



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

РЕЗИМЕ
ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА –
„Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у
јавном сектору“

13. јул 2016. године

У јавном сектору Републике Србије годинама се формира велики број комисија и других радних тела за које се издвајају значајна средства. Формирање, избор чланова и исплате накнада члановима комисија и других сталних и привремених радних тела се врши без утврђених критеријума и мерила, што даје широка овлашћења руководиоцима органа и отвара могућност злоупотреба. На тај начин се омогућава формирање комисија које обављају исте или сличне послове из делокруга органа, за шта чланови комисија примају накнаду, што за последицу има да се исти посао два пута плаћа – кроз плату за редован рад и кроз накнаду за рад у комисијама.

Ревизија оправданости формирања комисија и других сталних и привремених радних тела извршена је са циљем да покаже у којој мери је оправдано формирање комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору, да се утврди да ли исте на ефикасан начин извршавају своје задатке и остварују постављене циљеве, стратегије и политику Владе као и да се дају препоруке за унапређење ове области.

Такође, постоји заинтересованост грађана, медија и самих државних институција за наведеном темом у циљу смањења расхода по овом основу, чиме би се допринело смањењу буџетског дефицита односно побољшању економског стања у земљи.

Утврдили смо да за јавни сектор не постоји јединствена евиденција о броју комисија и других сталних и привремених радних тела и укупном износу издвојеном за њихов рад. Имајући у виду велики број корисника јавних средстава, одлучили смо да пошаљемо упитник на адресе 191 корисника јавних средстава по успостављеној методологији.

На основу **квантитативних** (највећи исплаћен износ накнада за комисије у 2014. години, највећи број плаћених комисија у 2014. години, највећи број плаћених чланова у 2014. години, највећи просечан износ исплаћених накнада по комисији, највећи просечан износ исплаћених накнада по члану, највећи просечан износ исплаћених накнада по седници, највећа исплата накнада за комисије по глави становника) и **квалитативних критеријума** (специфичности везане за комисије које оснивају јединице локалне

самоуправе, достављени подаци из којих је утврђено да су плаћене и комисије за јавне набавке и комисије за попис имовине, формирање комисија и радних тела за послове који су систематизовани и обављају их запослени, комисије се плаћају, а да нису одржале ни једну седницу током године, веза између степена развијености јединица локалне самоуправе и исплаћених накнада за комисије), изабрано је 14 субјеката ревизије, и то: **Генерални секретаријат Владе; министарства** (Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство правде и Министарство финансија; **градови:** (Панчево, Чачак и Шабац); **општине** (Рума, Бачка Паланка, Мерошина, Пећинци, Житорађа, Ковин и Бачки Петровац).

Поступци ревизије су изведени у периоду од јула 2015. године до маја 2016. године.

Према достављеним подацима у фази предстудије од стране 191 корисника јавних средстава, током 2014. године укупно је формирано 6.860 комисија и других сталних и привремених радних тела¹, од чега је члановима 2.610 комисија (око 38%) исплаћена накнада у 2014. години у укупном износу 904,6 милиона динара. Највећи износ накнада у 2014. години, по групама корисника, исплаћен је у локалним самоуправама – око 507 милиона динара, док је у министарствима исплаћено око 304 милиона динара.

У 2014. години је, код 191 корисника јавних средстава, укупно 47.829 лица било је члан неке комисије, док је њих 16.850 примило накнаду за рад у комисији. Просечно је по члану комисије (које примају накнаду) у 2014. години исплаћено 53.683,00 динара. Укупно је одржано 27.558 седница, а просечно је за сваку седницу, одржану код комисија са накнадама члановима, исплаћено 47.481,00 динара.

Највећи број комисија чији чланови примају накнаду је формирано у 145 локалних самоуправа (градова и општина) укупно 2.437, у којима је право на накнаду имало 14.919 чланова, док је код 16 министарстава у 2014. години накнаду примало 1.197 чланова у 136 комисија.

Кључна порука је:

Стотине милиона динара пореских обвезника троши се на плаћање комисија без јасних критеријума и без контроле њиховог рада.

У наставку су дати закључци и налази до којих смо дошли у поступку ревизије:

1) Субјекти ревизије не воде јединствене и свеобухватне евиденције о комисијама.

Налаз који поткрепљује први закључак је:

- Достављени подаци о формираним и плаћеним комисијама не одговарају утврђеном стању

¹ У питању су комисије које су образоване пре 2014. године, али су постојале и током 2014. године, као и комисије које су образоване и расформиране током 2014. године (привремена радна тела).

Субјекти ревизије немају јединствене и свеобухватне евиденције о комисијама које би омогућиле да се на једноставан и брз начин обезбеде подаци о раду комисија, како би руководиоци доносили благовремене одлуке о оправданости постојања комисија, у циљу уштеда и ефикасног обављања послова. Наиме, о комисијама се воде само делимичне помоћне евиденције, на различитим местима и код различитих оснивача. Достављени подаци 11 од 14 субјеката ревизије о формираним и плаћеним комисијама за 2014. годину не одговарају утврђеном стању.

2) Оснивачи у великој мери нису комисијама дефинисали рок завршетка посла и начин извештавања, а постоје случајеви када нису дефинисани ни циљ и задатак, што утиче на ефикасан рад комисија

Налази који поткрепљују други закључак су:

- Без јасно дефинисаног циља и задатка, нема резултата рада комисија
- Комисијама није одређен рок завршетка посла, што доводи до тога да трају годинама

Када су битни елементи за формирање и рад комисија дефинисани законом, они се приликом оснивања комисије и примењују. Међутим, када је остављена слобода оснивачу комисија да те битне елементе сами дефинишу, утврдили смо да:

- у 69% аката није дефинисан рок за завршетак посла,
- у 61% аката о оснивању није прецизиран начин и динамика извештавања,
- у 13% аката нису дефинисани задаци,
- у 55% аката није дефинисан очекивани резултат,
- У већини комисија накнада за рад је унапред одређена, без обзира на резултате.

Делимично дефинисан рад комисија ствара сумњу у оправданост формирања комисија и извршења задатака, а без одређеног рока за завршетак посла комисијама је омогућено да трају и буду плаћене годинама.

3) Не постоје или нису јасно дефинисани критеријуми за оснивање комисија, број чланова и висину накнада за рад у комисијама, што ствара ризик од прекомерног трошења средстава.

Налази који поткрепљују трећи закључак су:

- Оснивачи комисија самостално процењују потребу формирања комисија, што за последицу има велики број формираних и плаћених комисија
- Не постоје или нису јасно дефинисани критеријуми за број и структуру чланова комисија
- Руководиоци органа користе дискреционо право у одређивању накнада, што доводи до великих разлика у начину обрачуна и висини накнада

Непостојање критеријума или нејасно дефинисани критеријуми дају могућност оснивачима комисија да самостално процењују потребу формирања комисија, број и структуру чланова, начин обрачуна и висину накнаде која се плаћа члановима комисија, што за последицу има:

- велики број формираних и плаћених комисија;
- комисије са великим бројем чланова;
- различитим начинима плаћања комисија (неким комисијама накнаде се исплаћују једнократно, неким месечно, неким по седници или по разматраном предмету);
- накнаде за рад члановима комисија се повећавају и поред одредбе прописане Законом о буџету РС да се исте не повећавају;
- исте комисије се у неким општинама/градовима плаћају, а у неким се не плаћају
- распон накнада за чланове истородних комисија је велики;
- поједини закони уређују оснивање радних тела са великим бројем чланова.

Наведене последице указују на чињеницу да рад комисија није економичан и да се трошкови за рад комисија повећавају.

4) У највећој мери се рад комисија преклапа са редовним пословима органа

Налази који поткрепљују четврти закључак су:

- Руководиоци органа формирају комисије за обављање истих или сличних послова који су у изворној надлежности субјеката ревизије, због чега се исти или сличан посао два пута плаћа
- Различити органи субјеката ревизије формирају две комисије са истим или сличним задатком
- Чланови комисија примају плату за редован рад и остварују накнаду за рад у комисијама

Истраживање нам је омогућило да утврдимо да субјекти ревизије у великој мери не поступају са пажњом „доброг домаћина“ у трошењу средстава из буџета за комисије. Током ревизије, утврдили смо следеће:

- Руководиоци субјеката ревизије формирају комисије за обављање истих или сличних послова који су у њиховој изворној надлежности, чиме се исти или сличан посао два пута плаћа;
- Различити органи у оквиру исте јединице локалне самоуправе, формирају две и више комисија са истим или сличним задатком;
- За чланове комисија се именују лица која су већ запослена у органима јединица локалних самоуправа или државном органу и често део радног времена проведу у раду за комисију (примају плату за редован рад и остварују накнаду за рад у комисијама);
- Руководиоци субјеката ревизије су наводили различите мотиве за ангажовање запослених у комисијама, а као један од разлога је да запосленима омогуће додатна примања.

5) Руководиоци у највећој мери не преиспитују оправданост постојања и сврсисходност рада комисија што за последицу има велики број комисија и значајна средства које се издвајају за њихов рад

Налази који поткрепљују пети закључак су:

- Надзор, праћење и извештавање о раду нису усмерени ка ефикасном раду комисија
- Реализација задатака и одржавање седница није услов за исплату накнада за рад у комисији
- (Не)заинтересовност руководства за ефикасност рада комисија, довело је до повећања/смањења исплаћених накнада за рад комисија у периоду 2013 - 2015. године

Имајући у виду да појединим комисијама нису дефинисани задаци, рок завршетка посла и начин извештавања, да се од председника комисија не захтева да донесу план и динамику рада, да оснивачи комисија нису успоставили јасне процедуре за извештавање о раду, да се извештаји о раду не достављају ажурно или се уопште не достављају, као и да комисије не заседају, постоји ризик од неекономичног и неефикасног рада комисија. Утврдили смо да рокови и начин благовременог извештавања нису унапред постављени. Оснивачи не прате рад комисија, а надзор над радом спроводи се само у случају када оснивач потписује налог за исплату накнада за рад комисија, када формално проверава да ли је поднет извештај о раду, не анализирајући исти. Последица неефикасног надзора над радом комисија је исплата накнада која није условљена реализацијом додељених задатака, а незаинтересовност руководства за ефикасан рад комисија, доводи до повећања исплаћених накнада за рад комисија. Одговорно управљање руководством радом комисија доприноси уштедама у буџету.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору“ у циљу унапређења система оснивања и рада комисија, предложила је следеће препоруке:

Влади Републике Србије да:

- У јавном сектору утврди и преиспита број сталних радних тела, број чланова, право на накнаду и нормативно уреди ову област;
- Утврдити мерила, критеријуме за висину накнаде за рад председника и чланова комисија и других привремених радних тела у јавном сектору;
- Обавезе кориснике јавних средстава да на транспарентан начин извештавају и обеледањују податке сталних и привремених радних тела, свих њених чланова, начин плаћања и висину накнаде по члану.

Субјектима ревизије да:

- Успоставе јединствене и свеобухватне евиденције о комисијама на начин да се из тих евиденција може утврдити оснивач комисије, укупан број формираних и плаћених комисија, правни основ формирања, укупан број чланова комисија, број

одржаних седница, висина исплаћених накнада за рад у комисијама, као и податак да ли је достављен извештај о раду или обављеном послу и учини их јавно доступним;

- Преиспитају оправданост формираних комисија и других радних тела, и потребу оснивања нових, осим оних предвиђених законом;

- Приликом оснивања комисија и других радних тела јасно дефинишу циљ и задатак, број чланова, рок извршења задатака, висину накнаде, резултат рада комисије, начин извештавања о раду, као и начин контроле њиховог рада;

- Преиспитају потребу плаћања и висину накнада за рад у комисијама, и у том циљу иницирају измене закона, других прописа, општих и других аката којима је уређено плаћање ових накнада.