



## ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

### РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА „Ефикасност наплате потраживања у јавним предузећима која пружају комуналне услуге корисницима“

25. јануар 2024. године

Да би комуналне услуге које јавна предузећа пружају корисницима биле квалитетније, потребно је повећати ефикасност наплате потраживања успостављањем ажурних и потпуних евиденција корисника и потраживања, континуитетом у предузимању мера наплате, адекватном контролом и праћењем ефеката, а све у циљу смањења износа ненаплаћених потраживања, уз смањење ризика од њихове застарелости.

Комуналне делатности, код којих се крајњи корисник може утврдити, преважно се финансирају из цена комуналних услуга. Од цена као основног извора финансирања комуналних делатности, односно од наплате комуналних услуга, директно зависи не само квалитет услуга, већ и одрживост комуналних система на дужи рок.

Ефикасна наплата потраживања од комуналних услуга је предуслов за обезбеђење довољних средстава за обављање и развој комуналних делатности чије услуге су од значаја за остварење животних потреба становништва

Ненаплаћена потраживања по основу комуналних услуга – снабдевање водом за пиће и одвоз комуналног отпада, 31. 12. 2022. године износила су 42,4 милијарде динара. Раст потраживања у 2022. години у односу на 2021. годину забележен је код око 69 одсто јавних предузећа у укупном износу од 2,5 милијарди динара, док је у периоду 2020–2022. године директан отпис потраживања износио 1,4 милијарде динара. Посматрајући ненаплаћена потраживања од 31.12. 2022. године у односу на укупно фактурисане услуге у 2022. години за ове делатности, иста износе 66 одсто фактурисаних услуга.

Од 26 ревизија финансијских извештаја, које су спроведене у 2021. и 2022. години од стране Државне ревизорске институције, код 19 јавних предузећа утврђене су неправилности у области потраживања, што представља 73 одсто субјеката ревизије. У истом периоду, од 32 ревизије правилности пословања, за 15 ревизија су, као друга тема на основу процене ризика, одабрана потраживања. Неправилности за област потраживања утврђене су код 14 субјеката ревизије, што је 93 одсто субјеката ревизије, док је код једног, иако није било утврђених неправилности, дато скретање пажње из ове области.

Циљ ревизије био је да се испита у којој мери су јавна предузећа која пружају комуналне услуге корисницима ефикасна у обезбеђивању потпуне и благовремене наплате својих потраживања.

Субјекти ревизије били су: ЈКП Водовод и канализација, Крагујевац; ЈКП Водовод, Краљево; ЈКП за одржавање чистоће и пијаца Комуналац, Чачак; ЈКП Чистоћа и зеленило, Зрењанин.

Посматрана предузећа, упркос мерама које предузимају, нису ефикасна у наплати својих потраживања, нарочито имајући у виду да је висина потраживања у пословним књигама јавних предузећа приближна фактурисаним услугама на годишњем нивоу (око 80 одсто).

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

**1. Јавна предузећа својим активностима нису обезбедила тачне, потпуне и ажурне евиденције, нити потпуно и благовремено фактурисање услуга, што је умањило њихову ефикасност приликом утврђивања тачног стања потраживања по основу пружених комуналних услуга.**

**Налаз 1.1:** Комуналне услуге се не фактуришу свим корисницима услуга, док се делу корисника, фактуре не достављају редовно на месечном нивоу и не садрже све потребне елементе, односно тачан износ укупног дуга.

**Налаз 1.2:** Јавна предузећа не располажу тачним, потпуним и ажурним евиденцијама о потраживањима по основу пружених комуналних услуга (*помоћне књиге нису усклађене са главном књигом, потраживања у помоћним књигама имају минусна салда, евидентирана су потраживања од правних лица која су брисана из регистра пре више година, није могуће утврдити поуздану старосну структуру потраживања*).

Последица оваквог поступања је умањен приход предузећа, као и директна неефикасност у наплати услуга због непокретања поступака извршења на време, што доводи до отписивања потраживања због застарелости или ненаплативости.

**2. Јавна предузећа која пружају комуналне услуге корисницима предузимала су мере и активности у циљу наплате потраживања, али не све расположиве мере, не у истом обиму и не на систематичан начин, јер не располажу ажурним и потпуним евиденцијама о корисницима услуга нити су интерним актом уредила поступак наплате потраживања.**

**Налаз 2.1:** Јавна предузећа нису у потпуности и детаљно интерним актом уредила поступак наплате потраживања комуналних услуга.

**Налаз 2.2:** Јавна предузећа имају запослена лица којима је у опису посла праћење и предузимање мера за наплату потраживања, док је ЈКП „Водовод“, Краљево, изменом Правилника о систематизацији, организацију и хијерархију у области наплате потраживања учинило крајње нејасном.

**Налаз 2.3:** Јавна предузећа која пружају комуналне услуге корисницима предузимала су мере и активности у циљу наплате потраживања, али не све расположиве мере, не у истом обиму и не на систематичан начин (*опомене за плаћање доспелог, а ненаплаћеног дуга се не достављају редовно и свим корисницима. И поред значајног броја поднетих предлога за извршење, јавна комунална предузећа нису обухватила све дужнике којима се ближи застарелост, нити су у овом поступку поступала једнако према свима, Споразуми за плаћање дуга на рате не закључују се увек у складу са одлукама, ЈКП Чистоћа и зеленило, Зрењанин, није обрачунавало законску затезну камату корисницима услуга*).

**Налаз 2.4:** Јавна предузећа не ажурирају редовно евиденције о корисницима комуналних услуга – физичким лицима, односно немају потпуне и ажурне податке (у евиденцијама постоје корисници без ЈМБГ, са непознатом адресом становања, уколико се она разликује од адресе на којој се пружа услуга. Посебан проблем представљају

*умрла лица за која нису прибављени подаци о наследницима и на која се услуга и даље фактурише).*

Последица оваквог поступања у дужем временском периоду јесу значајни износи потраживања у пословним књигама предузећа који су тешко наплативи. У пословним књигама посматраних предузећа, потраживања од физичких лица старија од годину дана крећу се у распону од 55 одсто до 85 одсто, док се потраживања од правних лица старија од три године крећу у распону од 28 одсто до 61 одсто.

**3. Контролне активности за унапређење наплате потраживања јавна предузећа не спроводе у континуитету, систематично и ефикасно, нити о томе извештавају на адекватан начин.**

**Налаз 3.1:** Јавна предузећа нису интерним актом уредила начин вршења контроле наплате комуналне услуге и извештавање о томе.

**Налаз 3.2:** Јавна предузећа делимично прате ефикасност предузетих мера и активности у наплати потраживања и у одређеној мери анализирају исте, али то не раде у континуитету и систематично.

**Налаз 3.3:** Јавна предузећа о наплати комуналних услуга не извештавају на адекватан начин зато што наплату потраживања нису формулисала као мерљив циљ на годишњем нивоу, а подаци које кроз Упитнике достављају Министарству нису у потпуности реални и тачни.

Ризик оваквог поступања је непредузимање одговарајућих мера и активности на време што доводи до неефикасне наплате потраживања и ризика да дугорочни циљеви предузећа неће бити остварени на задовољавајући начин.

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије дала препоруке субјектима ревизије у циљу повећања ефикасности наплате потраживања у јавним предузећима која пружају комуналне услуге корисницима. Неке од препорука су да: унапреде интерне контроле и предузму активности како би евиденције о потраживањима биле потпуне, ажурне и тачне; у потпуности уведу систем финансијског управљања и контроле доношењем интерног акта којим ће дефинисати поступак наплате дуга, начин вршења контроле и извештавања о томе; опомене за плаћање доспелог, а ненаплаћеног дуга достављају редовно и свим корисницима; поступак принудне наплате спроводе благовремено у мери у којој им финансијске могућности дозвољавају, у циљу наплате потраживања пре наступања околности од утицаја на застарелост потраживања; у континуитету и систематично прате и анализирају предузете мере и у складу са тим предузимају даље активности у циљу ефикасније наплате; искористе све законске могућности и овлашћења за прибављање идентификационих података корисника за утврђивање и ажурирање података о корисницима; наплату потраживања дефинишу као јасан и мерљив циљ у пословању.

Поред датих закључака, у Извештају је скренута пажња и на то да је:

Законом о извршењу и обезбеђењу прописано да о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради намирања новчаног потраживања насталог из комуналних услуга одлучује јавни извршитељ, док је Законом о облигационим односима, прописан једногодишњи рок застаре за комуналне услуге извршене за потребе домаћинства. Уколико се потраживање по основу комуналне услуге не наплати у овом року, једини начин избегавања застарелости је покретање поступка принудне наплате путем Предлога за извршење на основу веродостојне исправе преко јавних извршитеља. Одредбом Закона о извршењу и обезбеђењу, нити другим подзаконским актима који регулишу ову област, није прописан рок у коме јавни извршитељ, као носилац јавних овлашћења, треба да оконча поступак извршења. У пракси, извршни поступци трају годинама. Услов за покретање поступка принудне наплате је да субјект који покреће

поступак предујми трошкове поступака пред јавним извршитељима који нису занемарљиви у односу на висину дуга (углавном износе око 30 одсто, а могу износити и до 50 одсто вредности потраживања). Из угла сврсисходности проблематизује се уложена висина иницијално и додатно предујмљених трошкова који расту сразмерно дужини трајања поступка, као и извесност наплате спорног потраживања од стране извршног повериоца, нарочито узимајући у обзир чињеницу да се за годину дана наплати између 20 одсто и 30 одсто послатих предлога за извршење

Закон је прописао једногодишњи рок застаре за комуналне услуге извршене за потребе домаћинства. У великом броју случајева, поступци принудне наплате трају више година, а у том периоду комунална предузећа услугу и даље пружају корисницима, који је не плаћају, па су предузећа приморана да покрећу нове поступке против истог корисника коме се пружа услуга, а управо да би се спречило наступање застарелости новог дуга. Велики број корисника услуга има мале износе дугова, а као услов за покретање поступка принудне наплате предузећа су у обавези да предујме трошкове поступака пред јавним извршитељима који нису занемарљиви у односу на висину дуга. Сагледавајући наведени рок од годину дана у констелацији свих проблема у остваривању наплате потраживања, могло би се рећи да је тај рок кратак и да не оставља довољно времена комуналном предузећу да предузме све што је потребно за остваривање наплате спорног потраживања.