



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА  
ГРАДА ПОЖАРЕВЦА  
по ревизији сврсисходности пословања  
„Функционисање градског и приградског  
превоза путника“**

**Број: 400-737-2020-04/54  
Београд, 15.04.2021. године**

**Садржај:**

<b>1. УВОД.....</b>	<b>3</b>
<b>2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА .....</b>	<b>4</b>
<b>3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА .....</b>	<b>11</b>

## 1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Функционисање градског и приградског превоза путника”, број: 400-737/2020-04/37 од 23. децембра 2020. године, Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.

## 2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

**2.1 Закључак 2:** Утврђене несврсисходности у функционисању градског и приградског превоза путника у јединицама локалне самоуправе - субјектима ревизије, указују на то да је неопходно веће ангажовање локалних власти у погледу планирања у складу са потребама становништва, као и надзора над квалитетом пружене услуге за уложена средства

**2.1.1 Налаз 2.1.** Град Пожаревац није предузео адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја саобраћаја, јер није донео програм развоја саобраћаја који обухвата и развој и унапређење градског и приградског превоза путника.

### 2.1.1.1 Опис несврсисходности

Надлежност општине, односно града према Закону о локалној самоуправи (члан 20) је да доноси стратешке планове и програме локалног економског развоја, као и да доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција. Подразумевајући саобраћај као један од важних аспеката који омогућавају и прате локални економски развој, то имплицира да локалне самоуправе имају надлежност доношења програма развоја саобраћаја.

Међутим, у поступку ревизије смо утврдили да Град Пожаревац није донео стратешка акта у области саобраћаја. Постоји ризик да се ГППП неће развијати и континуирано унапређивати, уколико ЈЛС не планирају дугорочно његов развој и унапређење.

Препорука број 4:

*Препоручујемо одговорним лицима Града Пожареваца да предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја који обухвата и градски и приградски превоз путника.*

### 2.1.1.2 Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Пожареваца, дата је препорука да предузму адекватне мере у циљу дугорочног планирања развоја градског и приградског превоза путника, односно, донесу програм развоја саобраћаја који обухвата и градски и приградски превоз путника.

Препоруци је дат приоритет 3 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року у року од једне до три године.

По препоруци, у одазивном извештају број 400-737/2020-04/42, од 26. марта 2021. године, Град Пожаревац је обавестио Државну ревизорску институцију да је до дана достављања одазивног извештаја предузео следеће мере и активности ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

Град Пожаревац ће донети Програм развоја саобраћаја на територији града Пожареваца на основу Стратегије развоја саобраћаја Републике Србије.

За лице одговорно за предузимање мера исправљања одређен је руководилац Одељења за комуналне делатности и енергетику Града Пожаревца.

Период у коме се планира предузимање мера исправљања је 6 месеци након доношења Стратегије развоја саобраћаја Републике Србије.

*Доказ:* Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији, број 011-40-683/21 од 26.3.2021. године.

### **2.1.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

**2.1.2 Налаз 2.2.** Јединице локалне самоуправе - субјекти ревизије, нису успоставиле у потпуности основне елементе квалитета услуге (тарифни систем, цене, план линија, ред вожње), што је неопходно за ефикасно функционисање градског и приградског превоза у складу са потребама становништва

### **2.1.2.1 Опис несврсисходности**

Јединице локалне самоуправе дужне су да у складу са Законом о комуналним делатностима (члан 2) обезбеде обављање градског и приградског превоза путника као једне од комуналних делатности, али и врсте јавног линијског превоза путника у складу са Законом о превозу путника у друмском саобраћају (члан 11). У том смислу, ЈЛС су у обавези да створе услове за дугорочан и стабилан систем ГППП, који ће се развијати у контролисаним условима, што укључује и доношење/усвајање основних елемената квалитета услуге (тарифни систем, цене, план линија, ред вожње).

Град Пожаревац није успоставио ниједан од наведених елемената квалитета услуге.

Уколико ЈЛС не доноси одлуке о основним елементима квалитета услуге ГППП на својој територији, постоји ризик да превозник обавља превоз без одобреног ценовника и овереног реда вожње као и да обавља превоз само на линијама које су профитабилне, тј. све наведене елементе функционисања ГППП одређује – превозник, а не ЈЛС. Последица обављања ГППП у неконтролисаним условима је да ЈЛС не може да утиче на обим, доступност, континуитет и квалитет услуге ГППП.

Препорука 5:

*Препоручујемо одговорним лицима Града Пожаревца да успоставе основне елементе квалитета услуге градског и приградског превоза путника (донесу/усвоје тарифни систем, цене, план линија, ред вожње).*

### **2.1.2.2 Исказане мере исправљања**

Одговорним лицима Града Пожаревца, дата је препорука да успоставе основне елементе квалитета услуге градског и приградског превоза путника (донесу/усвоје тарифни систем, цене, план линија, ред вожње).

Препоруци је дат приоритет 3 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

По препоруци, Град Пожаревац је обавестио Државну ревизорску институцију да је до дана достављања одазивног извештаја предузело следеће мере и активности ради

отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

На основу Студије јавног градског и приградског превоза путника града Пожареваца у којој су дати предлози за успостављање основних елемената квалитета услуге градског и приградског превоза путника, Град Пожаревац ће након окончања поступка јавне набавке усвојити наведена акта.

На седници Скупштине Града Пожареваца приликом које ће бити дата сагласност за потписивање уговора о јавно-приватно партнерству, биће усвојени план линија и тарифни систем, одобрене цене и ред вожње превознику, односно приватно партнеру.

За лице одговорно за предузимање мера исправљања одређен руководиоца Одељења за комуналне делатности и енергетику Града Пожареваца.

Период у коме се планира предузимање мера исправљања је након избора приватног партнера, по окончању јавне набавке.

*Доказ:* Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откритих у ревизији, број 011-40-683/21 од 26.3.2021. године.

### **2.1.2.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

**2.1.3 Налаз 2.3.** У циљу праћења ефикасности уложених средстава у градски и приградски превоз, Град Пожаревац није користио програмско буџетирање и праћење учинака.

#### **2.1.3.1 Опис несврсисходности**

Законом о буџетском систему РС предвиђено је да од 2015. године ЈЛС пређу са линијског на програмско буџетирање. Програмски буџети садрже показатеље (индикаторе) испуњености постављених циљева, како би се на периодичној основи оцењивао напредак ка достизању унапред постављених циљева. Такође, омогућује анализу ефеката које су та средства имала на решавање конкретних проблема и живот грађана.

Град Пожаревац, који користи програмско буџетирање и врши оцену ефикасности учинака на осталим програмима, с обзиром да није организовао ГППП, није планирао средства за градски и приградски превоз, па није ни пратио ефикасност улагања.

Када није успостављено праћење реализације циљева путем програмског буџетирања, трошење јавних средстава није транспарентно, а ЈЛС не може да оцени ефикасност улагања, између осталог, ни у ГППП. Из тих разлога, постоји ризик да ЈЛС нема информацију на који начин да коригује спровођење активности или да изврши прерасподелу буџетских средстава у наредном периоду у циљу постизања бољих резултата.

Препорука 9:

*Препоручујемо одговорним лицима Града Пожареваца да по окончању поступка поверавања обављања комуналне делатности, ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету.*

### 2.1.3.2 Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Пожаревца, дата је препорука да по окончању поступка поверавања обављања комуналне делатности, ефикасност улагања у градски и приградски превоз путника прате дефинисањем циљева и индикатора у програмском делу Одлуке о буџету.

Препоруци је дат приоритет 3 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

По препоруци, Град Пожаревац је обавестио Државну ревизорску институцију да је до дана достављања одазивног извештаја предузело следеће мере и активности ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

Одлуком о буџету града Пожаревца за 2021. годину програмом 0701 – Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура, кроз програмску активност 0004 – Јавни градски и приградски превоз путника, дефинисан је циљ:

- Максимална могућа покривеност корисника и територије услугама јавног превоза.

За лице одговорно за предузимање мера исправљања одређен је руководиоца Одељења за комуналне делатности и енергетику Града Пожаревца.

Период у коме се планира предузимање мера исправљања је након избора приватног партнера, по окончању јавне набавке, односно започињањем обављања комуналне делатности.

*Доказ:*

- Одлука буџету Града Пожаревца за 2021. годину,
- Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизиј, број 011-40-683/21 од 26.3.2021. године.

### 2.1.3.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

**2.1.4. Налаз 2.4.** Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине.

#### 2.1.4.1 Опис несврсисходности

Јединица локалне самоуправе дужна је да се у поступку поверавања обављања комуналних делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине (Закон о комуналним делатностима, члан 6). С тим у вези, ефекат улагања у ГППП на заштиту животне средине, огледа се и у праћењу кроз програмски буџет, што је приказано на примеру добре праксе у Граду Београду.

Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије, нису пратиле у довољној мери ефекат уложених средстава у градски и приградски превоз на заштиту животне средине, кроз програмско буџетирање и праћење учинака. Иако су разматрале и аспект животне средине приликом планирања (набавка возила са минималним негативним

утицајем на животну средину, односно, захтевани услови у поступку поверавања обављања ГППП), оне нису успоставиле праћење ефеката тих улагања на заштиту животне средине кроз програмски буџет.

Последица је да јединице локалне самоуправе не могу ефикасно да спроведу планирање будућих улагања у ГППП које би имало минималан негативни утицај на животну средину (смањење просечне старости возила, набавка возила са еколошки прихватљивим погоном и друго).

Препорука 12:

*Препоручујемо одговорним лицима Града Пожаревца да приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине.*

#### **2.1.4.2 Исказане мере исправљања**

Одговорним лицима Града Пожаревца, дата је препорука да приликом дефинисања циљева и индикатора у програмском делу буџета који се односе на градски и приградски превоз путника, укључе и аспект заштите животне средине.

Препоруци је дат приоритет 3 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

По препоруци, Град Пожаревац је обавестио Државну ревизорску институцију да је до дана достављања одазивног извештаја предузело следеће мере и активности ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

У конкурској документацији јавне набавке градског и приградског превоза број 4-00-701/2020 од 20.8.2020. године, један од услова за обављање градског и приградског превоза на територији града Пожаревца су возила са КПП погоном, који приликом сагоревања испуштају водоник и тиме не загађују животну средину. Међутим, наведени поступак јавне набавке је поништен. У Извештају о спровођењу препорука наводи се да ће у складу са Одлуком Републичке комисије у поступцима јавних набавки бити формулисан индикатор, који ће бити уврштен у програмски део буџета. Предлог индикатора са аспекта заштите животне средине је „Смањење загађења које ће се остварити смањењем броја аутомобила услед коришћења јавног превоза“.

За лице одговорно за предузимање мера исправљања одређен је руководилац Одељења за комуналне делатности и енергетику града Пожаревца.

Период у коме се планира предузимање мера исправљања је након избора приватног партнера, по окончању јавне набавке.

*Доказ:*

- Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији, број 011-40-683/21 од 26.3.2021. године.

#### **2.1.4.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.



**2.1.5. Налаз 2.5.** Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије нису вршиле надзор над обављањем градског и приградског превоза путника у мери која обезбеђује развој и унапређење квалитета услуге.

#### **2.1.5.1 Опис несврсисходности**

С обзиром да је ГППП комунална делатност коју регулише Закон о комуналним делатностима, али и врста домаћег линијског превоза путника, коју регулише Закон о превозу путника у друмском саобраћају, надзор над обављањем ГППП има и републички и локални ниво, свако у својој надлежности.

Јединице локалне самоуправе у складу са Законом о комуналним делатностима (члан 32), врше надзор над радом вршилаца комуналне делатности ГППП. Такође, у вршењу послова инспекцијског надзора, овлашћено лице општинске, односно градске управе надлежне за послове саобраћаја има дужности и овлашћења прописане Законом о превозу путника у друмском саобраћају (чланови 147 – 149), као на пример: преглед аутобуса, контрола прописане документације за аутобусе, контрола регистрованих редова вожње, превозних исправа корисника превоза, отклањање недостатака у погледу придржавања важећег реда вожње. Надзор над реализацијом јавних уговора када је јавни партнер ЈЛС или друго јавно тело те локалне самоуправе, врши орган ЈЛС надлежан за послове финансија.

У Граду Пожаревцу, иако је актима уређен надзор над обављањем комуналне делатности ГППП, он није вршен, с обзиром да обављање комуналне делатности није поверено, односно, ЈЛС није организовала његово обављање и развој.

Недостатак вршења надзора над обављањем ГППП, односно, над реализацијом јавног уговора са превозником, ствара ризик да ће пружена услуга ГППП бити неодговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и немогућност његовог унапређења и развоја.

Препорука 16:

*Препоручујемо одговорним лицима Града Пожаревца, да успоставе надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору.*

#### **2.1.5.2 Исказане мере исправљања**

Одговорним лицима Града Пожаревца, дата је препорука да успоставе надзор над вршењем комуналне делатности градски и приградски превоз путника у смислу адекватног планирања и извештавања о спроведеном инспекцијском надзору.

Препоруци је дат приоритет 3 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

По препоруци, Град Пожаревац је обавестио Државну ревизорску институцију да је до дана достављања одазивног извештаја предузело следеће мере и активности ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

Скупштина Града Пожаревца донела је Одлуку и јавном линијском превозу путника на територији града Пожаревца, којом су дефинисани елементи праћења и извештавања у складу са Законом о комуналним делатностима, уз навод да ће Одлука бити допуњена када уговор о јавно-приватном партнерству буде закључен.

Доказ:

- Одлука о јавном линијском превозу путника на територији града Пожаревца ("Сл. гласник града Пожаревца", бр. 19/2019)
- Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији, број 011-40-683/21 од 26.3.2021. године.

За лице одговорно за предузимање мера исправљања одређен је руководиоца Одељења за комуналне делатности и енергетику града Пожаревца. Период у коме се планира предузимање мера исправљања је након избора приватног партнера, по окончању јавне набавке.

### **2.1.5.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

### 3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео Град Пожаревац. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Града Пожареваца, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Град Пожаревац задовољавајуће.

#### **Напомена:**

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаних у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
Државна ревизорска институција  
Макензијева 41  
11000 Београд, Србија  
15.4.2021. године

- Граду Пожаревцу и  
- Архиви