



**ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**РЕЗИМЕ
ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА –
„Управљање службеним возилима директних корисника буџета Републике Србије“**

27. јун 2014. године

Циљ ревизије

Циљ ове ревизије је стицање увида у финансијску материјалност службених возила директних корисника буџета Републике Србије, начин управљања и давање препорука за унапређење система управљања службеним возилима.

Обим ревизије

Ревизија је обухватила управљање службеним возилима директних корисника буџета Републике Србије (Влада, владине канцеларије и службе, министарства, организације, управе и дирекције у саставу министарстава). Остали корисници јавних средстава (индиректни корисници буџета Републике Србије, јавна предузећа, као и други нивои власти – аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) нису обухваћени због ограничених ресурса и времена. Очекује се да ће се ефекти ове ревизије одразити и на остале кориснике јавних средстава. Ревизија је трајала 12 месеци.

Методологија у поступку рада

Да би се остварио увид у финансијску материјалност употребе службених возила, упућени су захтеви директним корисницима буџета (у даљем тексту: ДБК) за доставу општих података о службеним возилима (Табела 1.) и података о расходима коришћења службених возила (Табела 2.). На основу званично достављених података (потписаних и оверених од стране овлашћених лица) ДБК анализирани су подаци о броју возила која користе, које су марке, када су набављена, колика им је набавна, а колика садашња вредност, колико су километара прешла од дана набавке до 31.12.2012. године, колико су прешла у 2012. години, у чијем су власништву, који је правни основ за коришћење, колика је просечна потрошња горива, колики су расходи за гориво, одржавање, резервне делове, регистрацију, осигурање и паркирање. Сви прикупљени подаци се односе на стање 31.12.2012. године.

Након анализе општих података, одабрали смо 15 од 126 ДБК за детаљну анализу, на основу одређених мерила.

Мерила су заснована на просечним вредностима, као и екстремима (најбољи, најлошији).

На основу наведених мерила изабрано је следећих 15 ДБК за детаљно испитивање:

1. Министарство финансија,
2. Министарство привреде,
3. Министарство здравља,
4. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде,
5. Министарство унутрашњих послова,
6. Министарство одбране,
7. Министарство правде и државне управе,
8. Управа за заједничке послове републичких органа (у даљем тексту: УЗЗПРО),
9. Пореска управа,
10. Управа за шуме,
11. Генерални секретаријат Владе Републике Србије,
12. Канцеларија за Косово и Метохију,
13. Западнобачки управни округ,
14. Комесаријат за избеглице и миграције,
15. Републичко јавно правобранилаштво.

Изабраним ДБК обухваћено је 88% од укупног броја возила и 84% укупних расхода за возила. С обзиром на висок проценат узорка, можемо претпоставити да се наши налази из детаљног испитивања односе и на преосталих 111 ДБК.

За потребе ове ревизије анализирано је управљање службеним возилима опште намене, док возила за посебне намене (полицијска и војна) нису била предмет детаљне анализе.

Ограничења ревизије

Отежавајућа околност у овој ревизији је чињеница да је ревизија усмерена на коришћење службених возила у 2012. години, у којој је, после одржаних избора и формирања нове Владе, Законом о министарствима измењена структура министарстава и управа, па су се многа министарства спојила, док су се делови неких министарстава издвојили и припојили другим министарствима.

Осим напред наведеног, следећа ограничења су додатно отежала и успорила ревизију:

- већина ДБК је неблаговремено доставила податке, а један ДБК није доставио податке на захтеван начин;
- одређен број возила, а нарочито УЗЗПРО је коришћен у току 2012. године од стране више ДБК;

- честе су ситуације да се користе возила која су у власништву других корисника, а истовремено се сопствена возила дају другим корисницима на коришћење;
- код дела корисника не постоје евиденције о потрошњи горива и другим расходима везаним за возила итд.

Сарадња

Извештај је резултат пилот ревизије у оквиру пројекта „Јачање капацитета Државне ревизорске институције“ који спроводе Ревизорски суд Холандије и Канцеларија генералног ревизора Велике Британије.

ОПШТИ ПОДАЦИ

Према потписаним и овереним подацима, које су нам доставила одговорна лица 126 директних корисника буџета, укупан број службених возила у Републици Србији је 26.966. Од тог броја 6.244 су возила опште намене, а 20.722 возила посебне намене.

За потребе ове ревизије анализирано је управљање службеним возилима опште намене, док возила за посебне намене (полицијска и војна) нису била предмет детаљне анализе.

Службена возила опште намене су од дана набавке до 31.12.2012. године, прешла близу 590 милиона километара, док су у 2012. години, прешла укупно више од 67 милиона километара, односно у просеку 12.000 километара по возилу.

Пређена километража ДБК по возилу варира од 0 до преко 100.000 км. Према достављеним подацима, 643 возила (10,3%) у 2012. години није коришћено.

Највећи број возила са 0 пређених километара у 2012. години има Пореска управа, и то 161 возило (16,5% возила овог ДБК), Републички геодетски завод - 101 возило (22% возила овог ДБК) и Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација - 71 возило (27% возила овог ДБК).

Такође, од 90 возила која су у 2012. години прешла више од 50.000 км, највећи број се односи на возила УЗЗПРО – и то 28.

Возила УЗЗПРО, која чине око 5% од укупног броја возила опште намене свих ДБК, прешла су у 2012. години око 12% од укупно пређене километраже свих ДБК, односно 7,9 милиона километара. Према достављеним подацима од УЗЗПРО, возило са највећом пређеном километражом у 2012. години је возило које је УЗЗПРО доделила на коришћење Републичком јавном правобранилаштву са пређених 103.035 км, што је узроковало расходе горива у укупном износу од 2.272.941,65 динара. У 2012. години, највећу месечну пређену километражу имало је возило министра економије и регионалног развоја у јануару месецу са пређених 12.099 км, односно у просеку дневно 605 км.

Расходи и издаци за наведена возила у 2012. години износила су 6,1 милијарду динара, од чега се на расходе и издатке возила опште намене односило 1,9 милијарди динара, док се на расходе и издатке за возила посебне намене односило 4,2 милијарде динара.

Возила опште намене, која чине мање од 1/4 укупног броја возила, проузрокују 1/3 укупних расхода и издатака како је приказано графиконом на слајду.

Осим Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране и Безбедносно-информативне агенције, који чине 35% укупних расхода, што износи 556,8 милиона динара, за возила опште намене, највећи појединачни износ има УЗЗПРО са 227,5 милиона динара, односно 14%, затим Министарство спољних послова са 108 милиона динара, односно 7%, Управа царина 6%, Пореска управа 6%, Републички геодетски завод 5% укупних расхода и сви остали директни корисници буџета 27%.

У структури расхода највећи износ чини гориво са 929 милиона динара, односно око 60% и текуће поправке и одржавање са 318 милиона динара, односно око 20%.

Просечна старост возила опште намене је 9,5 година.

Просечна потрошња горива по возилу је 9,78 литара на 100 км.

У 2012. години возила су прелазила од 0 до преко 100.000 километара. На графикону на слајду је приказана искоришћеност возила, где се види да је око 35% возила прешло испод 5000 км, док је преко 25.000 км прешло око 10% службених возила опште намене.

На основу достављених података у делу који се односи на власника и стварног корисника возила, уочено је да ДБК често своја возила дају на коришћење другим корисницима, што доводи до велике разлике код појединих ДБК у броју возила која су користили и броја возила у власништву. Тако на пример, управни окрузи (29) имају у власништву 175 возила на 276 запослених, односно једно возило користи мање од 2 запослена. Међутим, 76 возила је дато на коришћење другим директним буџетским корисницима (43%), углавном Министарству рада, запошљавања и социјалне политике, Министарству спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Министарству просвете, науке и технолошког развоја и Управи за ветерину, те би препорука у овом случају била да се власништво над овим возилима са округа пренесе на стварне кориснике возила, како би и евиденција о коришћењу и расходима возила била обједињена на једном месту.

Поред наведених возила, ДБК су користили и возила која су привремено или трајно одузета на основу Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, а која им је Дирекција за управљање одузетом имовином дала на управљање. Дирекција за управљање одузетом имовином доставила је податак да је укупан број одузетих возила на дан 31.12.2012. године – 447 (348 привремено и 99 трајно одузетих возила).

Закључци

Детаљном анализом спроведеном код 15 субјеката ревизије утврдили смо да:

1. управљање службеним возилима опште намене директних буџетских корисника у Републици Србији није регулисано законом;
2. евиденције ДБК не обезбеђују текуће и свеобухватне податке о броју службених возила, њиховој искоришћености и расходима и издацима;
3. ДБК нису успоставили адекватне системе за праћење и контролу службених возила;
4. прибављање и продаја службених возила се врше без претходних суштинских анализа и
5. већина ДБК има делимичан систем прикупљања информација и евиденција о коришћењу службених возила, чиме се ствара ризик при доношењу одлука које имају за циљ економичније и ефикасније коришћење возила.

Кључна порука је да постоји ризик да ДБК управљају службеним возилима на неекономичан и неефикасан начин.

Први закључак - на нивоу Републике Србије управљање службеним возилима није прописано на јединствен начин и да постоје недоследности у постојећим прописима, наглашавам да је заснован на следећа три налаза:

1. управљање службеним возилима у Републици Србији није регулисано законом;
2. Уредбом о условима и начину коришћења службених возила, која се не примењује доследно, регулисано је коришћење само 5% службених возила од укупног броја возила опште намене ДБК. Према Уредби право на стално коришћење возила има 38 лица. Са друге стране, возила су имали на располагању 24 сата током целе године и помоћници министра, државни секретари, шефови кабинета, саветници, службе обезбеђења у министарствима, директори, заменици или помоћници у агенцијама, управама, канцеларијама, индиректни корисници буџета и субјекти који нису републички органи;
3. одређени број ДБК је интерним актом само делимично уредио начин управљања службеним возилима. Интерним актима директни корисници буџета су различито дефинисали право сталног коришћења па је то право омогућено помоћницима министра, шефовима кабинета, заменицима шефа кабинета, саветницима министра, секретарима, начелницима сектора и њиховим заменицима, начелницима служби и њиховим заменицима.

Други закључак - постојеће евиденције о управљању службеним возилима не обезбеђују свеобухватне податке о броју, искоришћености, расходима и издацима за службена возила, заснива се на следећа четири налаза:

1. достављени подаци о броју возила не одговарају провереном стању у пословним књигама и пописним листама, због чега не могу да се потврде достављени подаци о укупном броју возила, као што је дата илустрација на примеру Министарства пољопривреде.

2. не постоји свеобухватна евиденција расхода по возилу

3. Постоје значајна одступања у искоришћености возила од 0 км до преко 100.000 км, при чему подаци о пређеној километражи нису поуздани јер је анализом утврђено да не одговарају подацима из путних налога за возило, као што је дата илустрација на примеру Пореске управе.

4. увећање расхода у вези са коришћењем службених возила - додатно се увећавају расходи по основу расхода за плате, накнаде и дневнице возача, расхода за употребу сопственог (приватног) возила у службене сврхе и такси услуга.

Трећи закључак - неадекватно успостављен систем евидентирања, праћења и контроле службених возила ствара ризик од могућих злоупотреба, заснован је на следећа четири налаза:

1. уочени су бројни недостаци у евиденцијама о путним налозима за службена возила и лица, на пример:

- утврђене су бројне разлике у подацима између путних налога за возило и путних налога за лице;

- дешава се да је исто лице задужено за два возила;

- осим у Министарству одбране, у путним налозима је, као релација за возњу по граду, код осталих корисника најчешће наведено "локал" без навођења прецизног правца и релације кретања возила у локалу

2. прегледом путних налога за службена возила, уочена су значајна одступања у километражама за исте релације, као што је приказано у табели на слајду;

3. након коришћења службених возила и завршеног посла, не постоје докази о паркирању возила на одређеним паркинг местима;

4. значајно је коришћење службених возила у локалу, са великим пређеним километражама, као и коришћење службених возила викендом и у дане празника.

Четврти закључак - набавка и отуђење службених возила врши без претходне анализе, заснован је на следећа четири налаза:

1. врши се набавка нових возила без претходне анализе;

2. врши се набавка нових возила, а претходно се не отуђују возила која нису у употреби;

3. највећи део возила се отуђује тек када више нису у возном стању, и то као отпадни материјал, као што је дата илустрација на примеру Министарства унутрашњих послова.

4. уочен је дуг временски период од подношења предлога за расхоровање до отуђења возила и значајне разлике у тим периодима код директних корисника буџета, као што је приказано на примеру Западнобачког управног округа.

Пети закључак - већина ДБК има делимичан систем прикупљања информација и евиденција, чиме се ствара ризик при доношењу одлука које имају за циљ економичније и ефикасније коришћење возила, заснован је на следећа два налаза:

1. иако УЗЗПРО извршава обавезу достављања извештаја сходно Уредби, не врше се анализе и не припрема се информација за Владу РС о коришћењу службених возила, јер Уредба то не прописује;

2. руководства појединих корисника немају информације о броју и структури коришћених возила у току године, као и припадајућим расходима, а ако их имају, не предузимају одговарајуће мере у циљу економичног и ефикасног управљања.

Мере које су, у поступку ревизије, предузели ревидирани субјекти

У поступку ревизије, поједини ревидирани субјекти су предузели активности и мере у циљу унапређења употребе службених возила.

Министарство привреде је средином 2013. године почело да користи GPS уређаје.

Министарство финансија је 23. септембра 2013. године донело Директиву о коришћењу мобилних телефона, средстава репрезентације и моторних возила у Министарству финансија, а 21. јануара 2014. године донета је Инструкција о коришћењу службених возила у Министарству финансија.

Министарство пољопривреде од септембра 2013. године врши анализе достављених недељних и месечних извештаја о коришћењу службених возила.

Западнобачки управни округ је донео Правилник о условима и начину коришћења службених возила.

Министарство правде и државне управе започело израду процедуре о коришћењу службених возила.

Пореска управа од 1.01.2013. године увела праћење трошкова по месту трошка (возила), тако да се појединачно воде трошкови горива, поправке и одржавања, регистрације, осигурања.

У Министарству одбране Одлуком из 2013. године смањен је број ангажованих службених возила, а унапређено је и извештавање и анализа коришћења службених возила у МО и ВС.

Министарство унутрашњих послова је у 2013. години донело Наредбу у циљу рационалнијег пословања и смањења трошкова.

Управа за заједничке послове републичких органа је у сарадњи са Генералним секретаријатом Владе РС израдила пројекат диспечерског центра који је достављен на разматрање највишим државним руководиоцима. УЗЗПРО је у циљу смањења трошкова анализирала могућност набавке аутомобила највише класе на лизинг.

Владе Републике Србије је 2014. године донела нову Уредбу о начину коришћења службених возила.

Препоруке

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије, предлаже следеће препоруке:

Влади Републике Србије:

- Да предузме активности за нормативно уређење области управљања службеним возилима у Републици Србији, како би се на јединствен начин уредила набавка, употреба и отуђење службених возила код свих корисника јавних средстава у циљу јединственог поступања, као и да дефинише критеријуме на основу којих се додељује право коришћења службеног возила, начин коришћења, све неопходне евиденције, систем контроле коришћења и посебно контрола свих трошкова везаних за коришћење службених возила у Републици Србији.

Директним корисницима буџета Републике Србије да:

- Интерним актима пропишу све неопходне процедуре везане за коришћење службених возила;
- Размотре могућност рационализације властитог возног парка;
- Све расходе и издатке везане за коришћење службених возила евидентирају по возилу, као и све податке о пређеним километрима и употреби возила.
- Да врше анализу трошкова по возилима и остварене ефекте, да би се створили предуслови за ефикасно и економично управљање возним парком.
- Да врше анализе трошкова и претходне анализе приликом набавке и отуђења службених возила.
- Да размотре могућност увођења GPS система, ради праћења возила, у циљу успостављања ефикасне контроле и смањења трошкова службених возила;
- УЗЗПРО да размотри могућност увођења диспечерског центра у циљу рационалног коришћења службених возила, ефикасније контроле и смањења трошкова возног парка;

- Код одређених именованих и постављених лица, којима је неопходно службено возило због удаљености места становања и рада, размотре алтернативна решења као што су коришћење службеног стана, закуп стана и слично.