



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

2017

Priština, avgust 2018

Tabela sadržaja

Lista skraćenica	3
Reč Generalnog Revizora	4
Uvod	6
Opšti sažetak	7
I Deo: Godišnji Finansijski Izveštaji	9
1 Revizija Godišnjih Finansijskih Izveštaja 2017	9
2 Analiza Državnog Budžeta	13
3 Analiza objašnjavajućih beleški	28
4 Imovine	37
5 Potraživanja	40
6 Ne izmirene obaveze i one kontingentne	42
7 Plaćanja prema članu 39.2 ZUJFO-a	45
8 Podaci o zaposlenosti	47
II Deo- Generalno	49
9 Sprovođenje preporuka	49
10 Mišljenja revizije u pojedinačnim izveštajima	54
11 Dobro Upravljanje	55
12 Nabavka	59
13 Kretanja u reformi javne uprave	65
14 Primena zakona i pravni izazovi	67
15 Revizije performanse	71
16 Javna Preduzeća	78
Dodatak I: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od strane NKR	87
Dodatak II: Napredak u adresiranju preporuka GIR-a 2016 godine	89
Dodatak III: Glavni finansijski Izveštaji Vlade	96

Lista skraćenica

UR	Unutrašnja Revizija	ZCS	Zakon o Civilnoj Službi
KAP	Kosovska Agencija za Privatizaciju	JRT	Jedinstveni Račun Trezora
GR	Generalni Revizor	MF	Ministarstvo Finansija
PAK	Poreska Administracija Kosova	FUK	Finansijsko Upravljanje i Kontrola
SB	Svetska Banka	MZ	Ministarstvo Zdravstva
EU	Evropska Unija	MER	Ministarstvo Ekonomskog Razvoja
BDP	Bruto Domaći Proizvod	JP	Javna Preduzeća
BRK	Budžet Republike Kosovo	JUR	Jedinica Unutrašnje Revizije
OMSRJS	Odbor za Međunarodne Standarde Računovodstva za Javni Sektor	BO	Budžetska Organizacija
CK	Carina Kosova	TRN	Telo za Razmatranje Nabavki
MMF	Međunarodni Monetarni Fond	GFI	Godišnji Finansijski Izveštaji
OGD	Određeni Grantovi Donatora	FSV	Finansijske Statistike Vlade
MFI	Međunarodne Finansijske Institucije	TK	Telekom Kosova
JZI	Javne Zdravstvene Institucije	GFI/BRK	Godišnji Finansijski Izveštaji Budžeta Republike Kosovo
KR	Komitet Revizije	GIR	Godišnji Izveštaj Revizije
UKJF	Unutrašnja Kontrola Javnih Finansija	ISFUK	Informativni Sistem Finansijskog Upravljanja na Kosovu
KNJF	Komisija za Nadzor Javnih Finansija	MSVIR	Međunarodni Standardi vrhovnih Institucija Revizije
ZUJFO	Zakon o Upravljanju Javnih Finansija i Odgovornostima	MSRJS	Međunarodni Standardi Računovodstva na Javnom Sektoru
ZJN	Zakon o Javnim Nabavkama	NGR	Nacionalna Kancelarija Revizije

Reč Generalnog Revizora



Poštovani Članovi Skupštine Republike Kosova,

Imam zadovoljstvo da vam podnesem Godišnji Izveštaj Revizije za 2017 godinu. Ovaj izveštaj je rezultat sveobuhvatne revizije javnih računa i vladinih kao i procedura koja su primenjena od strane Vlade tokom sprovođenja Budžeta 2017 godine. Godišnji Finansijski Izveštaji Budžeta Kosova za ovaj period čine glavnu osnovu ovog izveštaja, a pritom uključuje i ostale važne informacije.

Prvenstvena misija Nacionalne Kancelarije Revizije jeste da Skupštini pruži verodostojne informacije o korišćenju javnih fondova od strane budžetskih i ostalih potrošača i da doprinosi daljem poboljšanju u oblasti Upravljanju Javnim Finansijama i Kontroli. Fokus našeg rada je pružimo razumnu sigurnost da se javni fondovi planiraju, upravljaju, koriste i izveštavaju na odgovarajući način. Naš cilj je da poreski obveznici i donatori imaju sigurnost da se javna sredstva koriste na ekonomičan, efektivan i efikasan način kao i da povećamo vrednost procesima i događajima u našoj zemlji.

Radilo smo blisko sa Skupštinom kako bi smo proširili naš kapacitet u pružanju visoko kvalitetnih informacija kao i u identifikovanju važnih tema za reviziju. U ovom smislu vredi naglasiti činjenicu da je Nacionalna Kancelarija Revizije po prvi put izdala izveštaj o finansijskom upravljanju javnih dugova koji pokriva period 2009-2017. Broj revizija javnih preduzeća je takođe povećan sa četiri (4) koliko ih je bilo u 2016 godini na devet (9) koliko ih je bilo u 2017 godini. Dok kvalitet informacija na Godišnjim Finansijskim Izveštajima ima konstantna poboljšanja, sistemima finansijskog upravljanja i kontrola su potrebna značajna poboljšanja.

Pored zahteva za pravilno izveštavanje, sve više i više se ističe potreba za proceni: zašto su nastali troškovi, da li su sredstva potrošena u odgovarajuće svrhe i koje su koristi građana? Stoga je potreba za procenu performanse sistema upravljanja i vladinih programa postaje sve izraženija. Uporedo sa time, pored kontinuiranog rasta kvaliteta, u poslednje tri godine je znatno povećan i broj revizija performanse. Ovi sve veći zahtevi za instituciju Generalnog revizora za šire radnje stvaraju izazove u pogledu njihove obrade na operativnom, administrativnom i finansijskom nivou. Ali oni takođe predstavljaju nove mogućnosti zakonodavnim i izvršnim vlastima da izgrade zajednički referentni okvir za bolji i odgovorniji javni sektor.

U našim pojedinačnim izveštajima, tamo gde su identifikovane slabosti pružili smo konstruktivne preporuke za poboljšanja. Mi blisko pratimo način na kojem se sprovode naše preporuke i nastavljamo da radimo u bliskom partnerstvu sa upravnim organima i odgovornim rukovodiocima subjekata revizije kako bismo se suočili sa izazovima u sprovođenju preporuka revizije. Međutim, dosadašnje reakcije u ovoj oblasti su spore i nezadovoljavajuće, pa je doprinos Skupštine i Vlade u povećanju odgovornosti u javnoj upravi i adresiranju preporuka revizije od presudnog značaja.

Na kraju, želeo bih da se zahvalim Skupštini Kosova za stalnu podršku Nacionalnoj Kancelariji Revizije i na korektnoj saradnji skupštinskih odbora u ostvarivanju naše misije. Takođe i osoblju i rukovodiocima revidiranih subjekata koji su radili sa našim revizorima kako bi ispunili ciljeve revizije. Nadam se da će ovaj izveštaj služiti kao korisno sredstvo za shvatanje postojećeg stanja upravljanja javnim finansijama i finansijskog stanja javnih preduzeća.



Generalni Revizor,

Besnik Osmani

Priština, avgust 2018

Uvod

Ovaj izveštaj odražava sažetak našeg revizorskog rada I sadrži Mišljenje revizije koje je izdao Generalni Revizor (u skladu sa MSVIR 200) o Godišnjim Finansijskim Izveštajima Vlade Kosova za 2017 godinu.

Izveštaj takođe ističe pitanja za koja smatramo da bi vlada, opštine i odgovarajući menadžment drugih entiteta trebalo aktivno da se bave kako bi se poboljšao sistem upravljanja i kontrole. Iako se u mnogim slučajevima preporuke upućuju na pitanja koja se godinama ponavljaju u budžetskim organizacijama, međutim, postoje i očigledna poboljšanja.

Što se tiče revizija regularnosti, izrada izveštaja visokog kvaliteta je završna faza godišnjeg procesa revizije. Ali pre toga razvijamo brojne revizorske procedure sa subjektima revizije kako bi došli do trajnih zaključaka. Intervjui sa menadžmentom, sprovođenje ključnih testova i komentarisane su samo neke od aktivnosti koje se preduzimaju tokom procesa kako bi se revizija učinila efikasnijom i korisnijom za same revidirane subjekte.

Korišćenje novog formata revizijskog izveštaja ove godine, što jasnije povezuje naše nalaze, njihov uticaj i preporuke, dalo je pozitivne efekte i dobro je primljen od strane revidiranih institucija. Konkretno, skoro potpuno novi oblik izveštavanja je primenjen kod javnih preduzeća, a izveštaji su bili potpuniji i značajniji. Kao rezultat toga, naši izveštaji su u većini revizija primljeni bez komentara.

Da bismo omogućili efikasniji i lakši pregled naših nalaza i zaključaka revizije, strukturisali smo izveštaj u dva glavna dela:

- a) Prvi deo izveštaja je namenjen Godišnjim Finansijskim Izveštajima Vlade za 2017 godinu; i
- b) Drugi deo predstavlja informacije koje su važne za godinu izveštavanja, ali koje pritom nemaju neku direktnu vezu i ne utiču na GFI-e Vlade.

Prvi deo sadrži osam glavnim poglavljima koja su sastavni deo GFI-a BRK-a: (1) Mišljenje Revizije; (2) Analize Državnog Budžeta; (3) Analiza objašnjavajućih podataka; (4) Imovine; (5) Računi potraživanja; (6) Ne izmirene i kontigentne obaveze; (7) Direktne isplate od strane Trezora kao I isplate preko sudskih odluka; i (8) Podaci o zapošljavanju.

Drugi deo sadrži informacije o sledećim pitanjima: (1) Sprovođenje preporuka iz prethodnih godina; (2) Mišljenja pojedinačnih revizija; (3) Dobro upravljanje; (4) Sistem unutrašnje revizije; (5) Menadžersko izveštavanje, polaganje odgovornosti i upravljanje rizikom; (6) Nabavka; (7) Razvoji u reformi javne uprave; (8) Promenljivost zakona i pravni izazovi; (9) Revizije performanse; i (10) Javna preduzeća.

Osim dva glavna dela, izveštaj ima još tri Dodatka koji se odnose na: (1) Objašnjenje različitih mišljenja koje se primenjuju od strane NKR-a; (2) Napredak u sprovođenju preporuka; i (3) Tri Glavna finansijska izveštaja Vlade. Pojedinačni izveštaji revizije se mogu naći na našoj internet stranici: www.zka-rks.org.

Opšti sažetak

GFI/BRK predstavlja finansije, finansijske transakcije budžetskih potrošača, poverene fondove, namenske prihodi i pozajmice Vlada za 2017 godinu. Ministarstvo Finansija (MF), u ime Vlade, na kraju godine a ne kasnije od 31 marta naredne godine priprema poslednje GFI/BRK. Oni bi trebalo da se pripreme u skladu sa opštim okvirom utvrđenim Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO) i Međunarodnim Standardima Računovodstva Javnog Sektora (MSRJS) za "Finansijsko izveštavanje na osnovu računovodstva gotovog novca".

MF je ispunilo svoju obavezu I u zakonski utvrđenom roku je (30 marta 2018), pripremilo i podnelo GFI/BRK za fiskalnu 2017 godinu.

Iako su GFI 2017 potpuniji i sadrže kvalitetnija obelodanjivanja od onih tokom prethodnih godina, postoji potreba za poboljšanjima u konsolidaciji podataka između FI pojedinačnih budžetskih organizacija i FI Vlade u vezi sa: izveštavanjem o ne-finansijskim sredstvima, računima potraživanja, ne izmirenim i potencijalnim obavezama. Identifikovani su mnogi slučajevi ne-registracije imovine, nepotpunog prikaza imovine i greške u njihovim finansijskim vrednostima. Ovo dolazi kao rezultat nepravilnog i nepotpunog prikazivanja podataka u obelodanjivanjem pojedinačnih izveštaja I njihove konsolidacije sa GFI Vlade.

Prihodi se evidentiraju na redovan i pravičan način, sa izuzetkom nekih nedostataka koji se odnose na: blagovremeno usaglašavanje budžetskih organizacija i Trezora; evidentiranje transakcija u odgovarajućim ekonomskim kodovima; i nedostatak aktivnosti prikupljanja prihoda od strane BO-a.

Kasnjenja u pokretanju procedura nabavke, njihovo odugovlačenje zbog žalbenih postupaka kao i neuspesi operatera za blagovremeno ispunjavanje ugovornih obaveza, su neki od ključnih faktora koji utiču na spore stope izvršenja budžeta, posebno budžeta za kapitalne investicije. Ovo uzrokuje veliku koncentraciju isplata tokom poslednja tri meseca I povećava rizik za ne efektivne kontrole prema ovim isplatama.

Generalno, Vlada je ostvarila dobar napredak u poboljšanju sistema upravljanja javnim finansijama. Pravni okvir FUK-a je ažuriran i postao je jasniji. Međutim, oblasti kojima je potreban dalji razvoj uključuju: operativno planiranje, izveštavanje o unutrašnjem upravljanju, unutrašnju finansijsku kontrolu, nabavku i upravljanje kapitalnim investicijama. Vlada mora učiniti više, naročito u situaciji kada je budžet nedovoljan, a potrebe potrošnje postaju sve više i više. Implementacija tekućeg okvira UKJF-a još nije dala očekivane rezultate, ali je ohrabrujuće što je nedavno usvojen Zakon o UKJF-u.

Menadžersko polaganje odgovornosti, delegiranje odgovornosti i upravljanje rizicima su oblasti kojima je potrebna veća pažnja. Najveći izazovi u sprovođenju budžeta tiču se nedostatka menadžerske kontrole u fazi planiranja ali I u fazi certifikovanja isplata. Postoji ogromna potreba za izradom unutrašnjih uputstava kojim bi se navela opšta pravila, administrativna uputstva za specifične situacije i potrebe u svakoj oblasti politika. Linije odgovornosti između ministarstava i izvršnih agencija i tretman subvencija trebaju biti jasne u cilju jačanja što veće administrativne i finansijske efikasnosti.

Praznine između zahteva i prakse u nabavki i overavanju isplata se što skoro trebaju pokriti. Ovi nedostaci se trebaju uzeti u obzir u svim reformama. Dalje, imenovanje i produženje mandata rukovodećih organa treba se obavljati na vreme, I trebaju se dalje razviti mehanizmi za zahtevanje odgovornosti od institucija. Vlada u mnogim slučajevima nije uspjela za postavi Odbore Direktora koji su sposobni za upravljanje Javnih Preduzeća prema pozitivnim operativnim i finansijskim rezultatima. Kao uzrok toga većina njih posluje sa gubicima i imaju velike kreditne obaveze. Ovi negativni rezultati dovode u pitanje nastavak poslovanja ovih preduzeća koja se nalaze u ovoj.

Slabo upravljanje i praćenje projekata, niska stopa izvršenja budžeta, mnogobrojne uplate u poslednjem kvartalu, ne zatvoreni avansi za službena putovanja, slabo tretiranje prihoda i potraživanja, samo su neki od češćih izazova. Pored toga, postoji mnogo nedostataka u oblasti spoljnog i unutrašnjeg izveštavanja. Registracija imovine i bolje upravljanje zalihama ostaje još uvek nerešeni izazov. Da bi se obezbedilo FU/ K i bolje spoljno izveštavanje, trebalo bi razmotriti nove metode i alate.

Trebaju se takođe preduzeti poboljšavajući korake u pravcu jačanja finansijske discipline, odnosno blagovremene isplate obaveza prema ekonomskim operaterima koji pružaju usluge budžetskim organizacijama. Kao rezultat ne plaćanja obaveza identifikovan je značajan broj parnica, koji su u većini slučajeva završeni u korist operatora. Nakon toga, ove isplate na osnovu sudskih odluka izvršavaju se direktno od Trezora. Pored toga, Trezor na zahtev operatera, vrši direktne isplate u slučajevima kada budžetske organizacije nisu platili račune u zakonom propisanim granicama (isplate prema članu 39.2 ZUJFO).

U ovom izveštaju je dato niz preporuka koje sistematski adresiraju uzroke ovih izazova. Preporuke su date Skupštini, Vladi i Skupštinama opština. Sprovedenjem ovih preporuka, svaki potrošač budžeta će biti u boljem položaju da izvrši javne aktivnosti na ekonomičniji, efikasniji i efektivniji način.

U skladu sa dobrim revizijskim praksama, zatražili smo od Vlade da podnese svoje komentare u vezi sa GIR-om. Ministarstvo Finansija je pripremi pripremi svoje i Vladine komentare u dogovorenom roku a nakon pojašnjenja komentara, mi smo pripremili završnu verziju izveštaja. Mi smo takođe postigli potpune saglasnost o načinu na kojem ćemo adresirati postojeće probleme.

I Deo: Godišnji Finansijski Izveštaji

1 Revizija Godišnjih Finansijskih Izveštaja 2017

Ministarstvo Finansija je u ime Vlade dana 30 marta 2018 godine pripremio i predalo GFI/BRK za 2017 godinu u obliku koji se zahteva Zakonom o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornosti (ZUJFO) prema Međunarodnim Standardima Računovodstva na Javnom Sektoru (MSRJS) o "Finansijskom Izveštavanju na osnovu Računovodstva Gotovog Novca".

GFI/BRK uključuje transakcije u vezi sa svim godišnjim aktivnostima Vlade.

Generalni Direktor Trezora je odgovoran za pripremu i pravilno predstavljanje GFI/BRK u skladu sa MSRJS - Finansijsko Izveštavanje na osnovu modifikovanog Računovodstva Gotovog Novca, i odgovoran je za unutrašnje kontrole koje menadžment odredi kao potrebne za omogućavanje pripremanja GFI-a bez materijalno pogrešnih prikazivanja izazvanih ili prevarom ili greškom. To uključuje i sprovođenje Zakona br. 03/L-048 o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornostima (sa izmenama i dopunama).

Ministar Finansija je odgovoran da obezbedi nadgledanje procesa finansijskog izveštavanja Budžeta Republike Kosovo.

Odgovornost Generalnog Revizora je da izrazi mišljenje u vezi sa GFI/BRK-a. Mi smo izvršili reviziju u skladu sa Međunarodnim Standardima Vrhovnih Institucija Revizije. Ovi standardi zahtevaju da se mi pridržavamo etičkih zahteva, da planiramo i izvršimo reviziju kako bi smo dobili razumnu sigurnost o tome da li finansijski izveštaji ne sadrže materijalno pogrešna prikazivanja.

1.1 Delokrug i metodologija revizije

Ministarstvo Finansija je odgovorno da u ime Vlade pripremi i da na pravičan način predstavio Godišnje Finansijske Izveštaje u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva na Javnom sektoru - Finansijsko izveštavanje Zasnvano na Gotovom Novcu, i odgovorno je za unutrašnje kontrole kako ni omogućilo pripremu finansijskih izveštaja bez materijalno pogrešnih prikazivanja uzrokovanih bili prevarom bilo greškom.

Generalni Direktor Trezora je u zakonski predviđenom roku, podneo Vladi na usvajanje Godišnji Finansijski Izveštaj o Budžetu Republike Kosovo za 2017 godinu. Vlada je 29 marta 2018 usvojila ove izveštaje, a 30 marta 2018 godine je jedan primerak Godišnjeg Finansijskog Izveštaja budžeta Republike Kosovo koji je sastavljen u skladu sa zakonskih zahtevima Zakona o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornosti (ZUJFO), i u MSRJS dostavljen i Generalnom Revizoru.

Nacionalna Kancelarija Revizije (NKR) je odgovorna za obavljanje revizije regularnosti koje uključuje pregled i procenu GFI Vlade. Naša revizija je fokusirana na tri glavna izveštaja:

- Izveštaju prijema i isplata u gotovom novcu;
- Konsolidovanom izveštaju o poređenju budžeta sa izvršenjem; i
- Konsolidovanom izveštaju imovine u gotovom novcu i bilansu fonda.

Cilj revizije je bio da pružimo razumnu sigurnost:

- Da li ovi finansijski izveštaji, u svim materijalnim aspektima predstavljaju pravičan i istinit prikaz finansijskog stanja za revidirani period;
- Da li finansijski izveštaji pružaju pravičan i istinit prikaz finansijskih računa i pitanja za revidirani period; i
- Da li Vlada preduzela odgovarajuće mere za sprovođenje preporuka revizije za prošlu i prethodne godine.

Pregled GFI za 2017 godinu izvršen je u skladu sa međunarodnim standardima revizije u javnom sektoru (MSRJS). Naš pristup je zasnovan na temeljnom shvatanju procesa preko kojeg su izrađeni GFI. Ovo shvatanje ima veze sa razvojem strategije revizije, koja se fokusira na rešavanje konkretnih rizika za nemodifikovano mišljenje, uz obezbeđivanje prihvatljivog nivoa sigurnosti za finansijske izveštaje u celini.

Primenjeni pristup odražava i procenu rezultata revizije BO koje su konsolidovane u GFI. Naše procedure uključivale su analitički pregled, pregled unutrašnjih kontrola, računovodstvene sisteme i niz testova i procedura koje su smatrane neophodnim za efikasno obavljanje revizije.

Sledeći delovi Izveštaja pružaju detaljniji pregled nalaza naših revizija, sa posebnim akcentom na zapažanja u svakoj revizorskoj oblasti. Nalazi revizije ne treba posmatrati kao sveobuhvatne izjave svih slabosti koje mogu postojati, ili svih poboljšanja koja bi mogla biti izvršena u vladinim sistemima i procedurama koje su karakterisale 2017 godinu, ali svakako pružaju prihvatljiv nivo sigurnosti.

1.2 Mišljenje revizije

NKR je revidirala GFI/BRK za godinu završno sa 31 Decembrom 2017, koji uključuju izveštaj prijema i isplata u gotovom novcu, konsolidovani izveštaj o poređenju budžeta sa izvršenjem, konsolidovani izveštaj u gotovini kao i stanje fondova i objašnjavajuće beleške/obelodanjivanja finansijskih izveštaja.

Prema našem mišljenju, GFI/BRK predstavlja objektivni i istinit prikaz u svim materijalnim aspektima za godinu završno sa 31 decembrom 2017, u skladu sa MSRJS i Zakonom br. 03/L- 048 O Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornosti).

MSVIR 200: Ne modifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja

Osnova za mišljenje

Izvršili smo reviziju u skladu sa Međunarodnim Standardima Vrhovnih Institucija Revizije (MSVIR). Prema ovim standardima naše odgovornosti su opisane ispod kod dela 'Odgovornosti Revizora za Reviziju Finansijskih Izveštaja'. Verujemo da su dokazi revizije koje smo prikupili dovoljni i odgovarajući za obezbeđivanje osnove za naše mišljenje.

Isticanje Pitanja

NKR skreće vašu pažnju na činjenicu da uprkos izdavanju ne modifikovanog mišljenja, izveštaji sadrže neke netačnosti i neusklađenosti koje nemaju materijalnog uticaja u izdavanju mišljenja:

U izveštaju o prijemima i isplatama primetili smo sledeće razlike:

- Iznos ukupnih prijema prikazan je 1,923,360,000€, a trebalo je da se prikaže 1,927,585,000€. Razlika od 4,225,000€ se pojavila jer je iznos prijema od depozita prikazan u neto iznosu od 2,481,000€, umesto da se prikaže u bruto iznosu od 6,706,000€. Ovo ipak ne predstavlja neki uticaj na bilans stanja u banci; i
- Ukupan iznos isplata u gotovini prikazan je u iznosu od 1,836,805,000€, a trebalo je da se prikaže 1,840,921,000€. Razlika od 4,116,000€ se desila jer su isplate za vraćanje depozita prikazane u neto u iznosu od 1,014,000€ umesto da se prikažu u bruto iznosu od 5,131,000€, ali to takođe nema nekog uticaja na bilans stanja u banci.

Prikazivanje prijema i isplata depozita u neto vrednosti, je vez niz godine korišćeno od strane MF. Kao rezultat toga ove razlike u istim iznosima su se odrazile i na Izveštajima poređenja budžeta sa izvršenjem.

U konsolidovanom izveštaju poređenja budžeta sa izvršenjem, kod kolone Početnog budžeta identifikovali smo sledeća pitanja:

- Iznos prijema kod priliva gotovine treba da bude jednak sa ukupnim isplatama plus povećanje bankarskog stanja za 82 miliona. Iznos priliva gotovine koji je prikazan iznosi 2,108,899,000, dok je odliv gotovine prikazan kao 2.085,994,000, ovo predstavlja razliku od 23 miliona, a ne 82 miliona; i
- Kod odliva gotovine nisu uključeni troškovi donacija u iznosu od 12 miliona evra kao i pod zaduživanja od 15 miliona evra. Ukupan iznos isplata prema Početnom budžetu treba da bude 2,097,994,000, a ne 2,085,994,000€.

Neadekvatna klasifikacija troškova je pojava koja se ponavlja dugi niz godina, i stanje u ovoj oblasti nije poboljšano. Kao rezultat toga:

- Troškovi za robe i usluge kao i oni za subvencije i transfere u iznosu od 16,037,978€ bili su pogrešno klasifikovani kao kapitalne investicije. Od ovog iznosa, 14,501,020€¹ je nastalo zbog nepravilnog budžetiranja rashoda od strane Ministarstva Finansija, kao i 1,536,958€² je pogrešno klasifikovano od strane samih BO kao posledica grešaka i neadekvatne primene računovodstvenog plana (kupovina knjiga, održavanje ulica, održavanje i servisiranje medicinske opreme, održavanje zelenih površina. Sve su isplaćene sa kategorije kapitalnih investicija).

Ostala pitanja

Prilikom planiranja godišnjeg budžeta, odnosno sastavljanja Tabele 1, Ministarstvo Finansija ne pruža jasnu i konzistentnu metodologiju za prikazivanje ukupnih prijema i troškova, Budžetskog deficita i Fiskalnog deficita. Tabela 1 početnog budžeta, koja predstavlja ključne informacije o parametrima budžeta, nije jasna ili konzistentna sa Tabela 1 rebalansa budžeta za 2017 godinu. Ova tabela, sa pregledom budžeta, pojavljuje se u sasvim drugoj strukturi od tabele početnog budžeta. Tabela je zbunjujuća i brojke na tabeli ne održavaju istorijski karakter podataka, dok su upoređenja prilično teška. Kao posledica toga, i sam Trezor je imao problema sa prenosom podataka iz ove tabele (kao sastavni deo Zakona), u Izveštaju o poređenju budžeta sa izvršenjem, razlika između planiranih prijema i isplata ne predstavlja povećanje bilansa stanja u banci kao što propisuje relevantni standard izveštavanja.

¹ MUP, MI, UKBCK, Opština Priština, Suva Reka i Kosovo Polje

² Opština Priština, Suva Reka i Kosovo Polje

2 Analiza Državnog Budžeta

Konsolidovani finansijski izveštaji Vlade pružaju informacije o početnim i završnim projekcijama budžeta 2017, uključujući sredstva i izvore sredstava, kao i potrošnju sredstava po ekonomskim kategorijama. Ukratko, izjave prikazuju budžetsku i finansijsku performansu Vlade, kao i nivo ostvarivanja godišnjih ciljeva.

Prihodi i rashodi su u generalnom obeležili trend rasta u odnosu na prethodne godine. Budžetirani prihodi ostvareni su po stopi od 98%, dok su rashodi ostvareni na stopi od 95% na nivou raspoloživih sredstava. Povećanje rashoda na kraju godine nastavljeno je i ove godine. Ovo je naročito loš pokazatelj planiranja i kontrole nad kapitalnim budžetskim projektima.

Analize u nastavku pružaju detaljne informacije.

2.1 Analiza opštih budžetskih prihoda i rashoda

Državni prihodi i rashodi trebaju biti uravnoteženi. U suprotnom, javljaju se budžetski deficiti ili viškovi. Podaci prikazani u GFI/BRK su odraz realnih prihoda, isplata i odgovarajućih budžetskih izdvajanja. Budžet Republike Kosovo za 2017 godinu bio je predmet rebalansa budžeta, gde je bilo smanjenja prihoda, rashoda, što podrazumeva promene budžeta unutar ekonomskih kategorija u budžetskim organizacijama.

Pregled u nastavku predstavlja trend prihoda prema početnim, završnim projekcijama kao i aktuelni iznos prijema i isplata. Podaci su dobijeni sa aktualnog Izveštaja poređenja budžeta i izvršenja prema MF.

Tabela 1 - Izveštaj o prijemima i isplatama u gotovini (u '000 evra)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	Izvršenje 2017	Izvršenje 2016	Izvršenje 2015
Prijemi	2,108,899	1,968,139	1,923,360 ³	1,777,908	1,707,374
Isplate	2,085,994	1,941,511	1,836,805	1,763,242	1,614,338

³ U ovom iznosu nisu uključene isplate od trećih strana.

Osim pitanja koja su opisana kod osnove za mišljenje revizije, glavna pitanja koja su proizašla sa naših analiza su sledeća:

- a) Razlike između početnog i završnog budžeta primećuju se kako na aspektu planiranja prihoda tako i rashoda. Prijemi su planirani za 140,760,000€ ili 7.1%% više od onih sa završnog budžeta, dok su isplate bile za 144,483,000€ ili 7.5%. Varijanse između početnih i završnih budžetskih projekcija su dosta visoke, sve to je rezultat slabih analiza od strane budžetskih organizacija, koje su se trebale sastaviti pre usvajanja budžeta.
- b) Prihodi koji su bili predviđeni završnim Budžetom ostvareni su u iznosu od 1,923,360,000€, ili 98% završnog budžeta, dok su rashodi ostvareni na ukupnom iznosu od 1,836,805,000€ ili 95%
- c) Prijemi tokom 2017 godine su u poređenju sa prethodnom godinom povećani za 145,452,000€, ili 8%, a rashodi za 73,563,000€ ili 4%.
- d) Razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda je 86,555,000€. Ovaj iznos predstavlja ne potrošena sredstva i odražava povećanje gotovine na bankarskom računu Budžeta Republike Kosovo, koje je dana 31 decembra 2017 godine imalo završno stanje od 357,760,000€.
- e) Početni budžet finansiranja preko Zaduživanja, rebalansom je smanjen za 140,000,000€ ili 38% (od 361,000,000€ na 221,000,000€). Skraćivanja su nastala kod klauzule investicija u iznosu od 105,000,000€, zaduživanja od MMF za 15,000,000€, pod zaduživanja za 5,000,000€ kao i projektni krediti MFI 15,000,000€.
- f) Jednokratno finansiranje Kosovske Agencije za Privatizaciju (KAP) kao deo tabele unutrašnjeg finansiranja je prema Zakonu o početnom budžetu bilo u iznosu od 87,000,000€⁴. Zbog ne usvajanja Zakona o PAK od strane Vlade, prikupljanje ovih sredstava se nije dogodilo, ali je pritom rebalansom budžeta KAP-a u potpunosti ukinut jednokratni prihod. Kao posledica tog nastala su i budžetska smanjenja kod kapitalnih investicija.

Gledajući trend poslednjih tri godina, primećuje se da i prihodi i rashodi imaju sistematično povećanje. Povećanje tekućih prihoda u odnosu na 2016 godinu zabeleženo je na 8%, dok je 12,7% u odnosu na 2015 godinu.

Primećuje se i trend povećanja rashoda i isplata. Rashodi su u odnosu na prethodnu godinu, viši su za 4%, a u poređenju sa onim u 2015 godini, povećani su za 13,8%

⁴ Projekti koji su bili predviđeni za finansiranje od jednokratnog prihoda KAP-a su: Projekat autoputa Prištine-Eljez Han u iznosu od 77,600,000€, Sportska Infrastruktura 5,000,000€, investicije u oblasti telekomunikacija 2,000,000€, projekti za energetske efikasnost 1,000,000€ kao i subvencionisanje RTK-a u iznosu od 1,400,000€.

2.1.1 Analiza prihoda prema ekonomskim kategorijama

Iz analize prihoda po izvorima vidi se da su glavni izvori za finansiranje budžeta (direktni i indirektni) porezi i ne-poreski prihodi. Tabela ispod pruža potpuniju informaciju o završnom budžetu i budžetskim trendovima u posljednje tri godine.

Tabela 2 - Izveštaj o budžetu i prijemima po izvorima

Prijemi	Završni budžet	Izvršenje 2017	Izvršenje 2016	Izvršenje 2015
Direktni porezi	251,133,000	238,034,000	232,121,000	197,720,000
Indirektni porezi	1,291,706,000	1,315,236,000	1,227,392,000	1,103,476,000
Poreska vraćanja	(44,000,000)	(57,583,000)	(38,381,000)	(35,644,000)
Ne poreski prihodi	201,300,000	185,881,000	175,343,000	191,267,000
Unutrašnje i spoljno zaduživanje	221,000,000	211,934,000	154,412,000	166,719,000
Namenjeni donatorski grantovi	11,700,000	8,312,000	8,735,000	13,310,000
Ostali prijemi⁵	35,300,000	21,547,000	18,286,000	70,526,000
Ukupno:	1,968,139,000	1,923,360,000	1,777,908,000	1,707,374,000

Direktni porezi

U direktnim porezima učestvuju tri glavne kategorije: Porez na korporativne poreze, Porez na lične dohotke, Porez na imovinu, kao i neki vrlo mali porezi. Prikupljanje direktnih poreza je ostvareno na stopi od 95% planiranog iznosa.

Glavni izvor ovih poreza je Porez na lične dohotke sa 136,924,000€ (58%), Porez na prihode korporacija 75,277,000€ (32%), Porez na imovinu 22,407,000 (9%) i ostali prihodi 3,426,000€ ili oko 1%. Od svih ovih poreza na lične dohotke i porez od korporacija su prikupljeni od strane Poreske Administracije Kosova (PAK) a porez na imovinu prikupljaju Opštine. U poređenju sa prethodnom godinom, direktni porezi su u generalnom iznosu sačinili povećanje od 2.5%, i 19% u poređenju sa 2015 godinom.

⁵ Na ovom iznosu su uključeni: Fond depozita (2,481,000), Vraćanja kredita od strane Javnih Preduzeća (9,350,000), Namenjeni prihodi (9,390,000) kao i Jednokratno finansiranje KAP (326,000).

Indirektni porezi

Tri dominirajuće kategorije ovih poreza su: Poreza na Dodatu Vrednost, Carinska naknada i akcize. Ukupan iznos prikupljanja je prekoračen za 2% od iznosa koji je planiran godišnjim budžetom. Porez na dodatu vrednost koji je prikupljen iznosi 756,117,000€ (57%), Akcize 432,279,000€ ili 33% da preostali deo pripada Carinskom porezu u iznosu od 125,993,000€ ili oko 10%.

Poreska vraćanja

Stopa vraćanja poreza do kraja godine bila je 57,583,000€ ili 3.7% ukupnog iznosa prikupljenih prihoda. Od ovog iznosa je vrednost vraćanja od strane PAK bila 48,439,000€⁶, dok su vraćanja od Carine bila 9,144,096€⁷. U poređenju se stopom prikupljanja za 2016, prikupljeni indirektni porezi su veći za 3%, a u poređenju sa 2015 godinom 2015, povećanje iznosi oko 19%.

Vraćeni iznos direktnih i indirektnih poreza odnosi se na: vraćanje unutrašnjeg PDV-a, 45,142,000€, vraćanje graničnog PDV-a 1,028,000€, vraćanje poreza na korporacije 2,220,000€, vraćanje akcize 7,591,000€, i druge vrste poreza 1,602,000€.

Poreska vraćanja nastaju usled ne adekvatnih neadekvatnih poreskih opterećenja, a kada se porezi izjednačavaju sa PAK-om i Carinom, razlike se izračunavaju i kao takve vraćaju različitim subjektima. Planiranje poreskih vraćanja sa konačnim budžetom nije bilo skoro realno sa trenutnim stanjem povratka. U planiranju povratka, vrednost prihoda od nadoknade fiskalnih kupona nije bila budžetirana.

Budžetom je bila procenjen iznos vraćanja od 44,000,000€⁸, a vraćeni iznosi do kraja godine bila su za 13,583,000€ veća od plana ili za 31%. U poređenju sa 2016 godinom, vraćanja poreza su bila veća za 19,202,000€ ili za 50%.

Ostaje nejasna činjenica da su Porezi koji su prikupljeni tokom 2017 godine povećani u odnosu na 2016 godinu za 43,757,000€ ili 3%, dok je povećanje poreskih vraćanja bilo 19,202,000€ ili 50%.

Budžetska performansa Carine i Poreske Administracije Kosova

Carina Kosova je odgovorna za ostvarivanje prihoda od indirektnih poreza, kao što su: carinske takse, akcize, PDV i ostalo, a PAK je odgovorna za ostvarivanje prihoda od poreza na dobit korporacija, poreza na lični dohodak, i ostalih.

Planirani prihodi za 2017 godinu CK-a su iznosili 1.108.450.000€, dok su ostvareni prihodi iznosili 1.121.097.109€, što pokazuje prekoračenje plana za 12.647.109€. Uprkos prekoračenju plana izvršenja prihoda, proces upravljanja prihodima u Carini, u nekim slučajevima je bio praćen nedostacima kao što su: nedostaci u obračunu carinske osnove, ne primena jedinstvenih cena

⁶ Od kojih 45,142,000€ predstavlja najveći deo povraćaja poreza preko povraćaja unutrašnjeg PDV i ostalih povraćaja u iznosu od 3,297,000€.

⁷ Od kojih je 7,590,977€ od povratka unutrašnje akcize kao i ostalih u iznosu od 1,553,119€.

⁸ Prema zakonu o budžetu vrednost povraćaja je iznosio 44,000,000€, nije bilo uključeno u plan povraćaja od nadoknađivanja fiskalnih kupona, vrednost povraćanih sredstva građanima je tokom 2017 bio 13,000,000€.

prilikom precenjivanja robe za poreske svrhe, i primena metoda ocenjivanja koji nisu u skladu sa zahtevima Carinskog kodeksa.

Što se tiče planiranih prihoda PAK-a za 2017 godinu, planirani su u iznosu od 423.000.000 €, a ostvareni 414.354.671€ ili 98% plana.

Uprkos visokom nivou implementacije plana izvršenja prihoda, proces prikupljanja i upravljanja prihodima u PAK-u je u nekim slučajevima bio praćen nedostacima kao što su: ne harmonizacija prihoda prema zakonskim zahtevima, nedostaci u procesu fiskalizacije i kašnjenje u razmatranju povratka (povraćaja).

Ne poreski Prihodi

U grupi ne-poreskih prihoda svrstavaju se: sve vrste administrativnih taksi i drugih poreza, sve vrste kazni, prihodi od inspekcije, korišćenje javne imovine, tarife za usluge, licence, zakupnine za javne imovine, koncesione takse, mineralne rente, itd.

Ovi prihodi se prikupljaju i od strane subjekata centralne i lokalne samouprave. Ukupan iznos prikupljenih ne poreskih prihoda tokom 2017 godine bio je 185.881.000€. Od tih, 103,445,000€ je iznos prikupljen od strane Centralne samouprave, 43,348,000€ od Lokalne samouprave, 30,570,000€ prikupljeno je od Mineralnih Renti i 8,519,000€ iz koncesionih Taksi.

Budžetski plan za ne-poreske prihode ostvaren je samo 92%. Ne realizacija plana prihoda utican je od budžetskih organizacija na lokalnom nivou, gde je 15 opština ispunile 70% plana, dok je Vlada nije prikupila planirane prihode od dividende PTK-a u iznosu od 5,000,000€.

U poređenju sa trendom poslednjih tri godina, vidi se da su prihodi od ne poreskih prihoda povećani za 6% u odnosu na 2016 godinu, ali su za 1% niži od onih u 2015 godini.

Ne obelodanjivanje ne poreskih prihoda za budžetske organizacije centralnog nivoa

Kod Zakona o Budžetu 05-L-125 o Budžetu Republike Kosova za 2017 godinu, Ne-poreski prihodi, takse, naknade i drugo, od BO-a Centralnog Upravljanja je predstavljen vrednost od 100,000,000€. Međutim, ne postoje obelodanjivanje iznosa za svaku BO na osnovu kojeg je planiran budžet.

Planiranje ovih prihoda do sada je uglavnom izvršeno na osnovu istorijskim podacima i očekivanjima, ali ne u detaljnim planovima prema budžetskim organizacijama pojedinačno. Budžetske organizacije u nedostatku detaljnog plana za realizaciju prihoda suoče se sa poteškoćama u procesu merenja performanse sa planiranjem, i u nedostatku planiranih podataka prezentovale su netačne i ne potpune podatke u pojedinačnim GFI.

Takse, opterećenja i ostalo na nivoima budžetskih organizacija Lokalne Samouprave

Budžetski plan za ne poreske prihode na lokalnom nivou je bio 54,000,000€, a realizacija 43,348,000€ ili 80%. Stopa izvršenja budžeta u 15 opštine je bila ispod 70%, a opštine sa naj slabom performansom su bile: Opština Leposavić 0.3%, Zubin Potok 2%, Zvečane 9%, Dečane 38%, Mamuša 40%, Dragaš 48% i Mališevo 52%.

Najizazovnija pitanja u ovoj oblasti su: nedostaci u procesu planiranja prihoda, proces usklađivanja sa Trezorom, kašnjenja u registraciji prihoda na sistemu, registracija u neadekvatnim ekonomskim kodovima, u 24 slučajeva prijavljeno je da Opštine nisu uspele da vrše potvrđivanje 1/3 imovine za efekat poreza na imovinu, kao i proces davanja na korišćenje javne imovine je praćen sa pravnim nedostacima.

Spoljno i unutrašnje zaduživanje

Kao izvor finansiranja budžetskih potreba, Vlada je takođe primila spoljašnji i unutrašnji dug. Iznos zaduživanja tokom 2017 godine bio je 211.934.000€, od čega su 116.633.000€ spoljni dugovi i 95.301.000€ unutrašnji dugovi. Svrha zaduživanja je pokrivanje budžetskih deficita i finansijskih kapitalnih projekata.

Prema završnom budžetu, planirani iznos zaduživanja bio je 221.000.000€, dok je realizovano 211.934.000€ ili 96%. U poređenju sa prethodne dve godine, pozajmljivanje je poraslo za 37% u odnosu na 2016 godinu, a 27% u odnosu na 2015 godinu.

U narednim odeljcima izveštaja, ovaj odeljak će biti detaljnije razrađen.

Namenjeni grantovi donatora

Namenjeni Grantovi Donatora su sredstva koja treba koristiti u skladu sa uslovima sporazuma između Vlade i donatora. Ovi fondovi se planiraju sa godišnjim budžetom i deo su ukupnih budžetskih prihoda za finansiranje različitih projekata. U ovoj kategoriji ne ulaze plaćanja od trećih lica.

Iznos grantova prema završnom budžetu bio je 11.700.000€, dok je potrošeno 8.312.000€ ili 71%. Približno isti iznos (8.735.000€) realizovan je i u 2016 godini, dok je u 2015 godini iznos potrošenih grantova bio je 13.310.000€ ili 60% više nego u 2017 godini. Ne blagovremeno i efikasno korišćenje ovih fondova povećava rizik da će u budućem ovi grantovi budu smanjeni.

Ostala primanja

Iznos primanja od 21,547,000€ sastoji se od: Prihodi KAP 6,112,000€, Prihodi od Službe Vazdušne Navigacije 3,279,000€, Vraćanje kredita od strane KEK 9,350,000€, Fond raznih depozita 2,481,000€, i Jednokratnog finansiranja KAP 326,000€.

2.1.2 Realizacija budžetskih prihoda - struktura prihoda

Direktni i indirektni poreski prihodi

Direktni i indirektni prihodi od poreza imaju kritičan značaj za državne kase i predstavljaju 80% ukupnog prihoda budžeta. Ovi poreski prihodi ostvaruju se preko Carine Kosova (CK) i Poreske Administracije Kosova (PAK). Ove dve agencije su 2017 godini pokazale dobru performansu u smislu ispunjenja plana za realizaciju prihoda.

U 2017 godini prihodi od direktnih i indirektnih poreza planirani su u iznosu od 1,542,839,000€, dok su realizovani u iznosu od 1,553,270,000€, uz prekoračenje plana za 10,431,000€. Ovaj rezultat je doprineo povećanju troškova i javne potrošnje, povećao uvoz u cilju povećanja ekonomske aktivnosti u zemlji, ali i zbog boljeg carinskog nadgledanja, uticaja novih mera na poboljšanje životne sredine olakšavanje uvoza u proizvodnom sektoru, planovi za suzbijanje poreznog jaza i neformalne ekonomije, mere za unapređenje efikasnosti prikupljanja prihoda od agencija za naplatu putem pojednostavljivanja poreskog i carinskog sistema. Ove su doprinele podizanju nivoa prihoda nad aktuelnim predviđanjima.

Prevazilaženje plana realizacije prihoda je indikacija da se bavimo pouzdanom i realnom prognozom srednjoročnih projekcija budžetskih prihoda, a povećana briga da je planiranje prihoda na prihvatljivom nivou i u skladu sa najboljim praksama.

Ne poreski prihodi

Ne poreski prihodi prikupljaju se od strane subjekata centralne i lokalne samouprave. Ukupan iznos ne-poreskih prihoda prikupljenih tokom 2017 godine bio je 185.881.000€. Od tih, 103,445,000€ je iznos prikupljen od strane Centralne Uprave, 43,348,000€ od Lokalne Uprave, 30,570,000€ prikupljeno je od Mineralne Rente i 8,519,000€ od Koncesionari taksi.

2.1.3 Analiza troškova prema ekonomskim kategorijama

Ukupni troškovi za 2017 godinu planirani prema završnom budžetu su 1,941,511,000€, dok je stopa izvršenja bila 1,836,805,000€ ili 94,6% od planiranog iznosa. Procenat troškova bio je isti kao prošle godine, ali u nominalnoj vrednosti, troškovi 2017 su za 73.000.000€ veći nego u 2016 godini i 222.000.000€ veći nego u 2015 godini.

Prema Zakonu o budžetu br. 05 / L-125 o Budžetu Republike Kosova, planirani su troškovi u iznosu od 2,001,000,000€, dok su revizijom budžetskog zakona troškovi skraćeni za 191.000.000€. Ovo skraćenje se dogodilo zbog:

- Neuspehu realizacije jednokratnih prihoda od strane KAP-a u iznosu od 87,000,000€ kao posledica ne odobravanja Zakona o KAP-u; i
- Smanjenje prijema od zaduživanja u iznosu od 140,000,000€ zbog neadekvatne performanse u upravljanju projektima finansiranih od zaduživanja. Ovo je zbog činjenice da povlačenje predviđenih fondova sa relevantnim sporazumima od strane budžetskih organizacija za implementaciju projekata.

Budžetska kretanja za ekonomske kategorije između Zakona o budžetu i revidiranog budžeta odražavani na sledeći način:

- Troškovi za plate i dnevnice od vrednosti 572,000,000€ pregledom su smanjeni na 566,000,000€ ili za 6,000,000€;
- Troškovi za robe i usluge uključujući komunalije od 225,000,000€, pregledom su povećani na 245,000,000€ ili za 20,000,000€;
- Troškovi za subvencije i transfere od 473,000,000€, pregledom su povećani na 495,000,000€ ili za 22,000,000€;
- Troškovi za kapitalne investicije, od 722,000,000€, pregledom su smanjeni na 501,000,000€ ili za 221,000,000€; i
- Finansiranje rezerva od 9,000,000€ pregledom su smanjeni na 3,000,000€ ili za 6,000,000€.

Tabela ispod pokazuje trend troškova u poslednje tri godine prema ekonomskim kategorijama.

Tabela 3 - Izveštaj o Budžetu i Troškovima prema kategorijama

Troškovi	Završni budžet	Izvršenje 2017	Izvršenje 2016	Izvršenje 2015
Plate i dodaci	559,115,000	550,749,000	544,831,000	526,311,000
Robe i usluge	231,259,000	204,161,000	183,050,000	185,921,000
Komunalije	27,033,000	24,158,000	23,362,000	24,166,000
Subvencije i Transferi	514,446,000	508,316,000	475,103,000	422,099,000
Kapitalne investicije	524,609,000	471,098,000	449,147,000	406,832,000
Ostale isplate ⁹	85,049,000	78,322,000	87,751,000	49,008,000
Ukupno:	1,941,511,000	1,836,804,000	1,763,242,000	1,614,337,000

Za razliku od prethodnih godina, vidi se da je najniža stopa izvršenja budžeta je u kapitalnim investicijama, obeležio značajan rast od 86% koliko je bio u 2016, na 90% u 2017 godinu. I u drugim kategorijama, bilo je višak budžeta, koji iz raznih razloga nisu koristili budžetske organizacije. N.p. kod Robe i Usluge nisu potrošene 27 miliona, Plate i dodaci preko 8 miliona, Subvencije i Transferi preko 6 miliona, itd. U poređenju sa prethodnom godinom, budžet je potrošen u istom nominalnom procentu (94,6%).

Analiza budžetskih troškova prema ekonomskim kategorijama rezultirala sa sledećim podacima:

Troškovi za Plate i Dodaci - U strukturi ukupnih budžetskih troškova učestvuju sa 30% i predstavlja kategoriju sa najvećim procentom troškova. Fond bruto plata je porastao oko 6 miliona,

⁹ Ovaj iznos uključuje Povraćaj duga (77.308.000), Povraćaj od Fonda depozita (1.014.000), isplate članarine u IFN-u, Rezerve (74.804) i neke ostale male iznose.

ili 1% u odnosu na 2016 godini. Ovo povećanje je više zbog povećanog broja zaposlenih u javnom sektoru tokom 2017 godine.

Robe i Usluge - Za snabdevanje robom i uslugama potrošeno je preko 204 miliona ili 11% ukupnog budžeta. Rast troškova u ovoj kategoriji u odnosu na prošlu godinu bio je nešto više od 24 miliona ili više od 13%. Ovo povećanje je zbog povećanja zahteva budžetskih organizacija za povećanje fondova za održavanje kapitalnih projekata.

Subvencije i Transferi- U totalu opštih troškova učestvuju sa oko 28%. U poslednje tri godine došlo je do naglog povećanja ovih troškova. U odnosu na 2016 godinu, rast je 33 miliona ili 7%, dok su u odnosu na 2015 subvencije porasle za 86 miliona ili 20%.

Kapitalne investicije - Predstavljaju ukupan iznos budžetskih fondova za finansiranje infrastrukturnih projekata u oblasti obrazovanja, zdravstva i drugih javnih usluga. U ukupnoj potrošnji državnog budžeta za 2017 godinu, kapitalne investicije učestvuju sa 25,6%. Gledano u procentima, bio je isti nivo troškova sa 2016 godinom. Završni budžet za ovu kategoriju iznosio je 524.609.000€, dok su tekući troškovi 471.098.000€ ili 90% iznosa ukupnog budžeta. U poređenju sa prethodnom godinom, postoji poboljšanje u performansu troškova, koja je u 2016 godini bila 86%.

Imajući u vidu dugotrajne procedure nabavki i žalbe operatora u TRN i drugim telima, vidi se da efikasnost u potrošnji fondova u ovoj kategoriji dostigla je zavidnu vrednost, čak i rekord u odnosu na prethodne godine.

2.1.4 Realizacija budžetskih troškova - struktura troškova

Plate i Dnevnice

Budžet za 2017 godinu bio je 559,115,000€, dok troškovi bili 550.749.000€ ili 99% budžeta. U poređenju sa 2016 godinom, troškovi za plate i dnevnice porasli su za 5.918.000€ ili 1%, što je rezultat povećanja broja zaposlenih za 323 u 2017 godini u odnosu na 2016 godinu, kao i obračun radnog iskustva za zaposlene u javnom sektoru.

Troškovi za plate i dnevnice iz sopstvenih prihoda su za oba nivoa vlasti iznosili 4.723.189€ ili 57% od ukupno 8.289.976€. Opštine koje nisu trošile fondove za plate iz SP bile su: Gnjilane, Kačanik, Kamenica i Junik, dok je iz centralne vlade Sudski Savet Kosova potrošio 10%, Ministarstvo pravde 23%, i Ministarstvo Kulture, Omladine i Sporta 35%.

Robe i Usluge

Budžet za 2017 godinu bio je 231.258.730€, dok su troškovi bili 204.161.930 € ili 88%, u odnosu na 2016 godinu veći za 21.111.000€ ili 11.5%. Najznačajnije povećanje troškova bilo je u drugim ugovornim službama u iznosu od 8.559.000€ ili 29%, medicinskim snabdevanjima 4.745.000€ ili 18%, kancelarijskim materijalima 1.745.000€ ili 25%, gorivo za automobile 1.831.000€ ili 27%, putni troškovi u inostranstvu zemlju u iznosu od 1.147.000€ ili 32% i povećanje u ostalim kategorijama u iznosu od 3.084.000€.

Subvencije i Transferi

Za 2017 godinu, budžet je bio 514,446,122€ a troškovi su bili 508,316,446€ ili 99% budžeta. U poređenju sa 2016 godinom, troškovi su veći za 33.213.446€ ili 7%. Ovo povećanje troškova u odnosu na 2016 godinu je rezultat povećanja subvencija za javne subjekte, penzija za ratne veterane i penzije na doprinosnoj osnovi.

Kapitalne Investicije

Budžet za 2017 godinu iznosio je 524.609.089€, a troškovi su iznosili 471.478.195€ ili 90% budžeta, u odnosu na 2016 godinu, troškovi su veći za 21.951.000 € ili 5%. Ovo povećanje troškova se desilo za izgradnju auto-puteva, lokalnih puteva, obrazovnih objekata, sportskih objekata, kulturnih objekata i za kupovinu druge opreme.

Sistematski nedostaci utvrđeni u pojedinačnim izveštajima revizije BO-a vezanih za kapitalne investicije su:

- Niska stopa izvršenja budžeta u nekim budžetskim organizacijama;
- Budžet namenjen za ovu kategoriju koristi se za isplatu troškova koji se ne odnose na kapitalne investicije, nego na druge ekonomske kategorije (plate i dnevnice, roba i usluge, subvencije);
- Slabosti u planiranju potreba / projekata od strane zahtevnih jedinica;
- Nepravilnosti u toku obavljanja aktivnosti nabavke;
- Kašnjenja u obavezivanju fondova za pokretanje procesa nabavki i blagovremene registracije transakcija u ISFUK-u;
- Ulazak u ugovorne obaveze bez obezbeđivanja investicionih fondova;
- Slabo upravljanje ugovorima i kašnjenja u implementaciji projekata;
- Kašnjenja u plaćanjima i plaćanje putem izvršnih procedura, sudova i Trezora; i
- Sertifikaciju isplata za neobrađene poslove i neprihvaćene isporuke.

2.2 Pregled imovina na gotovom novcu i bilans fondova

Bilans gotovog novca na kraju godine uključuje neiskorišćene iznose fondova od: donatorskih grantova, sopstvenih prihoda opština i drugih BO-a neiskorištenih tokom 2017 godine i prenošenih u 2018 godini, Razvojni fond u poverenju, Namenski prihodi i Ostali prihodi u poverenju (uglavnom različite vrste depozita) i Ne rasuti fondovi.

Vlada upravlja sredstvima koristeći Jedinostveni Račun Trezora (JRT). Većina računa održavaju se u Centralnoj Banci Kosova (CBK). Ukupan iznos gotovog novca u budžetskom računu Republike Kosova u 31 decembra 2017 godine bio je 357.760.000 evra.

U nastavku su detaljno prikazani podaci.

Tabela 4 - Pregled gotovog novca i bilans fondova

Bankarski računi Državnog Budžeta	Godina 2017	Godina 2016	Godina 2015
Centralna Banka Kosova	339,906,000	257,393,000	248,780,000
Razvojni Fond poverenja	5,047,000	4,125,000	3,962,000
Novac na tranzit	10,179,000	7,371,000	2,177,000
Novac u računima Diplomatskih Misija	1,045,000	929,000	535,000
Gotov novac (blagajna)	1,583,000	1,385,000	1,084,000
Ukupno:	357,760,000	271,203,000	256,538,000
Bilans fondova	Godina 2017	Godina 2016	Godina 2015
A. Ukupno definisani fondovi	65,563,000	58,444,000	54,052,000
Definisani grantovi donatora	6,837,000	7,280,000	10,160,000
Sopstveni prihodi preneseni u 2018 godini	32,880,000	27,156,000	21,787,000
Razvojni fond u poverenju	10,321,000	10,058,000	8,541,000
Namenjeni prihodi	803,000	841,000	856,000
Ostali prihodi	14,722,000	13,109,000	12,708,000
B. Ne raspoređeni fondovi	292,196,000	212,759,000	202,487,000
Ukupno fondovi (A+B)	357,760,000	271,203,000	256,538,000

Bilans tekućih računa u CBK je značajno povećan u odnosu na prethodne dve godine. Gotov novac na kraju 2017 povećan za 86,555,00€ u poređenju sa stanjem 2016 godine. Ovo povećanje je rezultat povećanja neutrošenih fondova unutrašnjeg zaduživanja.

Iz tabele se može videti da se transfer prihoda sopstvenih izvora kao nepotrošenih prihoda povećava, a preneti fondovi iz 2017 godine su za 21% veća u odnosu na iznose prenete od 2016 godine i 51% veće od onih od 2015 godine. Da imali bi što više fondova za budućnost, budžetske organizacije kao primarni izvor troškova uvek koriste Opšti Grant Vlade.

Prilikom analitičkih pregleda finansijskih izveštaja, nismo našli neku neusaglašenost između podataka prikazanih u gornjoj tabeli sa podacima u Glavnoj knjizi trezora i Bankovnih računa. Oko 95% gotovog novca nalazi se na Glavnom Računu Budžeta Republike Kosova u Centralnoj Banci Kosova.

2.2.1 Gotov novac i novac u tranzitu

Novac u tranzitu je novac koji je primljen preko komercijalnih banaka kao prihod od 2017 godine, ali da dana 31.12.2017 nisu bile transferisane na račun Trezora u CBK. Iznos novca u tranzitu na kraju godine je bio 10.179.000€¹⁰, što je u odnosu na 2016 godinu povećana za 2,808,000€.

Računi diplomatskih misija su računi otvoreni u komercijalnim bankama u zemljama u kojima Vlada Republike Kosovo ima diplomatske misije i koja se drže u cilju pružanja bankarskih usluga Ambasadama i Konzulatima u ovim zemljama. Stanje fondova na ovim računima za 2017 godinu bilo je 1,045,000€. U odnosu na 2016 godinu, imamo povećanje u iznosu od 116,000€ ili 12%.

Gotov novac na blagajnu je iznos sitnog novca koja se drži od strane budžetskih organizacija koje nisu potrošene niti deponovane na glavnom računu u CBK do 31.12.2017. U odnosu na 2016 godinu, imamo povećanje u iznosu od 198,000€ ili 14%.

¹⁰ Od iznosa novca u tranzitu 10.179.000€ realizovani su prihodi koji su na kraju godine ostali na računima komercijalnih banaka u ime Carine i Poreske Administracije Kosova u iznosu od 8.810.245€, dok je vrednost 1.368.755€ ostale institucije.

2.3 Izjava o granici budžetskog deficita

Shodno članu 22.A.1 Zakona br. 04 / L-194 o izmeni i dopuni Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO) br. 03 / L-048 određuje se: "Nijedan Zakon o budžetskim izdvajanjima ne treba uključiti opšti deficit koji prelazi procenjenog 2% bruto domaćeg proizvoda (BDP)".

Pregledali smo procese MF-a u sprovođenju zahteva ovog zakona u pogledu granica budžetskog deficita koji nam omogućavaju da damo izjavu o poštovanju granice deficita, zakonskih zahteva. Naša procena je naglasila da su kontrole prilikom pripreme budžeta za 2017 godinu, u odnosu na obračune deficita, primenjene u okviru definisanog okvira.

Zakon br. 05/L-125 o budžetu Republike Kosova za 2017 usvojen je od strane Skupštine Republike Kosova sa budžetskim deficitom od 1,5% BDP-a, dok je tekući deficit krajem 2017 godine iznosio 0,8%. Projekcija GDP prema budžetskim projekcijama za 2017 godinu iznosila je 6,410,000,000, sa pregledom budžeta od 6.380.000.000, i prema završnom budžetu je bio 6,257,000,000.

Član 7 Zakona br. 05 / L-063 o izmeni i dopuni Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO) br. 03 / L-048 predviđa da: "Za potrebe usaglašavanja sa granicom deficita iz stava 1. ovog člana, potrošnja za kapitalne projekte finansiranih od nadnacionalnih finansijskih institucija, Evropska Unija ili njene institucije, strane vlade ili njihove agencije za razvoj, neće se uzeti u obzir". Prema tome, u ukupnim troškovima isključenim iz fiskalnog pravila uključeni su troškovi prenetih sopstvenih prihoda u iznosu od 17,534,000 evra, troškovi Agencije za Privatizaciju i avio-navigaciju od 9,428,000 evra, povratak ranije datih vladinih kredita 9,350,000 evra i plaćanja od spoljnih donatora od 8,655,000 evra.

Finansiranje budžetskih deficita, prema fiskalnim pravilima, se obavlja od fondova zaduživanja. Vlada je poštovala gore navedene zahteve i za iste namene je ušla u domaće pozajmljivanje od 95.301.000 evra ili 1.5% projektovanog BDP-a. Ovaj iznos je planiran da pokrije troškove koji su bili veći od planiranih prihoda. Sadašnji deficit na kraju godine iznosio je 48.657.000 evra ili oko 0,8% BDP-a.

Naš zaključak je da je Vlada u potpunosti sprovela zakonske uslove vezane za budžetski deficit i bila je vrlo pažljiva u planiranju budžeta, što se tiče ove komponente.

Granica budžetskog deficita u odnosu na 2016 godinu, nominalno, ali i procentualno, skoro je ista. Deficit po početnom budžetu iznosio je 1,6%, dok je tekući na kraju 2016 godine bio 0,9%. Što se tiče obelodanjivanja podataka u tabeli budžetskog deficita za 2017, nismo identifikovali nikakve razlike u prezentaciji Prihoda ili Troškova.

Analiza budžetskog deficita

Budžetski deficit predstavlja razliku između prihoda i troškova, odnosno iznosa troškova koji premašuju iznos ukupnog budžetskog prihoda. Početni budžet je predviđen sa deficitom od 96,468,000€ (1,5%), nakon ispravke budžeta na 95,553,000€, dok je završni budžet rezultirao na 48,657,000€ ili 0,8% BDP-a.

Tabela 5 - Obračun početnog i završnog deficita za 2017 godinu

Red. Br.	Budžetski Prihodi/Troškovi	Planirani deficit	Tekući Deficit
A	Prijemi/Celokupni prihodi (1 do 4)	1.700,248,000	1.681,568,000
1.	Direktni porezi	251,128,000	238,034,000
2.	Indirektni porezi	1.292,145,000	1.315,236,000
3.	Poreska otplata	(44,325,000)	(57,583,000)
4.	Ne poreski prihodi	201,300,000	185,881,000
B	Plaćanja/Opšti troškovi (5 do 17)	1.797,638,000	1.730,226,000
5.	Troškovi plata	572,000,000	550,749,000
6.	Troškovi za robe i usluge	198,000,000	204,161,000
7.	Troškovi komunalije	26,698,000	24,159,000
8.	Troškovi Subvencija/Transfera	473,000,000	508,316,000
9.	Troškovi za kapitalne investicije	726,000,000	471,098,000
10.	Rezerva	4,940,000	0,00
11.	Troškovi kamate	23,000,000	16,710,000
12.	Otplata kredita od KEK	(11,000,000)	(9,350,000) ¹¹
13.	Plaćanja od prenesenih sopstvenih prihoda iz 2016	0,000	(17,534,000)
14.	Plaćanja od spoljnih donacija	(12,000,000)	(8,655,000)
15.	Troškovi KAP-a i Vazdušne Navigacije	(11,000,000)	(9,428,000)
16.	Klauzula investicija	(105,000,000)	0,00
17.	Jednokratni prihod KAP-a	(87,000,000)	0,00
C	Deficit (A minus B)	(97,390,000)	(48,657,000)

¹¹ Iznosi u zagradama sa rednim brojevima od 12 do 17 predstavljaju negativne vrednosti ili iznose koji smanjuju ukupnu vrednost.

Iz izračunavanja prihoda isključeni su sledeći prijemi:

- 1) Namenski prihodi od KAP-a i Vazdušne Navigacije (9,428,000) pošto su ovi prihodi prema odgovarajućem zakonu stvaraju se kao rezultat prodaje javne imovine, što znači da ne predstavljaju porast neto vrednosti, već promenu oblika imovine (od fiksne do tečne);
- 2) Određeni grantovi donatora, kao primanja, registruju se u opštim računima Vlade za statističke svrhe, ali ne povećavaju neto vrednost javnih imovina (za razliku od direktnih budžetskih grantova koji finansiraju budžetske troškove). Troškove ovih donacija određuju se od strane donatora, a ne od Kosovskog zakonodavstva;
- 3) Primanja iz spoljnog i unutrašnjeg zaduživanja prema VFS MMF-a se ne smatraju poreskim primanjima niti ne-poreskim primanjima. Zaduživanje ne povećava neto vrednost, jer rast gotovine iz ovih transakcija prati se povećanjem obaveza. Kao rezultat toga, zaduživanje se ne računa kao budžetski prihod, nego kao transakcija za finansiranje deficita;
- 4) Primanja iz depozitnog fonda ne obračunavaju se kao budžetski prihodi jer ne predstavljaju porast neto vrednosti, već samo prihvaćenu vrednost koja do rešavanja sudskih sporova ne može se izračunati kao vanredni prihod;
- 5) Primanja iz jednokratnog finansiranja KAP-a iz perspektive javnog sektora nisu klasifikovana kao budžetski prihodi, jer predstavljaju promenu vrste imovine od društvenog preduzeća u gotov novac. Shodno tome, i klasificira se samo kao stavka finansiranja.
- 6) Otplata zaduživanja od JP se računa kao negativan trošak ili kao stavka koja smanjuje total troškova. To jer je aktivnost zaduživanja jeste finansijska aktivnost, ali da bi obezbedio fiskalnu disciplinu. Ovi krediti odobreni JP-a u prošlosti su klasifikovani kao troškovi. Iz tog razloga, za obračun deficita uzeta je u obzir otplata pozajmica JP-a, ali ne kao ulaz, već kao stavka koja smanjuje vrednost troškova.

3 Analiza objašnjavajućih beleški

Vlada i BO imaju pod kontrolom i upravljaju javnim fondovima, i koriste ove resurse kako bi postigli ciljeve realizacije usluga. Međutim, Vlada bi trebalo da vodi evidencije i da ima detaljne informacije o javnim fondovima kojima upravlja.

OMSRJS snažno podstiče da se održavamo obelodanjivanju dodatnih informacija, tamo gde je to potrebno, kako bi se povećala transparentnost i finansijska odgovornost. Obelodanjivanje odgovarajućih informacija u GFI u vezi sa opštim aktivnostima Vlade može povećati transparentnost finansijskog izveštavanja i pružiti mogućnosti za bolje razumijevane odnosa između vladinih aktivnosti i zainteresovanih strana.

Sadržaj obelodanjivanja ili aneksa u GFI bi trebao biti jasan i pružiti dovoljne i kvalitativne informacije za sve stavke izveštaja kako bi korisnici GFI-a bolje razumeju polja izveštavanja, odnosno godišnji trend budžeta i razloge za promene.

Uopšte, GFI sadrže brojna obelodanjivanja koja pružaju detaljne informacije o sadržaju podataka u tri glavne izveštaje. Ali mi mislimo da nije dovoljno samo analitičko prezentiranje cifara u ova tri izveštaja. Beleške objašnjenja treba udružiti kratkim rečima, posebno u delovima gde korisnici mogu teško razumeti promene. Štaviše, u pojedinim slučajevima nije data nikakva informacija o određenim kategorijama, kao što su kontingentne obaveze.

3.1 Konsolidacija podataka sa Pojedinačnih izveštaja sa Izveštajima Vlade

Revizija pojedinačnih izjava i konsolidacija podataka u finansijskim izveštajima Vlade ukazala je na niz neslaganja. To je zato što neki od BO nisu zabeležili i odslitali neke stavke u svojim finansijskim izveštajima, koji su uglavnom deo obelodanjivanja. Ministarstvo Finansija je konsolidovalo podatke kao što su prijavile pojedinačne organizacije. Smatramo da nedostaci u konsolidovanim podacima ne utiču na mišljenje revizije, jer se odnose na sledeća pitanja:

- U izveštaju obelodanjivanja u GFI, imovina je predstavljena u vrednosti od 8,080,424,903€, a prema pojedinačnim revizijama, kapitalna imovina iznad 1,000€ je rezultirala kao 8,091,860,939€. Postoji razlika od 11,436,036€. Ovom prilikom je imovina potcenjena za 12,335,550€¹² i precenjena za 899,514€¹³. U četiri Opštine¹⁴ kapitalna imovina nije bila upisana na ISFUK-u, i kao posledica toga nisu prikazane ni u konsolidovanim GFI-a;
- Imovina koja je prikazana ispod 1,000€ na izveštaju obelodanjivanja iznosi 75,132,992€, dok je prema pojedinačnim izveštajima revizije, ukupna vrednost imovine 41,884,003€, što čini razliku od 33,248,989€. U ovom slučaju imovina je precenjena za 32,521,122€ i potcenjena za 727,867€;

¹² MER, MZ, Opština Uroševac, Kačanik, Srbica i Štrpce

¹³ Opština Prizren, Podujevo i Obilić

¹⁴ Opštine: Zvečan, Zubin Potok, Leposavić i Mamuša

- Zalihe su na izveštaju obelodanjivanja u GFI/BRK iznosile 31,863,638€, dok prema pojedinačnim revizijama ovaj iznos rezultira sa 16,001,781€, sa razlikom ili precenjivanjem od 15,861,857€;
- Ne izmirene obaveze na nivou zemlje na izveštaju obelodanjivanja su prikazane u iznosu od 199,410,813€, dok je prema pojedinačnim izveštajima ukupna vrednost ne izmirenih obaveza 205,667,026€. Znači da postoji potcenjivanje obaveza za 6,256,213€;
- Računi potraživanja su prikazani u stanju od 538,682,245€, dok je prema pojedinačnim izveštajima revizije, ukupan iznos računa potraživanja iznosio 564,973,512€, što ukazuje na potcenjenje od 26,291,267€; i
- Na izveštaju obelodanjivanja nisu prikazane kontigentne obaveze. Njihova vrednost prema reviziji bila je 141,767,247€.

3.2 Osnova pripreme, računovodstvene politike i izveštavanje

Ministarstvo Finansija, u ime Vlade, priprema Godišnje finansijske izveštaje Budžeta Republike Kosova u skladu sa ZUJFO br. 03 / L-048, izmenjen i dopunjen Zakonom 03 / L-221, Zakonom 04 / L-116, Zakonom 04 / L-194, Zakonom 05 / L-063 i Zakonom br. 05 / L-007, kao i na osnovu MSRJS-a - Finansijsko izveštavanje na osnovu računovodstva gotovog novca.

Osnova računovodstva i izveštavanja Vlade je ZUJFO i MSRJS prema principu gotovog novca. Na tom osnovu, informacije predstavljene u ovim finansijskim izveštajima prikazuju prijeme i plaćanja gotovog novca i kretanje stanja novca.

Prema principu knjigovodstva gotovog novca, prijemi (prihodi) se priznaju kada se novac prebaci na račun Trezora, primljeni u komercijalnim bankama i čeka se da se prebace na račun Trezora, i novac prikupljen od strane službenika budžetskih organizacija koje čekaju da budu prebačene na račun Trezora u CBK.

Plaćanja (troškovi) se priznaju kada one izađu sa Jedinstvenog Računa Trezora, dok troškovi sitnog novca i avansi za službena putovanja priznaju u trenutku opravdanosti računa sitnog novca i službenog putovanja.

Upravljanje novcem je organizovano u obliku Jedinstvenog Računa Trezora. Jedinstveni Račun Trezora je sistem bankovnih računa koji se koriste za prikupljanje prihoda i realizaciju potrošnje, kojim upravlja i kontroliše Trezor u Ministarstvu Finansija.

Trezor je ovlašćen da izvrši i Plaćanje računa i zahteva za plaćanje u skladu sa članom 39.2 ZUJFO i sudskim i izvršnim odlukama iz člana 40 ZUJFO. Takva plaćanja su izvršena iz različitih kategorija iz fondova koji su bili raspoloživi, odnosno slobodni za otplatu obaveze u skladu sa zahtevima ZUJFO.

ZUJFO ima nekoliko dodatnih zahteva za prezentaciju ne finansijskih imovina i obaveza u beleškama finansijskih izveštaja, u skladu sa Delom 2 MSRJS-a na osnovu gotovog novca.

Aktive predstavljene u Aneksu 6 zasnivaju se na notama ISFUK-a i uključuju imovinu u vrednosti preko 1.000 evra u skladu sa Finansijskom uredbom 02/2013. Spisak ne finansijske imovine je prikazan u neto knjigovodstvenoj vrednosti nakon primene stope amortizacije prema ovom propisu.

Izveštaj sadrži obelodanjivanje informacija i za druge račune, koje su prikazane u aneksima:

(7) Imovina u vrednosti ispod 1,000 €; (8). Zalihe; (9). Potraživanja; (10). Obaveze; (14). Broj zaposlenih van platnog spiska; (15). Broj zaposlenih sa ugovorima za posebne usluge.

Transakcije između budžetskih organizacija, koje se zovu "Među departmanske transakcije", nisu konsolidovane u ovim finansijskim izveštajima kako bi se održala doslednost informacija prijavljenih sa pojedinačnim finansijskim izveštajima budžetskih organizacija.

Troškovi se kategorišu u skladu sa ekonomskom i funkcionalnom klasifikacijom Zakona o Budžetu, na osnovu finansijske statistike Vlade MMF-a (VFS), koji su verzija VFS-a 2014 godine na osnovu gotovog novca.

Plaćanja izvršenih od strane trećih lica se ne smatraju primanja ili plaćanja u gotovom novcu, već su koristi Vlade. Ove isplate su obelodanjene u odeljku *Plaćanja od strane trećih lica* Konsolidovanog izveštaja prijema i plaćanjima u gotovom novcu.

Gotov novac se sastoji od fondova koji se drže u Centralnoj Banci Kosova, komercijalnim bankama, kao i gotov novac u kasi BO-a i ekvivalenata gotovog novca.

Valuta izveštavanja je Evro (€), dok je obelodanjivanje državnog duga jeste i prema SPT (Specijalna Prava Tiraža), vidi Aneks 18.

GFI se ovlašćuju na dan potpisivanja izjave od strane Ministra Finansija i Generalnog Direktora Trezora.

3.3 Javni Dugovi i državne garancije

Opšti državni ili javni dugovi¹⁵ se sastoje od Inostranog Duga, Domaćeg Duga, ali za potrebe obračuna opšteg duga naspram GJD, u kategoriji dugovanja se smatraju i Državne Garancije. Kao izvor budžetskog finansiranja, ovo dugovanje se uzimaju u cilju pokrivanja budžetskih deficita i za potrebe finansiranja kapitalnih projekata. Kosovo je primila spoljne dugove od 2009 godine, a od 2012 godine zaduživanje se vrši i iz domaćih resursa.

Ukupan državni dug na kraju 2017 godine iznosio je 996,420,000€ (ne uključujući državne garancije). Tabela ispod pokazuje trend duga u poslednje tri godine.

Tabela 6 - Državni unutrašnji i spoljni dug

Opis	Godina 2017	Godina 2016	Godina 2015
Međunarodni dug	422,150,000	373,770,000	371,170,000
Unutrašnji dug	574,270,000	478,970,000	377,780,000
Ukupan Dug	996,420,000	852,740,000	748,950,000
Državne garancije	44,000,000	20,000,000	10,000,000
Ukupan Dug + Garancije	1,040,420,000	872,740,000	758,950,000
Ukupan Dug (% e BDP)	16.63%	14.58%	13.07%
BDP od ASK	6,257,000,000 ¹⁶	5,985,000,000	5,807,000,000

Podaci u tabeli pokazuju da je većina duga (57,6%) su od domaćeg zaduživanja, dok je spoljni dug učestvuje sa manjim procentom (42,4%). Kao što se vidi u poslednje tri godine, spoljni dug se povećao za 51 miliona, dok su domaći dugovi povećani za više od 196 miliona evra.

Državne garancije predstavljaju potencijalne obaveze i one postaje faktične dugove samo kada se javni subjekat ne uspe da plati garantovane ugovorene obaveze. U ovim slučajevima Vlada treba da plati obaveze za pružene garancije. U tabeli se vidi da je Vlada pružila garancije za 44 miliona evra (dve garancije od 10 miliona za godine 2015 i 2016, i u 2017 godini 24 miliona).

Od 996 miliona (ne računajući garancije), 857 miliona su dugovi u valutu evro i 139 miliona su Specijalna Prava Tiraža (sastoji se korpe valuta, EUR, USD, GPD, kineski Juan i japanski Jen).

Javni dug planiran za 2017 godinu imao je velike razlike između početnog planiranja, završnog budžeta i tekućeg zaduživanja na kraju godine. Početni budžet bio je 360.876.000€, Završni budžet 221.000.000€, dok je tekuće pozajmljivanje na kraju godine rezultiralo sa 211.934.000€.

¹⁵ NKR je u junu 2017 godine objavio poseban izveštaj o javnim dugovima.

¹⁶ Iznos BDP-a u 2017. godini donosi zakon za razmatranje budžeta 2017. godine, kao ASK ne objavljuje ove informacije do septembar 2018

Tabela ispod prikazuje pozajmice, svrhu zaduživanja i iznosa plaćanja.

Tabela 7 – Primanja i Plaćanja od pozajmice za 2017 godinu

Opis	Vrednost
Primanja od spoljnog zaduživanja i za pod zaduživanja	116,633,000
Primanja od unutrašnjeg zaduživanja	95,301,000
Ukupna primanja od zaduživanja	211,934,000
Plaćanje Duga i Kamate	77,308,000
Finansiranje budžetskog deficita ¹⁷	48,071,000
Rast gotovog novca/bankarskog bilansa na kraju godine	86,555,000
Ukupna isplata od zaduživanja	211,934,000

Spoljni dugovi

Na kraju 2017 godine, Međunarodni Dug je bio 422,150,000 evra, ili 42.4% ukupnog duga, a u odnosu na BPV, međunarodni dug je bio 6.75%.

¹⁷ Razlika budžetskog deficita od 586.000 evra finansirana je jednokratnim prihodima KAP-a od 326.000, a udeo od 260.000 iz drugih izvora.

Tabela 8 - Spoljni dug prema kreditorima

Kreditor	Ratifikovani dug	Povučeni dug	Ne povučeni dug	Ne vraćeni dug ¹⁸	Vraćeni dugovi
	(A)	(B)	(C=A-B)	(D=B-E)	(E)
IBRD	381,208,966	381,208,966	-	158,316,231	222,892,735
IDA	111,328,132	41,118,100	70,210,033	41,118,100	-
MMF	287,379,141	287,379,141	-	160,773,960	119,840,038
KfW	71,000,000	67,815,835	3,184,165	54,806,966	13,008,869
UniCredit	7,041,000	7,041,000	-	7,041,000	-
FOZHN, BIZH, SFZH	45,617,680	102,500	45,515,180	95,901	-
EBRD	68,900,000	-	68,900,000	-	-
EIB	42,000,000	-	42,000,000	-	-
NATIXIS Francuska	66,000,000	-	66,000,000	-	-
Spoljni dug	1,080,474,920	784,665,542	295,809,378	422,152,157	355,741,643

Spoljni dug se dobija preko bankovnih kredita od spoljnih finansijskih institucija, gde su do sada najveći kreditori bili BNRZH i MMF sa oko 670 miliona, dok je unutrašnji dug stvoren prodajom hartija od vrednosti od strane Vlade, u obliku Trezorskih bonova (do 1 godine) i obveznica (2 do 7 godina). Kao kupci hartija od vrednosti bile su uglavnom komercijalne banke i penzijski Trust, ali u malim iznosima, i druga fizička i pravna lica.

Unutrašnji dugovi

Stvaranje unutrašnjih dugova počeo od 2012 godine, i do kraja 2017 godine, povećan je na 574,271,578 evra ili 9.18% BDP-a. Izdata vrednost tokom 2017 godine služila je za re finansiranje instrumenata koji se maturiraju u 2017 u iznosu od 310 miliona i novih planiranih instrumenata Zakonom o budžetu u iznosu do 95,300,000 evra.

¹⁸ Razlika kod ne vraćenog duga varira u zavisnosti od kursa na dan izveštavanja, za kredite koje su u valutama ne - Evro.

Tabela 9 - Unutrašnji dugovi u poslednje tri godine

Unutrašnji dug (neto)	Viti 2017	Viti 2016	Viti 2015
Nove emisije	95,300,000	101,190,000	121,260,000
Zalihe unutrašnjeg duga	574,270,000	478,970,000	377,780,000
Unutrašnji dug (% BDP-a)	9.18%	8.00%	6.51%
BDP	6.257,000,000	5.985,000,000	5.807,000,000

Vraćanje unutrašnjih i spoljnih dugova

Od spoljnog duga ratifikovanog od 2009 do 2017 godine u iznosu od 1.080 miliona evra, država je podigla 785 miliona evra, uključujući Konsolidovanog kredita C iz bivše Jugoslavije, kao deo državnog duga Kosova, od kojih do kraja 2017 godine vratila 356 miliona. Najveći deo otplate kredita je izvršen za Konsolidovani kredit C u iznosu od 223 miliona ili 63% od povratne vrednosti, gde je deo od 123,7 miliona evra¹⁹, preplaćena u 2009 godini.

Tabela u nastavku prikazuje podatke o vraćanju domaćeg i spoljnog duga, uključujući vraćanje glavnice, troškova kamate, naknade za obavezivanje i ostale tarife kao deo duga.

Tabela 10 - Usluge spoljnog i unutrašnjeg duga za period 2009 -2017

Vraćanje duga	Glavnica	Plaćena kamata	Tarife obavezivanja	Ostale tarife	Ukupno isplate
Spoljni dug	232,030,000	79,320,000	890,000	2,140,000	314,380,000
Unutrašnji dug	-	24,430,000	-	-	24,430,000
Ukupno:	232,030,000	103,750,000	890,000	2,140,000	338,810,000

Iz gore navedenih podataka može se videti da se od iznosa glavnice, vraćeno 232,030,000. Kada se tu dodaje preplaćen iznos za Konsolidovani kredit bivšoj Jugoslaviji od 124 miliona, ispostavlja se da je ukupan vrednost vraćenih kredita 356 miliona.

U skladu sa međunarodnim finansijskim ugovorima, za period 2009-2017, u ime hartije od vrednosti (kupone obveznica i popusta) i kamate na međunarodne kredite, uplaćeno je oko 104 miliona, u ime tarife posvećenosti 890.000 evra i u ime drugih tarifa (taksi upravljanja, jednokratne tarife itd.) je isplaćeno preko 2,1 miliona.

¹⁹ Deo od 123.71 miliona je preplaćen od strane donatora; SAD 84.12 miliona i Evropska Komisija 5 miliona, kao i ostali deo sa budžeta Republike Kosovo 34.59 miliona.

Državne garancije

Za potrebe merenja ukupnog duga i da se utvrdi granica takvog duga, Državne i Opštinske garancije tretiraju se kao dug. Krajem 2017 vrednost državne garancije je bila 44 miliona evra.

Prva državna garancija izdata je u 2014 na više od 10 miliona kreditne linije Fonda za osiguranje depozita. Druga je emitovana u 2016 godini u iznosu od 10 miliona evra da garantuje Javnom Preduzeću

Gradskog Saobraćaja Prištine za nabavku 51 novih autobusa, dok je emisija za poslednje garancija bila u 2017 godini, u iznosu od 24 miliona evra za drugu kreditnu liniju Fonda za Osiguranje Depozita Kosova.

Zaključci revizije

Fondovi zaduživanje se ne koriste efikasno i efektivno. Aranžmani za zaduživanje su se desili mnogo pre nego što su stvoreni uslovi za korišćenje ovih fondova. U nedostatku odgovarajućih priprema za početak realizacije projekta, ne povučena vrednost ratifikovanih kredita do kraja 2017 godine iznosi 295.800.000€. Od šest kapitalnih projekata predviđenih za budžet za godine 2014-2017 u iznosu od 188,000,000€ potrošeno je 2.630.000€.

Potrošeni fondovi od 185,370,000€ se odnose na sledeće ne realizovane projekte:

- Projekat za poboljšanje puta M2 Miloševo - Mitrovica, gde je implementaciju projekta obavila Ministarstvo Infrastrukture;
- Projekat za unapređenje obrazovnog sistema na Kosovu, gde je izvršilac projekta Ministarstvo infrastrukture;
- Rehabilitacija Regionalnih Puteva, izvršilac projekta Ministarstvo infrastrukture;
- Projekat rehabilitacije železničke pruge 10, izvršilac projekta Ministarstvo infrastrukture i Infrakos;
- Projekat zdravstva, izvršilac projekta Ministarstvo Zdravstva; i
- Projekta na mere energetske efikasnosti u Opštinama, za izvršenje projekat su bile odgovorne opštine: Uroševac, Priština, Đakovica, Gnjilana.

Osim zastoja u implementaciji projekta, identifikovali smo i plaćanja u avansu koja su izvršena pre više od godinu dana, ali ekvivalent plaćanja još nije prihvaćen. Sporazum o kupovini aparata Angiografije potpisan je 29 oktobra 2015, i ratifikovan od strane Skupštine 4 avgusta 2016 u iznosu od 2.600.000 evra.

U novembru 2016 godine, za kupovinu ove opreme plaćen je avans od 2,110,000€, a zbog ne prilagođivanja prostora za postavljanje aparata u skladu sa propisanim standardima uređaj još nije bio doveden u Univerzitetski Klinički Centar Kosova (Kardiohirurška Klinika) od strane dobavljača. Prema analizi Ministarstva Zdravlja (MZ), u odsustvu ovog aparata koji se bavi tretiranjem kardioloških oboljenja, MZ otprilike plaća 5.000.000 evra godišnje za lečenje pacijenata u različitim bolnicama koje obavljaju iste usluge.

Preporuke za Vladu

- Vlada treba redovno razmatrati godišnje izveštaje o javnim dugovima Ministarstva finansija i na sveobuhvatan način diskutovati o potrebi za uzimanje dugova, rezultata i prepreka u tom procesu, kao i za jačanje mera vezanih za efikasnu i efektivnu upotrebu fondova zaduživanja.

Preporuke za Ministarstvo Finansija

- Na osnovu tromesečnih izveštaja Trezora, Ministarstvo Finansija treba da adresira sve identifikovane izazove od strane resornih Ministarstva u sprovođenju projekata koji se finansiraju od zaduživanja. U bilo kom trenutku i u svim slučajevima kad se smatra potrebnim, Vladi treba savetovati odgovarajuće mere za prevazilaženje teškoća; i
- MF treba da pruža jasne smernice za budžetske organizacije za uključanje planova kapitalnih investicija koji će se finansirati od zaduživanja. Usvajanje projekata treba uraditi samo ako su završile sve pripreme i obezbedile dovoljno i dokumentovano uverenje da će se realizacija projekata odvijati blagovremeno.

4 Imovine

Primarni cilj Vlade u oblasti upravljanja imovinom je da budžetske organizacije održavaju tačne podatke o imovini putem sistemskog održavanja registra imovine kao sastavni deo ISFUK-a u svrhu vrednovanja i izveštavanja o njihovoj vrednosti, i efikasnog procesa upravljanja imovinom.

Budžetske organizacije su dužne voditi evidenciju o imovini i kontinuirano vršiti rekonstrukciju u ISFUK prema Pravilniku MF br. 02/2013 o Upravljanju Državne imovine. Imovina javnih institucija u celini podeljena je na:

- Kapitalna imovina koja ima rok trajanja duže od jedne godine, ima finansijsku vrednost preko 1.000 evra, i
- Ne-kapitalna imovina sa rokom upotrebe više od jedne godine, ali sa finansijskom vrednošću manju od 1.000 evra. U oba slučaja, vlasništvo i kontrola nad koristima ostaje kod organizacije koja upravlja imovinom.

Imovina se upravlja kroz dva sistema: Računovodstvenog registra ISFUK-a kao integrisani sistem u okviru MF-a, gde se evidentiraju imovine vrednosti iznad 1.000 evra i aplikacije "E-imovina", koja je integrisani elektronski sistem unutar MJA, gde sve javne institucije treba da registruju, upravljaju i izveštavaju o njihovoj imovini ispod 1,000 €.

Budžetske organizacije su izveštavale različite vrednosti imovine u pojedinim GFI-a, brojke koje su kasnije konsolidovane u Izjavama Ministarstva Finansija. Prilikom revizije pojedinačnih izveštaja, primetili smo neslaganje između izveštavanih brojki i revidiranih vrednosti.

Glavni nalazi u vezi sa izveštavanju imovine su:

Imovine centralnih institucija - Neto vrednost kapitalnih imovina prezentiranih u GFI iznosi 2.370.301,102€, dok prema pojedinačnim revizijama njihova vrednost iznosi 2.378.338.918€. Postoji neslaganje u iznosu od 7,863,189€, odnosno potcenjivanje GFI-a Vlade u odnosu na stanje revizije.

Neto vrednost ne-kapitalnih imovina prezentiranih u GFI je 60,406,358€, dok prema revizijama je 28,880,236€. Neslaganje od 31,526,122€ je rezultat precenjivanja vrednosti prezentiranih u GFI.

Osim neefikasnog upravljanja i slabih kontrola, pitanja koja su se najčešće pojavila tokom revizije imovine u Centralnim Institucijama su:

- U četiri (4) institucija nedostaju unutrašnje procedure za upravljanje imovinom;
- U osam (8) institucija ne funkcionalizacija sistema e-imovina;
- U pet (5) institucija ne harmonizacija podataka između opšteg registra imovine i izveštaja o inventarisanju;
- U četiri (4) slučajeva nije izvršena kalkulacija amortizovanja imovine u sistemu e-imovina prema određenim normama;
- U pet (5) institucija nije izvršena inventarizacija; i

- U jednom slučaju nisu izveštavana u MF imovine ispod 1000€.

Imovine opština – Neto vrednost kapitalnih imovina prezentiranih u GFI iznosi 5,710,123,801€, dok prema revizijama je 5,713,696,648€. Neslaganje između GFI i vrednosti prema reviziji je 3,572,847€, i kao rezultat toga, GFI su potcenjena.

Neto vrednost ne-kapitalnih imovina prezentiranih u GFI je 14,726,634€, dok prema reviziji, njihova vrednost je 13,998,767€. Postoji neslaganje od 727,867€ što predstavlja precenjivanje imovine prema GFI.

I u 2017 godini opštine nisu uspele da okončaju proces registracije imovine.

Drugi nalazi u oblasti imovine u opštinama su:

- Opština Mamuša i Leposavić nisu prezentirale nijednu vrednost za imovine;
- Opština Parteš nije izveštavala o imovine ispod 1.000€;
- Opštine Uroševac, Zvečane, Novo Brdo, Zubin Potok i Klokot izveštavale o imovinu ispod 1.000€ sa nula vrednošću;
- U dvadesetpet (25) opština nisu upisale imovine kupljene tokom tekuće godine;
- U jedanaest (11) opština, ne funkcionalizacija sistema e-imovina;
- U sedam (7) opština, ne harmonizacija podataka između opšteg registra imovine i izveštaja o inventarizaciju; i
- U sedam (7) opština, nedostatak evidencija i kašnjenja u popisu imovine.

Ostali identifikovani nedostaci su: fizičko prebrojavanje i vrednovanje imovine, ne završeni izveštaji o popisu imovine, neadekvatna kategorizacija imovine, amortizacija, otuđenje i nepravilna klasifikacija nedovršenih investicija. Budžetske organizacije takođe imaju neizvesnost u pogledu registracije i ažuriranja imovine po nultoj knjigovodstvenoj vrednosti.

Preporuke za Vladu

Vlada treba da analizira nedostatke u oblasti upravljanja imovinom, a posebno da osigura da se:

- Sve budžetske organizacije vode potpuni i tačni registri imovine, kao u finansijskom aspektu takođe i u kvantitativnom aspektu; i
- Sve budžetske organizacije uspostavljaju komisije za registraciju i vrednovanje imovine u skladu sa Pravilnikom MF br. 02/2013 o Upravljanju imovinom.

Preporuke za Ministarstvo Finansija

- Ministarstvo Finansija treba omogućiti nesmetan pristup registraciji i ažuriranja u računovodstvenom registru ISFUK;
- Obračun amortizacije sredstava vrši se u skladu sa normama utvrđenim propisom; i
- Definisati politike i kroz obučavanja obezbediti jasna uputstva o tome kako tretirati imovinu sa nultom knjigovodstvenom vrednošću;

5 Potraživanja

Potraživanja i njihovo stanje predstavljaju veoma važan element u ukupnom budžetskom aspektu, i kao takve postaju predmet pažnje svake godine. Za 2017 godinu ukupna deklarirana vrednost ovih računa u konsolidovanim finansijskim izveštajima za centralni i lokalni nivo iznosi 538.682.245€, dok prema revizijama ukupna vrednost ovih računa iznosi 564.973.512€. Potcenjena vrednost u izveštajima je 26,291,267€. Ova razlika je kao posledica slabih kontrola budžetskih organizacija u oblasti izveštavanja, pri čemu izveštavane evidencije u GFI ne poklapaju se sa faktičnom stanjem računa. U poređenju sa 2016, ovi računi su povećani za 22.692.194€ ili 4%.

Tabela 11 - Poređenje potraživanja u poslednje dve godine

Opis	Prema reviziji 2017	Prema GFI 2017	Prema GFI 2016
Centralni nivo	402,730,000	377,127,000	371,241,000
Lokalni nivo	162,243,000	161,554,000	144,748,000
Ukupno	564,973,000	538,681,000	515,989,000

Potraživanja centralnog nivoa

Prikazana vrednost u GFI 2017 iznosila 377,127,395€, koja tokom revizije potvrđena da bude potcenjivana za 25,602,881€, jer bi to trebalo da se predstavi u iznosu od 402,730,276€.

Najveći deo ove razlike proizilazi od izveštaja Nezavisne Komisije za Rudnike i Minerale gde je predstavljeno samo nenaplaćeno fakturisanje tekuće godine, a ne i stanje koja je prenesena iz prethodnih godina. Takođe, deo razlike nastao je iz greške u izveštajima Ministarstva Unutrašnjih Poslova, gde nisu obuhvaćena potraživanja od saobraćajnih kazni, odnosno ne naplaćene tikete do vrednosti od 60€.

Preko 90% potraživanja na centralnom nivou obuhvata potraživanja od Carine i PAK-a, odnosno od Ministarstva Finansija (364.472.000€). U poređenju sa prethodnom godinom, računi karakterišu trendom rasta od 2%.

Potraživanja lokalnog nivoa

Bilans potraživanja u 34 opštine²⁰ dostigne na 161,554,850€, ali ovaj iznos nije u skladu sa totalom iz pojedinačnih revidiranih izveštaja za 688,386€.

Prema reviziji, iznos koji treba biti prikazan kao saldo N/O na opštinskom nivou je 162.243.236€. Ova razlika je rezultat ručnog usklađivanja podataka praćenih slabom disciplinom izveštavanja i nadgledanja od relevantnih opštinskih direktorata. Neke korekcije koje su izvršile opštine,

²⁰Severna Mitrovica, Zvečan, Leposavić i Zubin Potok nisu prijavili potraživanja jer ne primenjuju porez na imovinu ili druge takse koje stvaraju potraživanja. Treba napomenuti da se porez na imovinu budžetira iz godine u godinu sakuplja iz ovih opština, ali u ovom pogledu još uvek nisu sprovedene konkretne mere.

obavljene nakon dostavljanja GFI-a na Trezoru, a samim tim nisu reflektovane ni u konsolidovanim finansijskim izveštajima.

Ova kategorija se dominira od poreza na imovinu, koji uključuje tekuće naknade, kao i kamate i kazne za neizvršenje prethodnih obaveza. Generisanje tačnih podataka o porezu na imovinu je bilo izazovno prilikom sastavljanja pojedinačnih finansijskih izveštaja. U aprilu 2018 godine, NKR je objavio izveštaj o efikasnosti sistema poreza na imovinu, gde je identifikovan značajan broj nepravilnosti.

Između ostalog, izveštavano je o neuspehu procesiranja plaćanja u sadašnjem sistemu, što ugrožava tačnost izveštavanja potraživanja. Dalje, i za veliki broj objekata koji su pod upravom Kosovske Agencije za Privatizaciju, nisu sprovedene obaveze godinama. Za razliku od poreza na imovinu, koji se upravlja uz primenu aplikacije 'ProTax', ostatak beleška potraživanja u potpunosti se održava ručno u aplikacionim programima MS Excel ili Access. To povećava rizik kontrole i neovlašćeno promenu podataka.

Trend rasta salda računa povezuje se mnogo sa izveštavanim slabostima u pogledu oblika obaveznog prikupljanja i kasnijih fakturisanja, kao i njihovom starošću. Opštine imaju deklarirana potraživanja koje datiraju iz 2002 godine, što dodatno komplikuje inkasiranje. U poređenju sa 2016 godinu, N/O je povećan za 12%.

Nedostatak kompletnih informacija o računima potraživanja rizikuje odgovarajuće budžetske projekcije, a loša naplata utiče na neizvršenje predviđenih projekata. Neefikasnost i nepostojanje politika za gonjenje dužnika stvara presedan za svesne dužnike, gde ne izvršavanje obaveza na vreme obično ne predstavlja kažnjivo delo.

Preporuke za Vladu

- Vlada bi trebala da tretira pitanje upravljanja ovih računa sa Carinom i Poreskom Upravom, jer nenaplaćeni dugovi iz ove dve agencije čine oko 65% ukupnih dugova građana i drugih pravnih subjekata.

6 Ne izmirene obaveze i one kontingentne

Iznos ne izmirenih obaveza na kraju 2017 godine je 199,410,813€, što je u poređenju sa 2016 godinom smanjen za 16,271,187€ ili oko 8%.

Povećanje obaveza ima samo kod organizacije na lokalnom nivou, dok na centralnom nivou postoji smanjenje obaveza. U sledećoj tabeli prikazane su ne izmirene obaveze podeljene prema nivou vlasti i trenda u poslednje tri godine.

Tabela 12 - Ne izmirene obaveze u poslednje tri godine

Opis	2017	2016	2015
Centralni nivo	170,333,953	200,275,000	191,816,000
Lokalni nivo	29,076,860	15,407,000	15,445,000
Ukupno	199,410,813	215,682,000	207,261,000

Od iznosa ne izmirenih obaveza, oko 85% njihovog ukupnog iznosa pripada centralnom nivou, od kojih 74% se odnose na:

- Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja, 120.744.000€, koje se uglavnom odnose na proces eksproprijacije;
- Ministarstvo Infrastrukture čije su obaveze 22.588.872€ što uglavnom pripadaju kategoriji kapitalnih investicija. Većina ne izmirenih obaveza (15,306,323 €) pripada Bechtel & Enki i odnose se na izgradnju autoputa Priština – Elez Han, dok se ostatak odnosi na subvencije i robe/usluge; i
- Ministarstvo poljoprivrede, koja je prezentirala obaveze u iznosu od 9,324,498€, od kojih su 7,009,157 € ugovorne obaveze za grantove za koje se očekuje izvršenje tokom 2018 godine. Dok vrednosti od 2,225,341€ su neplaćeni računi.

Ne izmirene obaveze (izuzev one za eksproprijaciju i grantove) su rezultat nedostatka dovoljnih sredstava za njihovo plaćanje, kao i primanja i obrade faktura sa zakašnjenjem²¹.

Pored toga, kvalitet izveštavanja je takođe bio loš. U određenim slučajevima, BO nisu redovno prijavljivali svoje obaveze u MF, au nekim drugim slučajevima obaveze prijavljene su nepotpune. Takođe, značajan deo BO je zakasnile u plaćanju računa koji imaju negativne efekte na upravljanje budžetom, opterećujući budžeta naredne godine i sprečavaju postizanja planiranih ciljeva.

²¹ Podaci iz analize obaveza u pet (5) BO koji imaju najveći iznos dugova.

Kontingentne obaveze

Kontingentne obaveze su različita potraživanja od tužioca koji imaju šanse da u budućnosti stvore finansijske obaveze za budžetske organizacije u zavisnosti od sudskih odluka koje mogu biti u korist tužioca. Ovo se odnosi na nadoknadu za eksproprijaciju, nadoknadu duga, materijalne štete, zarade i druge naknade.

Iznos kontingentnih obaveza²² na kraju 2017 godine prema reviziji je 141.767.247€, što u odnosu na 2016 godinu povećana za 86.668.067€. U sledećoj tabeli prikazani su uporedni podaci za poslednje tri godine.

Tabela 13 - Kontingentne obaveze u poslednje tri godine

Opis	2017	2016	2015
Centralni nivo	75,602,000	28,953,000	14,270,000
Lokalni nivo	66,165,000	26,146,000	87,099,000
Ukupno	141,767,000	55,099,000	101,370,000

Oko 53% ukupnih kontingentnih obaveza pripadaju centralnom nivou, od kojih se 55% odnosi na sledeće subjekte:

- Regulatorni Autoritet za Elektronsku i Poštansku Komunikaciju, čije obaveze se procenjuju 15,355,486€. Ove obaveze su skoro sve iz ove godine. Ako tužbe rezultiraju u korist stranke u tokom 2018 godine, budžetski uticaj će biti veliki i za Vladu, jer je 2018 inicijalni budžet za RAEPK je samo 1,502,744€;
- Ministarstvo Infrastrukture ima takve obaveze u iznosu od € 14.708.862, koje će potencijalno biti transformisana na stvarni dug. Ministarstvo je prošle godine imala slično stanje obaveza (14,407,675€), koji, ukoliko do njih dođe, će opteretiti budžet narednih godina; i
- Prema Ministarstvu Finansija, ima potraživanja za taj dug u iznosu od 11.846.000€, koje se uglavnom odnose na optužbe protiv Carine Kosova (99%). Važno je napomenuti da je Ministarstvo Finansija nije imala radnu praksu saradnja sa Državnom Advokaturom radi potvrđivanja ovih informacija, i u vezi s tim, data je preporuka u izveštaju revizije za MF.

Na opštem nivou kontingentnih obaveza, opštine imaju 66.165.280€ ili 47% ukupnih obaveza. Samo Opština Orahovac imala je takve obaveze 32.499.129€, dok su u njenim GFI ove obaveze bile potcenjene za 29.312.700 €.

²² Kontingentne obaveze su potencijalne finansijske obaveze koje mogu nastati u budućnosti kao rezultat različitih tužbi i konteksta protiv budžetskih organizacija.

Prilikom pojedinačnih revizija pronašli smo velike neslaganje između obaveza koje su izveštavali BO i stvarnog stanja obaveza.

Naredna tabela prikazuje razlike između revidiranih cifara i onih prikazanih u GFI organizacija.

Tabela 14 - Prikazivanje obaveza prema GFI i revizije 2017

Opis	Prema reviziji	Prema GFI	Razlika
Centralni nivo	75,602,000	60,603,000	14,999,000
Lokalni nivo	66,165,000	36,876,000	29,289,000
Ukupno	141,767,000	97,479,000	44,288,000

Što se tiče ovih obaveza, ne postoje tačne informacije ni u GFI budžetskih organizacija. Razlika između revidiranih podataka i vrednosti prikazanih u GFI iznosi 44.288.713 €. Razlike se nastaju kao rezultat nedostatka odgovarajuće koordinacije između ministarstava, Opština i Državne Advokature o predmetima/ informacijama o pitanju kontingentnih obaveza.

Ministarstvo Finansija, kao i u prethodnim godinama nije obelodanila u GFI konsolidovani iznos kontingentnih obaveza Budžetskih Organizacija.

7 Plaćanja prema članu 39.2 ZUJFO-a

Za 2017 godinu, Trezor izvršio isplate u iznosu od 8,604,163€ prema članu 39.2²³. U odnosu na 2016 godinu, direktna izvršena plaćanja su povećane za 3,698,355€ ili 76%.

Tabela 15 - Plaćanja prema članu 39.2 ZUJFO-a

Plaćanja prema kategorijama	Ukupno 2017	Ukupno 2016	Ukupno 2015
Robe i Usluge (Komunalije)	1,892,000	666,000	886,000
Subvencije i transfere	316,000	0	0
Kapitalne Investicije	6,396,000	4,239,000	3,515,000
Ukupno	8,604,000	4,905,000	4,401,000

U nastavku, prikazane su neke od BO kod kojih su izvršene isplate u većem iznosu, na osnovu člana 39.2 ZUJFO-a:

- Opština Prizren 1,401,073€;
- Opština Priština 1,059,488€
- Opština Dečane 1,055,876€
- Ministarstvo Infrastrukture 728,254€; i
- Opština Leposavić 659,359€.

Glavni uzroci plaćanja računa direktno iz Trezora ulažu se u obaveze bez prethodnog obavezivanja sredstava, obaveza nasleđenih iz prošlih vlasti na lokalnom nivou, nemarnosti i neodgovornosti odgovornih službenika u plaćanju faktura na vreme itd.

Ovakav način plaćanja može povećati rizik od nastavka takvih praksi od strane BO-a pod pretpostavkom da će na kraju procesa Trezor izvršiti ove isplate. Prilikom pregleda procesa ovih isplata, u dosijeima primetili smo nedostatak dovoljnih dokaza o uplati od strane Trezora za period do pre izmene procedure i nedostatak potrebnih procedura koje ZUJFO zahteva za plaćanje ovih faktura. U jednom slučaju, primetili smo da je ista faktura isplaćena od Trezora (Mart 2017) ali i od strane opštine Leposavić (April 2017), slučaj za koji Trezor informisan tokom procesa revizije. Trezor je odmah reagovao i vratio sredstva na račun prema godišnjim izdvajanjima zakona o budžetu.

Zbog nekih nedostataka utvrđenih u ovom procesu, Trezor samoinicijativno pregledao i podigao proceduru za neplaćene račune / kašnjenja u plaćanjima, i u oktobru 2017 godine odobrio je novi postupak za rukovanje zahtevima dobavljača za kasne i neplaćene obaveze prema članu 39.2 ZUJFO. Od analiziranih dosijea rezultirao da ovim procedurom jasno opisan postupak od zahteva do izvršenja i izveštaj o plaćanju.

²³ ZUJFO, član 39.2, ako faktura nije plaćena od strane OB u periodu duži od 60 dana, operator ima pravo da zahteva izvršenje plaćanja direktno sa MF/ Trezora.

7.1 Isplate putem sudskih odluka

Godine 2017 uz sudske odluke su izvršene isplate u iznosu od 11,544,224 €. U odnosu na podatke iz 2016 godine, iznos ovih isplata porastao je za 5.192.224€ ili 82%.

Tabela 16 - Isplate putem sudskih odluka

Isplate po kategorijama	Ukupno 2017	Ukupno 2016	Ukupno 2015
Plate i dnevnice	34,000	117,000	0
Robe i Usluge (Komunalije)	2,251,000	1,949,000	1,737,000
Subvencije i transfere	373,000	404,000	949,000
Kapitalne Investicije	8,886,000	3,881,000	4,410,000
Ukupno	11,544,000	6,351,000	7,096,000

Ne izvršenje obaveza na vreme od strane budžetskih organizacija, izazvao je skupe i složene sudske postupke, kao i dodatne budžetske troškove. Osim toga, ova odlaganja imaju negativne efekte na kredibilitet javnih institucija.

U nastavku su neke od BO kod kojih su izvršene isplate u većim iznosima, na osnovu sudskih odluka:

- Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja 2,442,071€;
- Opština Uroševac 1.085.074 €;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova 892,143€; i
- Opština Priština 887.766€.

8 Podaci o zaposlenosti

Odobreni broj zaposlenih sa Zakonom o budžetu za centralni nivo (Ministarstva i nezavisne institucije) iznosio je 39.407 zaposlenih, dok je sadašnji broj zaposlenih 37,048. Kao što se vidi, 2,359 pozicije koje su odobrene zakonom o budžetu tokom godine nisu ispunjene.

Na opštinskom nivou, broj zaposlenih usvojen zakonom o budžetu bio je 43.871, a aktuelni broj zaposlenih je 42.098. Dakle, i kod opštine 1.577 pozicija koje su odobrene zakonom o budžetu ostale neispunjene.

Glavni razlozi za neispunjavanje ovih pozicija prema gore navedenim podacima su uglavnom kašnjenja u postupcima zapošljavanja, ostavkama osoblja, ne budžetiranja od strane Ministarstva Finansija zbog budžetskih ograničenja, itd.

Što se tiče sredstava koje ostale u kategoriji plata i dnevnice zbog neispunjenja odobrenih pozicija, sa završnim budžetom, deo ovih sredstava otišao na suficit, dok za drugi deo sredstva, predviđeni fond za te pozicije korigovan pregledom budžeta u onim slučajevima kada su organizacije procenile da ne bi mogle ispuniti tokom godine.

8.1 Zaposleni van platnog spiska i sa ugovorima za posebne usluge

Broj zaposlenih van platnog spiska

U 2017 godini, prema GFI, ukupan broj zaposlenih van platnog spiska na centralnom nivou je 461 (u ministarstvima i u nezavisnim institucijama). Od tih, najveći broj njih je bio u Univerzitetskoj Bolničkoj i Kliničkoj Službi Kosova (387). Ovi radnici su na obuci i specijalisti koji nisu na platnom spisku u UBKSK, ali su prisutni samo da drže dežurstvo²⁴. Razlozi zbog kojih se ne regrutovani u skladu sa redovnim procedurama za regrutaciju bio isti zbog nedostatka budžeta. Ostali zaposleni izvan platnog spiska uglavnom se bave angažovanjem u projektima finansiranim od strane donatora.

Što se tiče zaposlenih van platnog spiska kod nezavisnih institucija (74), oni su eksperti za kojih organizacija nema stalne potrebe za njima. U međuvremenu, kod opštinskog nivoa, broj zaposlenih izvan platnog spiska je 324. Neki od njih su bili angažovani na projektima finansiranih od donatora a neki su plaćeni iz kategorije robe i usluga, kao ugovorene usluge.

Sporazumi o posebnim uslugama

Na osnovu GFI, broj angažovanih sa ugovorima o posebnim uslugama u 2017 godini u institucijama centralnog nivoa (Ministarstvima i nezavisnim institucijama) bio je 1.886. U

²⁴ Lekari na specijalizaciji imaju ugovor sa MZ za vršenje specijalizacije, a lekari specijalisti nemaju radni odnos u UBKSK, nego u drugim institucijama imaju ugovore za posebne radove sa posvećenošću, za dežurstvo ili obavljanje određenih poslova.

poređenju sa prošlom godinom, kada je broj angažovanih bio 613, ove godine imamo povećanje od 1.273 ili trostruko više.

Ako analiziramo podatke iz prošle godine (2016) i uporedimo sa podacima iz 2017 godine, može se primetiti da je broj angažovanih sa posebnim sporazumom u nezavisnim institucijama povećan za ukupno 855 ili izraženo u procentima 566%. Međutim, ovaj veliki broj je utican od 904 angažovanih više od prošle godine od strane CIK-a zbog vanrednih izbora. Ako zanemarimo povećanje tog broja u CIK i pretpostavljamo da će biti jednak broj sa prošlom godinom, ispada da su angažovani 49 manje nego u 2017 (ili broj ovih obaveza je smanjena za 33% u odnosu na prošlu godinu).

Ista situacija postoji i sa institucijama na lokalnom nivou koji su imali broj angažovanih sa ugovorom o posebnim uslugama 2,929, što u poređenju sa 2016 godinom, ovaj broj je bio 1,376, ove godine imamo povećanje za 1.553 angažovanih više u odnosu na prethodnu godinu.

Ključna pitanja koja su proizašla iz pojedinačnih revizorskih izveštaja za 2017 godinu u smislu angažovanja putem ugovora o posebnim uslugama su: njihovo angažovanje bez procedura regrutovanja kako to zahtevaju zakonska pravila; period angažovanja zvaničnika duže od propisanog roka, a ne zadržavanje poreza i doprinosa za ove zaposlene, i ugovori koji sklopljeni za te pozicije bili su za redovne pozicije, a ne za stručnjake u relevantnim oblastima, za šta je dozvoljeno ova vrsta angažovanja.

Preporuke za GFI Vlade

Preporučujemo Ministra Finansije i Generalnog Direktora Trezora

- Da uspostavi efikasne procese kako bi se osiguralo da proces izrade GFI/BRK 2018 adresira sva pitanja koja se odnose na usaglašenost i zahteve finansijskog izveštavanja. Pitanja koja se postavljaju na osnovu mišljenja moraju se adresirati kao prioritarno pitanje u oblasti poboljšanja. Budžetiranje troškova treba izvršiti u odgovarajućim ekonomskim kategorijama. Dalje, proces konsolidacije treba da obuhvati kompletnu registraciju i izveštavanje imovine, kao i dodatne informacije o kontingentnim obavezama;
- Osigurati dobro planiranje BO-a centralne vlade koje ostvaruju ne-poreske prihode (poreze, naknade i druge) kako bi se izbeglo dosadašnjoj praksi planiranja zasnovanom na istorijskim podacima i određivanja samo ukupnih suma;
- Ministarstvo Finansija u koordinaciji sa opštinama u cilju razvoja efikasnijeg procesa nadgledanja i vrednovanja plana prikupljanja prihoda, identifikovati uzroke za neispunjavanje plana i ovo da se odražava na budžetska planiranja;
- Obezbediti kvalitetno i tačno izveštavanje o kontingentnim obavezama i uspostaviti bolju komunikaciju sa Državnom Advokaturom sa institucijama koje ona zastupa, kako bi tužene strane imale blagovremenu informaciju o sporovima i tužbe; i
- Trezor/Divizija za Nadzor, da ojača kontrole u procesu izvršenja plaćanja prema članu 39.2 dokazujući potpunu analizu na osnovu dokaza. Potreban je kritičniji pregled izveštaja o neizmerenim obavezama i tamo gde su kašnjenja i vrednost obaveza materijalni, rešiti ovo pitanje sa visokim zvaničnicima u lancu odgovornosti odgovarajuće organizacije.

II Deo- Generalno

9 Sprovođenje preporuka

Važnost revizorskih izveštaja se odnosi na identifikovanje slabosti u sistemima upravljanja, posebno na finansijskim sistemima, dok implementacija revizijskih preporuka služi kao mehanizam za otklanjanje ovih slabosti i čini sisteme efikasnijim i delotvornijim u postizanju ciljeva. Analize u ovoj oblasti rezultirale da aktuelni nivo implementacije preporuka revizije nije zadovoljavajući.

Nakon prijema GIR za 2016, Vlada je pripremila akcioni plan za implementaciju preporuka, a poslat je Skupštini (KNJF), međutim, nije izveštavano o postignutom napretku.

Na nivou pojedinačnih revizija, većina budžetskih organizacija ne sprovodi sistematičan proces nadgledanja implementacije preporuka. To je uticalo da samo mali broj preporuka u potpunosti implementiran, dok se većina njih u procesu implementacije ili nisu sprovedene, uključujući i preporuke iz prethodnih godina. Kašnjenja u potpunoj implementaciji preporuka utiču na ponavljanje slabosti i slabosti kontrole i sistematsko ponavljanje nepravilnosti iz godine u godinu. Razlozi i uzorci koji su doveli do lošeg napretka su različiti, što će biti objašnjeno u nastavku.

Uticao revizije, meri se nivoom implementacije preporuka i najbolji je indikator ukoliko menadžment poboljšava postojeće procese i kontrole u oblastima u kojima su identifikovane nepravilnosti.

NKR, kroz pojedinačne revizije, takođe procenjuje sprovođenje preporuka datih u prethodnoj godini i prethodnih godina, jasno odražavajući oblasti u kojima su preduzete mere i akcije poboljšanja, kao i oblasti u kojima nisu zabeležene promene.

Aneks II izveštaja pruža potpune informacije o napretku datih preporuka u GIR, dok Tabela 17 i 18 prikazuju statistike preporuka za pojedinačne organizacije.

U revizijama performanse, merenje sprovođenja preporuka vrši se kroz određenih procena poznatih i kao "faza praćenja".

Pitanja i preporuke za javna preduzeća biće tretirane u posebnom delu ovog izveštaja.

9.1 Sprovođenje datih preporuka u GIR za 2016 godinu

U GIR za 2016 godinu, Generalni Revizor je preporučio Skupštini da zatraži od Vlade izveštaj o datim preporukama u GIR 2015 godine i da pripremi akcioni plan za implementaciju preporuka datih u GIR 2016 godine, i izveštaje o napretku ovog plana na tromesečnoj osnovi.

Vlada Kosova u decembru 2017 godine, usvojila je Akcioni plan za implementaciju preporuka, pri čemu su obavezane sve budžetske organizacije za njihovo sprovođenje. Po prvi put, isti je poslat i Skupštini Kosova (KNJF). Međutim, prema KNJF-u, ova komisija nije pregledala plan, u odsustvu učešća predstavnika Vlade.

Vlada nije pripremila neki izveštaj o napretku na periodičnoj osnovi za KNJF.

Na osnovu informacija prikupljenih tokom procesa revizije za budžetske izveštaje, kao i pojedinačne revizije, primetili smo da su preduzete akcije od strane Skupštine Kosova, Vlade i drugih institucija, odrazile ogledale sa malo napretka u sprovođenju preporuka u poređenju sa prethodnim godinama.

Od ukupno 47 datih preporuka²⁵, osam (8) sprovedene u potpunosti, 11 su na procesu sprovođenja 17 nisu još adresirane. Za 11 preporuke datih u revizijama performanse, potrebno je izvršiti praćena revizija njihove implementacije kako bi se napravila tačna ocena napretka. Aneks II predstavlja detaljne podatke o datim preporukama u GIR 2016.

Pitanja i preporuke za Javna Preduzeća biće adresirane u poglavlju 16 ovog izveštaja.

Ne sprovođenje preporuka uticala da određene slabosti i nepravilnosti ponavljaju posebno u sledećim oblastima:

- Pogrešno izveštavanje o troškovima u GFI zbog slabe klasifikacije i nedovoljnog obelodanjivanja informacija;
- Slabosti u oblastima upravljanja koje se odnose na samo ocenjivanje i upravljanje rizikom;
- Slabost u procedurama nabavke;
- Nedostatak usluga unutrašnje revizije za male nezavisne institucije; i
- Neefikasno upravljanje resursima u opštinama.

²⁵ 14 preporuke su date za Skupštinu Kosova, 24 za Vladu, 7 za Odbor/ Akcionari JP-a i 2 za Opštinske Skupštine. Od ovih preporuka 11 su date u vezi sa revizijom performanse.

9.2 Sprovođenje preporuka datih u pojedinačnim revizorskim izveštajima 2016

Procena primene preporuka je deo tekućeg procesa revizije. Procena kako i koliko su sprovedene vrši se za svaku budžetsku organizaciju tokom redovne revizije, a rezultati za prethodnu godinu prezentiraju se u izveštajima revizije za narednu godinu.

U sledećoj tabeli prikazane podatke o stanju preporuka 2016 i 2015 godine, koje su kategorizovane i prema revidiranim organizacijama.

Revidirane organizacije smo podelili na: Institucije centralnog nivoa²⁶, Nezavisne institucije²⁷ i Institucije lokalnog nivoa (38 Opština).

U nastavku predstavljena tabela sa brojem datih preporuka i procenat njihovog sprovođenja.

Tabela 17 - Sprovođenje preporuka za 2016 godinu za budžetske organizacije

Revidirani subjekti	Ukupan broj preporuka	Potpuno sprovedene		Delimično sprovedene		Ne sprovedene	
		Br.	%	Br.	%	Br.	%
Institucije centralnog nivoa	307	112	36%	57	19%	138	45%
Nezavisne institucije	220	118	54%	63	29%	39	17%
Institucije lokalnog nivoa	650	165	25%	191	29%	294	45%
Ukupno preporuka	1,177	395	34%	311	26%	471	40%

Naredni grafikon ilustruje napredak preporuka prema institucijama.

²⁶ 20 Ministarstava (za 2015 nije uključena MALU - ugovorena revizija), Kancelarija Premijera, Poreska Administracija Kosova, Carina i KKUBS

²⁷ U nezavisnim institucijama uključena Skupština Kosova, kancelarija Predsednika i 28 drugih institucija

Grafikon br. 1: Sprovođenje preporuka 2016 godine

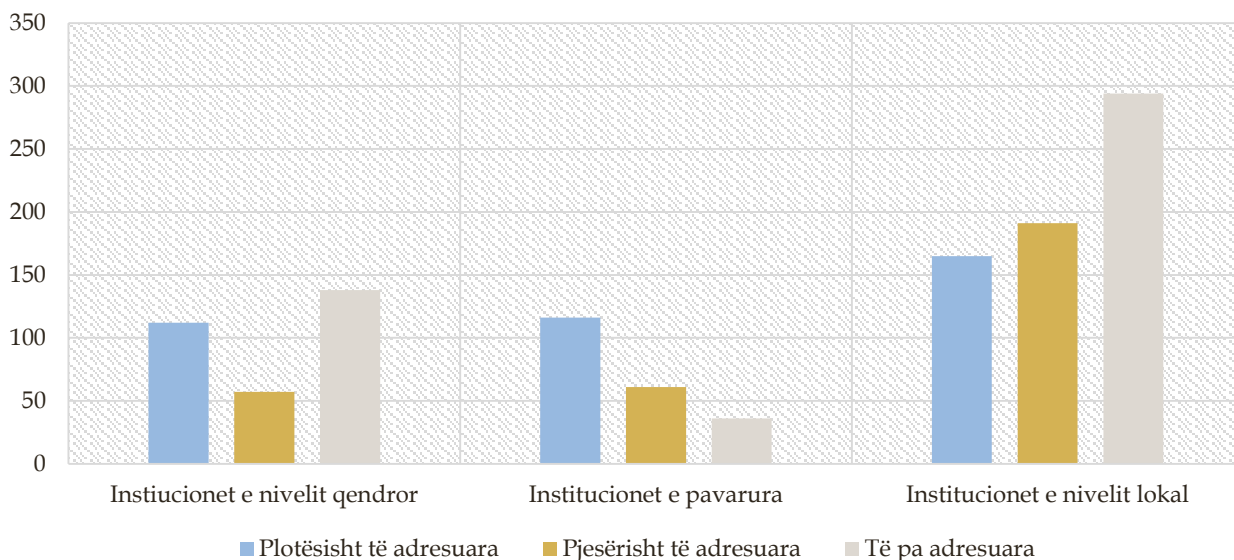


Tabela 18 - Sprovođenje preporuka budžetskih organizacija za 2015 godinu

Revidirani subjekti	Ukupan broj preporuka	Potpuno sprovedene		Delimično sprovedene		Ne sprovedene	
		Br.	%	Br.	%	Br.	%
Institucije centralnog nivoa	338	93	28%	126	37%	119	35%
Nezavisne institucije	184	52	28%	70	38%	62	34%
Institucije lokalnog nivoa	640	153	24%	229	36%	258	40%
Ukupno preporuke	1,162	298	26%	425	37%	439	38%

Kao što se vidi u gornjim tabelama, ukupni broj preporuka u odnosu na prethodnoj godini (2015) je u rastu, koja se odražava prema nivoima institucija, a takođe i nivo ne sprovedenih preporuka je u rastu.

Uopšte, budžetske organizacije ne prate neki formalni proces nadgledanja, procene ili izveštavanja o nivou napretka. Ovo ukazuje na nedostatak odgovornosti za osiguranje da se preporuke sprovode na vreme i prepreke za akciju da se identifikuju i adresiraju.

U cilju poboljšanja situacije, potrebno je povećanje angažovanja odgovornih lica i redovno nadgledanje sprovođenja preporuke od strane svih BO.

Sprovođenje preporuka datih u izveštajima revizije performanse

Cilj naših preporuka u revizijama performanse je poboljšanje procesa efikasne implementacije i funkcionisanja državnih sistema, programa i aktivnosti. Preporuke se adresiraju revidiranim entitetima kako bi poboljšali njihov pristup u odnosu na potrošnju javnih fondova.

Nadgledanje sprovođenja preporuka iz pojedinačnih izveštaja revizije performanse vrši se preko posebnih revizija koje su poznate kao "faza praćenja". Nakon ovog procesa izvlače se i rezultati implementacije preporuka.

Izveštaji o reviziji performanse takođe su u fokusu pregleda i od strane Skupštine Kosova i KNJF-a. Dok ove godine je pregledan samo izveštaj performanse "Proces pregleda školskih udžbenika".

Razlozi na nisko sprovođenje preporuka

Nedostatak formalnih procesa za sistematsko praćenje akcionih planova i za sprovođenje preporuka i nedostatak dovoljne posvećenosti za njihovo tretiranje su među glavnim razlozima za nezadovoljavajući nivo sprovođenja preporuka. Isto tako, nedostatak efikasnog nadzora od strane Vlade i nadzornih tela uticao da budžetske organizacija koje izbegavaju potpunu i doslednu primenu smernica za finansijsko upravljanje, čineći da se preporuke ponavljaju.

U cilju povećanja nivoa implementacije preporuka, potrebne su dodatne mere prema BO i jačanje mera odgovornosti prema Skupštini Kosova.

Preporuke za Skupštinu Republike Kosova

- Da osigura da nakon prijema ovog izveštaja, akcioni plan za sprovođenje preporuka pripremljen od strane Vlade i isti je razmatran od strane KNJF. Takođe, da osigura da će plan uključiti sve date preporuke i pravilno odrediti akcije, vremenske rokove i osobe odgovorne za primenu preporuka i njihovo nadgledanje; i
- Najmanje dva puta godišnje da razmotri napredak koji je postignut u vezi sa datim preporukama, da se ojača mere odgovornosti i da predlože mere za otklanjanje svih prepreka koje mogu uticati na ne sprovođenje preporuka.

Preporuka za Vladu

Vlada treba da primeni efektivan proces nadgledanja i sprovođenja akcionih planova za sprovođenju preporuka, i sa BO-a, da diskutuju o svim efikasnim merama koje mogu unaprediti proces, a posebno ojačanje mere odgovornosti prema odgovornim menadžerima za neuspehe u sprovođenju preporuka.

Preporuka za Skupštine Opština

Predsednici Opština treba redovno da raspravljaju o izveštajima menadžera odgovornih za sprovođenje akcionih planova, i najmanje dva puta godišnje, da izveštavaju u Skupštini Opštine o napretku i izazovima u ovoj oblasti.

10 Mišljenja revizije u pojedinačnim izveštajima

NKR je izvršio reviziju regularnosti GFI za 2017 godinu u 92 Budžetskih Organizacija. Mišljenja revizije su predstavljena u sledećoj tabeli, dok su revizijski nalazi predstavljeni u pojedinačnim izveštajima BO-a.

Tabela 19 – Broj i vrste datih preporuka

Revidirani subjekti	Ne modifikovano mišljenje	Ne modifikovano mišljenje sa isticanjem pitanja	Kvalifikovano mišljenje	Kvalifikovano mišljenje sa isticanjem pitanja	Suprotno mišljenje sa isticanjem pitanja	Ukupno
Organizacije centralnog nivoa	5	13	1	3	1	23
Opštine	4	25	0	9	0	38
Nezavisne institucije	23	6	2	0	0	31
Ukupno	32	44	3	12	1	92

Kao što se vidi iz tabele, revizija pojedinačnih izveštaja revidiranih organizacija rezultirala je sa 76 ne-modifikovanih mišljenja i 16 modifikovanih mišljenja (15 kvalifikovanih i 1 suprotno mišljenje). Odvojeno u konkretnijim terminima, u 83% slučajeva, revizije u smislu izveštavanja predstavljaju pravo i realno stanje GFI-a, a u 17% slučajeva izveštaji su rezultirale materijalnim greškama i nepravilnostima.

10.1 Preporuke date u pojedinačnim izveštajima za 2017 godinu

Osim revizorskih mišljenja, u pojedinačne preporuke BO-a su i preporuke za poboljšanje, za svaku oblast gde su identifikovane greške i nepravilnosti. Sledeća tabela prikazuje detalje o broju preporuka date u poslednje tri godine.

Tabela 20 - Broj preporuka datih u pojedinačnim izveštajima

Revidirani subjekti	2017 Godina	2016 Godina	2015 Godina
Organizacije centralnog nivoa	363	306	338
Opštine	600	650	640
Nezavisne institucije	166	229	184
Ukupno preporuke	1,129	1,185	1,162

Gore navedeni podaci pokazuju blagi pad preporuka datih tokom 2017 godine, u odnosu na prethodne dve godine.

11 Dobro Upravljanje

Državne institucije su odgovorne da uspostavlja i razvijaju funkcionalni sistem unutrašnje

kontrole. Finansijsko Upravljanje i Kontrola treba da se sprovede u svim programima, operacijama i procesima upravljanja sa javnim fondovima.

Dobro upravljanje označava blagi napredak iz godine u godinu, ali još uvek treba razviti principe dobrog upravljanja. U toj funkciji, Ministarstvo Finansija u poslednjim godinama dizajnirala i pokrenula formular samo-ocenjivanja, kojeg budžetske organizacije moraju popuniti i dostaviti svake godine u MF.

Uspostavljanje procesa samo-ocenjivanja od strane Ministarstva Finansija stavila pod pritiskom BO-e da što jasnije predstavljaju svoje stanje u smislu implementacije okvira UKJF-a. Iz naših nalaza revizije, ispostavlja se da proces i uticaj samo-ocenjivanja i dalje nedostaje u pogledu kvaliteta ili preduzimanja akcija za adresiranje postojećih izazova.

Najznačajniji izazovi sa kojima se suočavaju organizacije su: iako postoje različite strategije koje izrađuju budžetske organizacije, one se ne primenjuju ili nadgledaju kako bi se utvrdilo da li se ciljevi postižu. Zatim, iako je većina organizacija sastavila spisak rizika, ovaj spisak se ne ažurira i nadgleda kako je to zahtevano procedurama FUK-a. Takođe, izazov ostaje i niski nivo sprovođenja preporuke unutrašnje revizije i slaba podrška Komiteta Revizije za Jedinice Unutrašnje Revizije Budžetskih organizacija.

U aprilu 2018 stupio je na snagu Zakon o Unutrašnjoj Kontroli Javnih Finansija koji reguliše sistem unutrašnje kontrole javnih finansija, koji uključuje finansijsko upravljanje i kontrolu, unutrašnju reviziju i njihovo usklađivanje, u skladu sa međunarodnim standardima za unutrašnju kontrolu i unutrašnju reviziju.

Pojedini izveštaji pokazuju da je dobro upravljanje na BO tokom 2017 godine praćeno sledećim značajnim nedostacima:

Institucije centralnog nivoa:

- Od 24, jedna od njih nije izradila Strateški Plan;
- Tri (3) njih nisu sastavile registar rizika;
- Osam (8) nije izvršilo procenu, nadgledanje i ažuriranje registra rizika;

Opštine:

- 21 opštine još nisu sastavile spisak rizika sa kojima se može suočiti organizacija;
- 24 opštine rezultirale slabim kvalitetom izveštavanja i odgovornosti;
- 10 opština, iako su podnele upitnik samo-ocenjivanja u MF, taj upitnik samo delimično odražava realnu situaciju i nije bio podržan dovoljnim dokazima;
- 9 opština još nemaju Strateški plan; i

- 4 opštine nisu dostavile upitnik za samo-ocenjivanje u MF.

Nezavisne institucije:

- Od 30, četiri (4) od njih nisu izradile Strateški plan;
- U dve (2), iako su izradile Strateški Plan, isti nije usvojen od strane Vlade zbog visokih troškova;
- 6 od njih još nisu izradile registar rizika;
- 13 izradile registar rizika, ali nije izvršeno procenjivanje, nadgledanje i ažuriranje rizika;
- 6 entiteta, iako su dostavile upitnik o samo-ocenjivanju u MF, isti su lošeg kvaliteta i ne predstavljaju realno stanje.

11.1 Sistem Unutrašnje Revizije

Unutrašnja Revizija (UR) je važna funkcija sistema koja overava visoki menadžment da su mehanizmi unutrašnje kontrole dizajnirani i funkcionišu pravilno. Komitet za Reviziju (KR) je savetodavno i telo za podršku unutrašnjim revizorima za što bolje ispunjavanje njihove funkcije i za čuvanje nezavisnosti.

Jedan od ciljeva Strategije Unutrašnje Kontrole Javnih Finansija (SUKJF) 2015-2019 je unapređenje UR-a kroz implementaciju programa za profesionalni razvoj, osiguranje kvaliteta za usklađenost i ažuriranje pravnog okvira. Dakle, važnost i osetljivost profesije obavezuje UR-a da imaju odgovarajući profesionalni nivo.

U 2017 godini broj sertifikovanih unutrašnjih revizora u odnosu na prethodnu godinu povećao se sa 98 na 128²⁸.

Kao pozitivna dešavanja unutar SUKJF 2015-2019, može se odvojiti:

- U prvoj polovini 2018 godine usvojen je Zakon o Unutrašnjoj Kontroli Javnih Finansija; i
- Ministar Finansija je odobrio dokument "Knjiga procesa za upravljanje javnih troškova" koji identifikuje rizike u nekim od oblasti UKJF-a i pruža analize i smernice za upravljanje ovim rizicima.

CJU/UR je koordinator celokupnog procesa unutrašnje revizije, i između ostalog nadgledala je 10 entiteta javnog sektora za unutrašnju kontrolu javnih finansija i sprovela nadgledanje 10 jedinica unutrašnje revizije.

²⁸ Vidi Godišnji Izveštaj CJU za funkcionisanje SUKJF u javnom sektoru 2017

Naš fokus na unutrašnju reviziju za 2017 godinu uključivalo je zajedničku procenu nekoliko ključnih oblasti kao što su:

- AU br. 23/2009 o uspostavljanju i funkcionisanju JUR definiše kriterijume koje treba ispuniti za osnivanje JUR-a, i postavlja minimalni broj revizora koje bi trebala imati BO. Na osnovu ovih kriterijuma, identifikovali smo da osam (8) opštine²⁹ uprkos ispunjenju kriterijuma nisu osnivale JUR. Što se tiče dovoljnog osoblja, od 73 BO koje su osnovale JUR, 33 ih je imalo manje revizora nego što predviđa AU br. 23/2009;
- Što se tiče aktivnosti koje je preduzeo menadžment BO-a u sprovođenju preporuka, primetili smo da je 48.6% datih preporuka u potpunosti sprovedeno, dok su ostali u toku ili bar nisu adresirani. Ovaj nivo implementacije bio je niži za 6% u odnosu na prethodnu godinu; i
- Od 73 BO koje su imale JUR, njih osam (8) nisu osnovala KR. Osim toga, od 65 BO, gde je KR funkcionisao, primećeno je da je u 20 njih održano manje od četiri sastanka godišnje³⁰. KR još uvek nisu efikasni da u potpunosti podrže rad JUR-a.

Unutrašnje revizije i dalje ostaju fokusirane na usaglašenost, a manje na tretiranju performansama i sistemima.

Sistem unutrašnje kontrole, uprkos poboljšanjima iz prethodne godine, i dalje nije zadovoljavajući, tako da bi UR delovali kao preventivni mehanizmi grešaka i nepravilnosti.

11.2 Menadžersko izveštavanje, odgovornost i upravljanje rizicima

Menadžersko izveštavanje i odgovornost

Da bi imao dobro planiranje, i dobro nadgledanje aktivnosti i da bi omogućio efikasno donošenje odluka, menadžment treba da ima u posedovanju redovne izveštaje. Odgovornost kao proces je prihvatanje odgovornosti, držanje osoba odgovornih za njihove postupke i obelodanjivanje rezultata na transparentan način.

Rukovodioci Budžetskih Organizacija, iako nisu sprovodili niz unutrašnjih kontrola kako bi osigurali da sistemi ispravno funkcionišu, primetili smo da su primenjene mere nisu dovoljne i efikasne i ne pružaju adekvatnu i blagovremenu reakciju o na identifikovane operativne probleme.

Od pojedinačnih revizija sprovedenih u ukupno 91 organizacija³¹, u 65³² od njih NKR je identifikovala slabosti u kontrolama, koje su rezultirale sledećim nalazima:

²⁹ Opštine: Zubin Potok, Mamuša, Severna Mitrovica, Partesš, Leposavić, Zvečan, Klokot i Elez Han.

³⁰ Prema AU br. 11/2010 predviđa se da KR održava najmanje četiri sastanaka godišnje.

³¹ 30 nezavisnih institucija, 38 opštine, i 23 organizacije centralnog nivoa

³² 18 nezavisnih institucija, 36 opštine, i 11 organizacije centralnog nivoa.

Naš pregled menadžerskih kontrola u nezavisnim institucijama identifikovao je slabosti i slabe kontrole; plate i naknade, upravljanje imovinom, robe i usluga i komunalije.

U institucijama i opštinama na centralnom nivou identifikovane su neefikasne kontrole u oblasti kapitalnih investicija, upravljanja imovinom, obaveza, prihoda i potraživanja. Kao rezultat nepostojanja kontrola, postoji veliki broj izvršenja plaćanja putem sudskih odluka, i od Trezora kao rezultat kašnjenja u obavljanju pravovremenih obaveza od organizacija.

Pored toga, trenutni format menadžerskog izveštavanja ne pruža osnovu za efikasne unutrašnje kontrole, jer pismeno izveštavanje kod rukovodećim funkcionerima uglavnom se vrši na zahtev, a ne na redovnoj osnovi.

Upravljanje rizikom

Upravljanje rizikom je proces koji se odnosi na identifikovanje, analizu, procenjivanje i akcije/mere menadžmenta za kontrolu i reagovanje na rizicima koji prete organizaciju.

Pojedinačne revizije otkrile su činjenicu da od ukupno 91 organizacije, 38 od njih ili 42% nisu sastavile registar rizika kako to zahteva FUK. Dok preduzimanje praktičnih aktivnosti u kontroli, smanjenje i sprečavanje rizika bio ograničen. Organizacije ne vrše ažuriranje mera i nadgledanje rizika, kao što se zahteva procedurama FUK-a. Ovo sprečava odgovarajuću reakciju od strane menadžmenta kako bi blagovremeno adresirao operativne, finansijske, administrativne i druge rizike za organizacione ciljeve.

Preporučujemo Vladi i Ministarstvo finansija da:

- U slučaju zahteva od BO, da razmatraju budžetske mogućnosti i dodele neophodna sredstva za osnivanje JUR-a u organizacijama u kojima ove jedinice još nisu osnovane;
- Subjekti javnog sektora koji su osnovali JUR treba takođe uspostaviti Komitete za Reviziju kako bi podržali i ojačali funkciju unutrašnje revizije, dok bi KR treba da budu efikasniji u svom radu i da doprinesu povećanju finansijske odgovornosti; i
- Menadžment organizacija koje nisu sastavile registar rizika moraju ispuniti ovaj zahtev FU/ K da bi postavili pod kontrolom izložene pretnje i da sprovode redovne procese nadgledanja.

12 Nabavka

Sistem javne nabavke tokom 2017 godine je imao blagi napredak. Najznačajniji napredak u ovoj oblasti je korišćenje platforme elektronske nabavke, koja se tokom ove godine koristi skoro kod svih ugovornih autoriteta.

Posebno platforma za elektronsku nabavku je korišćena od strane centralnih vladinih organizacija, izuzev Ministarstva za Infrastrukturu koja je delimično implementirala.

Ova platforma je takođe sprovedena u 33 opštine, dok je delimično korišćena u tri³³ od njih, dok se u dve³⁴ opštine nije korišćena uopšte. Što se tiče nezavisnih institucija, e-nabavka je korišćena za sve ugovore vredne preko 10.000€. Međutim, za vrednosti od 1.000€ do 10.000€ korišćena je na samo šest njih, dok sedam institucija nisu koristile sistem e-nabavki za male vrednosti. Važno je napomenuti da je za 16 Nezavisnih Institucija postupak javnih nabavki sprovedla Centralna Agencija za Nabavke (CAN), kako što predviđa ZJN.

Individualni izveštaji revizije regularnosti i ove godine ističu slabosti počev od planiranja nabavke, primene procedure nabavke, sve do upravljanja ugovorima.

Tokom ove godine javni subjekti su potpisivali 10,214 ugovora, vrednosti od 460 miliona evra. Stoga efikasan proces nabavke veoma važan za razvoj lokalne ekonomije.

Uloga organizacije koje su odgovorne za javne nabavke

Ključni subjekti za razvoj i funkcionisanje Sistema Javne Nabavke na Kosovu su Regulatorna Komisija Javnih Nabavki (RKJN), Telo za Razmatranje Nabavke (TRN) i Centralna Agencija za Nabavke (CAN), dok budžetske organizacije imaju ulogu Ugovorenih Autoriteta.

Regulatorna Komisija Javnih Nabavki

Regulatorna Komisija Javnih Nabavki je nezavisna regulatorna komisija koja je odgovorna i za opšti razvoj, funkcionisanje i nadzor sistema javne nabavke na Kosovu.

RKJN je tokom godine izdala dve nove propise i objavila devet pravnih tumačenja sa kojima je broj objavljenih tumačenja na veb stranici RKJN-a dostigao 57. Pored toga, RKJN ima pomoćni sto koji služi KP da razjasne nejasnoće procesa, i u toj funkciji, dala tumačenje za 2.666 pitanja koja su pokrenuli ugovorni autoriteti.

U oblasti nadgledanja, RKJN je nadgledala ukupno 9.959 dokumenata nabavke i utvrdila je ukupno 161 grešaka za koje je zatražila da budu ispravljene pre objavljivanja.

³³ Đakovica, Dečane, Junik

³⁴ Leposavić, Severna Mitrovica

RKJN organizovala različite obuke za službenike nabavke. Jedan od obuka bila je obuka za Osnovni profesionalni certifikat u nabavci za centralni i lokalni nivo. Istu obuku organizovala i za osoblje RKJN, CAN i TRN.

RKJN je organizovala i održao dvodnevni trening za elektronske nabavke za 230 učesnika iz UA. Obuke za ovu oblast su takođe organizovane i za unutrašnje revizore javnih ustanova, spoljnih revizora, istražitelja, komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda i službenika nabavke koji nisu bili u mogućnosti da prisustvuju u prethodnim obukama.

Imajući u vidu broj obuka organizovanih od RKJN i broj učesnika u ovim obukama, odgovorni službenici za javne nabavke trebalo bi da budu profesionalni, a broj zahteva za tumačenje trebalo bi da opada, ali uprkos je u rastu. Pored toga, broj žalbi privrednih subjekata u TRN je porastao u odnosu na prethodnu godinu.

Telo za Razmatranje Nabavke

TRN je nezavisni organ i odgovoran je za sprovođenje postupaka i razmatranje žalbi na javne nabavke. Tokom godine TRN je primila 553 žalbe za javne nabavke, za javno-privatna partnerstva i aukcije, i u odnosu na prethodnu godinu povećan je broj žalbi blizu 15%.

Odluke TRN-a o pritužbama prikazane su u sljedećoj tabeli, gde se primećuje da ih je više od polovina njih ili 281 slučaja vraćeno na ponovno ocenjivanje.

Tabela 21- Odluke TRN -a u vezi sa žalbama za 2017 godinu

Odluka TRN-a	Broj žalbi	Procenat u odnosu na totalu
Odobrenje odluke AK	161	29%
Re-ocenjivanje	281	51%
Ritender	41	7%
Povlačenje žalbe	16	3%
Bacanje	26	5%
Nalog za izvršenje odluke	18	3%
Odlaganje roka za podnošenje ponuda	9	2%
Kazna	1	0%
Ukupno	553	100

I u 2017 godini, kao i u prethodnim godinama, najčešće kršenje od strane AK-a prema kojima su podnošene žalbe od strane operatera se odnose na: ekonomičnost i efikasnost, jednakost u tretmanu/nediskriminacija, sredstva za promovisanje transparentnosti, tenderski dosije, tehničke specifikacije, pregledi, vrednovanje i upoređivanje tendera i kriterijumi za dodelu ugovora. Žalbe su upućene na 93 različita AK, uključujući Centralne Institucije, Opštine, Nezavisne institucije i Javna Preduzeća. Povećanje žalbi u odnosu na prethodnu godinu bilo je 24%.

Operateri u pojedinim slučajevima nisu poštovali odluke TRN-a, te su tokom godine TRN izrekli četiri kazne za nemarne operaterima: Kosovo Telecom 25.000€, Opština Gnjilane 10.000€ i dve kazne od 5.000€ za Opštine Dragaš i Prizren.

Prikupljanje prihoda od novčanih kazni je izazov za TRN svake godine, ali za razliku od prethodnih godina, ove godine TRN je angažovao privatne izvršitelje i očekuje se odluka relevantnih Sudova. Kazna bi trebalo da bude oblik sprečavanja nepravilnosti tokom sprovođenja postupaka javnih nabavki od strane AK, s namerom da se broj pritužbi protiv njih smanji u narednim godinama. Međutim, ova mera očigledno nije postigla efekat s obzirom na rastući trend žalbi.

Centralna Agencija Nabavke

Centralna Agencija Nabavke (CAN) je nezavisna izvršna agencija u okviru MF-a, čije nadležnosti su: izvođenje specifične aktivnosti nabavke u ime Ugovorenih Autoriteta nakon odluke Ministra Finansija, izvršenje centralnih nabavki za artikle zajedničke upotrebe na osnovu predloga MF i usvojenja od strane Vlade, izvršenje nabavki po zahtevu ugovorenih autoriteta tokom sprovođenja aktivnosti nabavke uz njihov zahtev.

Tokom ove godine CAN izvršila tri centralizovane aktivnosti nabavke koje su rezultirale sa 19 ugovora. Sa ovim, ukupan broj centralizovanih ugovora u implementaciji dostigao je 35 za 14 vrsta predmeta zajedničke upotrebe. Korisnici ovih ugovora su institucije na centralnom nivou, opštine i nezavisne institucije Kosova.

Osam od ovih ugovora revidirala je NKR u reviziji vrednosti za novac, a rezultati revizije su predstavljeni u posebnom izveštaju koji je objavljen ranije.

CAN je sklopila još 83 ugovora za različite ugovorne organe, na njihov zahtev, uglavnom za Nezavisne Agencije.

12.1 Pitanja regularnosti u oblasti nabavke

Iz pojedinačnih revizorskih izveštaja rezultira se da proces nabavke praćen nedostacima u svim fazama, od planiranja, razvijanje procedura do lošeg upravljanja ugovorima. Mnoga identifikovana pitanja su nedostaci koji se godinama ponavljaju u revizorskim izveštajima.

U sledećoj tabeli su prikazana glavna pitanja na koje su primećene u oblasti nabavke, kako kod institucija centralne vlasti tako i kod opština.

Tabela 22 - Pitanja regularnosti u oblasti nabavke

Pitanje	Uticaj	Zahtevane akcije od strane budžetskih organizacija
Raširena pojava aneks ugovora i aktivnosti van plana nabavke.	Slaba procena potreba i pogrešna specifikacija radova i usluga utiče na ne izvršenje projekata na vreme i potencijalnu štetu po budžetu	BO trebaju izvršiti detaljniju analizu potreba, pre nego što se završi plan nabavke, kako bi se što više izgoni pojava aneks ugovora.
Iniciranje procedura bez plana sprovođenja izgradnje, premer i preračun ugovora o izgradnji.	Potpisivanje ugovora bez projekta za sprovođenje povećava rizik od prijema ne kvalitetnih radova i dodatnog rada ili loše vrednosti za novac	Preduzeti adekvatne mere kako bi se osiguralo da se izrada projekata vrši pre početka tenderskih procedura i početka radova.
Ulazak u ugovorne obaveze bez prethodnog obavezivanja sredstava ili nedovoljnim obavezama.	Ulazak u obaveze bez potrebnih sredstava može dovesti do velikih kašnjenja u izvršavanju ugovora.	BO treba da prekinu praksu ulaska u ugovornim obavezama ukoliko nisu prethodno obavezivale odgovarajuća sredstva.
Slab proces vrednovanja ponuda i nagrađivanje neodgovarajućih operatora.	Nagrađivanje neodgovarajuće ponude ili sa višom cenom je u suprotnosti sa zahtevima ZJN i može oštetiti budžet organizacije.	Menadžeri nabavke treba da obezbede da proces vrednovanja ponude bude u potpunom skladu sa utvrđenim kriterijumima.
Izbegavanje otvorenih procedura i česta primena procedura sa minimalnom vrednošću za istu kupovinu.	Sklapanje mnogih ugovora za iste kupovine povećava rizik da će ugovorene cene biti veće od tržišnih cena.	Proces planiranja treba pratiti dovoljno analizom stvarnih potreba i osigurati da se razviju otvorene procedure nabavki.
Neadekvatna podela zadataka komisije za procenu i promene u premeru i predračun, kao i produženje roka bez adekvatnih saglasnosti	Neadekvatna podela zadataka ugrožava objektivnost komisije za procenu, dok promene u premeru i predračun mogu povećati troškove projekata.	Uspostaviti efikasne kontrole u sprovođenju procedura nabavke i primeniti mere za pravilno razdvajanje dužnosti u skladu sa važećim pravnim okvirom

<p>Ugovaranje u većoj od vrednosti predviđenoj u budžetskom okviru.</p>	<p>Ugovaranje projekta u većoj vrednosti od raspoloživog budžeta uzrokuje finansijske poteškoće i mogućnosti za tužbu u slučajevima neplaćanja.</p>	<p>Odgovorni menadžeri treba strogo da obezbede da su ugovorne obaveze u skladu sa raspoloživim budžetom.</p>
<p>Nedostatak u definisanju kriterijuma i vrednovanju ponuda.</p>	<p>Nejasna specifikacija kriterijuma uticala je na to da u vrednovanju istog projekta isti kriterijum tretira drugačije. Shodno tome, došlo je do anuliranja ili kašnjenja u sklapanju ugovora.</p>	<p>Menadžeri nabavki, pre objavljivanja tendera, moraju osigurati da su projektni zahtevi i kriteriji ispravno definisani kako bi se eliminisali dvosmislenosti i pogrešne interpretacije.</p>
<p>Prekoračenje predviđenog roka za ocenjivanje ponuda.</p>	<p>Kašnjenja u vrednovanju ponuda, povećavaju rizik od manipulacije i izlučivanja pobednika.</p>	<p>Menadžeri nabavki trebaju osigurati procenu ponuda u rokovima određenim zakonom.</p>
<p>Validnost garancije izvršenja za kraće vreme od ugovorenog vremena ili manje vrednosti.</p>	<p>Sigurnost izvršavanja za kraće vreme i nižu vrednost od zahteva ugovora sprečava eventualno kažnjavanje prema EO u slučajevima kada se ugovor ne bude ispunjen.</p>	<p>Odgovorni menadžeri treba da osiguraju da se ugovori ne potpisuju ako garancija izvršavanja ne pokriva vreme i vrednost neophodnu kako bi se osiguralo da se izvršavanje radova, roba ili usluga vrši u skladu sa ugovorom.</p>
<p>Ne imenovanje menadžera ugovora, nedostatak planova za upravljanja ugovorima i loše upravljanje ugovorima.</p>	<p>Nedostaci u procesu upravljanja ugovorom onemogućavaju procenu načina kako se ugovor realizuje i ne pružaju sigurnost da se ugovori realizuju u skladu sa predviđenim uslovima i specifikacijama.</p>	<p>Odgovarajući menadžment nakon sklapanja ugovora mora imenovati odgovornu osobu za rukovođenje ugovorom koja nakon završetka projekta mora pripremiti detaljan izveštaj o izvršavanju ugovora.</p>
<p>Snabdevanje van tehničkih specifikacija, plaćanje snabdevanja nakon ugovorenog roka, preplaćivanje okvirnih ugovora i produženje okvirnog ugovora duže od 36 meseci.</p>	<p>Snabdevanje van specifikacija, plaćanje bez važećeg ugovora, prekoračenje vrednosti ugovora i proširenje okvirnih ugovora za više od 36 meseci, su u suprotnosti sa zakonom i propisima i mogu naneti štetu budžetu.</p>	<p>BO moraju izvršiti rigorozan pregled kako bi se obezbedilo da se svi proizvodi isporučuju u potpunoj saglasnosti sa zakonskim pravilima i procedurama, svako plaćanje da bude zasnovano na važećim ugovorima i svaki ugovor ima trajanje u skladu sa zakonom.</p>

Kašnjenja u snabdevanju, izvođenju radova od strane EO i realizaciji kapitalnih projekata, kao i ne primena kazni za kašnjenje.	Ne realizacija ugovora na vreme utiče na ispunjenje ciljeva i obavljanje poslova BO. Ne primena kazni predstavlja štetu budžetu.	Budžetska potrošači treba provesti pregled procesa i preduzeti neophodne mere za bolje upravljanje i primenu kazni za odlaganje u skladu sa zakonom
Plaćanje za ne završeni rad i bez dovoljnih dokaza.	Izvršenje plaćanja bez prihvatanja poslova i plaćanja bez dokaza povećava rizik da će se izvršiti plaćanja za poslove koje nikada neće biti završene.	BO treba da ojačaju unutrašnje kontrole i osiguraju da se nijedno plaćanje neće izvršiti pre nego što su radovi završeni i da su neophodni dokazi dobijeni.

Preporučujemo Vladi Kosova i Ministarstvu finansija da osiguraju da:

- Elektronska platforma za nabavku u potpunosti se sprovodi od svih budžetskih organizacija i u svim procedurama nabavke i za male vrednosti; i
- CAN je poboljšala prakse nabavke u centralizovanim ugovorima.

13 Kretanja u reformi javne uprave

Reforma Javne Uprave (RJU) je složen i sveobuhvatan proces koji ima za cilj povećanje efikasnosti u razvoju javne uprave, sprovođenju vladine politike, ekonomski razvoj i poboljšanju usluga za građane i preduzeća.

Savet Ministara za Reformu Javne Uprave (SMRJU) je glavna odgovorna politička struktura na političkom nivou za strateški pravac reformskog procesa, njihove nadgledanje i primenu i služi kao forum za diskusiju i analizu napretka i izazova i predlaže potrebne promene u budućim reformama. Dok, Ministarstvo za Javnu Upravu je odgovorna za ukupnu koordinaciju RJU-a i nadgleda njenu implementaciju.

Upravljanje Strateškog paketa RJU-a organizovano je u tri stuba: (1) Razvoj i koordinacija politika i zakonodavstva - u nadležnosti Kancelarije Premijera; (2) Civilna služba, upravljanje ljudskim resursima, javne administrativne službe i reorganizacija i odgovornost - pod odgovornošću Ministarstva za Javnu Upravu; i (3) Upravljanje Javnim Finansijama - pod odgovornošću Ministarstva Finansija.

Generalno, Strategija za Modernizaciju Javne Uprave se sporo sprovodi. Tokom 2017 godine, od 51 aktivnosti: 14 sprovedeno, 29 su u toku sprovođenja, dok 8 aktivnosti nisu sprovedene. Tokom 2018. godine očekuje se:

- Usvojiti zakonski paket koji sadrži zakon o civilnoj službi, plate organizaciju i funkcionisanje javne uprave;
- Početi sa sprovođenjem akcionog plana za racionalizaciju nezavisnih agencija i pola nezavisnih³⁵;
- Poboljšati pravnu predvidljivost za građane i preduzeća³⁶.

Što se tiče prve tačke, MJU je ubrzala postupke u cilju procesiranja u Vladi i Skupštini pravnog paketa tokom jula 2018. Takođe, izradila je akcioni plan za da 7 do 9 Nezavisnih agencija integrišu unutar vladinih struktura.

U cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima, u 2017 godini razvijena je Platforma Interoperabilnosti (Government Gateway), uspostavljena u infrastrukturi Agencije za Informaciono Društvo (AID-MJU). U junu 2017 godine potpisan je ugovor između MJU-a i kompanije Microsoft, gde su konfigurisani i integrisani sistemi: Civilni Registar, Sistem Poreza na Imovinu, Sistem Adresara i Notarski Sistem. Tokom 201. godine očekuje se integracija još 10 sistema u Platformu.

³⁵ Prema sporazumu između Skupštine i Vlade

³⁶ Postepenim izmenama i dopunjavanjem posebno utvrđenih zakona i izvršnih akata koji su u suprotnosti sa novim Zakonom o Opštom Upravnom Procedurom.

Takođe, funkcionalizovan je projekat E-kutija u 35 budžetskih organizacija, 12 ministarstava, 7 opština, 14 agencija, u Carini i Poresku Upravu. Za 2017 godine, nivo zadovoljstva građana prema uslugama u ovim institucijama je 62%, u prosečno zadovoljni 9% i nezadovoljnih 29%.

Implementacija strategija i ciljeva se sporo razvija. Stoga, sve do usvajanja/funkcionalizacije pravnog paketa i racionalizacije agencija, ostaje pitanje u pogledu regrutacije zasnovane na zaslugama koje utiču na efikasnost i profesionalnu nezavisnost javne uprave, kao i na razliku u platama za ekvivalentan rad. Takođe, i dalje ostaje izazov ne komuniciranje/potpuna veza SIMBNJ sa Platnim sistemom, kao i integriranje/unos ličnih podataka/zapošljavanje civilnih službenika iz fizičkih datoteka u elektronskoj formi u SIMBNJ-u. Za sada, od svih institucija, približno 60% podataka državnih službenika ispunjava. Takođe, nedostatak propisa za trenera u IKAP-u pokazuje slabosti u podizanju kvaliteta Javne uprave, itd.

U oblasti Upravljanja Javnim Finansijama, Koordinaciona Grupa za reforme za 2017 godinu izveštavala je napredak u mnogim oblastima, uključujući i fiskalnu disciplinu. Međutim, godišnji izveštaj o sprovođenju pokazuje delimičnu primenu i ističe neke oblasti koje zahtevaju veću pažnju. Potreban je napredak u odstupanjima između odobrenog budžeta i implementacije, veliki broj budžetskih transfera, procenat realizacije kapitalnih investicija, implementacija preporuka NKR-a i UR-a, itd.

Opšti zaključak

Sprovođenje strateškog okvira je uglavnom bila spora, uglavnom zbog ambicioznog planiranja, ne koordinacije politike i nedostatku resursa. Dve od ovih strategija su revidirana 2017 godine, dok su dve u procesu revidiranja radi poboljšanja ciljeva i indikatora, kao i radi osiguranja realnog planiranja i realnih troškova³⁷.

Procenjujemo da **Savet Ministara za Reformu Javne Uprave** treba analizirati tačne uzroke zastoja u implementaciji strategija i preduzimati korektivne i sveobuhvatne aktivnosti u cilju ubrzanja reformi.

³⁷ Izveštaj o Kosovu 2018, Evropska Komisija

14 Primena zakona i pravni izazovi

Proces revizije je naglasio nekoliko pitanja vezanih za sprovođenje zakona i aktuelnih izazova, koji su navedeni u nastavku:

Pitanja pokrenuta revizijama organizacija na centralnom nivou

Neusaglašenost između organskim zakonom sa zakonom o državnoj upravi - Organski zakoni koji regulišu aktivnosti podređenih institucija kulture u MKOS su stari i nikada se ne menjaju, i kao takvi u mnogim slučajevima su u sukobu sa opštim zakonima na osnovu kojih ministarstvo treba da funkcioniše. Direktori ovih institucija izveštavaju odeljenje kulture iako Zakon o državnoj upravi, Pravilnik o standardima organizacije državne uprave i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u MKOS jasno definišu da jedine organizacione jedinice koje mogu biti podređene odeljenju, su povezane divizije.

Takođe, institucija kulturnog nasleđa, nisu regulisani posebnim organskim zakonima, i izveštavaju Odeljenju za kulturno nasleđe u MKOS-u. Njihova aktivnost zasnovana je na Zakonu o kulturnom nasleđu (izuzev Muzeja Kosova, koji se zasniva na Zakonu o kulturnim ustanovama). Prema ovom regulisanju, ove institucije nemaju pravo da imaju budžetske kodove i upravljaju svojim budžetom, već to treba da izvrši ministarstvo. U međuvremenu, primetili smo da ove institucije troše neusklađeno sa postojećom zakonskom regulativom.

Održavanje mandata diplomatskih predstavnika nakon isteka pravnog mandata - Prema članu 22 Zakona o inostranoj službi Republike Kosovo, diplomatski predstavnici borave u službi u istom diplomatskom predstavništvu u periodu od 4 godine, ili drugačije kako se zahteva radi zadovoljavanja potreba Ministarstva i u diskreciji Ministra Inostranih Poslova.

Primetili smo da u šest slučajeva, diplomatski predstavnici nastavili da drže iste pozicije nakon zakonskog mandata, iako nije bilo odluke ili dokument da produži mandat. Od ova tri slučaja nisu bili su uredbi za povratak, iako su predstavnici bio istekao mandat, dva slučaja u kojima su donošenje suda o povratku, ali predstavnici nisu vratili, a prilika kada je napravio dekret da se vrati odluku da se povuku iz dužnosti, ali ambasador nije bio redizajniran nakon povratka i primljene plate od strane ocene ambasadora na tri meseca. To se desilo kao rezultat nepostojanja podzakonskih akata ili odgovarajućih procedura za okončanje mandata i preseljenja diplomatskih predstavnika.

Isplate plata iz neadekvatnih kategorija - Ministarstvo za Dijasporu, za Direktore tri Kulturnih Centara Kosova za Dijasporu i Migraciju (KCKDM) u iznosu od 65,849€, od robe i usluga, a ovi troškovi treba da budu plaćeni od plata i dnevnica. To se desilo zato što pomenuti direktori nisu izabrani putem javnog konkursa i poštujući pravila državne službe kao što se zahteva zakonom za dijasporu i Pravilnikom za izbor direktora KCKDM-a. Od osnivanja KCKDM (u 2013 godini u Turskoj i 2014 u Švajcarskoj i Švedskoj) direktori, su angažovani na osnovu odluke kojom se postavljaju kao Vršioци Dužnosti, a ne prolazeći preko procedura regrutovanja.

Preporučujemo Vladu Kosova i MKOP-a da:

Pokrenu postupke za usklađivanje organskog zakonodavstva podređenih institucija sa opštim zakonodavstvom o organizaciji uprave i o upravljanju javnim finansijama. Takođe, upravljanje i trošenje budžeta institucija za kulturno nasleđe treba da obavljaju relevantna odeljenja ministarstva.

Preporučujemo Vladu Kosova i MIP-a da:

Pokrene pregled pod zakonskih akata koji se odnose na spoljne usluge kako bi se razjasnio postupak okončanja mandata diplomatskih predstavnika, uključujući neophodne vremenske periode i relevantna pitanja za povlačenje / ponovno raspoređivanje diplomatskog osoblja. U slučajevima kada se traži potreba za proširenjem mandata određenog diplomatskog predstavnika, to treba doneti odlukom ili pismom ministra, u skladu sa Zakonom o inostranoj službi.

Preporučujemo Vladi Kosova i Ministarstvu za Dijasporu da:

U razumnom vremenskom periodu se trebaju preduzeti radnje za regrutovanje direktora KCKDM-a u skladu sa zakonskim zahtevima, tako da se oni mogu uključiti u platni spisak i biti plaćeni iz odgovarajuće kategorije troškova.

Pitanja koja su pokrenuta sa revizije javnih preduzeća

Poslovanje sa isteklom licencom - Kompanija za upravljanje deponijama Kosova (KUDK) upravlja Deponijama Otpada na oko 70% teritorije Kosova. Zakon o Otpadu br. 04/L-60 (član 16 stav 1), određuje: "Prikupljanje, obrada, skladištenje, recikliranje i deponovanje otpada obavlja samo licencirano lice". Uprkos naporima za obezvređivanje licence, kompanija i dalje nastavlja da posluje sa privremenom licencom još od 2012 godine, jer nije dobila odgovor od Ministarstva Životne Sredine i Prostornog Planiranja.

Nedostatak tarife za deponovanje otpada - Zakon o Otpadu br. 04/L-60, član 14 stav 2, određuje: "Na osnovu odredaba Zakona o javnim preduzećima i ovog zakona, Ministarstvo ekonomskog razvoja u dogovoru sa određenim opštinama utvrđuje tarife za skladištenje komunalnog otpada u određenim deponijama".

KUDK nije uspela da obezbedi tarifu na osnovu ovog zahteva te i dalje nastavlja da fakturiše svoje usluge na osnovu cenovnika koji je nasleđen od RKV³⁸ iz 2012. Ovaj cenovnik (istekao) pokriva samo prikupljanje otpada domaćinstava u iznosu od 5.31€/ton. Kompanija nastavlja da prikuplja i otpad za koji nema licencu a ni cenovnik kao što je: deponovanje stakla, gume, otpad zemljišta i kamenja, životinjski ostaci kao i uništavanje carinskog otpada., Odbor Direktora kompanije je za ove vrste otpada januara 2016 godine odredio tarifu u vrednosti od 50€/ton. Kompanija je preduzela ovaj korak zbog ne dobijanja odgovora od strane tela koje je kompetentno za određivanje tarifa, odnosno od MER.

³⁸ RRUVO - Regulatorin ured za vodu i otpad.

Nedostatak propisa za upravljanje ne obrtnom imovinom – Statuti javnih preduzeća KUDK RKV Hidroregijoni, Autobuska stanica d.d Priština, i regionalnog Kompanija za navodnjavanje Drini i Bardhë d.d određuju potrebu da ova JP izrade propise koji sadrže odredbe za upravljanje i funkcionisanje društva. Primetili smo da ova preduzeća nisu imala propise za upravljanje ne obrtnom imovinom, koji moraju biti prilagođeni potrebama i zahtevima preduzeća, zasnivajući se na važećim standardima i propisima.

Ne blagovremeno produženje ugovora o radu za određeni broj menadžera javnih preduzeća RKV Priština a.d. – Prema članu 10 i 11 Zakona br. 03/L-212, ugovor o radu zaključuje se u pisanoj formi i potpisuje od poslodavca i zaposlenog. Devet (9) menadžera su ugovori istekli krajem decembra 2016, ali su isti nastavili da rade i da budu plaćeni i tokom cele 2017 godine bez formalnog produženja ugovora. Njihovi ugovori su produženi od 01.01.2018. Prema platnim spiskovima koju su isplaćeni za 2017 godinu, ovi menadžeri su dobili plate u iznosu od 114,525€.

Ne izrađivanje kodeksa etike kao što je predviđeno zakonom– Prema članu 35 zakona br. 03/L-087 o JP-a, sva JP-a treba da pripreme, usvoje i sprovede obavezujući kodeks etike i korporativnog upravljanja. Kodeks etike i korporativnog upravljanja koji obavezuje JP-a za sprovođenje standarda ponašanja i poslovnih praksi, treba da bude detaljan kako bi pružao jasna uputstva o ponašanju direktora, službenika, osoblja i stručnih konsultanata JP-a i da stvori jedan program za zaštitu osoba koji obelodanjuju pred javnošću činjenice o zloupotrebama unutar kompanije. RKV Priština je imala kodeks etike koji je usvojen 2006 godine, ali nije ažuriran i prilagođen zahtevima zakona o JP-a i modelu koju je donet od strane MER kako bi pomogao JP-a u izradi njihovih kodeksa etike. A preduzeća Hortikultura d.d i RKV Drini i Bardhë d.d, još nisu uspela da izrade takav kodeks etike.

Nastavak rada nakon isteka ugovora kod određenog broja osoblja u preduzeću Hortikultura d.d - Prema Zakonu o radu, ugovora sa određenim rokovima, imaju utvrđeni period radnog odnosa. Tokom testiranja smo primetili da su ugovori četiri visokih službenika preduzeća: Glavnog izvršnog rukovodioca, Glavnog finansijskog službenika i blagajnika, Korporativnog Sekretara i Unutrašnjeg revizora istekli od 2015 godine i oni nastavljaju da obavljaju svoj posao. Ne obnavljanje ugovora ovih službenika je nastalo zbog nedostatka Odbora Direktora.

Osim toga, službenik za nabavku bio je bez ugovora o radu od 2010 godine, ali samo odluka koja nema vremensko ograničenje. Isto tako, ali je radio samo jednim rešenjem koje nije imalo vremenskog ograničenja, ali akt uspostavljanja ugovornog sporazuma se nije dogodilo.

Ne izrada cenovnika za fakturisanje usluga – Prema članu 8 Zakona br. 02/L-9 o Navodnjavanju Poljoprivrednih Zemljišta, naknade koje treba da plate udruženja i poljoprivrednici, određuju se od strane Nadzornog Odbora kompanije u pitanju. RKV Drini i Bardhë d.d, nije doneo cenovnik u koje bi se utvrdile naknade prilikom obavljanja usluga. Međutim UO je doneo odluke o određivanju naknada na osnovu člana 31.3 Zakona o JP-a, i na osnovu člana 14 stav 2.1.11 statuta kompanije. Ali, ovi članovi uređuju način godišnjeg i tromesečnog izveštavanja a ne način određivanja naknada.

Ne obnavljanje dozvole za Regionalnu Kompaniju za Navodnjavanje "Drini i Bardhë d.a"– Drini Bardhë nije uspelo da obezbedi vodne dozvole kao što se to zahteva Zakonom o Vodama na

Kosovu br. 04/L-147 (član 71 stav 1). Uprkos naporima za njeno dobijanje, Drini i Bardhë još od avgusta 2014 godine, nastavlja da radi bez vodne dozvole, jer je kompetentno telo (Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja) odbilo zahtev kao nekompletan.

Preporuke za Vladu

- Vlada treba da razmotri pitanje poslovanja Javnih Preduzeća, KUDK i RKV "Drini i Bardhë" bez radne licence i da u saradnji sa MŽSPP i Upravnim Odborima ovih Preduzeća da se u razumnom roku ova dva preduzeća opreme validnim radnim licencama; i
- Da u saradnji sa MŽSPP reši problem određivanja tarifa za prikupljanje i deponovanje otpada za potrebe KUDK-a.

15 Revizije performanse

U cilju promovisanja standarda za transparentnost i polaganje odgovornosti u upravljanju vladinim aktivnostima i programima kao i u cilju povećanja performanse javne uprave, Nacionalna Kancelarija Revizije je pružila poseban fokus revizijama performanse. Ovim revizijama se cilja poboljšanje vladinih operacija i aktivnosti, kao i da se Skupštini Kosova pruže verodostojne informacije o načinu na kojem je Vlada potrošila javna sredstva.

Kako bi se postigao ovaj cilj, NKR je pokrila polja koja se smatraju da su od interesa za Vladu, Skupštinu i poreske obveznike uopšte. Pristup koji je primenjen u revizijama performanse referisana je standardima MOVIR, na osnovu 3 E³⁹-a.

Revizije performanse za revizorsku sezonu 2017/18 iznele su na videlo da:

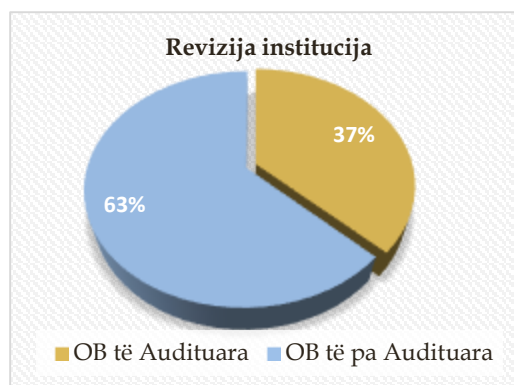
- Pravosudni Sistem nastavlja da se sada već dugi niz suočava sa značajnim brojem nerešenih predmeta, dok je broj građanskih predmeta u stalnom rastu. Štaviše, ni Sudski Savet se nije pokazao efikasnim za odgovarajuće praćenje postignutog napretka po Sudovima;
- Angažovanje osoblja preko sporazuma o posebnim uslugama sem što nije bio u skladu sa zakonima koji su na snazi, istovremeno ne služi ni postizanju institucionalnih ciljeva;
- Zagađenje vazduha na Kosovu je zabrinjavajuće za zdravlje građana, a građani u međuvremenu nisu na vreme obavešteni o tome kako se trebaju ponašati naspram ovog problema;
- Centralizovane nabavke ne pružaju vrednost za novac. Vlada Kosova rizikuje ne plati 2.6 miliona evra za robe koje su ugovorene, ali nisu primljene;
- Informativni sistem o porezu na imovinu nije dovoljno efektivan u procesiranju podataka o porezu na imovinu. Nedostaci u upravljanju i primeni informacione tehnologije su dva glavna uzroka;
- Zdravstveni Informativni Sistem na Kosovu je počeo samo sa delimičnom primenom u nekim zdravstvenim organizacijama. Cilj Vlade u 2014 godini za proširenje ovog sistema na 30% teritorije zemlje nije ostvaren ni do maja 2017 godine; i
- Softverska aplikacija e-Imovina nije ostvarila svoj glavni cilj, stvaranja održive jedinstvene baze za efektivno upravljanje javnom imovinom.

U nastavku je prikazana analiza o reviziji budžetskih organizacija i pokrivenosti revizijama performanse.

³⁹ Ekonomija - minimiziranje troškova resursa koji se koriste u aktivnostima, uzimajući u obzir pravi kvalitet efikasnosti - odnos između rezultata u smislu robe, usluga, rezultata i resursa koji se koriste za njihovu proizvodnju; i efektivnost - stepen postizanja ciljeva i odnosa između planiranog uticaja i stvarnog uticaja aktivnosti.

Tabela 23. Pokrivenost revizija performanse **Grafikon 2. Ukupno revidiranih BO**

Institucije -BO		Revidirane	%
Centralni nivo	25	12	48
Lokalni nivo	38	15	39
Nezavisne institucije	30	12	40
Centralna javna preduzeća	18	2	11
Ukupno	111	41	37%



Grafikon pokazuje da od ukupno 111 Bo na centralnom, lokalnom nivou, nezavisnih institucija i javnih preduzeća, mi smo revizijama performanse pokrili ukupno 41 njih ili 37% njih u različitim oblastima. U nastavku je sažeto devet (9) izveštaja revizije performanse ⁴⁰.

(a) Procedure i kontrole u sistemu za upravljanje opštinskom performansom

Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave (MALS) je od 2009 godine započelo primenu Sistema za upravljanja opštinskom performansom (SUOP) koji se bavio merenjima performansi opština u oblastima svojih vlastitih nadležnosti.

Poruka revizije - MALS nije stvorilo odgovarajuće preduslove za efektivno funkcionisanje SUOP. Opštine su imale poteškoća u primeni procedura i kontrola koje su bile predviđene sistemom. Procedure o prikupljanju podataka bile su manjkave, bilo je problema sa izveštavanjem, a verifikovanje podataka i obezbeđivanje pristupa podacima od strane opštinskih jedinica je bilo teško. Kao rezultat toga neki od izveštavanih podataka nisu bili zasnovani, ili onako kako je određeno metodologijom. Analiza dokumenata koji su korišćeni od strane opštinskih službenika za izveštavanje pokazatelja performanse u šest revidiranih opština je rezultirala sa samo 51% dokumentovanih pokazatelja. Ovi nedostaci dovode do zaključka da SUOP nije potpuno efektivan i verodostojan.

(b) Efikasnost upravljanje građanskim predmetima u osnovnim sudovima

Jedno od pitanja sa kojim se suočava Pravosudni sistem na Kosovu je sporo i neefikasno upravljanje sudskim predmetima. Pravilno upravljanje predmetima poboljšava njihovu identifikaciju i obradu, smanjuje kašnjenja u rešavanju predmeta, smanjuje opterećenje sudskim predmetima i pruža informacije koje podržavaju stratešku raspodelu vremena i resursa.⁴¹

Poruka revizije - Osnovni Sudovi Prištine, Peći i Gnjilana nisu efikasni u upravljanju građanskim predmetima. Sudovi nastavljaju da se suočavaju sa značajnim brojem starih predmeta koji ostaju još nerešeni, kao i sa opštim brojem građanskih predmeta koji je su stalnom rastu. U Osnovnom Sudu u Prištini je 2015 godine bilo 2948 nerešenih predmeta, a u 2016 godini je ovaj broj 3304 ili

⁴⁰ Cele izveštaje pojedinačnih revizija možete naći na: <http://www.zka-rks.org/publications/>

⁴¹ Svetska banka - Poslovanje (2016), Sprovođenje ugovora - Merenje dobrih praksi u pravosuđu

12% veći od prethodne godine. Povećanja broja nerešenih predmeta je bilo i u ostala dva suda, odnosno 28% u Osnovnom Sudu u Peći i oko 7% u Osnovnom Sudu u Gnjilanu. Kao rezultat velikog broja građanskih predmeta po Osnovnim Sudovima, građani se obavezuju da čekaju dugo vremena dok im se njihov predmet ne razmotri.

Nepravilnosti su evidentne još od početne faze raspodele građanskih predmeta kod sudija, kompletiranja tužbenih zahteva, neodgovarajućeg upravljanja predmetima od strane pravnih sekretara, stalnih odlaganja sudskih ročišta, kašnjenja u razmatranju predmeta od strane Apelacionog Suda, kao i veliki broj predmeta koji se vraćaju na ponovno suđenje pred Osnovnim Sudovima.

Sudski Savet Kosova se nije pokazao dovoljno efikasnim za odgovarajuće praćenje napretka koji je postignut po Sudovima. Uopšteni mehanizmi od strane Saveta otežavaju praćenje napretka koji je postignut po Sudovima i nisu dovoljni za adresiranje nepravilnosti i nepravilnosti na koje se naiđe tokom upravljanja sudskih predmeta.

(c) Sporazumi za posebne usluge i ugovori o radu za specifične zadatke

Svrha sklapanja Ugovora za posebne usluge i Ugovora o specifičnim zadacima je angažovanje drugih lica za privremene poslove koje ne mogu obavljati redovni zaposleni. Ovo uključuje rad određenih stručnjaka, povremene zadatke koji zahtevaju posebno tehničko znanje, zadaci u pružanju usluga obrazovanja i obuke itd.

Poruka revizije – Ministarstvo Javne Uprave nije izradilo sekundarno zakonodavstvo i jasne procedure za ovu vrstu angažovanja preko kojih bi se odredili uslovi i kriterijumi angažovanja. S druge strane revidirana Ministarstva⁴² i Opštine⁴³ su angažovala osoblje preko ovih sporazuma/ugovora bez nakon odgovarajućeg planiranja i bez formalnog praćenja njihove performanse. Izveštavanje nije bilo celovito i tačno a u isto vreme i finansijski troškovi su povećani u poređenju sa prethodnom godinom.

Angažovanje osoblja preko sporazuma/ugovora je tokom 2016 povećano u odnosu na 2015 godinu, ovim su povećani i finansijski troškovi za ove sporazume. Troškovi za ovu vrstu angažovanja su na centralnom nivou tokom 2016 godine povećani za 55% u poređenju sa 2015, dok su na lokalnom nivou povećani za 76%.

(d) Efikasnost i efektivnost u sprovođenju jedinstvenog integrisanog zdravstvenog informativnog sistema

Blagovremeno i tačno informisanje o zdravstvenom stanju građana jedne zemlje utiče na donošenje odgovarajućih odluka u vezi sa potrebnim poboljšanjem u pružanju zdravstvenih usluga i za efikasno upravljanje Zdravstvenom Institucijom. Kako bi se postiglo to, Ministarstvo

⁴² Ministarstvo kulture, omladine i sporta, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja i Ministarstvo infrastrukture.

⁴³ Uroševac, Peć, Gnjilane, Prizren, Suva Reka i Priština.

Zdravlja (MZ) je izradilo i usvojilo strategiju za Zdravstveni informativni Sistem (ZIS) na Kosovu (2010-2020). Za sprovođenje ove strategije planirano je 15.9mil€.

Poruka revizije - MZ nije uspjelo da funkcionalizuje ZIS kao što je predviđeno ovom strategijom. Cilj za proširenje ovog sistema na 30% teritorije zemlje, koje je bilo planirano za 2014 godinu, nije uspjelo da se ostvari ni do maja 2017 godine. Samo 39% pacijenata u pet revidiranih institucija je bilo upisano u ZIS, posto se taj sistem ne primenjuje u svim planiranim odeljenjima za fazu pilotiranja. Neuspeh u primeni ZIS, je između ostalog uticao i na razvoj i primenu Informativnog Sistema Fonda Zdravstvenog Osiguranja. Bilo je nedostatka koordinacije i planiranja aktivnosti kako u okviru MZ-a tako i sa institucijama koje su uključene u primeni Zdravstvenom Informativnog Sistema. Nacionalni Odbor za ZIS predviđen da se osnuje u 2011 godini, osnovan je 2015 godine, to jest sa kašnjenjem od četiri godine. Ovo je uticalo da se sve aktivnosti koje su predviđene Akcionim Planom ostvare sa zakašnjenjem. Do kraja 2016 godine, je u svrhe ovog projekta potrošeno samo 6.5 miliona evra ili samo 47% budžeta.

(e) Upravljanje sporazumima o su finansiranju sa donatorima i postignuti rezultati

Spoljna finansijska podrška na Kosovu ostvarena je preko nekoliko oblike saradnje. Jedna od najvažnijih oblika za realizaciju razvojnih projekata je sklapanje sporazuma o su finansiranju sa spoljnim donatorima.

Poruka revizije - Vlada Kosova nije uspjela da instalira održive mehanizme koji bi pomogli u koordinaciji, praćenju i izveštavanju o su finansiranju. Prikupljanje i obrada vladinih informacija o su finansiranju do krajnjeg korisnika je prilično teško. Vlada nema potpune informacije o tome kolika je finansijska vrednost spoljne pomoći, koliko se finansira od Kosovskih institucija, koji sektori su finansirani i kakav je napredak su finansiranja.

Mehanizmi koji su postavljeni od Ministarstva za evropske integracije nisu u potpunosti efikasni da bi se obezbedilo nesmetano vođenje procesa od planiranja, koordinacije za finansiranje projekata, realizaciju i praćenje. Ministarstva, opštine i javna preduzeća kao korisnici projekata nisu uspjeli da realizuju projekte na zadovoljavajućem nivou i da ostvare ciljeve za koje su dodeljena sredstva.

(f) Efektivnost informativnog sistema poreza na imovinu

Informativni Sistem Poreza na Imovinu (ISPI) koji je trenutno primenjiv na Kosovu, ima za cilj, obračunavanje i čuvanje podataka poreza na imovinu. ISPI je razvijem od Ministarstva Finansija (MF) uz podršku Švedske Agencije za Porez i uz finansiranje Švedske Agencije za Međunarodni Razvoj i Saradnju za održavanje ovog sistema, utucavši na povećanje prihoda od poreza na imovinu od 2010 do 2016 godine za 86%.

Poruka revizije - MF nije uspjelo da obezbedi da ISPI bude u potpunosti efikasan. Uprkos složenosti sistema, inherentnih nedostataka nasleđenih od prethodnih baza podataka i raznih ograničenja za pružanje kapaciteta, sistem je dobro strukturiran i ima obimne informacije. Međutim, iako se projekat planira završiti u decembru 2017 godine, MF još uvek nije uspjelo da ispuni uslove ugovora i rizikuje njegovo prekidanje. Potpuni prenos odgovornosti na MF još uvek

nije započeo kako je predviđeno u fazi tranzicije projekta, dovodeći tako u pitanje funkcionalnost i održivost sistema.

Sistem ne poseduje odgovarajuće mehanizme ili alatke za identifikovanje ili adresiranje nevladinih podataka. Kontrola potpunosti i tačnosti nije efikasna. Takođe, ne sadrži tragove promena i nije učinjeno nikakvo efikasno merenje sistema. Ovo sprečava planiranje potrebnih kapaciteta za ispravan rad u budućnosti.

(g) Upravljanje i iskorišćenost aplikacije e-inovina

Aplikacija e-inovina je stavljena u funkciji u 2010 godini kako bi omogućila javnim institucijama da imaju tokom celog vremena imaju informacije o stanju njihovih imovina.

Poruka revizije - Ministarstvo javne uprave, odnosno Agencija za informaciono društvo nije obezbedilo ispravnu funkcionalnost za pravilan rad aplikacije e-inovine. Iako je uloženo oko milion evra od Vlade za razvoj i održavanje aplikacija, glavni cilj za stvaranje jedinstvenog centralnog osnova za efikasno upravljanje javnom imovinom nije postignut.

Stepen iskorišćenosti se razlikuje različit u šest (6) budžetskih organizacija odabranih kao uzorak ove revizije. Carina Kosova uopšte ne koriste aplikaciju e-Imovina a Ministarstvo kulture, omladine i sporta i Opštine Uroševac imaju ograničeno korišćenje ove aplikacije. Primećuje se bolje stanje u Ministarstvu Unutrašnjih Poslova, Kosovskoj Agenciji za Privatizaciju i opštini Lipljan.

Iz provere spiska korisnika ove aplikacije, otkrili smo da je više od 800 korisnika neprepoznatljivo, koji su u aplikaciji otvoreni sa različitim imenima koja nisu u skladu sa zahtevima i obimom primene. Takođe, u celokupnoj listi službenika koji koriste aplikaciju e-inovina primetili smo da u proseku 2000 korisnika ima više od jednog naloga.

(h) Vrednost za novac u centralizovanim nabavkama

Troškovi preko javne nabavke su u stalnom porastu, u poslednje četiri je preko nabavke potro[eno u proseku 497 miliona evra⁴⁴ godišnje.

Centralna agencija za nabavke (CAN) je tokom 2016 godine potpisala ugovore vredne 44 miliona evra. Cilj centralizovane nabavke je ostvarenje ekonomskih kupovina. Centralizovana nabavka podrazumeva velike kupovine, pa je cena dobijena od centralizovanih nabavki trebala biti niža od ili barem ista kao i najniža cena koju je svaka CA primila putem pojedinačnih nabavki.

⁴⁴<https://krpp.rksgov.net/krpp/PageFiles/File/Raportet%20Vjetore/2016/Raporti%20vjetor%202015%20Shqip.pdf>, faqe 21

Poruka revizije - CAN nije uspjela da izvrši efikasne i ekonomske nabavke preko centralizovanih procedura, što bi rezultiralo uštedama budžeta. Pitanja koja su ometala ispunjavanje ovih ciljeva odnose se na značajne nedostatke u implementaciji centralizovanih procedura. Nedovoljna analiza preliminarnih (pojedinačnih) ugovora ugovornih autoriteta i nedostatak bilo kakvog oblika istraživanja tržišta, rezultiralo je ugovaranjem skupljih cena od onih koje su ostvarive na tržištu. Još jedan nedostatak u ovom procesu bilo je neefikasno prikupljanje podataka iz ugovornih autoriteta koje je rezultiralo lošim planiranjem i niskim izvršenjem ugovora. Kao rezultat nižeg ostvarenja, odnosno ne ostvarenja praga od 70% ugovorene vrednosti, budžet Kosova rizikuje da ostvari da ostvari gubitak od 2,6 miliona evra. Ovi nedostaci predstavljaju potencijalne rizike da ne postizanje vrednost za novac iz tih ugovora nabavke, a konačna procena će prikazati u posebnom izveštaju revizije nakon završetka ovih ugovora.

Bilo je nedostataka i u procesu praćenja izvršavanja ugovora, jer nije bio praćen njihov napredak. Isto tako, u većini ugovora nisu navedene obaveze i prava svakog ugovornog autoriteta, što je zauzvrat imao nedostatak korektivnih mera koje se odnose na nedovoljnu iskorišćenost/prevelikog broja ugovora od strane ugovornih autoriteta.

(j) Institucionalni mehanizmi za zakonsko uređenje, praćenje i izveštavanje kvaliteta vazduha

Zagađenje vazduha je veoma važno prostorno i društveno pitanje, istovremeno je i složen problem koji predstavlja velike izazove u pravcu upravljanja i smanjenja štetnih zagađivača.

Poruka revizije - Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) nije uspostavilo sve potrebne pravne preduslove za regulisanje kvaliteta vazduha na Kosovu i nije ažuriralo sav potrebni pravni okvir u skladu sa trenutnim stanjem kvaliteta vazduha u zemlji. Sadašnji okvir ne služi kao vodič za preduzimanje konkretnih mera za poboljšanje kvaliteta vazduha.

Utvrđeno je da trenutni sistem za praćenje i izveštavanje o podacima o kvalitetu vazduha manjkav, jer ga karakterišu višestruke nepravilnosti. Samo 17% stanica za nadgledanje su bile funkcionalne tokom najvećeg dela 2017 godine, dok 33% stanica je van funkcije više od 7 meseci tokom godine. Pored toga, ove stanice su bile premeštene u više navrata, izveštavanje podataka je nejednako i nepotpuno, nedostaje bezbednost i stalni nadzor stanica za nadgledanje, a nedostaje centralni sistem za prikupljanje i obradu podataka.

Iako je bilo poboljšanja u izveštavanju stanja od 2016 do 2017 godine, parametri koji su opasni po zdravlje a očigledni su u našoj zemlji, PM2.5 i PM10 (čestica prašine) nisu prijavljeni u proseku 4,2 meseci tokom 2017 godine. Ovo je posebno važno tokom zimskih meseci kada ovi parametri dostižu maksimalne vrednosti. Uprkos nepostojanju izveštaja, u onim slučajevima gde su izveštavani, primećena su alarmantna prekoračenja parametra PM10 koja su dostigla i na stopi od 400%.

Preporučujemo Skupštini Kosova da:

- Poveća polaganje odgovornosti prema Sudskom Savetu Kosova kako bi obezbedio da su Osnovni Sudovi povećali svoju efikasnost u tretiranju i upravljanju građanskih predmeta u skladu sa važećim pravilima i procedurama;
- Da pregleda postojeći pravni okvir za poboljšanje kvaliteta vazduha i da predloži pravne inicijative za funkcionalizaciju mreže nadgledanja I preventivnih mera zagađenja vazduha; i da
- Preko skupštinskog odbora za zdravstvo pokrene diskusiju u vezi sa izazovima u primeni ZIS i te predloži mere za njegovo sprovođenje u svim Zdravstvenim Institucijama.

Preporučujemo Vladi da:

- U saradnji sa Ministarstvom Finansija analizira proces centralizovane nabavke i da obezbedi da nabavke preko CAN na vreme i u odgovarajućem kvalitetu ispunjavaju potrebe budžetskih organizacija i da u isto vreme postižu vrednost za novac; i da
- Obezbedi da se angažovanja osoblja preko sporazuma za posebne usluge i za specifične zadatke vrši u potpunom skladu s pravnim okvirom i samo za one zadatke koji zahtevaju posebnu stručnost za obavljanje zadataka na javnom sektoru.

Preporučujemo Ministarstvu Finansija da:

Analizira sve nedostatke i slabosti Informativnog Sistema Poreza na Imovinu i da preduzme odgovarajuće mere da sistem bude potpuno efikasan i da generiše potpune podatke za sve obveznike poreza na imovinu.

16 Javna Preduzeća

Osim obavezujućih revizija, NKR-e je tokom ove sezone revidirala i Finansijske Izveštaje devet (9) Javnih Preduzeća. Sedam od njih su po prvi put revidirane od strane NKR-a.

Revizija GFI-a iz 2017 godine naglasila je da se sistem finansijskog upravljanja i kontrole JP treba znatno poboljšati. Činjenica da su za devet (9) JP data modifikovana mišljenja, ukazuje na nisko kvalitetno izveštavanje i rad finansijskih sistema u JP-a. Svi revidirani finansijski izveštaji rezultirali su nepravilnostima u finansijskim podacima, a samim tim i materijalnim greškama.

Skoro sva javna preduzeća se karakterišu nedostatkom strateških planova, menadžerskog polaganja odgovornosti, sa nepotpunim periodičnim izveštajima, neadekvatnom raspodelom zadataka, nedostatkom propisa i drugim nedostacima.

Postojeći procesi planiranja budžeta su slabi. Oni ne sadrže dovoljno analize i ne uzimaju u obzir rizike koji se mogu pojaviti i ugroziti ciljeve koji su postavljeni od strane JP-a. Neka JP-a nastavljaju da rade sa finansijskim gubicima, a stalna potreba za subvencije iz budžeta Kosova ili donatora, prikazuje krhke finansijske sisteme. Finansijska nestabilnost je onemogućila uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za pružanje kvalitetnijih usluga građanima.

Zarad poboljšanja aktuelnih praksi upravljanja, na pojedinačnim izveštajima revizije je dat jedan niz preporuka za Upravne Odbore ovih preduzeća.

16.1 Mišljenja revizije za javna preduzeća

Na tabeli u nastavku, dat je pregled mišljenja revizije koja su data za GFI za 2017 godinu.

Tabela 24 – Mišljenja koja su data revidiranim JP-a

Br.	Revidirana Preduzeća	Mišljenje revizije
1	RKV Priština d.d	Kvalifikovano
2	RKV Hidroregioni Jugor d.d. Prizren	Kvalifikovano
3	Autobuska Stanica Priština d.d.	Kvalifikovano
4	KUDK d.d.	Kvalifikovano sa isticanjem pitanja
5	Hortikultura d.d. Priština	Protivno
6	Kosovske Železnice Trainkos d.d.	Protivno
7	RKO Uniteti d.d. Mitrovica	Odricanje od mišljenja
8	Aerodrom u Đakovici d.d.	Odricanje od mišljenja
9	RKV Drini i Bardhë d.d Peć	Odricanje od mišljenja

Nepravilnosti koje su identifikovane tokom revizije i koje su uzrokovale modifikovanje mišljenja tiču se sledećeg:

Kvalifikovana mišljenja – su data zbog ne re-evaluacije ne obrtne imovine za više od pet godina odnosno od njihove transformacije u 2017 godini kada su bile pod upravljanjem Kosovske Agencije za Privatizaciju i zbog toga što objašnjavajuće beleške nisu bile potpune i tačne.

Protivna mišljenja – su data posto informacije u vezi sa računima potraživanja, naplatnim računima, bilansom stanja, rezervnog kapitala, ne obrtne imovine nisu re-evaluirane za duže od 5 godine, i zato što objašnjavajuće beleške nisu bile potpune i tačne (Hortikultura d.d i Kosovske Železnice Trainkos d.d).

Odricanje od mišljenja – NKR je odbilo da da mišljenje revizije za tri JP-a, jer nije bila u stanju da obezbedi odgovarajuće dokaze revizije. Ograničenja u prikupljanju informacija i nemogućnost donošenja jasnijih i zasnovanih zaključaka revizije, uzrokovali su i nemogućnost za donošenje mišljenja revizije. Ovo se dogodilo sa: (1) RKO Uniteti d.d. Mitrovica, (2) Aerodrom u Đakovici d.d. i (3) Drini i Bardhe d.d. Peć.

Nedostatak dobijanja informacija se pojavila kod ne obrtne imovine i njihovog obezvređivanja, kratkoročnih zahteva, obaveza prema radnicima, zakašnjelih prihoda, računa potraživanja, prenetih dobitaka/gubitaka, izveštaja o protoku novca kao i kod izveštaja o promenama u ekvitetu, pritom ni objašnjavajuće beleške nisu pružale potpune i tačne informacije.

16.2 Preporuke iz prethodne godine

JP-a koja su prethodne godine revidirana od strane privatnih revizijskih kompanija, rezultirale su sa mali broj preporuka jer su njihov fokus i metodologija rada uglavnom bili usredsređeni kod dela finansijskog izveštavanja a manje kod usklađenosti.

Što se tiče stope sprovođenja preporuka vidite tabelu u nastavku.

Tabela 25 – sprovođenje preporuka spoljne revizije za 2016 godinu

Br	Revidirani subjekti	Broj preporuka	Sprovedene	U procesu sprovođenja	Ne sprovedene
1	RKV Priština d.d	13	4	1	8
2	RKV Hidroregjioni Jugor d.d. Prizren	2	0	1	1
3	Autobuska Stanica Priština d.d.	5	2	1	2
4	KUDK d.d.	16	6	8	2
5	Hortikultura d.d. Priština	2	2	0	0
6	Kosovske Železnice Trainkos d.d.	19	7	7	5
7	RKO Uniteti d.d. Mitrovica	7	0	0	7
8	Aerodrom u Đakovici d.d.	8	4	4	0
9	RKV Drini i Bardhë d.d Peć	11	0	3	8
	Ukupno preporuka	83	25	25	33

Sa tabele iznad se vidi da: od preporuka koje su date za prethodnu godinu, 30% njih su sprovedene, 30% njih su u procesu sprovođenja i 40% njih još uvek nisu adresirane. Niska stopa sprovođenja preporuka iz prethodne godine se posebno primećuje kod JP-a koja su po prvi put revidirana od strane NKR-a.

16.3 Nabavka u javnim preduzećima

Proces nabavke se i kod JP-a javnih preduzeća treba sprovesti u skladu sa pravilima i procedurama utvrđenim Zakonom o javnim nabavkama na Kosovu.

Rezultati revizije su pokazali da postojeće kontrole u oblasti javnih nabavki u javnim preduzećima prate nedostatke u svim fazama. Sva pitanja koja su postavljena u ovoj oblasti detaljno su prikazana u pojedinačnim izveštajima revizije, ali ih rezimirano, prikazujemo na sledećoj tabeli.

Tabela 26 – Glavna pitanja koja su identifikovana tokom revizije JP-a

Pitanje	Uzrok	Uticaoj	Radnje koje se zahtevaju od menadzmenta
Identifikovanje potreba za planiranje nabavke od zahtevnih jedinica nije bilo zasnovano na odgovarajućim analizama (RKV Priština)	Zahtevne jedinice nisu podnele zahteve za pokretanje procedura nabavke.	Potpisivanje ugovora koji nisu bili predviđeni planom nabavke, odražava slabo planiranje i ne efektivnu realizaciju.	Da obezbedi da zahtevne jedinice podnose svoje zahteve na vreme kako bi se kancelariji za nabavku omogućilo blagovremeno planiranje i pokretanje aktivnosti i procedura nabavke.
Nepravilnosti toko otvaranja tendera (Hortikultura)	Nepoštovanje odluke od strane članova komisije za otvaranje.	Nedostatak odgovornih zvaničnika u komisiji za otvaranje i učešće službenika za nabavke u komisiji bez prethodnog određivanja, uzrokuje neusaglašenost sa ZJN.	Da obezbedi da su u procesu otvaranje tendera uključena lica koja su odgovorna i određena posebnom odlukom.
Nabavka roba i usluga bez procedura nabavke. (U većini revidiranih preduzeća).	Ne primenjivanje kontrola prilikom kupovine.	Zaobilaženje procedura nabavke rizikuje oštećenje budžeta preko ne postizanja vrednosti za potrošeni novac.	Menadžment treba da na striktan način spreči kupovinu roba i usluga van procedura nabavke.
Izveštaj o prijemu se ne poklapa sa fakturisanom količinom. (Aerodrom u Đakovici)	Neuspeh kontrola prilikom overavanja.	Ne poklapanje broja kupljenih artikala između izveštaja o prijemu sa onima koji se navode u fakturi povećava rizik za plaćanje za robe koje nisu primljene.	Menadžment treba da ojača kontrole overavanja kako bi se isplate izvršile samo za primljene robe/usluge.
Kašnjenja u realizaciji projekta – Izgradnja nove fabrike u Orloviću. (RKV Priština)	Ne završavanje procesa eksproprijacije od strane Ministarstva Životne Sredine i Prostornog Planiranja.	Neizvršena eksproprijacija imovine pre početka izvršenja radova može uzrokovati kašnjenja, dodatne troškove i povećati rizik od kažnjavanja kompanije zbog nastalih kašnjenja.	Menadžment treba da obezbedi da su sve neophodne procedure eksproprijacije završene pre potpisivanja ugovora za izvršenje radova.
Slabo upravljanje ugovorima. (RKV Priština)	Kašnjenja u realizaciji projekata bila su posledica slabog upravljanja ugovorima.	Neprikladno upravljanje ugovorima utiče na loš učinak ugovora i pružanje nekvalitetnih usluga potrošačima.	Da obezbedi dobro upravljanje ugovorom i da se u slučajevima kada operatori ne ispunjavaju uslove ugovora, primenjuju kazne.

16.4 Analiza finansijskog stanja u javnim preduzećima

U nastavku ove analize, prikazani su glavni pokazatelji finansijskog stanja za šest javnih preduzeća na Centralnom nivou i tri na lokalnom nivou. Predmet ove analizu bili su: prihodi, rashodi, finansijski rezultat, kratkoročne i dugoročne obaveze.

Tabela 27. Finansijski rezultati i obaveze JP-a do 31.12. 2017

Br	Revidirani subjekat	Prihodi	Rashodi	Finansijski rezultat	Kratkoročne obaveze	Dugoročne obaveze
1	RKV Priština d.d	15,969,369	15,435,253	480,705	2,102,520	58,165,463
2	RKV Hidroregjioni Jugor d.d. Prizren	5,425,470	5,394,976	30,494	3,726,718	9,659,690
3	Autobuska Stanica Priština d.d.	1,012,338	1,237,250	(224,912)	93,219	0
4	KUDK d.d.	2,206,514	1,995,823	187,348	487,674	1,593,336
5	Hortikultura d.d. Priština	1,025,693	958,276	60,675	20,252	0
6	Kosovske Železnice Trainkos d.d.	4,169,457	4,042,945	113,861	1,533,111	3,933,999
7	RKO Uniteti d.d. Mitrovica	1,674,958	1,667,213	6,971	2,206,997	190,726
8	Aerodrom u Đakovici d.d.	680,362	680,362	0	5,568	8,878,306
9	RKV Drini i Bardhë d.d Peć	381,973	320,898	61,075	100,877	2,608,652

Javna preduzeća nisu prikazala tačno izveštavanje računa, kako u računovodstvenoj evidenciji, tako i u GFI. Samo jedan od devet njih (Autobuska stanica) je na kraju godine predstavila negativan finansijski rezultat, dok su druge kompanije prijavile dobit na kraju godine. Međutim, prema revizije, zbog materijalnih grešaka u bilansu prihoda, kompanije koje su ove godine takođe poslovale sa gubicima su: KŽ TRAINKOS D.D, RKO Uniteti D.D i RKV Drini i Bardhë D.D.

Tabela iznad predstavlja uznemirujuće podatke o finansijskoj stabilnosti ovih preduzeća. One sve zajedno imaju više od 10 miliona kratkoročnih obaveza finansiranja, i preko 85 miliona dugoročnih obaveza. Povraćaj ovih obaveza je sasvim neizvesan, s obzirom na to da su sve u granicama rentabilnosti, a u stvarnom smislu, one takođe posluju sa gubitkom.

Vlada daje značajne iznose subvencija za pokrivanje operativnih deficita, i sve dok se nastave takvi trendovi u ovim preduzećima, finansijski teret Vlade će se samo opteretiti još više. Osim toga, načelo nastavka poslovanja se u nekim od njih može ozbiljno dovesti u pitanje.

Naši zaključci su da Upravni odbori Javnih preduzeća nisu dovoljno posvećeni u postavljanju jasnih politika i strategija za prevazilaženje loše situacije u njihovom operativnom okruženju. Stoga, u takvim uslovima, aktivnije učešće Vlade u rešavanju problema je nezaobilazna potreba.

Preporučujemo Vladi i Ministarstvu za Ekonomski Razvoj da:

Preduzme neposredne mere za pregled opšteg stanja ovih javnih preduzeća. Upravni odbori ovih preduzeća bi trebali igrati ključnu ulogu u rešavanju glavnih problema sa kojima se suočavaju preduzeća, a zatim da uspostave skup mera i akcija koje treba sprovesti kako bi se rešila postojeća situacija. Pored pitanja upravljanja i operativnosti, fokus revizije treba da budu i kratkoročne i dugoročne obaveze i likvidaciona sposobnost preduzeća naspram obaveza koje imaju.

DODATCI

Dodatak I: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od strane NKR

(odlomak od MSVIR 200)

Oblik mišljenja

147. Revizor treba da izrazi ne-modifikovano mišljenje revizije ukoliko se zaključi da su finansijski izveštaji pripremljeni, sa svih materijalnih gledišta u skladu sa važećim finansijskim okvirom.

Ukoliko revizor zaključi da, na osnovu prikupljenih dokaza revizije, finansijski izveštaji kao celina nisu bez materijalnih grešaka, ili nije u mogućnosti da dobije dovoljno odgovarajućih dokaza revizije da bi zaključio da su finansijski izveštaji kao celina bez materijalnih grešaka, revizor treba da izmeni mišljenje revizije na izveštaju revizora u skladu sa odeljkom "Određivanje vrste modifikacije mišljenja revizora".

148. Ukoliko finansijski izveštaji pripremljeni u skladu sa zahtevima okvira prikazivanja, ne postignu pravično prikazivanje, revizor treba da razmotri pitanje sa menadžmentom, i na osnovu zahteva primenljivog okvira finansijskog izveštavanja i načina na koji je to pitanje rešeno, da odredi da li je neophodno da se izmeni mišljenje revizije. .

Modifikacije mišljenja revizije na revizorskom izveštaju

151. Revizor treba da modifikuje mišljenje revizije na revizorskom izveštaju ukoliko se zaključi da, na osnovu prikupljenih dokaza revizije, finansijski izveštaji kao celina nisu bez materijalnih grešaka, ili nije u mogućnosti da dobije dovoljno odgovarajućih dokaza revizije da bi zaključio da su finansijski izveštaji kao celina bez materijalno pogrešnih prikazivanja. Revizori mogu dati tri vrste modifikovanih mišljenja revizije: kvalifikovano mišljenje, protivno mišljenje i odricanje od mišljenja.

Određivanje vrste modifikacije koje se čini revizorskom mišljenju

152. Odluka o tome koja vrsta modifikovanog mišljenja je prikladna, zavisi od:

- prirode pitanja koje je dovelo do modifikacije – što podrazumeva, da li su finansijski izveštaji sadrže materijalno pogrešna prikazivanja ili, u slučaju da je bilo nemoguće prikupiti dovoljno odgovarajućih dokaza revizije, mogu sadržati materijalno pogrešna prikazivanja; i
- sud revizora o rasprostranjenosti uticaja ili mogućih uticaja pitanja na finansijskim izveštajima.

153. Revizor treba da izrazi kvalifikovano mišljenje ukoliko: (1) nakon dobijanja dovoljno odgovarajućih i prikladnih dokaza revizije, revizor zaključuje da netačne tvrdnje, pojedinačno ili zajednički, su materijalne, ali nisu rasprostranjene, na finansijskim izveštajima; ili (2) revizor nije bio u stanju da dobije dovoljno odgovarajućih dokaza revizije na osnovu kojih može da podrži

jedno mišljenje revizije, ali zaključuje da uticaj na finansijskim izveštajima bilo kojih neotkrivenih netačnih tvrdnji mogu biti materijalne ali ne i rasprostranjene.

154. Revizor treba da izrazi protivno mišljenje ukoliko, nakon dobijanja dovoljno odgovarajućih dokaza revizije, revizor zaključuje da netačne tvrdnje, pojedinačno ili zajednički, su materijalne i rasprostranjene na finansijskim izveštajima.

155. Revizor treba da izrazi odricanje od mišljenja ukoliko, pošto nije bio u stanju da dobije dovoljno odgovarajućih dokaza revizije na osnovu kojih može da podrži mišljenje revizije, revizor zaključuje da uticaj na finansijskim izveštajima bilo kojih neotkrivenih netačnih tvrdnji mogu biti materijalne i rasprostranjene. Ukoliko nakon prihvatanja angažovanja, revizor postaje svestan da je menadžment nametnuo ograničenje na delokrug revizije za koju revizor smatra da će verovatno dovesti do potrebe izražavanja kvalifikovanog mišljenja ili odricanje od mišljenja o finansijskim izveštajima, revizor treba da zahteva od menadžmenta da ukloni to ograničenje.

156. Ukoliko revizor daje modifikovano mišljenje, revizor će takođe modifikovati naslov kako bi odgovarao vrsti izraženog mišljenja revizije. MSVIR 1705 pruža dodatna uputstva o specifičnom jezičnom izražavanju koje će se koristiti kada se izdaje mišljenje i kada se opisuje odgovornost revizora. Takođe sadrži ilustrovane primere izveštaja.

Paragrafi Isticanja Pitanja i paragrafi Ostalih Pitanja na revizorskom izveštaju

157. Ukoliko revizor smatra potrebnim da skrene pažnju na pitanje prikazano ili obelodanjeno na finansijskim izveštajima koja je od velikog značaja za njihovo razumevanje finansijskih izveštaja, ali postoje dovoljno prikladnih dokaza da to pitanje nije materijalno pogrešno prikazano na finansijskim izveštajima, revizor će u revizorskom izveštaju uključiti jedan paragraf o Isticanju Pitanja. Isticanje Pitanja se treba odražavati samo na informaciju prikazanu ili obelodanjenu na finansijskim izveštajima.

158. Paragraf o isticanju pitanja treba:

- da se uključi odmah nakon mišljenja revizije;
- da koristi naslov "Isticanje Pitanja" ili neki drugi prikladni naslov;
- da uključi jasnu referencu na pitanje koje se ističe i da naznači gde se mogu naći relevantna obelodanjivanja na finansijskim izveštajima koja u potpunosti opisuju to pitanje; i
- ukazati da revizorsko mišljenje nije modifikovano u odnosu na istaknuto pitanje.

159. Ukoliko revizor smatra neophodnim da komunicira određeno pitanje, osim onih koje su predstavljene ili obelodanjene u finansijskim izveštajima, koja po prosudi revizora je važna za korisniku cilju shvatanja revizije, a pod uslovom da to nije zabranjeno zakonom ili pravilima, treba da se pripremi paragraf sa naslovom "Ostala Pitanja", ili nekim drugim pogodnim naslovom. Ovaj paragraf treba da se pojavi odmah iza mišljenja i nakon svakog pasusa kod Isticanja Pitanja.

Dodatak II: Napredak u adresiranju preporuka GIR-a 2016 godine

Odgovorna Institucija	Preporuka date u GIR 2016	Sprovedene Preporuke	Delimično sprovedene preporuke	Ne sprovedene preporuke
Preporuka	<i>Poglavlje 2</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> Da zatraži od Vlade i od Nezavisnih Institucija da na tromesečnoj osnovi podnose izveštaj o napretku o preporukama datim od strane GR o GIR 2016, i preporukama Komisije za nadzor javnih finansija, u vezi sa ovim izveštajem (uključujući postignuti napredak i prepreke koje su mogle uticati na nepotpuno sprovođenje preporuka); i Da traži od Vlade i od Nezavisnih Institucija da razmotre razloge zašto jedan broj preporuka iz prethodne godine nisu sprovedene. 		Akcionni plan je pripremljen i dostavljen Skupštini (KNJF), ali Vlada nije odgovorila na nekoliko sastanaka koje je sazvaao KNJF.	<ul style="list-style-type: none"> Nisu primećeni zahtevi koje je Skupština uputila Vladi u vezi sa kvartalnim izveštavanjem kao i o napretku za sprovođenje preporuka.
	<i>Poglavlje 3</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> Vlada Kosova nadgleda sprovođenje određenih ciljeva u strategiji za Unutrašnju Kontrolu Javnih Finansija; i Kroz KNJF obavezuje sve BO da izveštavaju na redovnim mesečnim osnovama u vezi sa procesom sprovođenja preporuka koje su date u pojedinačnim izveštajima revizije, od strane NKR 		Od pojedinačnih izveštaja je utvrđeno da su samo neke BO izradile strateški plan.	<ul style="list-style-type: none"> Preporuka nije sprovedena, preporuka je ponovljena i ove godine.
<i>Poglavlje 4</i>				
<ul style="list-style-type: none"> Uticala kod Vlade da osigura da su preporuke NKR-a za aktualnu godinu i one prethodne u oblasti nabavke adresiraju u potpunosti; kao i 		Elektronska nabavka je	<ul style="list-style-type: none"> Nije sprovedena, čak je tokom ove godine u određenim slučajevima samo 	

	<ul style="list-style-type: none"> • RKJN blagovremeno nadgleda primenu elektronske nabavke. 		tokom ove godine našla primenu kod većine BO-a.	povećana.
<i>Poglavlje 6</i>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Da Skupština Kosova izvrši tretiranje zakonskih amandmana u oblastima u kojima javne institucije ne mogu da izvrše svoj ustavni i zakonski mandat. 	Pokrenuto je razmatranje relevantnih zakona: zakon o unutrašnjim kontrolama je već donet, zakon o trgovinskim društvima i zakon o računovodstvu, o finansijskom izveštavanju i reviziji su izmenjeni, a zakon o JP-a je u postupku izmene.		
<i>Poglavlje 1</i>				
Vlada Kosova	<ul style="list-style-type: none"> • Ministar Finansija u koordinaciji sa Direktorom Trezora obezbedi budžetiranje troškova po adekvatnim budžetskim kategorijama; • Ministar Finansija u koordinaciji sa Direktorom Trezora obezbedi da povodom izrade GFI/BRK-a objašnjavajuće beleške o kapitalnim imovinama, potraživanja i konsolidaciju međudržavnih transakcija budu potpuni i tačni kao i o stanju javnog duga. • Ministar Finansija u koordinaciji sa BO lokalnog upravljanja da razvije efikasniji proces nadgledanja i procene realizacije plana za prikupljanje prihoda; • Da planiranje kapitalnih projekata podleže kontrolama za upravljanje 	Ministarstvo Finansija je ove godine pružilo kvalitetniji prikaz informacija o stanju duga, stanju duga prema kreditorima i finansijskim instrumentima.	Trezor je uz podršku USAID-a organizovao tri radionice sa BO-a na oba nivoa uključujući Budžet /MF za adresiranje ovih problema.	Klasifikovani iznosi rashoda su povećani sa 14.6 miliona u 2016 godine, na 16 miliona u 2017 godini.
			Trezor je uz podršku USAID-a	Ne ostvarivanje plana prihoda je i ove godine uticano od budžetskih organizacija na lokalnom nivou gde je stopa izvršenja budžeta u 15 opština bila

	<p>projektima u skladu sa početnim planovima. Usklađivanje novčanog toka sa planiranjem projekata je neophodno za adresiranje niskih nivoa finansijskog izvršenja kapitalnih projekata;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Da razmotri postojeće aranžmane finansijskog izveštavanja kako bi omogućio BO-a podizanje kvaliteta finansijskog izveštavanja. Dalje, treba osigurati održavanje redovne obuke sa odgovornim službenicima uključeni na finansijskom izveštavanju; • Da poveća odgovornost prema Budžetskim Organizacijama koje su uključene u realizaciji projekata finansiranih od zaduživanja; • Ministarstvo Finansija treba da u koordinaciji sa BO primeni nadgledanje iz blizine sprovođenju sporazuma o donacijama; • da razmotri trenutne mehanizme koji se odnose na upravljanju javne imovine. Interakcija dva trenutnih mehanizma (ISFUK i e-imovina) je neophodnost da se osigurava da BO drže potpune evidencije u vezi sa njihovom ukupnom imovinom; i • Trezor/Divizija za praćenje unutar MF treba preduzme kontrole praćenja procesa mesečnog izveštavanja o ne izmirenim obavezama. 		<p>organizovao dve radionice sa Bo-a na dva nivoa na kojima je tretirano i pitanje izveštavanja.</p> <p>Kvartalno se održavaju sastanci sa svim Bo-a koje realizuju projekte preko zaduživanja. U isto vreme oni kvartalno izveštavaju o fazi sprovođenja projekata i o izazovima.</p> <p>Delimično sprovedena. Izuzev Granta Vlade gde je bilo bolje stope izvršenja budžeta od 98%, budžet od ostalih izvornih fondova nije iskorišćen na prihvatljivom nivou.</p> <p>Još uvek ostaje određeni broj BO koje nisu izveštavale u skladu sa zakonskim zahtevima.</p>	<p>70% plana ovih prihoda.</p> <p>Još uvek nije sprovedena.</p> <p>Još uvek nije sprovedena jer BO koje sprovede projekte koji su planirani da se finansiraju preko zaduživanja ostaje na niskom nivou.</p> <p>Još uvek nije adresirana, iznos budžetiranih grantova je potrošen na stopi od 71%.</p> <p>I dalje ostaje ne adresirana, identifikovali smo slabosti u upravljanju javnim sredstvima.</p>
<p>Poglavlje 2</p>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Da na kvartalnoj osnovi izveštava u vezi sa napretkom i izazovima za sprovođenje preporuka koje su date od strane GR-a u GIR-e 2016; i 			<ul style="list-style-type: none"> • Nema kvartalnih izveštavanja od strane Vlade u vezi sa

	<ul style="list-style-type: none"> • Da primeni efektivan proces nadgledanja i sprovođenja akcionih planova za sprovođenju preporuka. Da preduzme adekvatne administrativne mere u skladu sa zakonskim okvirom kada kompetentni organi ne uspevaju sa provođenjem preporuka. 			<p>napretkom u sprovođenju preporuka.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iako je Vlada usvojila akcioni plan za sprovođenje preporuka, nema mesečnog izveštavanja u vezi sa postignutim napretkom.
<i>Poglavlje 3</i>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Menadžment budžetskih organizacija posvećuje posebnu pažnju procesima izrade strategija, i da strategija sadrži finansijske troškove i merljive indikatore; • Menadžment BO treba da osiguraju da su preduzete konkretne akcije za potpuno adresiranje upravljanja rizikom preko identifikacije, analize, procene i tretiranje rizika; • Menadžment BO koje nisu osnovale JUR, treba da osnuju ovu jedinicu, preko koje će se obezbediti efikasno i efektivno funkcionisanje sistema unutrašnje kontrole; • Menadžment BO koje nisu osnovale KR treba da osnuju ove komitete; i • Menadžment Ministarstva MONT-je treba da pokrene pregled Zakona br. 04/L-032 o 		<p>Od pojedinačnih izveštaja je utvrđeno da su samo neke BO izradile strateški plan.</p> <p>Od svih BO-a, samo 58% njih su sastavile spisak rizika u skladu sa zahtevima FUK-e.</p> <p>Iako BO imaju jedan sistem kontrole, ipak su se kod nekih BO ponovile preporuke u vezi sa menadžerskim izveštavanjem i polaganjem odgovornosti.</p>	<p>Osam (8) BO koja ispunjavaju kriterijume nisu osnovale JUR. Nisu preduzete mere u ovom pravcu.</p> <p>Što se tiče KR, primetili smo da od 64 BO koja imaju JUR samo njih devet (9) nisu osnovale KR-e.</p> <p>Nisu preduzete mere za pokretanje revizije Zakona</p>

	<p>Pred Univerzitetom obrazovanju u Republici Kosovo s ciljem izbegavanja nejasnoće oko snabdevanja i upravljanja školskim udžbenicima. Takođe, u koordinaciju sa MF-ja da se preduzmu akcije da projekat za snabdevanje udžbenicima klasifikuje u adekvatnim budžetskim kodovima.</p>			o nabavci i upravljanju školskim udžbenicima.
<i>Poglavlje 4</i>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikovani razlozi nedovoljne primene elektronske nabavke; • Platforma elektronske nabavke u potpunosti sprovede u svim javnim institucijama, i da su • Sprovedene su preporuke date u revizijama performansi "Upravljanje procesa nabavke za održavanje puteva" i "Prateća revizija-Implementacija Ugovora za sistem elektronske nabavke". 	Preporuka je sprovedena.	<p>Sprovedena je, izuzev dve opštine i sedam nezavisnih institucija kod kojih nije korišćena kod ugovora sa malim iznosima .</p>	Ova preporuka će se proceniti nakon prateće revizije performanse.
Skupština Opštine	<i>Poglavlje 2</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Da Predsednici opština na redovnim vremenskim osnovama izveštavaju Skupštine Opština u vezi sa napretkom i sprovođenjem preporuka koje su date od strane GR-a na GFI za 2016-god; i • Da primenjuju efektivan proces sprovođenja akcionih planova za sprovođenje preporuka. 		<p>U Skupštinama Opština (52% njih) raspravljani su GFI ali ne i akcioni plan za sprovođenje preporuka.</p> <p>Napredak u sprovođenju preporuka nije izveštavanja u GIR.</p>	Nije se dogodio efektivan proces praćenja akcionog plana.
	<i>Poglavlje 6</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Deoničari treba da povećaju polaganje 		Na centralnom ima praćenje JP-	

Predsedavajući Odborima - Deoničari JP-a	<p>odgovornosti kod relevantnih Predsedavajućih Odborima kako bi se poboljšala budžetska performansa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predsedavajući relevantnih Odbora treba da obezbede jednu analizu zarad utvrđivanja uzroka koji su uticali na davanje Protivnog odnosno Kvalifikovanog Mišljenja. • Predsedavajući relevantnih Odbora treba da obezbede akcioni plan koji određuje aktivnosti, rokove i službenike koji su odgovorni za primenu akcionog plana za sprovođenje preporuka te da primene efektivan i formalan proces za praćenje sprovođenja preporuka GR-a; i • Deoničari treba da zatraže od menadžmenta JP-a izveštaje o napretku vezane za preporuke koje su date od Generalnog Revizora u pojedinačnim izveštajima revizije preduzeća za prethodnu godinu. • Deoničari treba da obezbede sa preduzeća pripremaju strateški ili dokument zasnovan na programu Vladine Nacionalne Strategije za Razvoj; • Da se osigura da preko odbora održava menadžment odgovornim za postavljanje kontrola i mehanizama za njihovo funkcionisanje a posebno kod prikupljanja prihoda i izvršenja troškova. • Deoničari Javnih Preduzeća treba da 	<p>Identifikovani su uzroci, i preduzeli su mere za prevazilaženja uzroka koji su uticali na mišljenja, međutim nisu uspeli da eliminišu sve uzroke.</p> <p>JP-a su pripremila akcione planove za sprovođenje preporuka, ali se još treba povećati sprovođenje i nadgledanje. Nije sistematski pregledan napredak u poređenju sa planom.</p> <p>Preduzeća imaju godišnji poslovni plan koji pokriva i trogodišnji period (to svako JP priprema svake godine), to pokriva strateški plan.</p> <p>Odbori su se postarali da održavaju menadžment odgovornim za funkcionisanje kontrola posebno u prikupljanju prihoda i rashoda.</p>	<p>a od strane MER kao deoničara, polaganje odgovornosti je slabo. A kod JP-a na lokalnom (Opštinskom) nivou se ovaj proces samo delimično primenjuje.</p>	<p>Deoničar nije zatražio izveštaje o napretku od strane menadžmenta JP-a, u vezi sa sprovođenjem preporuka GR-a.</p>
--	---	--	---	---

	obezbede da su pokrenuli pregled aktuelnog pravnog okvira vezano za JP-a, kako bi se izvršila izmena i dopuna zakona i zahteva u oblasti izveštavanja i revizije JP-a.	Da. Ovo pitanje je pokrenuto. Revizija relevantnih zakona: zakon o unutrašnjoj kontroli je donet, zakon o trgovinskim društvima i računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji je izmenjen, a zakon o JP-a je u proceduri izmene.		
--	--	--	--	--

Dodatak III: Glavni finansijski Izveštaji Vlade

Izveštaj o gotovinskim prijemima i isplatama za Vladu Kosova

Za godinu koja se završila 31. decembra 2017

Šehim	2017		2016		2015	
	Upravljanje od Vlade Kosova '000 €	Plaćanja od trećih strana '000 €	Upravljanje od Vlade Kosova '000 €	Plaćanja od trećih strana '000 €	Upravljanje od Vlade Kosova '000 €	Plaćanja od trećih strana '000 €
PRIMANJA						
Direktni porezi						
Porez na dobit preduzeca	2	75,277	80,817		67,660	
Porez na osobni dohodak	3	136,924	123,982		108,677	
Porez na imovinu	4	22,407	25,128		19,796	
Ostali direktni porezi	5	3,426	2,194		1,588	
		238,034	232,121		197,720	
Indirektni porezi						
Porez na dodanu vrednost	6	756,117	693,754		611,299	
Carinska obveza	7	125,993	129,970		131,391	
Akcize	8	432,279	403,296		360,633	
Ostali nedirektni porezi	9	847	372		153	
		1,315,236	1,227,392		1,103,476	
Porezni povratci						
Porezni povratci	10	-57,583	-38,381		-35,644	
		-57,583	-38,381		-35,644	
Ne-porezni prihodi						
Porezi, naknade i drugo od BO Vlade Kosova	11	103,445	97,172		107,028	
Porezi, naknade i drugo od BO Vlade Kosova	12	43,348	39,933		33,005	
Koncesijska taksa	13	8,519	7,683		6,533	
Rudarska renta	14	30,570	30,554		29,700	
Prihodi od dividenda	15	-	-		15,000	
		185,881	175,343		191,267	
Pozajmljivanja						
Spoljni državni zajmovi	16	116,633	53,223		45,458	
Unutrasnji državni zajmovi	17	95,301	101,189		121,262	
		211,934	154,412		166,719	
Grantovi i asistencija						
Odredeni grantovi donatora	18	8,312	8,735	3,255	13,310	1,365
		8,312	8,735		13,310	
Ostala primanja						
Fond depozita	19	2,481	2,059		2,215	
Povratci kredita od javnih preduzeca	20	9,350	7,209		1,500	
Dedikovana sredstva	21	9,390	9,018		5,500	
Jednokratno finansiranje KAP-a	22	326	-		61,311	
		1,923,360	386	1,777,908	3,255	1,707,374
Ukupna primanja		1,923,360	386	1,777,908	3,255	1,707,374
PLACANJA						
Operacije						
Plate i dnevnice	23	550,749		544,831		526,311
Roba i usluge	24	204,161	5	183,050	103	185,921
Komunalije	25	24,158		23,362		24,166
		779,068		751,242		736,398
Transferi						
Subvencije i transferi	26	508,316		475,103		422,099
Kapitalni rashodi						
Imovina, Postrojenja, Oprema, Transferi	27	471,098	381	449,147	3151	406,832
1094						
Ostala placanja						
Plaćanja dugova	28	77,308		85,199		44,878
Plaćanja za članstva u MFI	29	-		717		717
Povratci od fonda depozita	30	1,014		1,835		3,413
		1,836,805	386	1,763,242	3,255	1,614,337
Ukupna placanja		1,836,805	386	1,763,242	3,255	1,614,337
I Povećanje gotovine						
		86,555		14,666		93,037
I Gotovina na početku godine						
	31	271,204		256,539		163,501
I Gotovina na kraju godine	31	357,760		271,204		256,539

Konsolidovani izveštaj poređenja budžeta sa implementacijom za Vladu Kosova

Za godinu koja se završila 31. decembra 2017

	2017				Budžetske izmene D=C-B '000 €	2016	2015		
	Ušvojeni budžet na osnovu gotovine (Klasifikacija placanja po ekonomskim klasifikacijama)			Izvršenje C '000 €				Izvršenje '000 €	Izvršenje '000 €
	Pocetni budžet A '000 €	Konačni budžet B '000 €	Izvršenje '000 €						
PRIHODNI TOK GOTOVINE									
Direktni porezi	251,128	251,133	238,034	(13,099)	232,121	197,720			
Indirektni porezi	1,292,145	1,291,706	1,315,236	23,530	1,227,392	1,103,476			
Porezni povratci	(44,325)	(44,000)	(57,583)	(13,583)	(38,381)	(35,644)			
Jednokratni prihodi od prikupljanja poreznih dugova	10,000	10,000	-	(10,000)	-	-			
Jednokratni prihodi poreza od dugova od DP-a	3,000	3,000	-	(3,000)	-	-			
Ne-porezni prihodi	201,300	201,300	185,881	(15,419)	175,343	191,267			
Pozajmljivanja	360,876	221,000	211,934	(9,066)	154,412	166,719			
Grantovi i asistencija	11,700	11,700	8,698	(3,002)	11,989	14,675			
Ostala primanja *	23,075	22,300	21,547	(753)	18,286	70,526			
Ukupna primanja	2,108,899	1,968,139	1,923,746	(44,393)	1,781,162	1,708,739			
IZLAZNI TOK GOTOVINE									
Opste javne usluge	294,688	210,813	193,212	(17,602)	171,491	324,404			
Zastita	51,313	36,285	34,914	(1,371)	44,081	34,769			
Red i javna bezbednost	163,880	162,240	156,050	(6,190)	154,865	84,600			
Pitanja/ekonomski odnosi	505,734	458,157	418,819	(39,338)	384,929	322,061			
Zastita ambijenta	9,659	10,982	9,934	(1,048)	10,570	13,915			
Pitanja stanovanja i zajednice	50,296	43,082	35,288	(7,794)	40,505	28,591			
Zdravstvo	194,041	186,958	178,607	(8,351)	167,843	164,752			
Rekreacija, kultura i vera	60,296	51,166	47,929	(3,237)	38,292	33,340			
Obrazovanje	288,838	293,651	282,747	(10,904)	280,153	261,914			
Društvena zastita	382,275	403,203	401,370	(1,833)	386,017	298,348			
Ostalo **	84,974	84,974	78,322	(6,652)	87,750	49,008			
Ukupna placanja	2,085,994	1,941,511	1,837,191	(104,320)	1,766,497	1,615,702			
Beleska: 32									
(*) Uklicuje, dedikovane prihode, povratci kredita od drustvenih preduzeca, jednokratni prihodi od KAP i primanja od depozita									
(**) Uklicuje, placanja dugova, placanja clanstva MFI i povratka od fondova depozita									

Konsolidovani Izveštaj o sredstvima u gotovini i bilansu fondova za Vladu Kosova

Za godinu koja se završila 31. decembra 2017

	Beleska	2017 Upravljanje od Vlade Kosova '000 €	2016 Upravljanje od Vlade Kosova '000 €	2015 Upravljanje od Vlade Kosova '000 €
Finansijska imovina u gotovini				
Centralna banka Kosova	33	339,906	257,393	248,780
Fond u povjerenju za razvoj	34	5,047	4,125	3,962
Gotovina u tranzitu	35	10,179	7,371	2,177
Racuni ambasada Republike Kosova	36	1,045	929	535
Gotovina u ruci (blagajna)	37	1,583	1,385	1,084
Ukupna imovina u gotovini		357,760	271,204	256,539
Bilans fondova				
Specificni ciljevi				
Odredjeni od donatora	38	6,837	7,280	10,160
Preneseni sopstveni prihodi	39	32,880	27,156	21,787
Razvojni fond u poverenju	40	10,321	10,058	8,541
Dedikovani prihodi	41	803	841	856
Ostalo	42	14,722	13,109	12,708
		65,564	58,446	54,052
Neraspodeleno		292,196	212,759	202,487
Ukupan bilans fondova	31	357,760	271,204	256,539