

UDK: 656.1.05

CJELOVITI PRISTUP BEZBJEDNOSTI PUTNOG SAOBRAĆAJA- SKANDINAVSKI MODEL

A COMPREHENSIVE APPROACH TO ROAD TRAFFIC SAFETY - THE SCANDINAVIAN MODEL

Nebojša Doder ¹

Rezime: Uspješan rad na poboljšanju bezbjednosti putnog saobraćaja se zasniva na tri osnovna principa : teritorijalnom, organizacionom i stručnom. Na njima se dalje grade dva osnovna ishodišta za efikasno operativno djelovanje a to su ispravna organizaciona struktura i usvojena jasna vizija željenog stanja kome se teži. Ovakav model koji je u pojedinim evropskim zemljama (na primjer skandinavskim) usvojen jos prije oko 40 godina je dao veoma dobre rezultate što znači da su iskustva stečena kroz dugogodišnju primjenu garancija da se osnovni principi i postavke modela mogu primjeniti i u drugim zemljama. Preduslov je da se model sto više prilagodi domaćim uslovima i specifičnostima, a ne da se gotova rješenja bukvalno, doslovno i nekritično kopiraju. Samo dugotrajan sistematski rad zasnovan za jasnoj viziji i efikasnoj organizaciji može donijeti željene rezultate koje na žalost nije moguće ostvariti u kratkom vremenskom roku i primjenom kratkoročnih pa makar i radikalnih mjera.

Ključne riječi: cjelovit pristup, organizaciona struktura, „Vizija 0“

Abstract: Successful work to improve road traffic safety is based on three basic principles: territorial, organizational and professional. For them to continue to build the two main starting points for efficient operational activities and that the right organizational structure and adopted a clear vision of the desired state pursued. This model is in some European countries (for example the Scandinavian) was adopted 35 years ago has given very good results, which means that the experience gained through the application of dugogodišnju guarantee that the basic principles and assumptions of the model can be applied in other countries. The prerequisite is to model what more prilagidi local conditions and specifics, and not to be ready solutions literally, literally and uncritically copied. Only lengthy systematic work based on a clear vision and effective organization can bring the desired results, which unfortunately can not be achieved in a short period of time and the application of short-term even if radical measures. volume of abstract cannot be more than 250 words.

Keywords: holistic approach, organizational structure, "Vision 0"

1. UVOD

Na nivo bezbjednosti saobraćaja utiče kvalitet sva tri elementa od kojih se sastoji putni saobraćajni sistem (čovjek, vozilo/put i propisi/kontrola/sankcija) kao i kvalitet njihovih interakcijskih veza. Stoga se željeni rezultati u radu na bezbjednosti saobraćaja jedino mogu ostvariti planskim, koordiniranim i dugoročnim aktivnostima usmjerenim ka svim elementima putnog saobraćajnog sistema i interakcijskim vezama medju njima. Iz tog razloga je neophodno da se organizacija rada na poboljšanju bezbjednosti putnog saobraćaja zasniva na principima koji su dugi niz godina u primjeni u državama koje su ostvarile najbolje rezultate u toj oblasti (kao što su skandinavske zemlje) a koji su pokazali veoma dobre rezultate u praksi. Naravno, tudja rješenja i iskustva nikada ne treba kopirati doslovno i bukvalno, već ih se mora prilagoditi domaćim uslovima, okolnostima i specifičnostima.

Novi cjeloviti pristup bezbjednosti putnog saobraćaja je upravo zasnovan na navedenim principima čime se osigurava da svi značajni elementi putnog sistema budu obuhvaćeni odgovarajućim mjerama prilagodjenim domaćim uslovima i okolnostima, kao i da se uspostave snažnije i efikasnije njihove interakcijske veze.

¹ Mr.sc. Nebojša Doder dipl.ing.gradj., Statens vegvesen region Sør, Rigedalen 5, 4626 Kristiansand, Norway e-mail: nebojsa.doder@vegvesen.no

U radu se, pored iznošenja konkretnih koraka koje je potrebno uraditi na ostvarivanju primjene osnovnih principa, prikazuje željeni način i oblik organizacije i koordinacije na nacionalnom nivou, te daju osnovne postavke rada na nižim nivoima. Uz to je objasnjen drugi temelj uspješnog djelovanja na putu ka ostvarivanju željenih rezultata, tzv. „Vizija nula“. Na kraju je dato deset osnovnih poteza (koraka) kao i redosljed odluka koje je potrebno donijeti na političkom tako i stručnom nivou kako bi rad na bezbjednosti saobraćaja bio uspješan.

2. OSNOVNI PRICIPI ORGANIZACIJE I STRUKTURE RADA NA POBOLJŠANJU BEZBJEDNOSTI PUTNOG SAOBRAĆAJA

Uspješan rad na poboljšanju bezbjednosti saobraćaja se zasniva na tri osnovna principa:

- Teritorijalnom
- Organizacionom
- Stručnom

Pod teritorijalnim principom se podrazumijeva da se rad na bezbjednosti saobraćaja mora odvijati na nivou države, regiona i lokalnih zajednica.

Pod organizacionim principom se podrazumijeva da se u taj rad moraju uključiti politički, administrativni i operativni organi na sva tri teritorijalna nivoa.

Pod stručnim principom se podrazumijeva da se rad treba zasnivati na stručnim saznanjima i naučnim dostignućima, te da u njemu trebaju učestvovati stručno kvalifikovani predstavnici pojedinih institucija, organizacija i udruženja koje participiraju u planiranju, realizaciji, održavanju i upravljanju putnim saobraćajnim sistemom

Iz ovoga se može jasno zaključiti da uspješna organizacija rada podrazumijeva piramidalnu organizacionu strukturu kod koje vodeću ulogu (ili vrh piramide) imaju politički, stručni i operativni organi na nacionalnom nivou. Prvi korak predstavlja formiranje tijela u čijem radu će učestvovati predstavnici sva tri navedena segmenta i koje će imati vodeću ulogu u organizaciji rada i pokretanju aktivnosti na državnom nivou. Zemlje koje su ostvarile najbolje rezultate u oblasti saobraćajne bezbjednosti (kao što su skandinavske zemlje) imaju upravo ovakvu organizacionu strukturu uspostavljenu jos prije oko 40 godina.

Glavni pokretač i organizator svih aktivnosti je Nacionalni savjet, Vladina agencija ili neko slično tijelo formirano na nivou Vlade, odnosno Ministarstva saobraćaja/transporta. Koordinator rada i nositelj odgovornosti bi prema odluci Vlade trebalo biti Ministarstvo saobraćaja /transporta, obzirom da je to praksa u svim zemljama članicama EU. U radu Nacionalnog savjeta za bezbjednost bi trebalo učestvovati predstavnici najviših političkih organa iz onih oblasti koje participiraju u djelatnostima vezanim za putni saobraćaj, a samim tim i djelatnostima vezanim za bezbjednost putnog saobraćaja. Stalni članovi Savjeta trebaju biti predstavnici (najmanje na nivou pomoćnika ministra) slijedećih ministarstava:

- Ministarstvo saobraćaja/transporta
- Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Ministarstvo pravosuđa
- Ministarstvo zdravlja
- Ministarstvo nauke i obrazovanja

Osim njih bi stalni članovi Nacionalnog savjeta (na nivou člana Uprave) trebali biti i predstavnici :

- Državne uprave za puteve
- Uprave autoputeva (ukoliko je ta uprava samostalna organizacija)

pošto su ove dvije organizacije vlasnice i nosioci odgovornosti u vezi planiranja, gradnje i održavanja najvažnijeg dijela putne mreže. Pored njih bi stalni član savjeta (najmanje na nivou zamjenika direktora/glavnog sekretara) trebao biti i predstavnik Auto-moto saveza (ili odgovarajućeg nacionalnog saveza/udruženja) kao i zastupnik svih udruženja i interesnih organizacija koje participiraju u radu na bezbjednosti putnog saobraćaja na državnom nivou kao što su Udruženje prevoznika, Udruženje auto-škola, Udruženje taxista i sl.

Pored ovih stalnih članova, u radu Nacionalnog savjeta prema potrebi i po pozivu mogu učestvovati i nestalni članovi, odnosno predstavnici političkih tijela, privrednih subjekata, naučnih i stručnih institucija, udruženja i sl. za koje se procijeni da svojim učešćem u radu Savjeta mogu doprinijeti u rješavanju nekog konkretnog pitanja ili problema. Odluku o vrsti, dužini i obliku njihovog angažmana donose stalni članovi Savjeta. Nacionalni savjet prije svega treba obavljati ulogu spone izmedju najviših političkih tijela u zemlji (parlamenta i vlade/ministarstva) i ostalih političkih, administrativnih i operativnih organa i tijela na nacionalnom nivou. U skladu sa tim bi Skupštinski odbor za saobraćaj ili njemu odgovarajuće tijelo) trebao biti najvažniji partner Savjetu u odnosu na parlament, a Ministarstvo saobraćaja/transporta u odnosu na Vladu

Uz ove najznačajnije, Nacionalni savjet bi trebao imati i slijedeće uloge :

- organizator rada na Nacionalnom programu bezbjednosti putnog saobraćaja;
- organizator rada na godišnjim operativnim planovima rada baziranim na Nacionalnom programu ;
- nositelj aktivnosti oko obezbjeđenja finansijskih sredstava za rad u oblast bezbjednosti putnog saobraćaja, te autor godišnjih troškovnika baziranih na godišnjim planovima rada Savjeta;
- pokretač aktivnosti oko organizacije rada na bezbjednosti saobraćaja na nižim nivoima (regionalnom i lokalnom);
- nositelj aktivnosti u vezi saradnje sa visokoobrazovnim i naučnim institucijama koje se bave putnim saobraćajem u bilo kom od njegovih segmenata;
- nositelj aktivnosti u vezi ostvarivanja kontakata i saradnje sa drugim djelovima transportnog sistema kao što su željeznički, brodski i vazdušni saobraćaj i
- nositelj aktivnosti u vezi ostvarivanja kontakata i saradnje sa sličnim tijelima u zemljama Evrope i regiona.

Osnovne aktivnosti i zadaci rada Nacionalnog savjeta bi trebali biti :

- organizacija rada na izradi metodologije za planove bezbjednosti saobraćaja na nižim nivoima;
- organizacija rada na izradi Nacionalnog registra saobraćajnih nezgoda;
- organizacija rada na izradi domaće metodologije za proračun godišnjih gubitaka od saobraćajnih nezgoda;
- organizacija rada na izradi metodologije za obuku iz oblasti bezbjednosti saobraćaja u predškolskim, osnovnoškolskim i srednjoškolskim ustanovama;
- organizacija rada na izradi jedinstvene metodologije za obuku u auto-školama;
- organizacija rada na izradi metodologije za rad sa grupama visokog rizika (16-24 i 65+);
- organizacija rada na sistemskom uključivanju tema iz oblasti bezbjednosti saobraćaja u medijima i
- davanje mišljenja na sve zakonske akte i propise koji se odnose na putni saobraćaj u smislu njegove bezbjednosti i ostale aktivnosti za koje Savjet procijeni za potrebne.

Na ovaj način se osigurava da se u vrhu organizacione piramide rada na poboljšanju bezbjednosti saobraćaja nalazi tijelo koje ima i političke i stručne kapacitete za obezbjeđenje uspješnog rukovođenja cjelopunom sistemom.

Po ovakvom modelu bi trebalo organizovati rad i na nižim nivoima što podrazumijeva formiranje regionalnih i lokalnih savjeta i usvajanja odgovarajućih planova i programa. Preduslov uspješnosti je ispravan redoslijed formiranja savjeta za bezbjednost saobraćaja na nižim nivoima po kome se mora poštovati hierarhisko pravilo, odnosno princip prema kome usvojeni zacrtani zadaci i ciljevi na višem nivou služe kao ishodište za rad na nižem nivou. To u praksi podrazumijeva da Nacionalni program predstavlja polazište za sve regionalne planove bezbjednosti saobraćaja na šta će se kroz proces izrade regionalnog plana nadograditi specifičnosti, kriteriji, principi i ciljevi karakteristični za dati region. Regionalni planovi će po istom principu biti polazište za lokalne planove. Vizija ovog modela je da u doglednoj budućnosti, osim Nacionalnog savjeta i Nacionalne strategije za bezbjednost putnog saobraćaja, svaki region ima svoj savjet i svoj četverogodišnji plan bezbjednosti putnog saobraćaja, a da svaka lokalna zajednica (opština/grad) samostalno ili zajedno sa još jednom ili dvije susjedne lokalne zajednice dobije svoje lokalne savjete i lokalne planove saobraćajne bezbjednosti. Time bi se pokrila cjelokupna putna mreža ("od arterije do kapilara") i svi segmenti putnog saobraćaja na svim nivoima i po vertikali i po horizontali. To je zapravo jedini način da se osigura realizacija tri, na početku spomenuta principa, što je osnovni preduslov za uspješnu organizaciju rada i garancija ostvarivanja zacrtanih ciljeva.

Norveški nacionalni plan bezbjednosti putnog saobraćaja 2014.-2017. (2) (3) su zajednički izradili Norveška državna uprava za puteve, Policija, Direktorат за здравство, Direktorат за образовање и организација „Bezbedan saobraćaj“, svih 19 sreskih uprava i uprave 7 najvećih gradova. Uz njih je u radu učestvovalo i 19 raznih interesnih organizacija i udruženja koje se u širem smislu bave putnim saobraćajem. Plan se zasniva na Nacionalnom transportnom planu (NTP) за период 2014.-2023. kao baznom strateškom dokumentu u oblasti gradnje, održavanja i upravljanja cjelokupnim transportnim sistemom u zemlji. Zacrтani ciljevi i prioriteti su usklađeni sa strateškim dokumentima učesnika u radu kao što je Program aktivnosti Državne uprave за puteve 2014.-2017./2023., Strateški plan policijskih aktivnosti 2012.-20125., Strateški plan organizacije „Bezbedan saobraćaj“ 2014.-2017. te strateškim dokumentima svih srezova i 7 najvećih gradova. Ovo je četvrti put da se radi jedan sličan četverogodišnji plan saobraćajne bezbjednosti na ovom nivou. Osnovni cilj plana je iznaći i prikazati sve izazove i zahtjeve pred kojima se ova aktivnost u posmatranom periodu nalazi, kao i odreditи neophodne mjere koje treba primjeniti kako bi se cilj od 500 poginulih i teško povrijeđenih u 2024. g. uspješno ostvarilo. То u poredjenu sa periodom 2008.-2014. predstavlja smanjenje od 50% što dovoljno govori o visokom nivou ambicija učesnika u izradi plana kao i pozitivnoj političkoj klimi u društvu за ostvarivanje ovako zahtjevnog cilja.

Za četverogodišnje periode unutar ukupnog planskog perioda se izrađuju planovi detaljnih aktivnosti. Za period 2014.-2017. se ovaj plan sastoji od pet cjelina gdje se u dijelu 1. analizira organizacija rada na saobraćajnoj bezbjednosti i stanje u prethodnom periodu i određuju konkretni ciljevi за naredne 4 године. U dijelu 2 su određene konkretne aktivnosti i zadaci pojedinih učesnika i definisane 122 mjere koje treba sprovesti u naredne 4 године.

3. “VIZIJA NULA”

Bez jasno definisane i opšteprihvaćene vizije se teško mogu одreditи и ostvariti željeni ciljevi u radu na bezbjednosti putnog saobraćaja. Vizija ne predstavlja neki konkretan plan, već glavni cilj kojim se određuje dugoročan pravac svih aktivnosti i djelovanja unutar rada na bezbjednosti saobraćaja. (1). „Vizija nula“ je usvojena u svim skandinavskim zemljama.

Ova vizija nije sama po sebi cilj u klasičnom smislu, već način razmišljanja kojim se utvrđuje okvir rada na bezbjednosti saobraćaja kako u vezi organizacije tako i sprovođenja pojedinih mjera. Kao što je u nekim drugim transportnim sektorima (na primjer avio или brodski превоз) губитак живота неприхватљива појава, тако се и рад на безбједности саобраћаја на путевима треба усмјерити u правцу vizije по којој ni jedan učesnik u saobraćaju neće izgubiti život или доживити трајно оштећење.

Ova vizija se bazira на три основне premise :

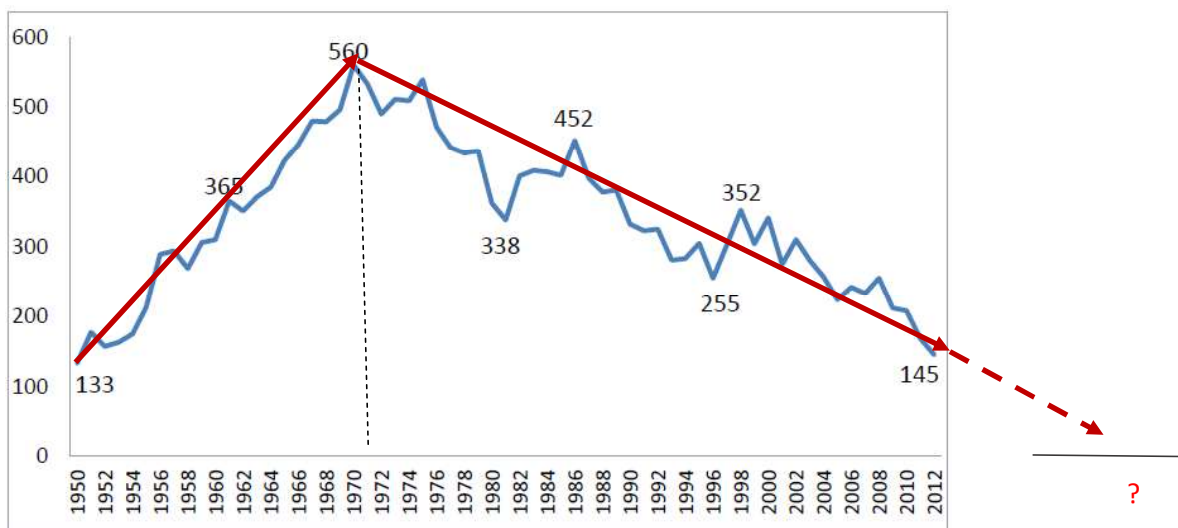
Етика: svaki човек је јединствен и незамјенив и за друштво је неприхватљиво да људи губе животе при коришћењу једног вјештчког (u суштини техничког) система

Знање: Физичке и психичке особине корисника путног саобраћајног система се морају узети као ишодиште за планирање, градњу, одржавање и коришћење тог система. Сазнања о њиховим физичким, физиолошким и другим ограничењима при учешћу u саобраћају, те границама тјелесне издржљивости ће u ситуацији саобраћајне незгоде служити као premise за избор појединих рјешења и мјера. Сам путни систем својим изгледом и особинама треба да наводи учеснике на безбједно понашање u саобраћају, омогућити заштиту од фаталних послједика насталих при незгоди као резултата људске погрешке, као и да доприноси исправљању тих грешака и смањењу послједика при евентуално насталој незгоди.

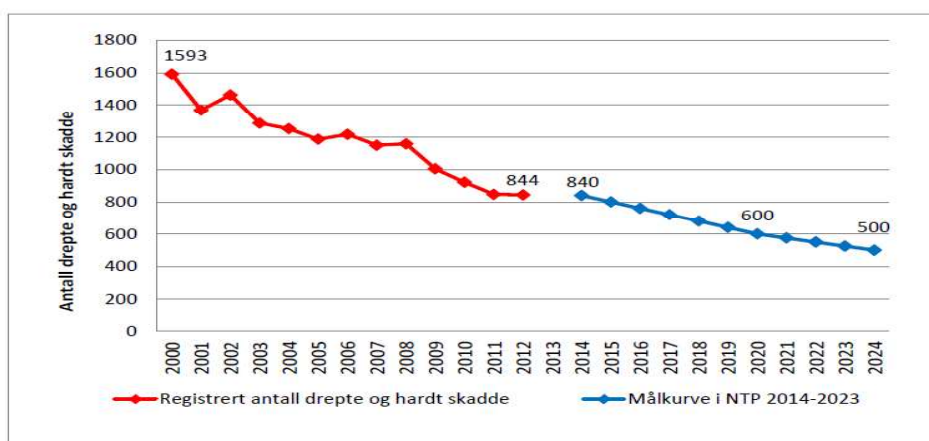
Одговорност: I учесници u саобраћају и институције власти имају одговорност за стање безбједности путног саобраћаја. Учесници u саобраћају имају одговорност за своје понашање и поступке који морају бити u складу са важећим прописима, а институције власти имају одговорност за физички изглед путне мреже и квалитет сигнализације, те система прописа и контроле. Ови елементи требају бити такви да учеснике u саобраћају стимулишу, усмјеравају и наводе да своје понашање ускладе са прописима, стањем саобраћаја и условима на терену.



Ishodište ove vizije je princip po kome se intenzivnim radom na poboljšanju bezbjednosti putnog saobraćaja iz godine u godinu smanjuje broj poginulih i teško ozlijeđenih u saobraćaju, što znači da je realno za očekivati da će jednom u budućnosti broj (ne broj nezgoda) da bude nula.



Slika 4. Kretanje broja poginulih na putevima u Norveškoj u periodu 1950.-2012. (2)



Slika 5. Broj poginulih i teško ozlijeđenih na putevima u Norveškoj – stanje iza 2000.g. i cilj do 2040. (2)

4. “10 KORAKA DO BEZBJEDNIH PUTEVA”

Dvije prethodne tačke predstavljaju zapravo osnovu cjelovitog pristupa radu na bezbjednosti putnog saobraćaja koji se danas ne koristi (bar ne u svojoj punoj mjeri) ni u jednoj od država nastalih na teritoriju bivše SFRJ, pa čak ni u Sloveniji i Hrvatskoj koje su punopravne članice EU. Ova osnova se može sažeti u 10 jednostavnih poruka (koraka) pod naslovim “10 koraka do bezbjednih puteva” te definisati u slijedećem obliku i navednom redoslijedu.

1. Donošenje potrebne političke odluke na državnom nivou o usvajanju novog cjelovitog pristupa bezbjednosti putnog saobraćaja na svim nivoima, gdje bi po uzoru na države EU nosilac aktivnosti bilo Ministarstvo saobraćaja/transporta uz saodgovornost ostalih nadležnih ministarstava (unutrašnjih poslova, pravosuđa, nauke i obrazovanja, zdravlja), te vlasnika najvažnijeg dijela putne mreže kao i predstavnika onih udruženja i nevladinih organizacija koje participiraju u aktivnostima u putnom saobraćaju
2. Usvajanje dugoročne nacionalne “Viziju 0” (0 poginulih i trajno stradalih), te ciljeva zasnovanih na realnim procjenama s naglaskom na prevenciju i edukaciju.
3. Osnivanje Nacionalnog savjeta za bezbjednost putnog saobraćaja po datom modelu

4. Donošenje Nacionalnog programa bezbjednosti putnog saobraćaja za najmanje 10-togodišnje razdoblje usklađenog sa važećim programima EU, koji je osnova za izradu operativnih planova i određivanje nosioca odgovornosti i realizacije po ministarstvima, regionima, gradovima i opštinama.
5. Usvajanje zakonske obaveze osnivanja savjeta za bezbjednost saobraćaja na nižim nivoima te izrada, praćenje i revizija regionalnih i lokalnih planova putne bezbjednosti
6. Formiranje tjela koje će pratiti realizaciju donesenih planova i programa, te koordinirati rad nadležnih ministarstava, institucija, organizacija i udruženja
7. Određivanje nosioca odgovornosti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou sa jasno definisanim mandatom i obavezama
8. Osnovanje Nacionalnog registra saobraćajnih nezgoda s poginulima i ozlijeđenima kao statističke i analitičke osnove za određivanje strategije rada u ovoj oblasti
9. Donošenje odluka o izradi programa obavezne edukacije o bezbjednosti saobraćaja za sve odgojno-obrazovne ustanove, organizovati obrazovanje kadrova te osigurati sredstava za rad u tom području, uz poboljšanje rada auto-škola
10. Kontinuirano i aktivnije uključivanje medija u rad u ovoj oblasti, uz donošenje planova aktivnosti za edukaciji građana putem medija

5. ZAKLJUČAK

Iskustva zemalja za koje su ostvarile veoma dobre rezultate u poboljšanju stanja bezbjednosti putnog saobraćaja govore da se uspješan rad u toj oblasti treba zasnivati na tri osnovna principa: teritorijalnom, organizacionom i stručnom. Na njima se dalje grade dva osnovna ishodišta za efikasno operativno djelovanje, a to su ispravna organizaciona struktura i usvojena jasna vizija. Ovakav model koji u skandinavskim zemljama već 40 godina daje veoma dobre rezultate je mogće i poželjno primjeniti u drugim zemljama uz preduslov je da se model sto više prilagodi domaćim uslovima i specifičnostima, bez bukvalnog i nekritičnog kopiranja tuđih rješenja. Drugi preduslov je da najviši politički organi prepoznaju bezbjednost putnog saobraćaja kao oblast od nacionalnog interesa. Godišnji gubitci koje društvena zajednica trpi od saobraćajnih nesreća dotizu nivo 2-4 % bruto nacionalnog dohotka zavisno od razvijenosti zemlje. U perspektivi 10-togodišnjeg perioda ovi gubici daju iznose koje ni jedna država ne može zanemariti, bez obzira na njenu ekonomsku moć. Iskustva skandinavskih zemalja govore da su ulaganja u poboljšanje bezbjednosti putnog saobraćaja jedna od društveno najisplativijih investicija sa odnosom uloženog i vraćenog od 1:10-15. Najbolji i najefikasniji način ostvarivanja ovakvih i sličnih rezultata je ulaganje napora i resursa u formiranje organizacione strukture opisane u ovom tekstu.

6. LITERATURA

- [1]. Elvebakk, Steiro "Vizija 0" u teoriji i praksi, TØI- raport 873/2007.
- [2]. Norveški nacionalni plan bezbjednosti putnog saobraćaja 2014.-2017.
- [3]. Nacionalni transportni plan 2014-2023, - Norveška državna uprava za puteve.