



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ГРАДА БЕОГРАДА**
по ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност наплате изворних прихода у
јединицама локалне самоуправе“

**Број: 400-742/2020-04/47
Београд, 14. април 2021. године**

Садржај:

1. УВОД.....	2
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	3
2.1. Утврђивање изворних прихода и ажурирање података о обвезницима и предметима опорезивања.....	3
2.1.1. Поузданост података из евиденција	3
2.1.2. Коришћење могућности за ажурирање података	4
2.2. Праћење и наплата потраживања	5
2.2.1. Слање опомена ради наплате потраживања	5
2.2.2. Евидентирање потраживања у ванбилансном пореском рачуноводству.....	6
2.3. Извештавање, праћење ефеката и пореска контрола.....	7
2.3.1. Достављање и коришћење пореских рачуноводствених извештаја	7
2.3.2. Утврђивање и праћење ефеката	8
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	9

1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност наплате изворних прихода у јединицама локалне самоуправе“ број: 400-742/2020-04/33 од 21. 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. Утврђивање изворних прихода и ажурирање података о обвезницима и предметима опорезивања

2.1.1. Поузданост података из евиденција

2.1.1.1. Опис несврсисходности

Локалне пореске администрације ЈЛС – субјеката ревизије нису спроводиле свеобухватне анализе ажурности података у евиденцијама, што је уз изостанак процедура допринело да се осим ретких планских активности поступци ажурирања евиденција спроводе углавном у поступцима контроле појединачних пријава. Услед тога, није позната размера утицаја недостатака који се односе на потпуност и тачност података на утврђивање потраживања по основу изворних прихода нити је планирана активност ажурирања података у пријавама које се налазе у статусима који не омогућавају обрачун текућег потраживања.

Анализом података из евиденција ЛПА код ЈЛС – субјеката ревизије утврдили смо да су присутни проблеми који се односе на недостатке у садржају и поузданости података у евиденцијама који онемогућавају благовремено, потпуно, тачно и ефикасно утврђивање потраживања по основу изворних прихода, а који су видљиви кроз показатеље о статусу пријава. Најзначајнији и најзаступљенији разлози због којих није могуће утврдити текуће потраживање односе се на: непотпуне податке о пореском обвезнику (ЈМБГ и/или адреса становања), неповезаност података о имовини са обвезницима, подаци о имовини која је предмет опорезивања су непотпуни и неажурни, настанак статусне промене обвезника и нетачни подаци о пребивалишту обвезника.

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Београда препоручено је да усвоје план активности за утврђивање и ажурирање података о обвезницима и предметима опорезивања у пријавама које се налазе у статусима који не омогућавају обрачун текућег потраживања, у циљу потпунијег и благовременог утврђивања потраживања по основу изворних прихода.

Препоруци је дат приоритет 2 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

У одазивном извештају Град Београд је известио да је Секретаријат за јавне приходе усвојио План активности за утврђивање и ажурирање података о обвезницима и предметима опорезивања у пријавама које се налазе у статусима који не омогућавају обрачун текућег потраживања, у циљу потпунијег благовременог утврђивања потраживања по основу изворних прихода. Достављен је преглед броја пријава у статусима „непотпуне“ и „необрађене“ на дан 31.12.2019. године (12.366 пријава) и 31.12.2020. године (22.479 пријава), које ће бити предмет обраде у општинским одељењима у току 2021. године. Планом активности дефинисан је и рок за њихову коначну обраду и доделу одговарајућег статуса и то: до 30. јуна 2021. године за пријаве из 2019. године и до 31. октобра за пријаве из 2020. 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. Коришћење могућности за ажурирање података

2.1.2.1. Опис несврсисходности

Могућности за ажурирање података у евиденцијама коришћењем других регистара и база података нису коришћене редовно нити у потребном обиму. Иако је обвезник дужан да поднесе пријаву са потпуним подацима и да благовремено обавести надлежни орган о променама од утицаја на настанак и висину обавезе, процењено је да ЈЛС – субјекти ревизије нису у потребној мери користиле плански приступ ажурирању података у својим евиденцијама које користе за утврђивање потраживања и контролу поднетих пријава.

Град Београд је интерним процедурама уредио процесе обезбеђења тачности евиденција података и утврђивања изворних прихода и процесе ажурирања база евиденција обвезника. Овим процедурама није уређено да се пре утврђивања потраживања доношењем решења масовном обрадом обавезно спроводи ажурирање евиденција преузимањем података из других регистара ради потврде њихове тачности и ажурности.

Размена података између ЈПА и јавних предузећа која пружају и спроводе наплату комуналних услуга на територији ЈЛС остварена је једино у Граду Београду, али ни Град Београд није уредио размену података у оквиру ЈЛС усаглашеним интерним процедурама органа који су у поседу информација и органа који имају потребе за тим информацијама.

Подаци су достављани ЈПА Београд на основу посебних захтева, а део достављених података није било могуће „упарити“ са подацима ЈПА јер нису били потпуни или се у евиденцијама воде у различитим форматима.

Начин и обим коришћења података из регистра и евиденција надлежних органа указују на ризик да нису предузете све активности у циљу потврде тачности и ажурности података о обвезницима и предметима опорезивања на основу којих се утврђује настанак и висина потраживања по основу изворних прихода.

2.1.2.2 Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Београда препоручено је да интерним процедурама уреде и редовно предузимање активности контроле и ажурирања података у евиденцијама обвезника и предмета опорезивања, коришћењем података из доступних регистра и евиденција, као део активности који се спроводи пре утврђивања потраживања доношењем решења масовном обрадом, како би се обезбедила потврда њихове тачности и ажурности.

Препоруци је дат приоритет 2 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

У одазивном извештају Град Београд је известио да је предузео активности у циљу идентификације и корекције пословних процеса и активности у оквиру листе пословних процеса – верзија 2 Мапе пословних процеса (*образац 1, образац 2 и образац 3*). У вези са тим планирано је и ажурирање Листе пословног процеса у делу активности које се односе на утврђивање обавеза по основу изворних јавних прихода.

Секретаријат за јавне приходе је 4. марта 2021. године усвојио *План активности за припрему масовног разреза пореза на имовину физичких лица*, са циљем обезбеђивања услова и припреме базе података за масовно утврђивање пореза на имовину. Планом су, између осталих, детаљније уређене активности ажурирања адресних податка пореских обвезника, провере и исправке података у пријавама, ажурирање података на основу промена евидентираних у матичним књигама умрлих, које су од утицаја на исправност и потпуност обрачуна. Спровођење набројаних активности планирано је до почетка обрачуна пореза на имовину.

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.

2.2. Праћење и наплата потраживања

2.2.1. Слање опомена ради наплате потраживања

2.2.1.1. Опис несврсисходности

Приликом масовне обраде података у циљу издвајања обвезника са неизмиреним дугом ради слања опомена, ЈЛС – субјекти ревизије су, осим постојања доспелог неизмиреног дуга, примењивали и додатне критеријуме на основу којих је вршен избор обвезника којима ће бити послата опомена. Као додатни критеријум коришћена је висина ненаплаћеног потраживања на дан издвајања података.

Процес слања опомена дужницима у ЈПА Београд су уређене интерним процедурама којима су дефинисане појединачне активности запослених и описана њихова међусобна повезаност. На основу тих процедура слању опомена претходи увид у стање ненаплаћених доспелих потраживања и издвајање обвезника са доспелим неизмиреним дугом.

На основу приказаних података уочљиво је да је масовно издвајање дужника физичких лица ради слања опомена у ЈПА Београд спровођено по истим критеријумима. Масовно издвајање дужника ради слања опомена у ЈПА Београд се спроводи углавном једном годишње и то након истека рока за плаћање четвртог квартала. Масовне опомене за правна лица и предузетнике слате су 2017. године, ради обезбеђења прекида застарелости потраживања.

Приликом издвајања обвезника ради слања опомена ЈПА Београд анализира и број и износ потраживања који се односи на обвезнике који имају дуг мањи од 1.000,00 динара. На основу достављених података о анализи дужника која је спроведена пре слања опомена, дуг испод лимита који утиче на слање опомена односи се на 26% дужника, који у укупном износу потраживања учествују са 0,2%. На дан 31.12.2019. године потраживања од дужника који нису имали уплата у посматраном периоду а за која нису предузете активности у циљу прекида застарелости потраживања износе 5,7 милиона динара.

2.2.1.2. Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Београда препоручено је да предузму активности којима ће се обезбедити да се опомене за плаћање доспелог дуга достављају редовно и свим дужницима, у циљу наплате, прекида застарелости доспелог потраживања и стварања предуслова за покретање поступка принудне наплате потраживања.

Препоруци је дат приоритет 2 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

У одазивном извештају Град Београд је известио да је Секретаријат за јавне приходе до дана састављања одазивног извештаја предузео следеће активности:

- 1) У периоду од 01.01.2020. године до 31.12.2020. године појединачно је издато 12.034 опомене; примљено је и поступљено по 1.370 приговора пореских обвезника на опомене; у новембру 2020. године достављено је 223.705 опомена за физичка лица и предузетнике (за дуг већи од 1.000 динара);
- 2) У периоду од 01.01.2021. до 28.02.2021. године издато је 2.712 опомена, од чега за физичка лица и предузетнике 1.152 и за правна лица 1.560 опомена.

Такође, наведено је да ће Секретаријат за јавне приходе, водећи рачуна о прекиду застарелости и стварању предуслова за поступак принудне наплате континуирано током године и након истека рока за плаћање четврте (кварталне) рате годишњег пореза на имовину дужницима издавати опомене за доспели неплаћени дуговани порез, при чему ће се извршити анализа опсега дуговања.

2.2.1.3. 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.

2.2.2. Евидентирање потраживања у ванбилансном пореском рачуноводству

2.2.2.1. Опис несврсисходности

Учешће ненаплаћених потраживања на дан 31.12.2009. године од обвезника који немају евидентираних уплата у року од десет година значајно је веће од отписаног износа потраживања због застарелости у периоду од 2017. до 2019. године. Од укупног износа ненаплаћених потраживања ЛПА Београд на дан 31.12.2019. године 10,7% односи се на потраживања старија од десет година. Део ових потраживања код којих је наступила апсолутна застарелост требала су бити евидентирана у ванбилансном пореском рачуноводству.

Учешће потраживања од обвезника који нису имали евидентираних уплата у протеклих десет година у укупним потраживањима на дан 31.12.2009. године износи 37% што указује да постоји ризик од наступања апсолутне застареле потраживања од ових обвезника и у наредном периоду.

2.2.2.2 Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Београда препоручено је да предузму активности којима ће се обезбедити пренос у ванбилансно пореско рачуноводство потраживања код којих је наступила апсолутна застарелост, чиме ће се обезбедити да исказана потраживања реалније одражавају потенцијалне будуће приходе ЈЛС.

Препоруци је дат приоритет 2 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

У одазивном извештају Град Београд је известио да је Секретаријат за јавне приходе до дана састављања одазивног извештаја по основу утврђене апсолутне застарелости у ванбилансно пореско рачуноводство пренео потраживања од 1708 обвезника у укупном износу од 179.276.640 динара, и то:

- 1) у периоду до 31.12.2020. године потраживања у износу од 111.343.676 динара за 1253 обвезника;
- 2) у периоду од 01.01.2021. до 28.02.2021. године у износу 67.932.964 динара за 455 обвезника.

Планирано је да Секретаријат за јавне приходе у континуитету настави са активностима везаним за пренос потраживања код којих је наступила апсолутна застарелост у ванбилансно пореско рачуноводство. Са тим циљем извршиће се издвајање обвезника са неизмиреним пореским обавезама који нису имали уплата у последњих десет година ради анализе и издвајања потраживања за које је наступила апсолутна застарелост.

2.2.2.3 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.

2.3. Извештавање, праћење ефеката и пореска контрола

2.3.1. Достављање и коришћење пореских рачуноводствених извештаја

2.3.1.1. Опис несврсисходности

Град Београд је донео интерне процедуре којима је уређен процес извештавања о резултатима наплате и оствареним приходима кроз пореске извештаје, али истим није утврђен орган јединице локалне самоуправе коме се достављају годишњи порески рачуноводствени извештаји, услед чега није јасно утврђен ни начин коришћења и приказивања података из пореских извештаја о ненаплаћеним потраживањима и активностима везаним за наплату изворних прихода (*одобрено одлагање плаћања, неуручење решења, застаревање пореских обавеза и отписивање пореских обавеза*) за потребе извештавања.

ЛПА Београд је сачињене годишње пореске извештаје достављала органу надлежном за финансије јединице локалне самоуправе. Град Београд податке о ненаплаћеним потраживањима из годишњег извештаја пореског рачуноводства исказује почевши од консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета за 2019. годину.

2.3.1.2. Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Београда препоручено је да предузму активности на ближем уређењу достављања годишњих пореских рачуноводствених извештаја у поступку праћења и извештавања о реализацији буџета ЈЛС.

Препоруци је дат приоритет 2 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

У одазивном извештају Град Београд је известио да је до дана састављања одазивног извештаја Секретаријат за финансије у оквиру Пословног процеса „*Израда завршног рачуна ДБК града Београда*“, Сектора за рачуноводствене услуге директних буџетских корисника, уврстио активност упућивања захтева за достављање годишњих пореских рачуноводствених извештаја према Секретаријату за јавне приходе. Овом активношћу ће Секретаријат за финансије извршити преузимање, а затим и књиговодствено евидентирање потраживања по рачунима јавних прихода које администрира Секретаријат за јавне приходе.

Секретаријат за јавне приходе ће до краја 2021. године извршити ажурирање и допуну мапе пословних процеса са процедурама које се односе на израду извештаја и информација у вези утврђивања и наплате јавних прихода и као једног од корисника извештаја и информација навести и Сектор за финансије. Такође, планирано је да се приликом ажурирања пословних процеса у вези са израдом пореског завршног рачуна додају активности које ће се односити на достављање Секретаријату за финансије: финансијског извештаја из пореског рачуноводства, као и израда и достављање посебних извештаја на основу података из годишњег финансијског извештаја.

Секретаријат за јавне приходе је доставио Секретаријату за финансије потписане обрасце Годишњег финансијског извештаја из пореског рачуноводства за 2020. годину у папирној и електронској форми.

2.3.1.3. 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.

2.3.2. Утврђивање и праћење ефеката

2.3.2.1. Опис несврсисходности

Ефикасност донетих мера ЈЛС на унапређењу наплате потраживања углавном се исказује кроз висину укупно остварених прихода у односу на планиране вредности. Међутим, овај показатељ не приказује адекватно ефикасност спроведених мера јер нису сагледани и ефекти које донете одлуке имају на износ отписаних потраживања.

У периоду од 2017. до 2019. године ненаплаћена потраживања Града Београда порасла су за 15%, и поред тога што су остварени износи изворних прихода били већи од планираних.

Остварење планираног износа изворних прихода, уз истовремено повећање ненаплаћених потраживања, указује на недостатак анализа узрока који доводе до раста потраживања по основу изворних прихода или изостанка ефеката спровођења мера ради њиховог отклањања.

На основу донетих одлука за унапређење наплате доспелог дуга по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта у периоду од 2017. до 2019. године износ ненаплаћених потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта је умањен за 22%. Од укупног износа умањења потраживања, у посматраном периоду, 35% се односи на отписани износ потраживања по основу камате.

Ненаплаћена потраживања Града Београда по основу изворних прихода, на дан 31.12.2019. године, износила су 51% оствареног буџета за 2019. годину.

Однос ненаплаћеног потраживања према оствареном износу прихода и примања указује да постоји потреба за праћењем ефеката наплате изворних прихода коришћењем показатеља који указују на ефикасност предузетих мера и утврђивање узрока који доводе до раста ненаплаћеног потраживања.

2.3.2.2. Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Београда препоручено је да предузму активности којима ће обезбедити праћење и оцену ефеката наплате изворних прихода коришћењем показатеља који указују на ефикасност предузетих мера.

Препоруци је дат приоритет 2 који означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

У одазивном извештају Град Београд је доставио податке да је до дана сачињавања одазивног извештаја ненаплаћено потраживање привредног друштва „Симпо“ конвертовано је у акције у износу од 96.318.152 динара, а по препорукама из закључка Владе Републике Србије. У поступку одлагања плаћања дугованог пореза на рате до сачињавања одазивног извештаја донето је 6527 решења (без средстава обезбеђења) и 12 споразума (са средством обезбеђења) у укупном износу од 698.094.625 динара. По доспелим ратама репрограма наплаћено 658.210.734 динара.

У циљу повећања ефеката наплате Секретаријат за јавне приходе планира спровођење следећих мера:

- издвајање пореских обвезника са дугом који су брисани из АПР-а и пренос потраживања у ванбилансно рачуноводство;
- месечно формирање спискова дужника који су у поступку ликвидације и принудне ликвидације ради предузимања мера наплате;
- издвајање и пренос у ванбилансно пореско рачуноводство потраживања од дужника над којима је стечајни поступак окончан банкротством;
- контрола измиривања доспелих рата по донетим решењима и споразумима о одлагању дуга.

2.3.2.3. 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.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај Града Београда, број: Г 400-1935/2021 од 17. марта 2021. године, који је на основу захтева из Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност наплате изворних прихода у јединицама локалне самоуправе“, број: 400-742/2020-04/33 од 21.12.2020. године поднео Град Београд. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Града Београда, 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 Београд задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним 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
14. април 2021. године**