pravnim okvirima. Biomehaničke komponente (čovjek-vozilo i čovjek-cesta) je sistem koji podrazumijeva psihofizičke osobine čovjeka (vozač i pješak), koji nije moguće staviti sveobuhvatno u tačne norme i aktivnosti zbog različitih psihofizičkih osobina pojedinog čovjeka.

Gore navedeno ukazuje da su to upravo razlozi na kome će "Nacionalno tijelo za bezbjednost saobraćaja" usmjeriti svoju pažnju i energiju. Ali, najveću pažnju i energiju Nacionalno tijelo će posvetiti na čovjeka kao najvećeg uzročnika svih saobraćajnih nezgoda. To će raditi jer se čovjek pojavljuje u svim ulogama tj. čovjek kao pješak, čovjek kao vozač, čovjek kao projektant, čovjek kao neko ko kreira saobraćajnu politiku, čovjek kao neko ko odražava infrastrukturu i vozila i dr.

Nadalje, slično Nacionalno tijelo za bezbjednost imaju i Republika Srbija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Slovenija, čiji su zadaci: priprema i usvajanje Plana rada Nacionalnog tijela za narednu godinu; prati realizaciju Plana rada i priprema Izvještaj o realizaciji Plana rada; analiziranje i praćenje postojećeg stanja bezbjednosti saobraćaja, kao i upravljačke mjere za unaprjeđenje bezbjednosti saobraćaja; osnivanje koordinacione radne grupe za analizu, definisanje upravljačkih mjera i unaprjeđenje bezbjednosti saobraćaja; obezbjeđivanje horizontalne koordinacije na državnom nivou, odnosno međusobnu koordinaciju ministarstava i koordinaciju drugih subjekata u realizaciji mjera i aktivnosti unaprjeđenja bezbjednosti saobraćaja; obezbjeđivanje vertikalnu koordinaciju u bezbjednosti saobraćaja, u cilju uspješnog sprovođenja mjera i aktivnosti na različitim nivoima; iniciranje izrade strateških dokumenata, akcionih planova, zakonskih i podzakonskih akata koji su vezani za bezbjednost saobraćaja

na putevima; i dr.

Primjena ovog propisa neće imati uticaj na troškove kod građana i privrede (naročito malim i srednjim preduzećima).

Naknada za rad pripada članovima Nacionalnog tijela koje imaju opravdanje troškova koje će on stvoriti a ogledaju se kroz smanjenje broja saobraćajnih nezgoda sa smrtnim posljedicama, zaštite životne sredine i dr. Npr. Za Crnu Goru nema zvaničnog podatka o troškovima za gubitak jednog života ali za državu Srbiju postoji podatak da gubitak jednog života košta oko 500 hiljada eura, dok se u razvijenim zemljama za Veliku Britaniju gubitak jednog života procjenjuje na dva miliona funti i više.

Nema administrativnih opterećenja i biznis barijera.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju „Odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima“ potrebno je obezbijediti finansijska sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore obuhvata izdvajanje deset naknada po 300 eura na mjesečnom nivou, što bi na godišnjem nivou značilo izdvajanje cca 36.000.00 eura.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Eksterna ekspertska pomoć nije korišćena, ali su uzeta uporedna iskustva kroz analizu sličnih propisa zemalja u regionu (Republike Srbije i Bosne i Hercegovine), kao i zemalja Evropske unije (Republika Hrvatska i Republika Slovenija).

Za navedenu Odluku nije predviđena javna konsultacija.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Upravni nadzor nad izvršavanjem ove Odluke i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Vlada Crne

Gore i Ministarstvo kapitalnih investicija. Glavni indikator prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste smanjen broj smrtnih slučajeva na putevima, smanjen broj teško i lako povrijeđenih lica nastali na putevima Crne Gore. Međutim, u saobraćajnoj teoriji definisni su precizni indikator za mjerenje bezbjednosti saobraćaja. „Indikator performansi bezbednosti na putevima“ (eng. “Road Safety Performance Indicators“) predstavljaju numeričke vrijednosti performansi sistema bezbjednosti saobraćaja, odnosno one su srednje indikator koji mjere nivo promjena u sistemu bezbjednosti saobraćaja i koji su u velikoj korelaciji sa brojem saobraćajnih nezgoda i njihovim posljedicama (konačnim ishodom). Dakle, osnovna podjela indikatora bezbjednosti saobraćaja je:

1. Indikator bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na organizaciju i upravljanje bezbjednošću saobraća

- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na organizaciju i upravljanje bezbjednošću saobraćaja - budžet
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na organizaciju i upravljanje bezbjednošću saobraćaja
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na organizaciju i upravljanje bezbjednošću saobraćaja – savjet za bezbjednost saobraća
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na organizaciju i upravljanje bezbjednošću saobraćaja - aktivnosti projekti, izrada i implementacija

2. Indikator bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na puteve

- mjerenje indikatora bezbjednosti na putnu mrežu
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na projektno-bezbjednosne karakteristike puta

3. Indikator bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na vozila

- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na starost vozila.
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na strukturu voznog parka
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na starost vozila
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na bezbjednosne karakterističke vozila

4. Indikator bezbjednosti saobraća koji se odnose na ponašanje učesnika u saobraćju

- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja za alkohol i droge
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja za brzinu
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja za zaštitne sisteme
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja za upotrebu dnevnih svjetala
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja za upotrebu mobilnog telefona

5. Indikator bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na zdravstveno zbrinjavanje

- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na zdravstvene ustanove
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na zdravstveno osoblje
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na transportne jedinice zdravstvenih ustanova
- mjerenje indikatora bezbjednosti saobraćaja koji se odnose na vrijeme odziva

Nadalje, uspostavljanje sistema za praćenje indikatora bezbjednosti saobraćaja na putevima odnosi se na višefazno uvođenje mjerenja, praćenja i uporedne analize osnovnih indikatora bezbjednosti saobraćaja.

U prvoj fazi, potrebno je izmjeriti sljedeće pokazatelje bezbjednosti saobraćaja:

- procenat korišćenja sigurnosnih pojaseva od strane vozača tokom vožnje,
- procenat korišćenja sigurnosnih pojaseva od strane putnika tokom vožnje,

- postotak sigurnosnih pojaseva koji putnici pozadi koriste tokom vožnje,
- procenat korišćenja zaštitnih sistema od strane dece tokom vožnje,
- procenat korišćenja zaštitnih kaciga od strane mopedista i motociklista tokom vožnje,
- procenat korišćenja dnevnih svetala tokom vožnje,
- procenat korišćenja mobilnog telefona od strane vozača tokom vožnje,
- struktura voznog parka registrovanih vozila i
- Procenat autoputeva u mreži državnih puteva.

Druga faza bi uključivala dodatne indikatore koji se mogu utvrditi terenskim istraživanjem:

- procenat prekoračenja brzine i
- Procenat vozača pod dejstvom alkohola.

U trećoj fazi bi se uključili oni indikatori za koje se podaci prikupljaju iz baza podataka (na primjer, starost voznog parka u drumskom saobraćaju, procenat saobraćaja, tj. broj kilometara vozila na autoputevima u odnosu na ukupan broj kilometara vozila na mreži itd.

Datum i mjesto: 08.11.2021. godine

