



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

IZVEŠTAJ GENERALNOG REVIZORA O GODIŠNJEM FINANSIJSKOM IZVEŠTAJU VLADE ZA BUDŽET REPUBLIKE KOSOVO

2021

Avqust 2022



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

**IZVEŠTAJ GENERALNOG REVIZORA O
GODIŠNJEM FINANSIJSKOM IZVEŠTAJU
VLADE ZA BUDŽET REPUBLIKE KOSOVO 2021**

Priština, Avgust 2022

Tabela sadržaja

Spisak skraćenica	5
Reč Generalne revizorke	7
Izvršni rezime.....	9
I Godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosovo	13
1. Revizija godišnjeg finansijskog izveštaja za 2021.....	15
1.1 Obim i metodologija revizije.....	16
1.2 Osnove izrade, računovodstvene politike i izveštavanje.....	18
1.3 Revizorsko mišljenje.....	20
1.4 Zaključak o usklađenosti.....	22
2. Izjava o dozvoljenoj granici budžetskog deficita.....	23
3. Analiza državnog budžeta.....	26
3.1 Analiza opštih budžetskih prihoda i rashoda	28
3.1.1 Analiza budžetskih prihoda po ekonomskim kategorijama	30
3.1.2 Analiza troškova prema budžetu.....	36
3.2 Izveštaj o novčanim sredstvima i stanju sredstava.....	48
4. Analiza napomena sa objašnjenjima	50
4.1 Konsolidacija podataka za obelodanjivanje u GFI-BRK	50
4.2 Javni dug (unutrašnji i spoljni) i državne garancije, kao i stanje zaliha državnog duga.....	51
5. Imovine	61
5.1 Kapitalna i nekapitalna nefinansijska imovina	61
5.2 Zalihe za Centralni i Lokalni nivo.....	64
6. Potraživanja.....	65
7. Neizmirene i potencijalne obaveze	67
8. Isplate prema članu 39.2 ZUORJF.....	71
8.1 Isplate po sudskim i izvršnim odlukama	72
9. Podaci o zapošljavanju	74
9.1 Zaposleni van platnog spiska	75
9.2 Zaposleni putem ugovora o posebnim uslugama	76
II Rezime rezultata pojedinačnih revizija	77

10. Revizorska mišljenja o pojedinačnim izveštajima 2021.....	79
10.1 Sažetak revizorskih mišljenja o GFI BO-a	79
10.2 Sažetak nalaza o usklađenosti	80
11. Sistem unutrašnje revizije	82
12. Nabavka	84
13. Pitanja vezana za troškove upravljanja pandemijom Covid-19	87
III Revizije učinka i javnih preduzeća	91
15. Javna preduzeća	104
15.1 Obaveze javnih preduzeća za godišnje finansijsko izveštavanje	105
15.2 Mišljenja revizije o finansijskim izveštajima za poslednje dve godine	106
15.3 Preporuke iz prethodne godine i nivo implementacije.....	109
IV Sprovođenje preporuka	117
16. Sprovođenje preporuka.....	119
16.1 Sprovođenje preporuka datih u GRI za 2020. godinu	120
16.2 Sprovođenje preporuka datih u pojedinačnim izveštajima za 2020. godinu.....	120
16.3 Sprovođenje preporuka datih u izveštajima o učinku.....	122
Dodatak I: Napredak u primeni preporuka datih u GRI 2020.....	124
Dodatak II: Obrazloženje različitih vrsta mišljenja i zaključaka koje primenjuje NKR.....	148
Dodatak III: Pismo potvrde	151
Dodatak IV: Glavni finansijski izveštaji vlade.....	152

Spisak skraćenica

GR	Generalni revizor	JRT	Jedinstveni račun trezora
KAP	Kosovska agencija za privatizaciju	KOSTT	Operator sistema, prenosa i tržišta
PAK	Poreska administracija Kosova	RKJN	Regulatorna komisija za javne nabavke
RAEPK	Regulatorni autoritet za elektronske i poštanske komunikacije	MŽSPPI	Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture
ACR	Agencija za civilnu registraciju	MFRT	Ministarstvo finansija, rada i transfera
AUVS	Agencija za upravljanje vanrednim situacijama	MJU	Ministarstvo javne uprave
MUR	Međunarodno udruženje za razvoj	MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
CAN	Centralna agencija za nabavke	MONTI	Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija
SB	Svetska banka	MH	Ministarstvo zdravlja
Evropska unija	Evropska unija	ME	Ministarstvo ekonomije
EBOR	Evropska banka za obnovu i razvoj	CHJ/IR	Centralna harmonizaciona jedinica za internu reviziju
BDP	Bruto domaći proizvod	JIR	Jedinica interne revizije
BRK	Budžet Republike Kosovo	JP	Javna preduzeća
CBK	Centralna banka Kosova	BO	Budžetska organizacija
RBSE	Razvojna banka Saveta Evrope	PSO	Telo za razmatranje nabavki
CK	Carina Kosova	GFI	Godišnji finansijski izjave

NDG	Namenski donatorski grantovi	SUKBK	Služba Univerzitetske kliničke bolnice Kosova
MMF	Međunarodni monetarni fond	GFI/BRK	Godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosovo
MFI	Međunarodne finansijske institucije	GRI	Godišnji revizorski izveštaj
INTOSAI/ MOVRI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija	RTK	Radio Televizija Kosova
OR	Odbor za reviziju	ISUFK	Informacioni sistem za upravljanje finansijama Kosova
UKJF	Unutrašnja kontrola javnih finansija	SNISS	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
PAC	Komisija za nadzor javnih finansija	MRSJS	Međunarodni računovodstveni standardi u javnom sektoru
NRPO	Nezavisna komisija za rudnike i minerale	ZIS	Zdravstveni informacioni sistem
SOR	Srednjoročni okvir rashoda	SCS	Sistem civilnog stanja
EKK	Energetska korporacija Kosova	PDV	Porez na dodatu vrednost
CIK	Centralna izborna komisija	IT	Informaciona tehnologija
ZUORJF	Zakon br. 03/1 048 o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama	NKR	Nacionalna kancelarija revizije
ZJN	Zakon o javnim nabavkama		

Reč Generalne revizorke



Poštovani poslanici Skupštine,

Dobro upravljanje javnim novcem i za dobrobit građana je misija i zajednička odgovornost svih strana uključenih u ciklus javne odgovornosti. Odgovornost, transparentnost i integritet su vrednosti koje se moraju kontinuirano promovisati u modelu dobrog i poštenog upravljanja javnim novcem. Takođe, su preduslovi za otvaranje vrata za evroatlantske integracije i ekonomsko-finansijsku stabilnost jedne države. Stoga, dobro konsolidovano finansijsko izveštavanje i u skladu sa pravnim okvirom, međunarodnim standardima i praksama će

osigurati bolje upravljanje, odgovornost i transparentnost pred javnošću.

U tom smislu, u skladu sa ustavnim i zakonskim mandatom, Nacionalna kancelarija revizije je izvršila reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja budžeta Republike Kosovo za 2021. godinu i ovom prilikom mi dozvolite da sa zadovoljstvom dostavljam Godišnji izveštaj revizije koji sadrži rezultate naših analiza i procena.

U sezoni revizije 2021/22, godišnji plan revizije je u potpunosti ispunjen, i po broju i po kvalitetu. Izvršene su ukupno 133 revizije koje obuhvataju: reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja budžeta Republike Kosovo sa preko 2,5 milijardi evra, reviziju 90 budžetskih organizacija, 12 javnih preduzeća, 13 projekata finansiranih od strane Svetske Banke i drugih donatora, 3 izveštaja revizije usklađenosti od kojih su 2 izveštaja sa poverljivim informacijama (ograničeni nivo klasifikacije) kao i 14 revizija učinka koje su od posebnog značaja. Detaljnije obelodanjeni, rezultati ovih revizija su sažeti u unutrašnjosti ovog Izveštaja.

Nacionalna Kancelarija Revizije je uspela da proširi delokrug u pojedinim institucijama i oblastima od velikog javnog interesa koje godinama nije revidirala državna revizija. Po prvi put 2021. godine, Kancelarija je izvršila reviziju informacija klasifikovanih zakonom na ograničenom nivou. U okviru revizija fokusirali smo se na kvalitet finansijskog izveštavanja, efikasnost i efektivnost sistema internih kontrola, usklađenost odluka subjekata revizije sa zakonskim okvirom, kao i druga pitanja koja se odnose na vrednost za novac. Neadekvatna klasifikacija troškova, problemi sa upravljanjem imovinom, neizmirenim obavezama, loš razvoj procedura nabavke i upravljanja ugovorima, neuspeh naplate potraživanja, su neki od glavnih nedostataka koji su najčešće identifikovani, a koji su takođe povezani sa drugim nedostacima, ali sa nižom frekvencijom.

Naše revizije za 2021. godinu rezultirale su većim brojem modifikovanih revizorskih mišljenja za finansijske izveštaje, što ukazuje da je potrebno poboljšati kvalitet finansijskog izveštavanja u javnim institucijama. Posebno, treba preduzeti rigoroznije i brže akcije poboljšanja u lokalnoj upravi i javnim preduzećima, iako su neke akcije poboljšanja preduzete u ovim poslednjim u 2021. godini. Takođe, interne kontrole treba poboljšati kako bi bile efektivnije i efikasnije u razvoju procesa finansijskog upravljanja.

Pored gore navedenog, uprkos napretku ostvarenom tokom 2021. godine u sprovođenju preporuka revizije, njihova implementacija još uvek nije na očekivanom nivou. Koordinirani naponi NKR-a i skupštinskih odbora Skupštine na povećanju odgovornosti rukovodilaca revidiranih institucija počeli su da daju pozitivne efekte. Trenutno je procenat realizovanih preporuka povećan sa 45% u prethodnoj godini na 50% u tekućoj godini. Međutim, ovaj nivo nije zadovoljavajući, pa dalje unapređenje u ovoj oblasti zahteva veću posvećenost donosilaca odluka.

Na kraju ovog obraćanja, zahvaljujem se Skupštini Republike Kosovo i skupštinskim odborima posebno na njihovoj podršci i korektnoj saradnji tokom ove sezone revizije. Takođe bih želela da izrazim svoju zahvalnost na kooperativnom ponašanju svih revidiranih institucija, tokom celog procesa revizije, ne zaboravljajući i osoblje NKR-a, za njihovu nepokolebljivu posvećenost da uspešno završe i u zakonskim rokovima ovu sezonu revizije.

Generalna revizorka,

Vlora Spanca

Priština, Avgust 2022.

Izvršni rezime

U skladu sa ustavnim mandatom, članovima 137. i 138. kao i zakonskim mandatom, članom 6. Državna služba za reviziju je tokom revizorske sezone 2021/22. godine izvršila 133 revizije za koje su izdati relevantni revizorski izveštaji. Za ispunjenje ove obaveze Nacionalna kancelarija za reviziju je izvršila i objavila: 90 finansijskih revizija i revizija usklađenosti za budžetske organizacije, 12 revizija javnih preduzeća, 13 revizija Svetske banke i drugih donatorskih projekata, 3 izveštaja revizije usklađenosti od kojih su 2 izveštaji sa poverljive informacije (ograničeni nivo klasifikacije) kao i 14 revizija učinka. Rezultati ovih revizija su sažeti u ovom izveštaju.

Prema mišljenju Generalnog revizora, osim uticaja pitanja opisanih u paragrafu na Osnovu za kvalifikovano mišljenje, godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosovo za 2021. godinu predstavlja pravičan i istinit pogled na sve materijalne aspekte.

Prema zaključku o usklađenosti, izuzev pitanja opisanih u stavu Osnove za zaključenje usklađenosti, izvršene transakcije u procesu izvršenja budžeta 90 organizacija su u svim materijalnim aspektima u skladu sa utvrđenim kriterijumima revizije proizašlim iz zakonodavstva koje se primenjuje na subjekte revizije u kontekstu korišćenja finansijskih sredstava.

Šire, pogledajte poglavlje Revizorsko mišljenje i zaključak

Planiranje i izvršenje budžeta – Prijemi/prihodi prema početnom budžetu, planirani su u iznosu od 2,555,600,000€, dok je prema revidiranom završnom budžetu planirano 2,697,630,000€, uz povećanje od 142,030,000€. Prijemi za 2021. bili su u vrednosti od 2,490,973,000€ ili 92% završnog budžeta. U odnosu na realizaciju 2020. godine, prijemi su veći za 284,326,000€ ili 13%, dok su u odnosu na 2019. godinu povećani za 268,051,000€ ili 12%. Dok isplate, su bile u vrednosti od 2,378,740,000€ ili 87% završnog budžeta. Ako uporedimo sa 2020. godinom, isplate su povećane za 43,783,000€ ili oko 2% kao i za 226,177,000€ ili 10,5% od 2019. godine.

Razlika između primanja i plaćanja je 112,233,000€. Ovaj iznos predstavlja nepotrošena sredstva i odražava povećanje gotovine na bankovnom računu Budžeta Republike Kosovo.

Prema istorijskom trendu u poslednje tri godine, može se primetiti da isplate beleže kontinuirani rast, dok su prijemi u 2020. godini imali pad u odnosu na 2019. kao rezultat pandemijske situacije Covid-19, dok je u 2021. godini, bilo povećanje prihoda u odnosu na prethodnu godinu.

Budžetski deficit- član 22.A.1 ZUORJF-a, utvrđuje da nijedan zakon o budžetskim izdvajanjima ne treba da sadrži opšti deficit koji prelazi nivo od 2% predviđenog bruto domaćeg proizvoda (BDP). Međutim, na zahtev Vlade, Skupština Republike Kosovo je odredila privremeno povećanje limita deficita do 6,5%, dok je upotrebnja granica bankarskog bilansa smanjena na 3% BDP-a.

Za 2021. ukupan deficit obračunat prema početnom budžetu iznosio je -337,300,000€ ili -4,7% projektovanog BDP-a, dok je deficit obračunat prema rebalansu iznosio -338,433,000€ ili -4,6%. Takođe, iz revizije se primećuje da iznos deficita na kraju godine prema ostvarenju iznosio je -50,363,000€ ili -0,64% BDP-a.

Kao što se vidi iz ove informacije, granica budžetskog deficita tokom 2021. godine bila je u definisanim zakonskim okvirima, a iz realizacije budžeta se vidi da je nivo naplate prihoda značajno poboljšan i potražnja za finansiranjem iz deficita se smanjila.

Javni dug¹- Pošto finansijske mogućnosti Kosova da popuni državnu kasu nisu dovoljne, budžet Kosova se, pored redovnih prihoda, finansira i unutrašnjim i spoljnim zaduživanjem. Na kraju 2021. godine vrednost javnog duga dostigla je vrednost od 1,682,890,000€ ili oko 22% BDP-a. Od toga, 576,750,000€ su spoljni dugovi i 1,106,140,000€ su unutrašnji dugovi. U odnosu na prošlu godinu, ukupan dug je povećan za 195,200,000€ ili oko 13%.

Tokom sprovedenih analiza, NKR je identifikovala neefikasnosti u korišćenju sredstava dobijenih kao eksterni krediti. Ova neefikasnost je uglavnom rezultat problema sa eksproprijacijom infrastrukturnih projekata, budžetskih izdvajanja neusklađenih sa dinamikom projekta, poteškoća u konsolidaciji jedinica za implementaciju projekta u procesu zapošljavanja i zadržavanja osoblja, uvođenja nekih projekata u budžet kojima su ugovori o kreditu nisu ratifikovane u Skupštini kao i posledice izazvane pandemijom Covid-19.

Pojedinačne revizije budžetskih organizacija

Od 90 revizija pojedinačnih finansijskih izveštaja BO, 46 je rezultiralo Neizmenjenim mišljenjem, a 44 modificiranim mišljenjem (42 mišljenja sa rezervom i 2 suprotna mišljenja). U odnosu na 2020. godinu, modifikovana mišljenja su povećana za 17 GFI-a BO-a (2020. godine ih je bilo 27 izmenjenih mišljenja).

Glavni razlozi za modifikaciju mišljenja revizije bili su nepotpuna i netačna prezentacija informacija u GFI, nepravilna klasifikacija troškova (od pogrešnog planiranja, od plaćanja sudskim/ izvršnim odlukama i od samih BO), netačno

1. Informacije o javnom dugu u ovom izveštaju predstavljene su na osnovu Godišnjeg biltena o javnom dugu za 2021. koji je objavio MFRT/Trezor.

izveštavanje kapitalne i nekapitalne imovine, isplate radnicima koji nisu nastavili sa radom (u ministarstvima - za bivše pripadnike civilne zaštite), netačno iskazivanje potraživanja i potencijalnih obaveza u pojedinačnim finansijskim izveštajima itd.

Javna preduzeća - Od 12 revizija GFI javnih preduzeća, sve su rezultirale modifikovanim mišljenjem (10 suprotnih mišljenja i 2 kvalifikovana).

Rezultati revizije javnih preduzeća otkrivaju nedostatke u njihovom poslovanju jer je većina poslovala sa gubitkom. Najistaknutiji nedostaci sa kojima se suočavaju ova JP su: nepoštovanje zakonskih rokova za finansijsko izveštavanje, loš kvalitet finansijskih izveštaja, povećanje neizmirenih obaveza, neregistracija i neevaluacija imovine, niska likvidnost plaćanja i nizak nivo implementacije preporuka.

S druge strane, negativan finansijski trend koji se poslednjih godina beleži u ovim preduzećima, odražava potrebu za sveobuhvatnom analizom od strane menadžmenta, ali i akcionara. Vlada i opštine u kojima ova javna preduzeća posluju moraju blisko sarađivati sa nadležnim rukovodiocima u analizi stanja i predlaganju mera za popravljavanje postojećeg stanja, pre nego što se njihov kontinuitet i postojanje dovede u pitanje.

Revizije učinka, informacione tehnologije i nabavke - pokrivaju oblasti od ekonomskog, obrazovnog, ekološkog, zdravstvenog, sigurnosnog i javnog značaja za javne nabavke koje promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost u javnoj upravi. Kroz ove revizije se ističu da životna sredina i vode nisu zaštićeni od strane privrednih subjekata tokom proizvodnje električne energije, nedostaci u oblasti obrazovanja u pogledu metodologije ocenjivanja studenata, izazovi zdravstvenih ustanova u upravljanju pandemijom, nedostaci u upravljanju procesi nabavki u energetskom sektoru, javni emiter nije pravilno upravljao javnim sredstvima itd.

U oblasti IT-a, nadležne institucije nisu preduzele dovoljno radnji za pravilno upravljanje, a sistem zaštite i sigurnosti podataka u Agenciji za matične knjige ne garantuje u dovoljnoj meri kontinuitet sistema i integritet podataka u svakom trenutku, kao i kontrole aplikacije koje se primenjuju. Isto tako, sistem koji se koristi za upravljanje platama ne sadrži standarde potrebne za efikasno upravljanje njihovom raspodelom. Dok u naknadnoj reviziji preporuka, Trezor Kosova i Ministarstvo finansija, rada i transfera su ostvarili značajan napredak, ali nedovoljan u realizaciji akcionog plana za punu implementaciju preporuka.

Sprovođenje preporuka - Iz pojedinačnih revizorskih izveštaja procenjeno je da 50% preporuka datih u 2020. godini su u potpunosti realizovane, dok je u odnosu na 2019. godinu implementacija preporuka povećana za 5%. Povećanje implementacije

preporuka se odrazilo na centralnom nivou i nezavisnim institucijama. Dok stepen implementacije preporuka datih u Godišnjem izveštaju revizije za GFI-BRK za godinu 2020. uprkos tome što je zabeležio porast u odnosu na 2019. godinu, i dalje je nizak. Od 54 preporuka date u GIR za 2020. godinu, njih 12 je u potpunosti implementirano, 10 je u procesu implementacije, a još 32 još nisu adresirane.

1. Revizija godišnjeg finansijskog izveštaja za 2021

Uloga glavnog revizora je da obezbedi osnovu za zatvaranje procesa odgovornosti između Skupštine i Vlade za realizaciju državnog budžeta tokom godine. Ovo se postiže primenom principa upravljačke odgovornosti na svim nivoima vlasti, uključujući ministarstva, opštine, nezavisne institucije i javna preduzeća.

Generalni revizor, na osnovu ustavnog i zakonskog mandata, jednom godišnje vrši reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja Vlade za izvršenje budžeta Kosova.

Revizija Godišnjeg finansijskog izveštaja Vlade za 2021. godinu zasniva se na sledećim dokumentima:

- Ustav Republike Kosovo (čl. 137 i 138);
- Zakon br. 05/L-055 za Generalnog revizora i Nacionalnu kancelariju za reviziju Republike Kosovo (član 18);
- Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, izmenjen i dopunjen (članovi 47 i 48);
- Godišnji plan revizije za sezonu revizije 2021/2022;
- Priručnik za finansijsku reviziju i reviziju usklađenosti;
- Smernice za kontrolu kvaliteta;
- Uredba Ministarstva finansija. br. 01/2017 za godišnje finansijsko izveštavanje budžetskih organizacija; i
- INTOSAI okvir za profesionalne izjave, odnosno Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI).

Revizija je planirana i obavljena na osnovu Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija, kako bi se stekla razumna sigurnost da finansijski izveštaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze i da su aktivnosti vlade, finansijske transakcije i predstavljene informacije u skladu sa zakonima, propisima i aktima dr. . U pripreмноj fazi identifikovani su i procenjeni rizici, kontrolno okruženje i interne kontrole.

Osnova računovodstva i izveštavanja budžeta Kosova prema ZUORJF je gotovinska osnova. Upravljanje gotovinom je organizovano u vidu jedinstvenog računa trezora. Jedinstveni račun Trezora je sistem bankovnih računa koji se koriste za prikupljanje prihoda i ostvarivanje rashoda, kojima Trezor upravlja i kontroliše. Uprkos tome, budžetske organizacije na osnovu Uredbe MF br. 01/2017 takođe su dužni da vode posebne računovodstvene registre na osnovu kojih sastavljaju svoje finansijske izveštaje i izveštavaju MFRT/Trezor.

Godišnji izveštaj o reviziji dostavlja se Vladi i Skupštini. U međuvremenu, pojedinačni revizorski izveštaji se šalju Skupštini Kosova, skupštinama opština, upravnim odborima i menadžmentu subjekata revizije.

Naši analitički pregledi su pokazali da nijedan od 90² budžetske organizacije nisu imale nedoslednosti sa zahtevima Uredbe br. 01/2017 za godišnje finansijsko izveštavanje, u pogledu formata, strukture i rokova izveštavanja.

Sva BO su dostavila svoje finansijske izveštaje u zakonskom roku, do 31. januara 2021. godine. Međutim, do pripreme konsolidovanih finansijskih izveštaja Vlade (31. marta 2021. godine), 48 BO je izvršilo ispravke u svojim izveštajima, dok je 42 BO nisu im bile potrebne korekcije. Međutim, tokom revizije primetili smo da su identifikovane neispravljene greške u značajnom broju budžetskih organizacija.

Pregled pokazuje da se najčešće neispravljene greške u pojedinačnim izveštajima odnose na:

- Razlike između beleški Informativnog sistema za upravljanje finansijama Kosova (ISUFK) i informacija predstavljenih u dve glavne tabele godišnjih finansijskih izveštaja
- Klasifikacija i registracija u neadekvatne ekonomske kategorije; i
- Nepotpuno prikazivanje imovine, potraživanja, neplaćenih i potencijalnih obaveza u godišnjim finansijskim izveštajima.

Gore postavljena pitanja će biti detaljno razmotrena u narednim poglavljima izveštaja.

1.1 Obim i metodologija revizije

Ministarstvo finansija, rada i transfera/Trezor je odgovorno, u ime vlade, da pripremi i predstavi godišnji finansijski izveštaj budžeta prema Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (MRSJS) - Finansijsko izveštavanje na osnovu gotovinskog računovodstva, i odgovorno je za primena internih kontrola.

Generalni direktor trezora je 21. marta 2022. godine dostavio Vladi na usvajanje godišnje finansijske izveštaje za 2021. godinu u roku i u formatu propisanom Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO sa izmenama i dopunama) kao i u skladu sa MRSJS. GFI-2021 ispravljani su 27. jula 2022.

2. Ovaj broj ne uključuje Nacionalnu kancelariju revizije i Kosovsku obaveštajnu agenciju.

Državni ured za reviziju (odgovoran je za sprovođenje revizija regularnosti, finansijske i usklađenosti) koje uključuju ispitivanje i ocenu finansijskih izveštaja Vlade. Revizija je fokusirana na tri glavna izveštaja i napomene sa objašnjenjima/ obelodanjivanja:

- Izveštaj o primanjima i uplatama u gotovini;
- Konsolidovani izveštaj poređenja budžeta sa realizacijom;
- Konsolidovani izveštaj o finansijskoj imovini i stanju fondova; i
- Potpunost i kvalitet informacija u napomenama sa objašnjenjima/ obelodanjivanja finansijskih izveštaja.

Ciljevi revizije su bili pružiti razumnu sigurnost:

- Ako GFI predstavljaju u svim materijalnim aspektima, pravičan i istinit prikaz finansijske situacije za izveštajni period;
- Ako GFI predstavljaju fer i istinitu sliku računa i finansijskih transakcija za izveštajni period;
- Za efektivnost internih kontrola primenjenih tokom pripreme GFI; i
- Da li je Vlada preduzela odgovarajuće mere za sprovođenje preporuka revizije za prethodnu i prethodne godine.

Revizija GFI-a BRK-a za 2021. preduzeta je u skladu sa Međunarodnim standardima revizije javnog sektora (MSRJS) i internim smernicama NKR. Naš pristup se zasniva na detaljnom razumevanju procesa kroz koji se GFI sastavljaju i sa razvijanjem strategije revizije koja se fokusira na adresiranje specifičnih rizika za mišljenje, istovremeno pružajući prihvatljiv nivo sigurnosti za finansijske izveštaje uzeto u celini. Stepem do kojeg se greške u prezentaciji podataka u GFI-BRK tolerišu i za koje se ne smatra da imaju značajan uticaj na kredibilitet izjava je 1% budžetskih primanja.

Odabrani pristup takođe uključuje ocenu rezultata dobijenih revizijama za neke anekse GFI-a koji su konsolidovani iz pojedinačnih finansijskih izveštaja, kao što su: imovina, obaveze, potraživanja, stanje javnih dugova i drugi aneksi.

Naše procedure su uključivale analitički pregled izveštaja, procenu procesa sastavljanja izveštaja, proveru vrednosti računa u glavnoj knjizi i njihovu usklađenost sa vrednostima prikazanim u finansijskim izveštajima, procenu efekta neispravljenih pogrešnih iskaza, da li su stanja na računima materijalno ispravna i gde su utvrđene greške, izvršena su prilagođavanja finansijskih izveštaja, potvrđujući da su sve revizijske tvrdnje adekvatno adresirane, pregled unutrašnjih kontrola upravljanja,

računovodstvenih sistema i značajan broj testova i procedura, koje se smatraju da su neophodne za efektivno obavljanje revizije.

Sledeći delovi izveštaja daju detaljniji sažetak nalaza revizije kao rezultat zapažanja u svakoj oblasti pregleda. Revizijski nalazi ne treba smatrati sveobuhvatnim pregledom svih grešaka i slabosti koje mogu postojati, ili svih poboljšanja koja bi se mogla napraviti u vladinim sistemima i procedurama koje su karakterisale 2021. godinu, ali ipak pružaju razuman nivo sigurnosti.

1.2 Osnove izrade, računovodstvene politike i izveštavanje

MFRT/Trezor, u ime Vlade, priprema godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosovo u skladu sa ZUORJF-om br.03/L-048, izmenjenim Zakonom br. 03/L-221, Zakon br.04/L-116, Zakon br.04/L-194, Zakon br.05/L-063 i Zakon br.05/L-007, kao i na osnovu MRSJS.

Osnova državnog računovodstva i izveštavanja je ZUORJF i MRSJS, po gotovinskom principu. Na osnovu toga, informacije prikazane u ovim finansijskim izveštajima predstavljaju primanja i plaćanja gotovine i kretanje gotovinskog stanja.

Prema principu gotovinskog računovodstva, primanja/prihodi se priznaju kada je novac prebačen na jedinstveni račun trezora (JRT), primljen u komercijalne banke ili čeka da bude prebačen u JRT i kada je novac prikupljen od strane službenika budžeta organizacije koje čekaju da budu prebačene na račun Trezora u CBK.

Uplate/troškovi se priznaju po nastanku JRT, dok se izdaci priručne gotovine i avansi za službena putovanja priznaju u momentu zatvaranja priručnog računa i opravdavanja troškova službenog putovanja.

Upravljanje novcem je organizovano u obliku JRT, što je sistem bankovnih računa koji se koristi za prikupljanje prihoda i realizaciju rashoda, kojima upravlja i kontroliše Trezor u MFRT.

Trezor je ovlašćen da izvrši isplate faktura i zahteva za isplatu u skladu sa članom 39.2 ZUORJF i sudskih i izvršnih odluka prema članu 40 ZUORJF.

ZUORJF ima neke dodatne zahteve za prikazivanje nefinansijske imovine i obaveza u napomenama s objašnjenjima finansijskih izveštaja, u skladu sa delom 2 MRSJS, na gotovinskoj osnovi.

Imovina prikazana u dodatku 7 je zasnovana na evidenciji ISUFK-a i uključuje

imovinu u vrednosti preko 1,000€ u skladu sa Finansijskom Uredbom br.02/2013. Lista nefinansijske imovine je prikazana po neto knjigovodstvenoj vrednosti, nakon primene stopa amortizacije.

Izveštaj sadrži obelodanjivanje informacija i za druge račune, koji su prikazani u prilogima: (8) imovina u vrednosti manjoj od 1,000€; (9) zalihe; (10) potraživanja; (12) obaveze; (13) potencijalne obaveze (16) podaci o zaposlenju, (17) broj zaposlenih van platnog spiska; (18) broj zaposlenih sa ugovorima o posebnim uslugama. Svi ovi prilozi su konsolidovani iz pojedinačnih izveštaja budžetskih organizacija³.

Transakcije između budžetskih organizacija, koje se nazivaju “Međueljenske transakcije” nisu konsolidovane u ovim finansijskim izveštajima, kako bi se održala konzistentnost prijavljenih informacija sa pojedinačnim finansijskim izveštajima budžetskih organizacija. Rashodi su kategorisani prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji Zakona o budžetu, na osnovu MMF-ove državne finansijske statistike (DFS) koja je verzija DFS-a za 2014. zasnovana na gotovini.

Plaćanja od strane trećih lica ne smatraju se primanjima ili isplatama u gotovini, već su korist Vlade. Ove isplate su predstavljena kao posebna napomena u dodatku 4.1 u skladu sa MRSJS 2017, na snazi od 1. januara 2019. godine.

Gotovina se sastoji od sredstava koja se drže u Centralnoj banci Kosova, komercijalnih banaka, kao i gotovine u blagajni BO i gotovinskih ekvivalenata.

Uplate vraćene u BRK iz prethodnih godina u tekućoj godini evidentiraju se kao ovogodišnji prihod. Zvanična valuta za izveštavanje na Kosovu je evro (€), dok su u obelodanjivanju državnog duga, valuta specijalnih prava vučenja (SPV) u Dodatku 21 i USD (američki dolar) možda korišćeni u plaćanju kvota za članstvo u IFN-u, u prilogu 22.

GFI se ovlašćuju sa datumom potpisivanja izjave od strane ministra finansija, rada i transfera i Generalnog direktora trezora.

3. Sa izuzetkom malog broja BO, u kojima su identifikovane tehničke greške i koji nisu bili u skladu sa istorijskim izjavama iz prethodnih godina.

1.3 Revizorsko mišljenje

NKR je izvršila reviziju finansijskih izveštaja BRK-a za godinu koja je završila 31. decembra 2021. godine, koji uključuje Izveštaj o primanjima i uplatama u gotovini, konsolidovani izveštaj poređenja budžeta sa ostvarenjem, konsolidovani izveštaj u gotovini i bilansu fondova, objašnjenja i anekse.

Po našem mišljenju, osim uticaja pitanja opisanih u stavu Osnova za kvalifikovano mišljenje, godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosovo predstavlja istinit i pošten prikaz u svim materijalnim aspektima za godinu koja se završila 31. decembra 2021. u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima javnog sektora (prema računovodstvu zasnovanom na gotovini) i Zakonom br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (sa izmenama i dopunama).

Osnova za kvalifikovano mišljenje

- **Neadekvatna klasifikacija troškova-** Uprkos poboljšanjima iz prethodnih godina, i tokom 2021. godine, više od 13,150,923€ je identifikovano kao isplate klasifikovane u neadekvatne kategorije rashoda, od kojih je 9,327,936 bilo rezultat neadekvatnog budžetiranja, dok je 3,822,987€ rezultat sudskih odluka i pod uticajem samih BO. Kategorija koja je najviše pogođena neadekvatnom klasifikacijom troškova su kapitalne investicije sa 10,244,641€ i ostale kategorije sa 2,906,282€;
- **Plaćanja zaposlenih na osnovu Briselskog sporazuma-** Vlada je tokom 2021. godine izvršila isplate u iznosu od 962,646€ za 199 zaposlenih (srpske zajednice obavezane Briselskim sporazumom) koji nisu prijavljeni za kontinuitet rada i ne razvijaju delatnost u okviru resornih ministarstava.
- **Imovine-** Na kraju 2021. godine ukupna neto imovina iznosila je 9,184,886,013€. Prema individualnim revizijama, identifikovana je precenjenost imovine od 83,606,404€ u odnosu na vrednost prikazanu u GFI-BRK. Najveći problemi koji su pratili ovu kategoriju bili su: evidentiranje operativnih troškova kao kapitalne imovine, registracija finalne imovine kao tekućih ulaganja, nepotpuna registracija imovine, nepravilna primena amortizacionih stopa, nerešena imovinska pitanja uglavnom zbog nepostojanja vlasničke dokumentacije i potpuno nefunkcionisanje sistema e-imovine.
- **Potraživanja-** Iznos dugovanja građana i privrede prema Vladi je 777,698,602€. Većina ovih nenaplaćenih dugova od 560,272,355€ je bila na centralnom nivou i 217,426,247€ na lokalnom nivou. Prema individualnim

revizijama, identificirano je potcenjivanje računa potraživanja od 4,493,245€ u odnosu na vrednost prikazanu u GFI-BRK.

- **Neplaćene i potencijalne obaveze**-Neplaćene finansijske obaveze budžetskih organizacija prema dobavljačima i drugim ekonomskim operaterima na kraju 2021. godine iznosile su 191,179,554€. Većina njih od 159,315,069€ bila je na centralnom nivou i 31,864,485 na lokalnom nivou. Prema individualnim revizijama, identificirano je potcenjivanje neizmirenih obaveza od 270,315€ u odnosu na vrednost prikazanu u GFI-BRK.

Pored ovih finansijskih obaveza, postoje i potencijalne obaveze, koje su rezultat potraživanja kroz tužbe protiv budžetskih organizacija i koje se očekuju da dobiju sudski epilog u budućnosti. Procenjeni mogući iznos je oko 224,615,219€ (157,629,778€ na centralnom nivou i 66,985,441€ na lokalnom nivou). Prema reviziji, identificirano je precenjivanje potencijalnih obaveza za 12,614,867€.

Detaljniji opis pitanja navedenih u Osnovi za davanje mišljenja može se naći u relevantnim poglavljima ovog izveštaja.

1.4 Zaključak o usklađenosti

Izvršili smo reviziju da li su procesi i prateće transakcije u skladu sa definisanim revizorskim kriterijumima koji proizilaze iz zakonodavstva koje se primenjuje na subjekte revizije u kontekstu korišćenja finansijskih sredstava.

Prema našem zaključku, izuzev pitanja opisanih u stavu Osnove za zaključenje usklađenosti, izvršene transakcije u procesu izvršenja budžeta, 90 organizacija su u svim materijalnim aspektima u skladu sa utvrđenim kriterijumima revizije proizašlim iz zakonodavstva koje se primenjuje na subjekte revizije u kontekstu korišćenja finansijskih sredstava.

Osnova za zaključak

Iz finansijske revizije i revizije usklađenosti za 90 BO-a, identifikovano je da je 55 od njih dobilo modifikovane zaključke o usklađenosti (49 kvalifikovanih i 6 protiv), od tih 37 su lokalnog nivoa, a 18 su centralnog nivoa, uključujući nezavisne institucije što ukazuje da ovi BO imaju problema sa poštovanjem ovlašćenja ili njihove finansijske transakcije nisu u skladu sa zakonskim zahtevima.

S obzirom na stepen neusklađenosti unutar entiteta, možemo zaključiti da se sve transakcije i aktivnosti ne odvijaju u skladu sa ovlašćenjima.

Glavni razlozi za modifikovani zaključak uglavnom su se odnosili na pitanja kao što su: razvoj neadekvatnih procedura nabavke i u nedostatku izvršnih projekata, angažovanje službenika sa ugovorima za posebne usluge bez vođenja postupaka nabavki, neproveravanje 20% oporezivih imovina i primena popusta na više od jedne imovine, davanje subvencija ne u skladu sa utvrđenim kriterijumima kao i kašnjenje u razumnosti subvencije, korišćenje neadekvatnih ugovora zbog kojih je njihova vrednost veća od procenjene vrednosti, i i kašnjenja u plaćanju računa.

Preporuka za Skupštinu Kosova

- Ojačati nadzorne kontrole nad Vladom, pre usvajanja godišnjeg Zakona o budžetskim izdvajanjima za narednu godinu, kako bi se osiguralo da su svi rashodi planirani u odgovarajućim ekonomskim kategorijama, u skladu sa zahtevima ZUJFO/MRSJS.

Preporuke za Vladu

- Kroz MFRT, obezbediti da su zahtevi za potpuno i tačno izveštavanje ispunjeni u izjavama o obelodanjivanju; i
- Kroz MFRT, nastaviti sa jačanjem budžetskih kontrola, kako bi se sprečile pogrešne klasifikacije budžeta.

2. Izjava o dozvoljenoj granici budžetskog deficita

Prema članu 46. Zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, izmenjen i dopunjen, ministar mora da podnese Vladi završni izveštaj o budžetu, koji uključuje izveštaj o prihodima i rashodima, u kome se moraju prikazati uporedni podaci između godina u vezi sa poštovanjem granice deficita⁴, uključujući: uzroke odstupanja i finansiranja deficita, ako ih ima, ili uzroke budžetskih viškova i ulaganja tih viškova, ako ih ima.

Na osnovu člana 22.A.1. ZUORJF br. 04/L-194, utvrđeno je da nijedan zakon o budžetskim izdvajanjima ne treba da sadrži opšti deficit koji prelazi nivo od 2% projektovanog BDP-a.

Dok, član 22.A.3 utvrđuje da u cilju održavanja ukupnog duga značajno ispod granice duga definisane Zakonom o javnom dugu, za svaku petu fiskalnu godinu, Skupština ispituje i, ako je potrebno, može izvršiti korekcije u:

- granica deficita u skladu sa granicom duga i srednjoročnim rastom BDP-a predviđenim najnovijim GOP, i
- procedure implementacije i ključni parametri koji služe kao osnova za granicu deficita.

Kao rezultat uticaja pandemije Covid-19 na neke od makrofiskalnih parametara, Vlada je donela odluku br.03/02 od 05.06.2020.godine za privremenu izmenu nekih od fiskalnih pravila, definisanih Zakonom br.03. /048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, dopunjeno i izmenjeno. Tačke 1. i 2. odluke zahtevaju od Skupštine Republike Kosovo da privremeno poveća granicu deficita do 6,5%, a korisnu granicu bankarskog bilansa smanji do 3% BDP-a.

Za pokriće povećanja deficita prema predlogu, Ministarstvo finansija je utvrdilo dodatne izvore finansiranja deficita, koji će se finansirati iz internih i eksternih izvora finansiranja, kroz hartije od vrednosti, međunarodne kredite i grantove.

Član 22.A.4. propisuje da se granica deficita može korigovati i ranije ako takvo prilagođavanje ima za cilj stabilizaciju projektovanog nivoa ukupnog duga značajno ispod granice duga.

Finansiranje budžetskih deficita, prema fiskalnim pravilima, vrši se iz pozajmljivanja

4. 22.B.3. Bez obzira na stav 2. člana 12. (22.A) ovog zakona, učešće opština u granici deficita ostaje nepromenjeno u slučaju da se granica deficita privremeno poveća u skladu sa stavom 1. ovog člana, osim ako Skupština ne odluči da poveća pojedinačno učešće jedne ili više opština u punom obimu iz stava 2. člana 12 (22A) ovog zakona.

sredstava i jednokratnih prihoda KAP-a. Vlada je ispoštovala gore navedene uslove i za iste svrhe je planirala zaduživanje od 610,200,000€. Ovaj iznos je planiran za pokrivanje rashoda koji su bili veći od planiranih prihoda.

Analizirali smo obračun deficita, u Aneksu br.1 GFI-a obelodanjivanja podataka u tabeli budžetskog deficita za 2021. godinu, i nismo uočili nedoslednosti.

Tabela 1 - Razlike u obračunu budžetskog deficita (u '000€)

Budžetske stavke	Početni budžet (Zakon 07/L-041)	Revidirani budžet (08/L-016)	Realizacija u GFI BRK	Realizacija prema reviziji
1. Budžetski prihodi	1,887,900	2,043,200	2,184,054	2,184,054
2. Budžetski rashodi	2,454,200	2,516,633	2,288,267	2,288,267
3. Opšti deficit/suficit	-566,300	-473,433	-104,213	-104,213
4. Rashodi isključeni iz fiskalnog pravila ²⁰	229.000	135.000	53,850	53,850
5. Opšti deficit po fiskalnom pravilu (5=4+3)	-337,300	-338,433	-50,363	-50,363
6. Opšti deficit/suficit u %	-4,70%	-4,60%	-0,649%	-0,64%
7. Procenjeni bruto domaći proizvod	7,159,900	7,341,500	7,341,500	7,818,000

Kako se iz navedenih podataka navodi, ukupan procenjeni deficit prema početnom budžetu iznosio je -337,300,000€, ili -4,70% projektovanog BDP-a, dok je procenjeni deficit prema rebalansu iznosio -338,433,000€ ili -4,60%. Ukupan deficit obračunat prema realizaciji u GFI/BRK iznosio je -50,363 ili -0,69% BDP-a dok je prema reviziji realizacija prema GFI-BRK iznosio -0,64%. Ova mala promena u procentima proizilazi iz činjenice da je trezor primenio BDP prema revidiranom budžetu, dok je revizorski tim zasnovan na BDP na kraju 2021, prema Kosovskoj agenciji za statistiku.

Granica budžetskog deficita na kraju 2021. godine bila je u zakonskim okvirima i iz realizacije budžeta se uočava da je nivo naplate prihoda značajno poboljšana, a potražnja za finansiranjem iz deficita smanjena.

Tabela 2 - Obračun budžetskog deficita za 2021. godinu (u '000€)

Opis	Početni budžet	Revidirani budžet	Implementacija GFI-a BRK-a
1. Budžetski prihodi	1,887,900	2,043,200	2,184,054
Porezni prihodi	1,723,100	1,839,300	2,006,850
Porezne prijave	-45,500	-48.000	-58,912
Neporeski prihodi	199.800	241,400	236,116
od čega: porez na koncesiju	19.000	19.000	16,972
od čega: Rudarska renta	15,700	20.000	19,235
Budžetska podrška iz grantova	10,500	10,500	0
2. Budžetski troškovi	2,454,200	2,516,633	2,262,980
Plata i naknade	639,800	646.200	667,312
Robe i usluge	363,900	384,333	327,696
od kojih: komunalije	30,110	29,990	25,287
Subvencije i transferi	753,100	864,300	842,570
Kapitalni izdaci	626,100	554,500	419,807
od čega: finansiranje iz redovnog budžeta	403,100	443,600	399,789
od čega: kapitalni izdaci iz klauzule	195.000	111.000	20,018
od kojih: likvidacioni fondovi KAP-a	28.000	-	-
Rezerve	32,800	32,600	-
Plaćanje kamate	38,500	34,700	30,881
3. Opšti deficit/suficit	-566,300	-473,433	104,213
4. Rashodi isključeni iz fiskalnog pravila²⁰	229.000	135.000	53,850
Preneseni troškovi iz ličnih prihoda	-	-	33,832
Troškovi prijema namenjenih KAP	6,000	6,000	-
Sredstva za likvidaciju iz KAP-a	28.000	18.000	-
Troškovi finansirani od strane investicione klauzule i KPA	195.000	111.000	20,018
5. Opšti deficit po fiskalnom pravilu (5=4+3)	-337,300	-338,433	-50,363
6. Opšti deficit/suficit u %	-4,70%	-4,60%	-0,69%
7. Procenjeni bruto domaći proizvod	7,159,900	7,341,500	7,341,500

Iz tabele se vidi da je i Zakonom o budžetu i rebalansom zakona o budžetu za 2021. ispoštovana granica budžetskog deficita. Takođe, u odnosu na prethodnu godinu, ostvarenje granica budžetskog deficita je smanjeno sa 5,3% (2020.) na 0,64% (2021). Na to je uticao visok nivo naplate prihoda.

3. Analiza državnog budžeta

Podaci prikazani u GFI-ovima BRK-a su odraz inicijalnih i konačnih projekcija budžeta za 2021. godinu, kao i rezultat realnih primanja i plaćanja prema odgovarajućim budžetskim izdvajanjima. Tokom 2021. godine, revidiran je budžet Republike Kosovo, jer je Vlada smatrala potrebnim da preispita planiranje prihoda i rashoda.

Skupština Kosova usvojila je revidirani zakon o budžetu o budžetskim izdvajanjima za 2021. godinu, koji se karakteriše povećanjem projekcija poreskih i neporeskih prihoda, smanjenjem finansiranja iz zaduživanja i povećanjem kategorija rashoda. Revidirani bruto poreski prihodi povećani su za 116,130,000€ ili 6,7%, dok je finansiranje zaduživanja smanjeno za 3,200,000€ ili 0,52% od prvobitnog plana prema Zakonu o budžetu.

Počevši od prošle godine, gde su projekcije prihoda, zbog uticaja pandemije Covid-19 na privredu, promenom budžeta smanjene, ove godine je ministarstvo bilo rezervisano u početnom planiranju prihoda zbog neizvesnosti stabilizacije situacije sa pandemijom Covid 19 i njenim efektima na privredu zemlje. Međutim, od sredine 2021. godine, usled ublažavanja restriktivnih mera Vlade, dolaska građana iz dijaspore, kao i stvaranja podsticajne finansijske i fiskalne politike, usledio je oporavak privredne aktivnosti u zemlji, gde su shodno tome projekcije prihoda povećane prilikom razmatranja zakona o budžetu u Skupštini.

Kretanje budžeta kroz Vladine odluke tokom cele godine uticalo je na pojedine budžetske organizacije, kod kojih je u pojedinim ekonomskim kategorijama i projektima budžet povećan, a u nekim drugim smanjen. Do povećanja budžeta kroz odluke Vlade došlo je u kategorijama plata i dnevnica, roba i usluga, subvencija i transfera.

Nivo naplate prihoda/primanja u odnosu na završni budžet je bio 2,490,973,000€ ili 92%. U poređenju sa 2020. godinom, broj prijema je povećan za 284,326,000 ili oko 13%.

Realizacija budžeta ove godine iznosila je 87%, što je u odnosu na prošlu godinu povećanje od 5% (2020. realizacija 82%). Na ovaj nivo realizacije uticalo je neispunjenje kapitalnih projekata, kao i aktivnosti koje su bile planirane za hitno reagovanje na

pandemiju, ali zbog ublažavanja pandemijske situacije nije bilo potrebe za korišćenjem sredstava, stoga su deklarirani kao budžetske uštede. Na nivou izvornih sredstava, najniža stopa realizacije isplata je bila iz povereničkog fonda za razvoj opština sa 388,783€ ili 7,5%, investicione klauzule sa 20,017,715€ ili 18% budžeta, finansiranje iz zaduživanja sa 31,147,858€ ili 41% budžeta, lična primanja preneti 33,832,427 ili 59%, lična primanja 54,691,031 ili 63%. Potpunije informacije o početnim planovima i konačnom budžetu predstavljene su u sledećoj tabeli

Tabela 3 - Konsolidovani pregled poređenja budžeta sa realizacijom (u '000€)

br.	Budžetske stavke	Realizacija	Prema Zakonu o konačnom budžetu	Prema Zakonu o budžetu br. 07/L-041 2021. godine
1	Porezni prihodi	2,006,850	1,839,330	1,723,200
2	Neporeski prihodi	236,116	241,400	199.800
3	Povratak	-58,912	-48.000	-45,500
4	Primanja od donacija	16,801	22,500	22,500
5	Finansiranje zaduživanja	269,586	607.000	610,200
6	Drugi prihodi	20,533	35,400	45,400
Ukupna primanja		2,490,973	2,697,630	2,555,600
1	Plate i naknade	668,124	668,692	639,800
2	Robe i usluge	306,238	370,760	333,790
3	Opštinski troškovi	25,287	27,638	30,110
4	Subvencije i transferi	842,897	876,161	753,100
5	Kapitalni izdaci	423,941	622,086	626,100
6	Rezerve	0	3,498	32,800
7	Plaćanje duga	111,192	153.200	198,600
8	Povraćaji iz depozitnog fonda	1,044	0,00	0,00
Ukupna plaćanja		2,378,723	2,722,035	2,614,300
Povećanje/smanjenje stanja u banci		112.250	-24,435	-58,700

Vlada je uputila Skupštini na usvajanje početni zakon o budžetu, gde je predvidela primanja/prihode u ukupnom iznosu od 2,555,600,000€ i plaćanja/rashode u ukupnom iznosu od 2,614,300,000€, sa smanjenjem stanja u banci -58,700,000€. Stanje neraspoređenog bankarskog bilansa iznosi 226,800,000€, dok je iskoristiv bankarski bilans kao procenat projektovanog BDP-a 7,159,900,000€ ili 3,2%.

Prema završnom budžetu, ukupna primanja/prihodi imaju istu vrednost kao što je planirano rebalansom, odnosno 2,697,630,000€, dok su ukupna plaćanja/rashodi iznosila 2,722,035,000€. sa smanjenjem bilansa banke -24,435,000€. Neraspoređeni bankarski bilans iznosi 284.800.000€, a iskoristivi bankarski bilans kao procenat planiranog BDP-a iznosi 7.341.500.000€ ili 3,9%. Na osnovu ovih analiza može se uočiti da je ispoštovan definisan kriterijum (bilans u banci ne ispod 3%) u pogledu % korisnog stanja banke..

Upoređivanjem podataka GFI-BRK (drugi iskaz - u koloni realizacija budžeta - odliv gotovine) sa podacima ISUFK-a, utvrđeno je neslaganje u iznosu od 17,000€.

3.1 Analiza opštih budžetskih prihoda i rashoda

Planirano je da isplate prema Zakonu o budžetu br.07/L-041 budu veće od redovnih primanja za 58,700,000€. Planirano je da se ovaj iznos finansira smanjenjem bankovnog stanja akumuliranog iz prethodnih godina.

Podaci prikazani u GFI-ovima BRK-a su odraz stvarnih primanja i plaćanja, kao i odgovarajućih budžetskih izdvajanja. Budžet za 2021. godinu Vlada je uputila Skupštini na razmatranje, gde su izvršena različita prilagođavanja početnih budžetskih izdvajanja. Ova prilagođavanja su zasnovana na zakonskim ovlašćenjima koja su omogućena kroz Zakon o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama (ZUORJF).

Primanja/prihodi prema početnom budžetu planirani su u iznosu od 2,555,600,000€, dok je po rebalansu/završnom budžetu planirano 2,697,630,000€, uz povećanje od 142,030,000€. Povećanje je planirano iz poreskih prihoda od 116,130,000€ i neporeskih prihoda od 41,600,000€, istovremeno se planira smanjenje finansiranja od zaduživanja od 3,200,000€, povraćaja od 2,500,000€ i ostalih primanja od 10,000,000€.

Rashodi prema početnom budžetu iznosili su 2,614,300,000€, dok prema završnom budžetu u ISUFK-u, planirana ukupna isplata je bila 2,722,035,000€, uz povećanje od 107,735,000€. Ovo povećanje je rezultat revizije budžeta i odluka Vlade.

Primanja za 2021

Primanja ili prihodi ostvareni u 2021. godini iznosili su 2,490,973,000€. U odnosu na 2020. godinu, prihodni su povećani za 284,326,000€, ili 13%, dok su u odnosu na 2019. godinu povećani za 268,051,000€ ili 12%.

Tabela 4 - Primanja i plaćanja prema GFI BRK ('000 u €)

Opis	Početni budžet	Konačni budžet	Realizacija 2021	Realizacija 2020	Realizacija 2019
Primanja	2,555,600	2,697,630	2,490,973	2,206,647	2,222,922
Plaćanja	2,614,300	2,722,035	2,378,740	2,334,943	2,152,546
Deficit/Suficit	(58,700)	(24,405)	112,233	(128.296)	70,376

Promene između početnog i završnog budžeta se primećuju sa povećanjem kako u pogledu planiranja prema tako i uplata. Prema prvobitnom zakonu o budžetu, planirane su primanja u iznosu od 2,555,600€ ili 58,700,000€ manji od isplata (smanjenje stanja u banci). Takođe, prema završnom budžetu u ISUFK-u, planirano je da prihodi budu veći od isplata za 24,405,000€. Razlike između početne i finalne projekcije budžeta su značajne, zbog uticaja rasta privrede u zemlji, u kom slučaju je Vlada posle preduzela mere za planiranje prihoda/rashoda, što je uslovalo da fiskalne prognoze za godinu budu promenjene u odnosu na početne projekcije budžeta za 2021.

Primanja za 2021. godinu iznosili su 2,490,973,000€ ili 92% završnog budžeta, dok su isplate iznosile 2,378,740,000€ ili 87% završnog budžeta.

Razlika između ukupnih primanja i ukupnih isplata je 112,233,000€. Ovaj iznos predstavlja neutrošena sredstva i odražava povećanje gotovine na bankovnom računu Budžeta Republike Kosovo, koji na dan 31. decembra 2021. godine ima konačni saldo od 442,189,000€.

Ako analiziramo istorijski trend u poslednje tri godine, možemo videti da isplate pokazuju kontinuirani rast, dok su primanja u 2020. godini imali pad u odnosu na 2019. godinu kao rezultat pandemije Covid-19, dok u 2021. bio je rast prihoda u odnosu na prethodnu godinu.

3.1.1 Analiza budžetskih prihoda po ekonomskim kategorijama

Iz analize primanja/prihoda prema izvorima, vidi se da su glavni izvori finansiranja budžeta prihodi od poreza sa 78%, finansiranje iz zaduživanja sa 11%, neporeski prihodi sa 9,5%; ostali prihodi sa 0,83%, kao i grantovi i pomoći sa 0,67%. Pregled u nastavku daje potpune informacije o početnom, završnom budžetu i trendu realizacije prihoda/primanja u poslednje tri godine.

Tabela 5 - Primanja prema izvorima prema GFI-ovima BRK ('000 u€)

Primanja	Početni budžet	Konačni budžet	Realizacija 2021	Realizacija 2020	Realizacija 2019
Direktni porezi	304.000	326,400	342,165	267,247	292,259
Indirektni porezi	1,419,200	1,512,930	1,664,685	1,272,735	1,415,291
Povratak	-45,500	-48.000	-58,912	-32,999	-45,507
Neporeski prihodi	199.800	241,400	236,116	181,201	214,614
Finansiranje zaduživanja	610,200	607.000	269,586	389,031	158,264
Grantovi i pomoć	22,500	22,500	16,801	43,078	19,487
Ostala primanja	45,400	35,400	20,533	86,355	168,514
Ukupno	2,555,600	2,697,630	2,490,973	2,206,647	2,222,922

Iz tabele se vidi da ove godine u odnosu na prethodnu godinu imamo značajnije povećanje indirektnih poreza u iznosu od 391,950,000€ i značajno smanjenje finansiranja iz zaduživanja u iznosu od 119,445,000€.

Budžetski učinak Carinske i Poreske uprave Kosova

Carina Kosova i Poreska uprava Kosova su dve glavne vladine agencije za naplatu direktnih i indirektnih poreza, kao što su: PDV, carina, akciza, porez na prihod preduzeća, porez na dohodak i drugi.

Prihodi od carina planirani od strane Vlade Kosova Zakonom 07/L-041 o budžetskim izdvajanjima za 2021. godinu su bili 1,173,000,000€. U međuvremenu, revidiranim Zakonom o budžetu br. 08/L-016, procenjena vrednost carinskih prihoda je povećana na 1,248,400,000€. Od ove vrednosti CK je uspela da realizuje 1,376,704,600€, dok je u neto vrednostima realizacija bila 1,373,862,694€ ili 110% od planiranog (bruto prihodi 1,376,704,600€ - 2,841,906€ povraćaji).

CK je u 2021. godini ostvario bruto prihod od 1,376,704,600€, što u poređenju sa 2020. godinom prihodi su iznosili 1,052,525,263€ ili oko 31% više.

Poreski prihodi planirani Zakonom o budžetskim izdvajanjima za 2021. godinu za PAK su bili 520,200,000€. U međuvremenu, revidiranim zakonom o budžetu, procenjena vrednost poreskih prihoda je povećana na 556,000,000€.

PAK je uspela da realizuje 597,702,804€, dok je neto vrednost realizacije bila 541,632,809€, (bruto prihodi 597,702,804€ - 56,069,995€ povrata). U 2021. godini ostvarenje bruto prihoda bilo je veće za 130,662,971€ ili oko 28% više nego u 2020. godini.

Naplata carinskih prihoda od strane CK nije bila praćena nikakvim nedostacima, dok je PAK bila praćena sa nekoliko nedostataka kao što su: nezavršen proces fiskalizacije i neefikasno upravljanje računima potraživanja/starih dugova.

Uprkos naporima koje je preduzela PAK, puna fiskalizacija svih preduzeća i dalje ostaje izazov. Broj privrednih subjekata koji još nisu fiskalizovani i koji su, prema važećem zakonodavstvu, obavezni da budu opremljeni fiskalnim kasama na kraju 2021. godine iznosio je 13,656 poreskih obveznika. Većina njih, 9,794 preduzeća ili oko 72%, su mikro preduzeća sa godišnjim prometom do 5,000€.

Analiza budžetskih prihoda (struktura)

Direktni porezi

Direktni porezi se sastoje od četiri kategorije: porez na dobit preduzeća (PDP), porez na dohodak (PD), porez na imovinu (PI), kao i ostali porezi (kazne PAK). Ostvarenje direktnih poreza iznosilo je 342.165.000€ ili 105% od iznosa planiranog godišnjim budžetom.

Osnovni izvor ovih direktnih poreza je: porez na dohodak sa 189,521,000€ (55%) od ukupne realizacije; porez na dobit preduzeća sa 113,946,000€ (33%); porez na imovinu sa 36,258,000€ (11%), a ostali porezi sa 2,440,000€ ili oko 1%. Od toga, porez na dohodak i porez na prihod preduzeća naplatila je Poreska administracija Kosova (PAK), dok su porez na imovinu naplatile opštine. U odnosu na 2020. godinu direktni porezi su zabeležili značajan rast od 74,918,000€ ili 28%, dok su 49,906,000€ ili 17% u odnosu na 2019. godinu.

Član 2 Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, jasno definiše da svaka BO mora prikupiti prihod od poreza na nepokretnu imovinu. U vezi sa ovim, Zakon

br. 04/L-110 o izgradnji u članovima 1 i 2 definiše svrhu izdavanja građevinskih dozvola. Dok Zakon br. 04/L-144 o korišćenju i razmeni opštinske nepokretne imovine uređuje način i utvrđuje procedure i forme za korišćenje javne imovine.

Tokom 2021. godine, kao i prethodnih godina, opštine: Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potok nastavljaju da ne prikupljaju prihode od poreza na imovinu, građevinske dozvole, imovine date na korišćenje i nisu izradile interne propise za poreze i naknade građana za beneficije javnih usluga. Stoga je nivo naplate ličnih prihoda veoma nizak. Ovo se desilo jer opštine još uvek ne sprovode zakone i nisu preduzele konkretne radnje na prikupljanju prihoda od ovih aktivnosti koje značajno utiču na nivo budžeta opštine i poboljšanje usluga građanima.

Preporuka za vladu

Da obezbedi, preko MALS-a, uspostavljanje mehanizama za sprovođenje zakona za prikupljanje prihoda za opštine: Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potok. Prikupljanje ovih prihoda omogućilo bi realizaciju više projekata, čime bi se poboljšalo i blagostanje građana pojedinih opština.

Indirektni porezi

Glavni izvori indirektnih poreza su: porez na dodatu vrednost (PDV), carina, akcize i drugi indirektni porezi. Ukupna realizacija za ovu kategoriju prihoda iznosila je 1,664,685,000€ ili 110% od iznosa planiranog godišnjim budžetom. Naplaćeni porez na dodatu vrednost iznosio je 1,038,218,000€ ili 62,3% od ukupne realizacije, akcize 501,295,000€ ili 30%, carine 124,606,000€ ili oko 7,5% i ostali indirektni porezi 565,000,000€ ili 30%. U odnosu na 2020. godinu, indirektni porezi su zabeležili značajan rast od 391,950,000€ ili 31%, kao i 249,394,000€ ili 17% u odnosu na 2019. godinu.

Povraćaji poreza

Povraćaji poreza nastaju zbog iznosa koji su obveznici uplatili na iznos poreske obaveze. U slučaju izjednačavanja poreskog stanja sa PAK-om i Carinom, razlike se obračunavaju i kao takve se vraćaju različitim entitetima nakon razmatranja zahteva za povraćaj.

Budžetom je planiran iznos povraćaja u iznosu od 48,000,000€, dok su vraćeni iznosi do kraja godine bili 58,912,000€ ili 122% plana i 3% od ukupnog iznosa naplaćenih poreza. Od njih, vrednost povraćaja od PAK-a je bila 56,070,000€, dok su 2,842,000€ povraćaji od Carine.

Vraćeni iznos direktnih i indirektnih poreza Carini Kosova odnosi se na povraćaj akcize 1,157,985€, povraćaj poreza carine 333,775€, povraćaj PDV-carina 798,841€ i povraćaj ostalih carinskih taksi 551,305€, dok kod PAK-a, PDV povraćaj 53,005,138€, povraćaj poreza po ,dbitku 243,725€, prijava poreza na poslovanje 109,971€, povraćaj poreza za preduzeća 2,707,062€, kao i druge vrste poreza od 4,099€.

U odnosu na 2020. godinu, poreski povraćaji su ove godine bile veće za 25,913.000€ ili 78%.

Neporeski prihodi

U kategoriju neporeskih prihoda spadaju sve vrste administrativnih i drugih poreza, razne vrste kazni, prihodi od inspeksijskog nadzora, korišćenja javne imovine, naknade za usluge, dozvole, zakupnine za javnu imovinu, koncesione poreze, rente rudarstva itd.

Neporeske prihode prikupljaju centralni nivo, nezavisne budžetske agencije, lokalni nivo i javna preduzeća.

Neporeski prihodi za 2021. godinu prema prvobitnom Zakonu o budžetu planirani su u iznosu od 199,800,000€, dok je rebalansom budžeta planirano 241,400,000€. Od toga je 119,700,000€ planirano na centralnom nivou, 49.000,000€ na lokalnom nivou, 30,000,000€ iz dividendi, rudarska renta 20,000,000€, koncesiona taksa 19,000,000€ i prihod od kamata 3,700,000€.

Ukupan iznos neporeskih prihoda tokom 2021. godine je bio 236,116,000€ ili 98% plana. Od toga 129,563,000€ je naplaćen iznos sa centralnog nivoa, 57,271,000€ sa lokalnog nivoa, od rudarske rente ostvareno je 19,235,000€, od koncesionog poreza 16,972,000€, prihod od dividende u iznosu od 10,000,000€ kao i prihodi od kamata na kredite za javna preduzeća 3,074,000€.

Ako uporedimo ostvarenje ovih prihoda u odnosu na budžet, onda je na centralnom nivou ostvareno 108% plana, dok je na lokalnom nivou ostvareno 116% plana. Analizirajući trend u poslednje tri godine, vidi se da su neporeski prihodi povećani za 54,915,000€ ili 30% u odnosu na 2020. godinu, odnosno za 21,502,000€ ili 10% u odnosu na 2019. godinu.

Nedostaci utvrđeni pojedinačnim revizorskim izveštajima u kategoriji neporeskih prihoda su:

- Nedostaci u upravljanju prihodima od poreza na imovinu;
- Neinspekcija 20% opštinske imovine;
- Kašnjenje u izdavanju građevinskih uslova i građevinskih dozvola;

- Korišćenje javne imovine bez naknade i sa isteklim ugovorima;
- Nepravilnosti u fakturisanju poreza na imovinu;
- Kašnjenje u razmatranju zahteva za opremu sa građevinskim dozvolama i ekološkim dozvolama;
- Dvostruka korist od odbitka za primarno prebivalište poreza na imovinu;
- Nepravilnosti u davanju opštinske imovine u zakup;
- Nedostaci u upravljanju prihodima od poreza na otpad;
- Žalbe u vezi sa nepravilnim vrednovanjem imovine;
- Neproveravanje trenutnog stanja objekata;
- Kašnjenje u razmatranju žalbi poreskih obveznika;
- Slabosti u procesu aktivnosti inspekcije imovine;
- Neprijavljivanje prihoda Pozorišta „Istref Begolli“;
- Nesprovođenje zakona o naplati prihoda (porez na imovinu, građevinske dozvole i korišćenje javne imovine);
- Nedistribucija faktura/poreskih odluka u poslovanju; i
- Neizveštavanje o primljenim prihodima.

Eksterno i unutrašnje zaduživanje

Kao izvor finansiranja budžetskih isplata, Zakonom o budžetu br. 07/L-041 o budžetskim izdvajanjima za 2021. godinu, Vlada je planirala da finansira jedan deo isplata iz pozajmica.

Primanja od zaduživanja Zakonom br. 07/L-041 o budžetskim izdvajanjima za 2021. godinu planirano je 610,200,000€, rebalansom budžeta iznos finansiranja iz zaduživanja je smanjen na 607,000,000€ ili 0,52% od početnog plana. Dok je realizacija bila vredna 269,586,000€ ili oko 44% završnog budžeta. To je zbog promene nekih makrofiskalnih parametara, poput povećanja projekcija poreskih i neporeskih prihoda, kao rezultat pozitivne promene ekonomske situacije u drugoj polovini 2021. godine.

Eksterno zaduživanje planirano je u iznosu od 407,000,000€, dok je realizovano 125,339,000€ ili 31% plana. To se desilo jer jedinice za implementaciju nisu uzele u obzir sve faktore i nisu izvršile odgovarajuće pripreme prilikom planiranja projekata (kao što je rešavanje problema eksproprijacije), nakon zahteva za pokretanje procesa

zaduživanja. Aranžmani za zaduživanje su se odvijali pre nego što su stvoreni uslovi za korišćenje ovih sredstava.

Unutrašnje zaduživanje planirano je u iznosu od 200,000,000€, pri čemu je realizovano 144,247,000€ ili 72% plana.

Određeni donatorski grantovi

Definisani donatorski grantovi su sredstva koja se moraju koristiti u skladu sa uslovima sporazuma između Vlade i donatora. Ova sredstva se planiraju godišnjim budžetom i deo su opštih budžetskih prihoda za finansiranje različitih projekata.

Iznos grantova prema Zakonu o budžetu br.07/L-041 za budžetska izdvajanja za 2021 godinu, uključujući grantove za budžetsku podršku, planiran je u iznosu od 22,500,000€. Ista vrednost je planirana i završnim budžetom, dok su prijemi bili u vrednosti od 16,801,000€ ili 75%. Iznos ovih grantova u 2020. godini iznosio je 43,078,000€, dok je u 2019. godini iznosio 19,487,000€.

Na kraju 2021. godine neutrošena sredstva donatora dostižu iznos od 15,818,000€. Neefikasnost korišćenja sredstava od strane donatora prema uslovima definisanim ugovorom, povećava rizik da će grantovi biti smanjeni u budućnosti.

Ostala primanja

Ostali prihodi se sastoje od jednokratnog finansiranja KAP-a, otplate kredita od javnih preduzeća, koncesionih poreza, namenskih prihoda i depozitnog fonda. Za 2021. godinu, prema Zakonu o budžetu br. 07/L-041, planirani su ostali prihodi u iznosu od 45,400,000€, dok su rebalansom budžeta smanjeni na 35,400,000€, ova vrednost se sastoji od jednokratnih prihoda od KAP-a u iznosu od 18,000,000€, povraćaj kredita od javnih preduzeća 11,400,000€ i namenski prihodi KAP-a u iznosu od 6,000,000€.

Dok je realizacija iznosila 20,533,000€, od čega je povraćaj kredita od javnih preduzeća iznosio 11,387,000€ ili 55,5%, namenski prihodi u iznosu od 4,645,000€ ili 22,6%, prijem depozita u iznosu od 4,462,000€ i 4,462,000€ ili 55,5% jednokratni prihodi KAP-a u iznosu od 39,000€ ili 0,2%.

3.1.2 Analiza troškova prema budžetu

Završni budžet za opšte troškove iznosio je 2,722,034,733€, dok je realizacija iznosila 2,378,726,215€ ili 87% budžeta.

Podaci predstavljeni u GFI/BRK su odraz stvarnih primanja i isplata i odgovarajućih budžetskih izdvajanja. Budžet Republike Kosovo za 2021. godinu je bio predmet razmatranja i odluka Vlade za promene budžeta, i kao rezultat, došlo je do budžetskih kretanja u okviru ekonomskih kategorija unutar BO.

Prema Zakonu o budžetu br.07/L-041, isplate u iznosu od 2,614,300,000€ su planirane za 2021. godinu, dok je završnim budžetom iznosila 2,722,050,000€, uz povećanje od 107,750,000€ ili 4%.

Tabela 6 – Kretanja između početnog i završnog budžeta ('000 u€)

Opis	Početna budžetska izdvajanje (Zakon o budžetu)	Promene prema ZUORJF/1	Promene ličnih prihoda	Promene određenih donatorskih grantova	Završna budžetska izdvajanja ISUFK-a	Početne izmene budžeta
Plata i naknade	639,800	27,002	772	1,118	668,692	5%
Robe i usluge	333,790	18,793	3,909	14,269	370,760	11%
Opštinski troškovi	30,110	-2,793	315	5	27,638	-8%
Subvencije i transferi	753,100	111,960	10,161	940	876,161	16%
Kapitalni izdaci	626,100	-52,796	41,965	6,817	622,086	-1%
Rezerve	32,800	-29,287	-	-	3,513	-89%
Ostalo	198,600	-45,400	-	-	153,200	-23%
Ukupno	2,614,300	27,479	57,122	23,149	2,722,050	4,10%

Kretanja budžeta za ekonomske kategorije između zakona o budžetu i konačnog budžeta

- Početni budžet za plate i dodatke je bio 639,800,000€, dok je završni budžet bio 668,692,464€, uz povećanje od 28,892,464€ ili oko 5%. To se desilo za isplatu naknada određenim kategorijama javnih službenika angažovanih na upravljanju pandemijom na osnovu odluka Vlade;

- Početni budžet za robu i usluge od 333,790,000€, dok je završni budžet bio 370,760,000€ sa povećanjem od 36,970,000€ ili 11%. Ovo je zbog potrebe da se pokriju zahtevi BO u vezi sa nekim troškovima vezanim za pandemiju Covid-19;
- Početni budžet za subvencije i transfere je bio 753,100,000€, dok je završni budžet bio 876,161,000€ sa povećanjem od 123,061,000€ ili 16%. To se dogodilo za isplate iz hitnog paketa i paketa za ekonomski oporavak kao rezultat pandemije;
- Početni budžet za kapitalne investicije je bio 626,100,000€, dok je završni budžet bio 622,086,000€, uz smanjenje od 4,014,000€ ili 0,64%.
- Finansiranje glavnice, pod zaduživanjem i kamatama, sa 198,600,000€ u početnom budžetu, smanjeno je na 153,200,000€ u završnom budžetu, odnosno za 45,400,000€ ili oko 29%.

Realizacija rashoda budžeta (struktura rashoda)

Kao što je prikazano u tabeli ispod, ukupne isplate izvršene za 2021. godinu su 2,378,740,000€. Ako uporedimo sa 2020. godinom, isplate su povećane za 43,783,000€ ili oko 2% kao i za 226,177,000€ ili 10,5% od 2019. godine.

Tabela 7 - Pregled opštih plaćanja u odnosu na prethodne dve godine ('000€)

Opis	Početni budžet	Konačni budžet ISUFK-a	Realizacija 2021	Realizacija 2020	Realizacija 2019
Plate i naknade	639,800	668,692	668,124	661,343	616,921
Robe i usluge	333,790	370,760	306,255	280,007	273,313
Opštinske usluge	30,110	27,638	25,287	22,168	24,866
Subvencije i transferi	753,100	876,161	842,897	868,480	627,959
Kapitalne investicije	626,100	622,086	423,941	384,471	533,773
Rashodi od kamata	38,500	34,700	30,881	27,505	23,450
Povraćaji glavnice-poduzajmljivanje	160,100	118,500	80,312	88,208	51,182
Povraćaji depozita	-	-	1,043	2,761	1,082
Rezerve	32,800	3,498	-	0,00	
UKUPNO	2,614,300	2,722,035	2,378,740	2,334,943	2,152,546

U nastavku je prikazana realizacija troškova po kategorijama kao i glavna pitanja/ nedostaci identifikovani tokom pojedinačnih revizija BO za odgovarajuće kategorije.

Plate i naknade-U strukturi opštih budžetskih rashoda predstavljen je kao jedna od kategorija sa visokim procentom rashoda.⁵ sa oko 29,5%. Budžet za 2021. godinu iznosio je 668,692,000€, dok su rashodi na kraju godine iznosili 668,124,000€ ili 99% budžeta. Izdaci za plate i naknade su povećani za 6,781,000€ ili 1% u odnosu na 2020. godinu. Ovo je zbog implementacije odluke Vlade o povećanju naknada za neke vladine sektore poput zdravstva, policije i drugih BO za upravljanje pandemijom Covida. 19, isplate prekovremenog rada za prevenciju i borbu protiv pandemije COVID-19.

I ove godine, 199 službenika organizovanih u sedam ministarstava zaposlenih po Briselskom sporazumu iz 2016. godine isplaćeno je tokom 2021. godine u ukupnom iznosu od 962,646€ u nedostatku punog kontinuiteta u radu.

Ove isplate su zasnovane na Briselskom sporazumu, odnosno na Zakonu br. 04/L-199 za ratifikaciju prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije. Vlada Kosova odlukom br. 06/39 od 22.07.2015, odobrio je usaglašene zaključke za raspuštanje tzv. „Civilne odbrane“ koja je delovala u severnim opštinama Kosova, podržavajući obaveze definisane ovim zaključcima.

Međutim, resorna ministarstva su ovu kategoriju zaposlenih uvrstila na platni spisak pre stvaranja fizičkih uslova/prostora za njihov rad, sistematizaciju, angažovanje i praćenje, čime su ove isplate postale neredovne.

5. U obračunu procenta kao učešća u ukupnim rashodima za ekonomsku kategoriju isključuju se otplate glavnice, podzajmova, kamata i povraćaja depozita.

Tabela 8 - Plaćanja po Briselskom sporazumu

Br.	Budžetska organizacija	Broj plaćenog osoblja	Isplate tokom 2021
1	Ministarstvo ekonomije	18	93,435
2	Ministarstvo kulture, omladine i sporta	20	100,264
3	Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture	64	298,142
4	Ministarstvo unutrašnjih poslova	20	97,099
5	Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija	32	142,698
6	Ministarstvo za zajednice i povratak	20	104.000
7	Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine	25	127,008
	Ukupno	199	962,646

Nedostaci ili nepravilnosti identifikovani i predstavljeni u pojedinačnim revizorskim izveštajima u kategoriji plata i naknada su:

- Angažovanje osoblja bez procedura zapošljavanja;
- Nedostatak dokaza o kontinuitetu u radu;
- Obavljanje radnih mesta u suprotnosti sa stečenim činovima;
- Angažovanje zdravstvenih radnika u regionalnim bolnicama bez procedura;
- Raspoređivanje radnika na radno mesto suprotno stručnoj spremi;
- Slabosti u procedurama zapošljavanja osoblja u državnoj službi;
- Nedostatak ovlašćenja za realizaciju dodatnog rada i sati;
- Nerazvijanje procedura zapošljavanja putem ISULJR i neobjavlivanje informacija o procedurama zapošljavanja;
- Povećanje broja zaposlenih i njihovo neuključivanje u platni spisak;
- Isplate putem sudskih/izvršnih odluka;
- Nepoštovanje odluke o naknadama osoblja;
- Nedostatak plana zapošljavanja i nepopunjene rukovodećih pozicija; i
- Isplata službenika AUES u nedostatku informacija o njihovom dosijeu.

Robe i usluge-U strukturi opštih budžetskih rashoda oni učestvuju sa 13,5%. Završni budžet za robu i usluge iznosio je 370,760,000€, dok je potrošeno 306,239,000€ ili 83% budžeta. Povećanje troškova u ovoj kategoriji u odnosu na prošlu godinu je 26,232,000€ ili 9%.

Na povećanje rashoda iz ove kategorije uticala je kupovina knjiga i umetničkih dela, medicinskog materijala, kompjuterskog materijala, goriva i dr.

Glavne stavke u ovoj kategoriji, koje obuhvataju većinu troškova, su: ostale usluge ugovaranja sa 60,055,644€, medicinski materijal sa 59,973,211€, nabavka knjiga i umetničkih dela sa 13,453,938€, zakupnina za zgrade sa 10,480,146€, plaćanje kroz sudskih odluka sa 9,221,695€ i ostali troškovi.

Nedostaci ili nepravilnosti identifikovani pojedinačnim revizorskim izveštajima u kategoriji roba i usluga su:

- Nedostaci u vezi sa obavezama sa ugovorima za posebne usluge;
- Plaćanje zakupnine za neiskorišćeni objekat/prostor;
- Kašnjenje u zatvaranju avansa;
- Nedostaci u obradi plaćanja, uključujući kašnjenja u plaćanju faktura;
- Neadekvatna klasifikacija troškova;
- Plaćanje nakon isteka roka trajanja ugovora i za usluge koje nisu ugovorene;
- Uspostavljanje povoljnih kriterijuma u tehničkoj specifikaciji;
- Korišćenje neadekvatnih ugovora, nejasnih vrednosti i preplata za javne i okvirne ugovore;
- Nepravilnosti u postupcima nabavki, njihovo zaobilaženje i neodgovoran odabir ponuda;
- Nedostatak u proceni ponuda i potpisivanja ugovora bez angažovanja sredstava;
- Nedostatak i višak zaliha u količinama definisanim okvirnim ugovorom;
- Razvoj procedura nabavke van plana nabavke i bez prethodnog obaveštenja CAN;
- Isplate putem sudskih/izvršnih odluka;
- Nekažnjavanje ekonomskih operatera i nenastavak obezbeđenja izvršenja;
- Plaćanje službenih ručkova bez valjanog dokaza;
- Nepoštovanje zahteva zakona o PDV-u;
- Neefikasno upravljanje iznajmljenim stanovima u diplomatsko-konzularnim predstavništvima;

- Prekoračenje bankarskih limita od strane diplomatskih i konzularnih misija; i
- Nepravilnosti u putnim troškovima u inostranstvo.

Subvencije i transferi - U strukturi opštih rashoda učestvuju sa oko 37%, što ujedno predstavlja kategoriju sa najvećim procentom troškova. Budžet za 2021. godinu iznosio je 876,160,793€, dok su rashodi iznosili 842,897,191€ ili 96% budžeta. Smanjenje troškova ove kategorije u odnosu na prošlu godinu je za 25,583,000€ ili 3%. Ovo se odrazilo u ovim ekonomskim kodovima: plaćanja za pojedinačne korisnike, subvencije za nejavna lica, subvencije za javna lica, osnovne penzije, plaćanja za lica sa posebnim potrebama, plaćanja za poljoprivredne kulture, subvencije za zaposlene i nezaposlene porodiljstvo.

Glavne stavke koje karakterišu ovu kategoriju su: osnovne penzije sa 198,196,982€; osnovne penzije sa 134,340,679€, subvencije za javna lica sa 101,979,653€, isplate za pojedinačne korisnike sa 33,689,276€, subvencije za nejavna lica sa 53,520,754€, penzije boraca sa 78,973,954€, penzije ratnih vojnih invalida sa 41,590,921€, penzije - I kategorija sa 53,395,050€, uplate za poljoprivredne kulture sa 31,352,289€ itd.

Plaćanja za upravljanje pandemijom Covid-19 iznosila su 234,026,687€. Od njih, hitni paket iznosio je 4,883,645€, dok je paket za ekonomski oporavak bio 229,143,042€. Troškovi pandemije će biti obrađeni u posebnoj delu ovog izveštaja.

Nepravilnosti identifikovane pojedinačnim revizorskim izveštajima u kategoriji subvencija i transfera su:

- Nepripremanje godišnjeg plana finansijske podrške;
- Subvencija, javni poziv i praćenje subvencija suprotno propisu;
- Subvencionisanje poljoprivrednika suprotno kriterijumima definisanim u javnim pozivima;
- Subvencionisanje NVO bez javnih poziva;
- Kašnjenje u opravdavanju subvencija i neprijavlivanje od strane korisnika;
- Nedostaci u procesu evaluacije subvencija;
- Neadekvatna klasifikacija troškova;
- Slabosti u upravljanju naknadnim kontrolama;
- Nepravilnosti u obračunu vrednosti za naknadu štete poljoprivrednicima;
- Istek perioda bankarske garancije za grantove;
- Korisnici penzija i socijalne pomoći od zaposlenih lica i penzija isplaćenih nakon smrti; i
- Ostvarivanje koristi od više od jedne penzije iz penzionih šema.

Kapitalne investicije-U strukturi opštih rashoda učestvuju sa oko 19%. Završni budžet za ovu kategoriju je bio 622,086,000€, dok su troškovi 423,941,000€ ili 68% završnog budžeta. U odnosu na prethodnu godinu, primećuje se veća realizacija rashoda, koji je u 2020. godini iznosio 384,471,000€.

Budžetska sredstva za kapitalna ulaganja namenjena su za finansiranje projekata u infrastrukturi, izgradnji autoputeva, lokalnih puteva, u oblasti obrazovanja, zdravstva, kulturnih i sportskih objekata, kao i drugih javnih usluga.

Kapitalni projekti se upravljaju kroz Program javnih investicija (PJP). Planiranje projekata u PJI treba da se uradi detaljno i odobri od strane rukovodilaca organizacija, na osnovu njihove analize i obrazloženja. Sa druge strane, MFRT odobrava ove zahteve BO na osnovu dokumenata predstavljenih u PJI u pogledu razumnosti i obezbeđivanja da su oni pod njihovom odgovornošću i nadležnostima.

Iako postoji povećanje performansi u odnosu na prošlu godinu zbog stabilnije situacije sa pandemijom, u odnosu na 2019. godinu i dalje ostaje nezadovoljavajući učinak. Za jedan broj planiranih ugovora nisu razvijene procedure nabavke zbog nepokretanja zahteva od strane jedinica organizacija koje su zahtevale ili odugovlačenja procedura nabavke zbog žalbi operatera TRN, delovi ugovora o radu su raskinuti zbog nerealizacije radova od strane ekonomskih operatera. Nadalje, nerešavanje problema eksproprijacije ostaje izazov iz godine u godinu, zbog čega se ugovoreni radovi prolongiraju.

Najmanja realizacija kapitalnih projekata primećena je u sledećim budžetskim organizacijama: Opština Priština sa 34%, Opština Severna Mitrovica sa 25%, Opština Kosovo Polje sa 44%, Opština Štrpce sa 44%, Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspora sa 22%, Kabinet premijera sa 27%, Ministarstvo finansija, rada i transfera sa 27%, Ministarstvo industrije, trgovine i preduzetništva sa 27% i Ministarstvo privrede sa 52%.

Nepravilnosti identifikovane pojedinačnim revizorskim izveštajima u kategoriji kapitalnih ulaganja su:

- Plaćanje projekata iz budžeta drugih projekata;
- Tehnička specifikacija nije jasna/merljiva;
- Kašnjenja u realizaciji radova;
- Zaključivanje ugovora kroz neadekvatan postupak nabavke;
- Podela tendera za iste radove;
- Prem zalih u nedostatku posebne dokumentacije prema računu;

- Neadekvatna klasifikacija troškova;
- Potpisivanje ugovora iznad procenjene budžetske vrednosti;
- Javna ulaganja u neeksproprisanane parcele;
- Nedostaci u obradi plaćanja i kašnjenja u plaćanju faktura;
- Preplata kao rezultat prihvatanja opreme koja nije ugovorena;
- Promene avansnih iznosa za van okvirne ugovore bez prethodnog odobrenja;
- Nedostaci i nedostaci u izradi izvršnih projekata za izgradnju puteva;
- Nedostaci u realizaciji kapitalnih projekata;
- Prem fakture pre angažovanja finansijskih sredstava;
- Nedostaci okvirnog ugovora, nekorišćenje planiranih količina;
- Izbor neodgovornog ekonomskog operatera;
- Nedostatak sporazuma o saradnji između opštine i nevladinih organizacija;
- Plaćanje nerealizovanih radova;
- Isplate putem sudskih/ izvršnih odluka; i
- Trajanje javnog okvirnog ugovora u navedenom roku.

Finansiranje kapitalnih projekata zaduživanjem

Budžet za 2021. godinu za finansiranje kapitalnih projekata iz zaduživanja iznosio je 126,097,868€, dok je rashod bio 24,975,368€ ili 20%. Budžetska sredstva za kapitalne investicije namenjena su za finansiranje infrastrukturnih projekata, sanacije puteva, podrške projektima iz programa oporavka privrede, vode i otpada, javne infrastrukture i zdravstva.

Od 37 projekata planiranih završnim budžetom iz zaduživanja, kod 7 projekata u vrednosti od 23,534,092€ nije izvršen rashod, dok najveći projekti imaju nizak stepen realizacije. Projekti koji nisu imali dobru realizaciju su:

- Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture - završni budžet za projekte izgradnje i sanacije puteva, katastarskih projekata i sanacije pruga je 65,630,000€, dok je realizacija 6,392,234€ ili 10%;
- Ministarstvo ekonomije - završni budžet za projekte energetske efikasnosti i monitoringa javnih preduzeća je 12,784,598€, dok je realizacija 4,914,403€ ili 38%;
- Ministarstvo zdravlja – završni budžet za projekte upravljanje i hitni odgovor na Covid-19“ iznosila je 24,499,150€, dok je realizacija 7,112,780€ ili 29%; i
- Opština Štimlje - završni budžet za projekat planiranja i ekonomskog razvoja je bio 793,562€, dok je realizacija bila 56,810€ ili 7,2%.

Izazovi sa kojima se BO suočavaju tokom realizacije projekata su problemi eksproprijacije koji se javljaju tokom procesa radova, poteškoće u procesu zapošljavanja i zadržavanja osoblja jedinica za implementaciju projekta, uvrštavanje u budžet nekih projekata za koje krediti nisu ratifikovani u Skupštini i odugovlačene procedure nabavke.

Takođe, iz revizije projekata Svetske banke uočili smo da su isti registrovani u ISUFK kao kreditna sredstva u okviru programa resornog ministarstva. U slučajevima kada ministarstvo ima više od jednog projekta u okviru zajma, ne postoji kriterijum u sistemu koji bi razlikovao od kog projekta su izvršena plaćanja ISUFK-u. To otežava praćenje stanja rashoda i sredstava koja su još uvek na raspolaganju ministarstvu za relevantne projekte i može uzrokovati prekoračenje troškova po projektima.

Ovo prekoračenje je rezultiralo kod Ministarstva zdravlja za Kosovski zdravstveni projekat (samo jedna pozicija kredita je prekoračena, a ne ukupan kredit) za 342,710€. Ova situacija je takođe uzrokovala nepravedno prijavljivanje troškova u GFI-ima MZ, a samim tim i GFI-ima BRK-a, jer prekoračena sredstva neće biti nadoknađena zaduživanjem i biće pokrivena grantom Vlade, dok su u oba GFI-a oni evidentiraju se kao rashodi iz fonda zaduživanja.

Ostale isplate

Za ovu kategoriju troškova planirano je ukupno 154,900,000€, dok su realizovani troškovi u iznosu od 112,238,000€. Od toga: isplate za povraćaj dugova i podzajmova 80,312,000€, rashodi kamata 30,882,000€ i povraćaj depozita 1,044,000€.

Pogrešna klasifikacija troškova

Prema Finansijskom pravilu br. 01/2013-Trošenje javnog novca, rashodi moraju biti u odgovarajućim šiframa, utvrđenim računovodstvenim planom. Takođe, AU 19/2009 o planu računovodstva zahteva od GAS i GFS da obezbede da su sve transakcije registrovane u ISUFK u skladu sa strukturom plana računovodstva i klasifikacijama definisanim ovom AU.

Tokom godine, identifikovane su pogrešne klasifikacije troškova kod 41 budžetske organizacije u ukupnom iznosu od 13,150,923€. Od toga, 4,473,659€ ili 34% na 16 BO na centralnom nivou i 8,677,264 ili 66% na 25 BO na lokalnom nivou.

Sledeća tabela prikazuje pogrešnu klasifikaciju po ekonomskim kategorijama. Kategorija koja je najviše pogođena pogrešnom klasifikacijom je kategorija kapitalnih investicija sa 10,244,641€ ili 78% u odnosu na pogrešnu klasifikaciju u celini, zatim kategorija roba i usluga sa 2,072,144€ ili 16% i kategorija subvencija i transfera sa 801,315€ ili 6% .

Tabela 9 – Pogrešna klasifikacija po ekonomskim kategorijama

Pogrešna kategorija	Tačna kategorija	Pod uticajem BO	Netačno budžetiran	Sudskim odlukama	Ukupno
Plate i nadnice	Subvencije i transferi	0	32,823	0	32,823
Ukupne plate i nadnice		0	32,823	0	32,823
Robe i usluge	Plate i nadnice	4,291	47,608	347,923	399,822
	Subvencije i transferi	249,934	122,083	5,047	377,064
	Kapitalne investicije	384,812	32,292	857,490	1,274,594
	Opštinski troškovi	0	0	20,664	20,664
Ukupno roba i usluga		639,037	201,983	1,231,124	2,072,144
Subvencije i transferi	Plate i nadnice	0	0	112,942	112,942
	Robe i usluge	27,756	424,446	3,130	455,332
	Kapitalne investicije	0	46,082	186,959	233,041
Ukupne subvencije i transferi		27,756	470,528	303,031	801,315
Kapitalne investicije	Plate i nadnice	0	0	111,488	111,488
	Robe i usluge	1,193,187	7,091,762	301,365	8,586,314
	Subvencije i transferi	16,000	1,530,839	0	1,546,839
Ukupna kapitalna ulaganja		1,209,187	8,622,601	412,853	10,244,641
Ukupno pogrešna klasifikacija za 2021		1,875,980	9,327,935	1,947,008	13,150,923

Iz kategorije kapitalnih investicija, koje su uglavnom budžetirane, pogrešno su izvršene isplate od 10,244,641€ za troškove koji pripadaju kategorijama roba i usluga, subvencija kao i plata i naknada.

Iz kategorije roba i usluga pogrešno su izvršene isplate u iznosu od 2,072,144€ za troškove koji pripadaju kapitalnim investicijama, platama i dnevnica i subvencijama i transferima.

Iz kategorije subvencija i transfera, pogrešno su izvršene isplate od 801,315€ za troškove robe i usluga, kapitalne investicije i plate i dnevnice.

Kao i iz kategorije plata i dnevnica, pogrešno su izvršene isplate od 32,823€ za troškove koji pripadaju subvencijama i transferima.

Iz gornje tabele može se videti da je na pogrešnu klasifikaciju troškova uglavnom uticalo neadekvatno budžetiranje u ekonomskim kategorijama, troškovi u pogrešnim kategorijama od strane same Budžetske organizacije, i kao rezultat isplata izvršenih od strane Trezora za sudske/izvršne odluke.

Ukupna pogrešna klasifikacija se sastoji od neadekvatnog budžetiranja u ekonomskim kategorijama u iznosu od 9,327,935€ ili 71%, isplata iz Trezora na osnovu sudskih/izvršnih odluka od 1,947,008€, ili 15% (koje su uglavnom bile za jubilarne plate) i pogrešno klasifikovanih troškova budžeta same organizacije u iznosu od 1,875,980€ ili 14%.

U odnosu na prethodnu godinu, vrednost pogrešno klasifikovanih rashoda smanjena je za 4,657,257 ili oko 35%. Najizraženiji pad je kod isplata putem sudskih/izvršnih odluka.

Tabela 10 - Precenjivanje/potcenjivanje ekonomskih kategorija

Ekonomska kategorija	Plata i dodatak	Robe i usluge	Subvencije i transferi	Kapitalne investicije
Precenjivanje	32,823	1,080,048	801,315	10,244,641
Potcenjivanje	(624.252)	(2,181,767)	(1,956,726)	(1,507,635)

Ako uporedimo gore navedene podatke, uočavamo da je najprecenjenija kategorija kapitalnih investicija, dok su najpotcenjenija kategorija roba i usluga.

BO-i sa najvećom vrednošću pogrešne klasifikacije su predstavljeni u nastavku.

Tabela 11 – Pogrešne klasifikacije sa planiranjem budžeta i sudskim odlukama

Entitet	Pogrešna kategorija	Prava kategorija	Finansijska vrednost	Priroda rashoda
Opština Priština	Kapitalne investicije	Robe i usluge	4,155,158	Plaćanja za održavanje javnih površina, deratizaciju podruma, dezinfekciju prostora, druge usluge ugovaranja itd.
Ministarstvo odbrane	Kapitalne investicije	Robe i usluge	1,129,999	Plaćanje municije i vatrenog oružja
Opština Prizren	Kapitalne investicije	Subvencije i transferi	720,185	Troškovi učešća sa poljoprivrednicima za različite poljoprivredne projekte
Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i infrastrukture	Kapitalne investicije	Robe i usluge	485,295	Plaćanje letnog i zimskog održavanja puteva
Ministarstvo zdravlja	Kapitalne investicije	Robe i usluge	410,926	Plaćanje medicinske opreme
Služba Univerzitetske kliničke bolnice Kosova	Kapitalne investicije	Robe i usluge	391,693	Kupovina boca sa kiseonikom, medicinskog materijala, medicinske opreme, medicinskih instrumenata itd.
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	Kapitalne investicije	Robe i usluge	352,040	Troškovi nabavke inventara, opreme za sportske dvorane, procene informatičke opreme itd.

Vlada je, u skladu sa redovnim budžetskim procesom, dostavila Odboru za budžet i finansije Nacrt zakona o budžetu za 2021. godinu, a ovaj Nacrt zakona je potom dostavila Skupštini na usvajanje sa velikim brojem amandmana skupštinskih odbora, Poslaničkih grupa i poslanika, koje je u velikoj meri usvojila Skupština Republike Kosovo u konačnom zakonu. Ovo je takođe uticalo da mnogi od ovih troškova planiranih budžetskim izdvajanjima nisu pravilno klasifikovani.

Preporuka za Vladu

- Vlada mora obezbediti da se preduzimaju sve potrebne radnje za angažovanje zaposlenih, obezbeđivanjem uslova za rad i redovan dolazak na posao, kao i kontinuirano praćenje u skladu sa zakonskim aktima.

Preporuke za ministra Finansija, rada i transfera

- Ministar mora obezbediti da se nakon ratifikacije sporazuma u Skupštini Kosova, u slučaju prenosa sredstava zajma ISUFK-u, broj ratifikovanog zajma poveže sa šifrom projekta, tako da isplate za relevantni projekat budu različite i da se izbegnu prekoračenja rashoda i neispravno izveštavanje u GFI.
- Obezbediti da planiranje kapitalnih projekata bude predmet analize kapaciteta organizacije da upravlja projektima u skladu sa početnim planovima. Kontrole u planiranju projekata i realizaciji budžeta treba ojačati kako bi se projekti realizovali na vreme i postigli ciljevi. Usklađivanje novčanog toka sa planiranjem projekta je neophodno za rešavanje niskog nivoa finansijske realizacije kapitalnih projekata; i
- U koordinaciji sa ministrima, uspostaviti nadzorne mehanizme kako bi se osigurala realizacija projekata i izveštavanje u Ministarstvo finansija u skladu sa zakonskim zahtevima u pogledu napretka projekata finansiranih zaduživanjem.

3.2 Izveštaj o novčanim sredstvima i stanju sredstava

Stanje gotovine na kraju godine uključuje neutrošene iznose sredstava iz: gotovine na glavnom računu, fonda za razvoj poverenika, gotovine u tranzitu, MFI kvota, računa diplomatskih misija, gotovine (blagajna) i otvorene avanse.

Sredstva za posebne namene sastoje se od: namenskih donatorskih grantova, vlastitih prihoda, povereničkog fonda za razvoj, namenskih prihoda, ostalih (uglavnom raznih vrsta depozita) i neutrošenih sredstava zaduživanja tokom 2021. godine i prenesenih u 2022. godinu.

Vlada upravlja sredstvima kroz korišćenje jedinstvenog računa trezora (JRT), a većina računa se drži u Centralnoj banci Kosova (CBK). Ukupan iznos gotovine na računu budžeta Republike Kosovo na dan 31. decembra 2021. godine bio je 442,189,000€

Tabela 12 - Izveštaj o gotovini i stanju sredstava ('000 u€)

Bankovni računi državnog budžeta	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Centralna banka Kosova	423,322	316,897	444,301
Kvote u MFI	3,734	1,741	1,741
Poverenički fond za razvoj	2,636	1,971	4,754
Novac u tranzitu	6,946	4,851	4,632
Novac na DKP računima	2,068	1,751	1,135
gotovina (kasa)	3,484	2,744	1,687
A. Ukupno: finansijska imovina u PG	442,189	329,955	458,251
Stanje sredstava	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Određeni žiranti donatora	15,818	9,752	8,866
Lični prihodi prebačeni u NQ	1,436	1,765	5,741
Lični prihodi preneti u NL	79,442	55,994	49,477
Fond za razvoj	7,354	7,078	6,837
Namenski prihodi	467	52	803
Drugi prihodi	19,812	15,894	17,504
Neutrošena sredstva zaduživanja	5,131	3,941	7,000
Sredstva posebne namene	129,459	94,475	96,267
Nedistribuirano	312,730	235,480	361,983
Ukupna sredstva (A+B)	442,189	329,955	458,251

Stanje tekućih računa koji se drže u CBK-u za 2021. godinu je povećano u poređenju sa stanjem iz 2020. godine za 112,234,000€. Ovo povećanje rezultat je poboljšanja privrednih aktivnosti koje su u prethodnoj godini bile pogođene efektima pandemije Covid-19.

Gotovina u Centralnoj banci Kosova je 423,322,000€ ili oko 96% od ukupnog novca.

Iz gornje tabele se vidi da se prenos sopstvenih prihoda kao neutrošenih prihoda lokalnog nivoa povećava iz godine u godinu. Ove godine povećanje u odnosu na prethodnu godinu je bilo 24,084,000€ ili oko 42%.

4. Analiza napomena sa objašnjenjima

Vlada i BO kontrolišu i upravljaju javnim fondovima, kao i koriste ove resurse za postizanje ciljeva pružanja usluga.

Međunarodni odbor za računovodstvene standarde u javnom sektoru (MORSJS) podstiče obelodanjivanja dodatnih informacija, gde je to moguće, kako bi se poboljšala transparentnost i finansijska odgovornost. Objavljivanje odgovarajućih informacija u GFI-ima u vezi sa opštim aktivnostima Vlade može povećati transparentnost finansijskih izveštaja i pružiti mogućnosti za bolje razumevanje odnosa između vladinih aktivnosti i zainteresovanih strana.

Sadržaj obelodanjivanja ili dodataka u GFI mora biti jasan i mora da pruži dovoljne i kvalitetne informacije za sve stavke izveštaja, tako da korisnici GFI mogu bolje razumeju izveštavana područja, odnosno godišnje trendove budžeta i razlozi za promene.

Uopšte, GFI-ovi sadrže obelodanjivanja, koja pružaju detaljne informacije o sadržaju brojki u tri glavne izveštaje. Procenjujemo da i pored analitičkog obelodanjivanja informacija, samo analitički prikaz cifara nije dovoljan bez davanja dodatnih pojašnjenja u vezi sa promenama u toku godine, kao i poređenja sa prethodnim godinama, koja korisnicima omogućavaju lakše razumevanje.

4.1 Konsolidacija podataka za obelodanjivanje u GFI-BRK

Proces revizije budžetskih organizacija je ukazao na brojne nedoslednosti između pojedinačnih izveštaja i njihove konsolidacije u finansijskim izveštajima Vlade. To je zato što neki od BO nisu evidentirali i ispravno prikazali neke stavke u svojim finansijskim izveštajima, koje su uglavnom deo obelodanjivanja. Neslaganja u konsolidovanim podacima odnose se na sledeća pitanja:

- U izveštaju o obelodanjivanju, dodatak broj 7 u GFI BRK za 2021. godinu, kapitalna imovina preko 1,000€ je prikazana u iznosu od 9,130,085,941€, dok se prema individualnim revizijama kapitalna imovina preko 1,000€ ispostavilo da je 9,044,466,976 sa precnom od 85,618,965€. Ova razlika ostaje i nakon kršenja bilansa, jer su neke organizacije predstavile više imovine nego što poseduju;
- U izveštaju o obelodanjivanju/prilogu broj 8 u GFI-ima BRK-a za 2021. godinu, imovina ispod 1,000€ je u vrednosti od 54,800,072€, dok prema pojedinačnim revizijama, vrednost imovine je 56,911,631€, uz potcenjivanje od 2,111,55€;

- Zalihe u izveštaju o obelodanjivanju u GFI BRK bile su u vrednosti od 34,837,700€, dok prema pojedinačnim revizijama ova vrednost rezultira u 34,738,702€, uz precenjenost od 98,998€;
- Neizmirene obaveze u izveštaju o obelodanjivanju, Prilog br. 12 su prikazane u iznosu od 190,909,239€, dok prema pojedinačnim revizorskim izveštajima vrednost neplaćenih obaveza je bila 191,179,554€, uz potcenjivanje od 270,315€;
- Potencijalne obaveze u GFI-ima BRK-a su iskazane u iznosu od 237,230,086€, dok je vrednost ovih obaveza prema pojedinačnim revizijama iznosila 224,615,219€, odnosno sa precenjivanjem od 12,614,867€; i
- Potraživanja su prikazana u GFI BRK u iznosu od 773,205,357€, dok prema pojedinačnim revizijama, vrednost ovih računa je bila 777,698,602€, uz potcenjivanje od 4,493,245€.

4.2 Javni dug (unutrašnji i spoljni) i državne garancije, kao i stanje zaliha državnog duga

Ukupan javni/državni dug sastoji se od unutrašnjeg i međunarodnog duga. Unutrašnji dug se definiše kao državni dug koji podleže zakonima Republike Kosovo, dok međunarodni dug kao državni dug podleže sporazumima sa stranim vladama, vladinim agencijama, međunarodnim finansijskim organizacijama ili drugim stranim organizacijama i kompanijama na osnovu međunarodnih sporazuma, ugovore, konvencije ili druge slične sporazume koji podležu zakonima pravne jurisdikcije koja nije u Republici Kosovo.

Republika Kosovo je počela da prima međunarodni dug od 2009. godine, dok je od 2012. godine počela da prima i unutrašnji dug kroz izdavanje hartija od vrednosti.

Ukupan portfelj državnog/javnog duga na kraju 2021. godine čine domaći dug i međunarodni dug, kao i dve državne garancije. Državne garancije predstavljaju potencijalne obaveze i postaju stvarni dugovi samo u slučajevima kada javni subjekt ne plati garantovane ugovorne obaveze. Do sada, Republika Kosovo nema opštinski dug niti izdate opštinske garancije.

Ukupan državni dug je na kraju 2021. godine dostigao vrednost od 1,682,890,000€, što je u odnosu na prethodnu godinu zabeležilo rast od oko 13,12%. Prema Zakonu o javnim dugovima br.03/L-175, utvrđeno je da ni u kom slučaju iznos neplaćene glavnice opšteg duga ne sme da pređe četrdeset procenata (40%) BDP-a. MFRT za

2021. godinu je u potpunosti poštovao zakonski limit za ostvarivanje javnih dugova, gde je u ovoj godini ukupan dug u odnosu na BPV iznosio 21,92%.

U nastavku je prikazan napredak duga u poslednje tri godine.

Tabela 13- Unutrašnji i međunarodni dug (u milionima €)

Opis	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Međunarodni dug	576.75	525.80	409.10
Unutrašnji dug	1,106.14	961.90	791.94
Opšti dug	1,682.89	1,487.69	1,201.05
Državne garancije	30.63	31.65	42.68
Opšti dug (% u odnosu na BDP) ⁶	21.92	22.44	17.63
BDP iz KAS⁷	7,816.58	6,771.60	7.056.17

Podaci u tabeli pokazuju da je većina dugova u iznosu od 65,73% po osnovu unutrašnjeg zaduživanja, dok međunarodni dugovi učestvuju sa 34,27% ukupnog duga. U odnosu na prethodnu godinu, ukupan dug je povećan za 195,200,000€, od čega je međunarodni dug povećan za 50,950,000€, dok je unutrašnji dug povećan za 144,240,000€. Dok Vlada trenutno ima državne garancije u iznosu od 30,630,000€⁸.

6. Međunarodni dug se menja tokom godina i kao rezultat promena kursa.

7. BPV je revidiran od strane Kosovske agencije za statistiku, pošto je postojao retroaktivni pregled BPV, promena se takođe odražava za prethodne godine. Kao rezultat toga, ne možemo uzeti vrednosti predstavljene u RVA 2020 za BPV i % kao referencu.

8. Sadašnja garancija za gradski saobraćaj – Priština je 6,63 miliona evra, a garancija za drugu kreditnu liniju za Fond za osiguranje depozita na Kosovu je 24 miliona evra.

Unutrašnji dug

Republika Kosovo je počela da emituje hartije od vrednosti od januara 2012. godine. Razvoj tržišta se pokazao prilično uspešnim u pogledu interesovanja investitora i troškova zaduživanja, u kom slučaju je ova vrsta zaduživanja doprinela kao glavni katalizator u finansiranju budžetskog deficita.

U 2021. godini unutrašnji dug iznosi 1,106,140,000€ i u odnosu na prethodnu godinu, povećan je za 144,250,000€ kao rezultat emisije hartija od vrednosti. Unutrašnji dug čini 65,73% ukupnog državnog duga ili 15,07% BDP-a.

Tabela 14. Unutrašnji dugovi u poslednje tri godine (u milionima €)

Unutrašnji dug (neto)	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Nove emisije	144.25	169.95	115.32
Zaliha unutrašnjeg duga	1,106.14	961.90	791.94

Kao što se može videti u tabeli, unutrašnji dug ima trend rasta tokom godina.

Međunarodni dug

Međunarodni dug na kraju 2021. godine iznosio je 576,750,000€, a u odnosu na prethodnu godinu povećan je za 50,950,000€ ili 9,69%. Učešće međunarodnog duga u ukupnom opštem dugu iznosi 34,27% ili 7,86% BDP-a.

Budžetske organizacije za projekte finansirane iz međunarodnog duga nastavile su sa povlačenjem sredstava iz kredita, vrednost ovih povlačenja na kraju 2021. godine iznosila je 123,230,000€. U manjim iznosima, javna preduzeća su takođe nastavila da povlače sredstva iz podzajmova od MFRT. Najveće iznose povlačenja su izvršili EU, ANŽ, BŽKE i EBOR.

Tabela 15. Međunarodni dug (u milionima €)

Opis	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Međunarodni dug	576.75	525.80	409.10
Centralna vlada	532.30	479,50	359.45
Dug za podzajmove	44.44	46.29	49.65
Međunarodni dug (% BDP-a)	7.86%	7.76%	5.80%
BPV iz KAS	7,816.58	6,771.60	7,056.17

Tokom 2021. godine ratifikovano je pet kredita/finansijskih sporazuma između Vlade Kosova i kreditora. Finansijski sporazumi ratifikovani u Skupštini Kosova 2021. godine su:

1. Finansijski ugovor sa EIB, za kredit „Projekat postrojenja za otpadne vode u Gnjlanu“ u iznosu od 11,000,000€;
2. Finansijski sporazum sa RBSE, za zajam Instrumenta finansiranja javnog sektora za hitan odgovor na Covid-19-Amandman br.1 u iznosu od 25,000,000€;
3. Finansijski sporazum sa MARE, za kredit „Projekat hitne pomoći Covid-19 za Kosovo – Dodatno finansiranje“ u iznosu od 15,000,000€;
4. Finansijski sporazum sa EIB, za zajam „Odgovor Kosova na pandemiju Covid-19 za MSP“ u iznosu od 40,000,000€; i
5. Finansijski ugovor sa EBOR-om, za kredit “Kredit za hitnu likvidnost vitalne infrastrukture” u iznosu od 30,000,000€.

Takođe, tokom 2021. godine ugovoreno je i potpisano šest (6) novih kredita. Novi finansijski sporazumi u 2021. godini implementirani su s ciljem finansiranja projekata u sektoru vodne infrastrukture, za upravljanje pandemijom Covid-19 i reformu sistema socijalnih šema.

U nastavku su navedeni ugovori i njihova svrha:

1. Kroz finansijski sporazum za zajmove između Republike Kosovo i RBSE, amandman br. 1 - Instrument za finansiranje iz javnog sektora za hitan odgovor na Covid-19, u ukupnom iznosu od 25,000,000€ u svojim naporima da pruži medicinske usluge onima koji su pogođeni virusom Covid-19 i pomogne u upravljanju pandemijom.
2. Finansijski sporazum za zajam za mala i srednja preduzeća u vezi sa pandemijom COVID-19 sa EIB-om ima za cilj da obezbedi neophodan kapital Kosovskom kreditnom garantnom fondu u iznosu od 40,000,000 evra, kako bi isti mogao da ponudi kreditne garancije finansijskim posrednicima da pokrivaju gubitke koje mogu pretrpeti finansijski posrednici u okviru investicionih zajmova ili zajmova za obrtna sredstva stavljenih na raspolaganje malim i srednjim preduzećima.
3. Finansijski sporazum za kredit Hitan projekat Covid-19 za Kosovo – Dodatno finansiranje sa MAR u iznosu od 15,000,000€, ima za cilj da spreči, otkrije i odgovori na pretnju koju predstavlja pandemija Covid-19 i ojača nacionalne sisteme za pripremu javnog zdravlja na Kosovu.
4. Finansijski sporazum Projekat reforme sistema socijalne pomoći na Kosovu sa MAR u iznosu od 47,000,000 evra ima za cilj poboljšanje jednakosti i adekvatnosti mreže socijalnog osiguranja na Kosovu.
5. Finansijski ugovor za zajam za Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Mitrovici sa EIB u iznosu od 19,800,000 evra ima za cilj zbrinjavanje svih otpadnih voda koje nastaju u urbanoj zoni Mitrovice i tretiranje ovih zagađenih voda prema standardima definisanim u Direktivi o tretmanu gradskih otpadnih voda 91/271/EEC; I
6. Finansijski ugovor za kredit za Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Mitrovici sa EBOR-om u iznosu od 13,500,000 evra ima za cilj da realizuje rehabilitaciju i proširenje kanalizacione mreže u Opštini Mitrovica i Opštini Vučitrn, kao i povezivanje susednih zajednice.

Ovih šest (6) kredita ugovorenih tokom 2021. godine pripada sektoru zdravstva 25%, socijalnoj zaštiti 30%, sektoru vodne infrastrukture 20% i finansijskoj podršci 25%.

Tabela 16. Međunarodni dug prema kreditorima (u milionima €)

Kreditor	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
MBOR	112.97	124.31	135.64
MMF	63.09	111.44	132.60
MAR	163.37	132.20	60.53
IDB	15.32 ⁹	14.27	8.83
OFMR	0.63	0,57	1.24
SFR	1.66	1.23	2.08
EBOR	19.51	6.32	4.11
EIB	7.00	7.00	7.00
UniCredit	23.13	20.91	13.26
MRB-Austrija	5.13	3.35	1.03
CEB	35.00	17.78	0.00
Evropska unija	100.00	50.00	0.00
KfW	29.93	36.41	42.79
Ukupno	576.75	525.80	409.10

Vlasnici hartija od vrednosti

Prema MFRT-CBK Uredbi br. 01/2014 za primarno i sekundarno tržište hartija od vrednosti Vlade Republike Kosovo, pored primarnih aktera i primarnih učesnika, i druga fizička i pravna lica imaju pravo kupovine hartija od vrednosti na primarnom i sekundarnom tržištu hartija od vrednosti u vrednosti od Vlada Kosova.

Kao rezultat toga, pored komercijalnih banaka koje su primarni akteri i Penzionog fonda kao primarnog učesnika, hartije od vrednosti drže i drugi fizički i pravni investitori (poslovna i fizička lica). U nastavku smo u tabeli prikazali stanje prema vlasnicima hartija od vrednosti za godine 2019-2021.

9. Dug takođe uključuje buduću vrednost isplaćenog iznosa.

Tabela 17. Vlasnici hartija od vrednosti (nominalna vrednost u milionima €)

Instrument	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Komercijalne banke	327.39	272.48	283.03
Penzioni fondovi	490.47	450.12	298.56
Javne ustanove	228.37	198.86	181.02
Osiguravajuća društva	41.42	33.8	26.04
Drugi	22.4	10.01	6.24
Ukupno	1.110.05	965.27	794.89

Državne garancije

Na kraju 2021. godine portfelj državnih garancija Republike Kosovo se sastoji od dve izdate državne garancije.

Republika Kosovo je izdala prvu međunarodnu garanciju 2016. godine, preko koje garantuje lokalnom javnom preduzeću Trafiku Urban za kredit koji je ponudila EBOR u iznosu od 10.000.000 evra. Vredi napomenuti da je ovaj zajam u početku garantovan u okviru kosovskih institucija, od strane Skupštine opštine Priština. Sa ovim kreditom, predviđa se unapređenje gradskog saobraćaja u Prištini. Kredit je u potpunosti isplaćen 2018. godine i počeo je da se vraća ove godine. Zajmoprimac je do kraja 2021. godine vratio iznos kredita u iznosu od 3,370,000€.

Krajem 2016. godine, Republika Kosovo je izdala drugu državnu garanciju u iznosu od 24,000,000 evra, koja je stavljena na raspolaganje Kosovskom fondu za osiguranje depozita za drugu kreditnu liniju koju nudi EBOR. Ova kreditna linija je nastavak prve kreditne linije koja je stavljena na raspolaganje 2013. godine, za adekvatno pokriće osiguranih deponentata proporcionalno sa zakonom definisanim postepenim povećanjem limita pokrića za svakog deponenta.

Tabela 18. Status državnih garancija

Opis	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Državne garancije	30.63	31.65	42.68
Garancija EBOR za gradski saobraćaj-Priština	6.63	7.65	8.68
EBOR garancija za drugu kreditnu liniju za FODK	24.00	24.00	24.00
Državne garancije (% BDP-a)	0.42	0,47	0,60

Kašnjenje u korišćenju međunarodnih kredita

Prema aneksu 21.1 GFI BRK za obelodanjivanje međunarodnog duga, napominjemo da krediti ratifikovani za pet (5) projekata ukupne vrednosti od 230,500,000€ iz ranijih godina uopšte nisu povučeni. Takođe, postoje dva (2) kredita iz 2021. godine ukupne vrednosti 65,000,000€ koji se odnose na upravljanje pandemijom covid-19, nije bilo povlačenja sredstava. Neutrošena sredstva odnose se na sledeće projekte:

1. Projekat puta 6 od Kijeva do Peći u vrednosti od 80,000,000€, gde je realizator projekta bio MŽSPPI, godina ratifikacije sporazuma je 2018;
2. Projekat za autoput Kijev – Zahać u iznosu od 71,000,000€, realizator projekta je MŽSPPI, godina ratifikacije sporazuma je 2018. godina;
3. Projekat prečišćavanja otpadnih voda u Prištini u vrednosti od 66,000,000 evra, sprovodilac projekta je ME, godina ratifikacije sporazuma je 2017;
4. Projekat razvoja otpadnih voda u Gnjilanu u iznosu od 11,000,000€, realizator projekta je ME/Opština Gnjilane/RKV Hidro Morava, godina ratifikacije sporazuma je 2020. godina;
5. Projekat za efikasne energetske mere u opštinama: Priština, Đakovica i Gnjilane, sprovodilac projekta su dotične opštine, u iznosu od 2,500,000€, godina ratifikacije sporazuma je 2016. godina;
6. Projekat instrumenta za finansiranje javnog sektora za hitan odgovor na COVID-19, implementirajući projekat MFRT, u iznosu od 25,000,000€, godina ratifikacije 2021.; i
7. Projekat Odgovor Kosova na pandemiju COVID-19 za MSP, sprovodilac projekta MFRT/KFKG, u iznosu od 40,000,000 evra, godina ratifikacije 2021.

Za navedene projekte, nosioci dotičnih projekata svaka 3 meseca izveštavaju MFRT, kao i za iste, MFRT svakih 6 meseci izveštava Vladu o napretku realizacije ovih projekata. Primetili smo da su izveštaji formalni, a ne bukvalni, ne navode detaljno uzroke i prepreke koje se pojavljuju na terenu u realizaciji ovih projekata kako bi se odrazilo konkretne akcije na njihovom otklanjanju.

Sklapanje međunarodnih kreditnih ugovora i kašnjenja u povlačenju raspoloživih sredstava posledica su lošeg planiranja, procesa eksproprijacije i nedostatka kapaciteta države da sredstva zaduživanja koristi blagovremeno i efikasno. Kao rezultat ovih nedostataka, vlada kontinuirano plaća naknade za obaveze za ove neiskorištene kredite.

Neusklađenost vremenske dinamike između alokacije kredita i realizacije projekata, za 10 efektivnih kredita koji obuhvataju godine ratifikacije 2016-2021v, predviđene su naknade za obaveze za kreditna sredstva koja nisu povukli zajmoprimci, Vlada je u 2021. godini platila naknade za obaveze u iznosu od 435,890€.

Zbog velikih kašnjenja u korišćenju sredstava iz ovih zaduživanja, očekuje se da će vlada u budućnosti plaćati znatno veću naknadu za obaveze. Analizirali smo projekat autoputa Kijevo-Zahać ratifikovan 2018. godine u iznosu od 71,000,000€ koji nije stupio na snagu. Na osnovu ovog sporazuma predviđene su naknade za angažovanje¹⁰, a od momenta stupanja na snagu kredita, vlada je dužna da plati naknadu za preuzimanje, uključujući period od potpisivanja ugovora do povlačenja sredstava. Očekuje se da će vrednost naknade za angažovanje za period 2018-2021 biti oko 1,400,000€.

10. U paragrafu 2.02, ostali finansijski uslovi kredita tačka g) stopa naknade za angažovanje biće 0,5% godišnje, u trenutku kada sporazum stupi na snagu u skladu sa odeljkom 3.05 Standardnih uslova, plaća se naknada za angažovanje na prvi datum plaćanja nakon stupanja na snagu kredita.

Preporuka za vladu

Vlada mora osigurati da se pre donošenja odluka o zaduživanju izvrše detaljne analize da li postoje svi preduslovi i da se izvrše odgovarajuće pripreme za pokretanje procesa zaduživanja i što efikasnije korišćenje ovih sredstava. Takođe, trebalo bi da redovno pregleda godišnje izveštaje MFRT-a o javnom dugu i da ih koristi u sveobuhvatnim diskusijama prilikom procene rezultata i prepreka u procesu.

Kašnjenja ili neuspeh u nepokretanju ili nesprovođenju projekata moraju biti predmet kontinuiranog pregleda sa organizacijama za implementaciju dotičnih projekata, gde se analiziraju uzroci i razlozi koji odražavaju preduzimanje konkretnih radnji za njihovo smanjenje/eliminisanje kako bi se iste ostvarile i rezultirali javnim dobrom za dobrobit građana.

Preporuke za Ministra Finansija, Rada i Transfera

- Na osnovu tromesečnih izveštaja Trezora, MFRT u saradnji sa resornim ministarstvima mora rešiti sve identifikovane izazove u realizaciji projekata finansiranih zaduživanjem. U svakom trenutku i u svim slučajevima kada se to smatra neophodnim, MFRT treba da predloži vladi odgovarajuće mere za prevazilaženje ovih izazova; i
- Dati jasne smernice za budžetske organizacije za uključivanje planova kapitalnih investicija koji će se finansirati iz zajmova. Projekti moraju biti odobreni samo ako su završili sve pripreme i daju dovoljnu i dokumentovanu sigurnost da će realizacija ovih projekata biti obavljena u pravom vremenu i na pravi način.

5. Imovine

Uredba MF br. 02/2013 o upravljanju imovinom u budžetskim organizacijama obavezuje sve organizacije da vode registre nefinansijske imovine kako bi ih stalno obnavljali ili ažurirali, u zavisnosti od novih kupovina/nabavki ili sistematskog pregleda njihovog stanja korišćenja.

Nefinansijska imovina prema računovodstvenoj klasifikaciji se deli na:

- Kapitalna sredstva koja imaju rok upotrebe duže od jedne godine, imaju finansijsku vrednost preko 1,000€ i vlasništvo i kontrola beneficija ostaju u BO;
- Nekapitalna sredstva koja imaju korisni vek trajanja duži od jedne godine, imaju finansijsku vrednost manju od 1,000€ i vlasništvo i kontrola beneficija ostaju u BO; i
- Zalihe ili rezervna oprema i kancelarijski materijal.

5.1 Kapitalna i nekapitalna nefinansijska imovina

Upravljanje imovinom se vrši kroz dva centralizovana sistema: ISUFK računovodstveni registar kao integrisani sistem u okviru MFRT, gde se evidentiraju, održavaju, procenjuju i prijavljuju kapitalna imovina u vrednosti od preko 1,000€, kao i sistem/aplikacija „E-imovina“ koja je integrisani sistem u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, gde sve budžetske organizacije moraju da evidentiraju, upravljaju i izveštavaju o nekapitalnoj imovini ispod 1,000€ i rezervnim zalihama/opremi i kancelarijskom materijalu.

Ali aplikacija E-imovina nije radila u celini niti sa svim funkcionalnostima. Razlog za nedostatak pune funkcionalnosti ove aplikacije je prestanak ugovora o održavanju sa ekonomskim operaterom. Ugovor o održavanju je istekao u decembru 2020. godine, a do završetka revizija za 2021. godinu, ministarstvo nije angažovalo nijednog ekonomskog operatera za održavanje ove aplikacije, uprkos činjenici da su razvijene procedure nabavki koje prema izjavama odgovornih zvaničnika, nekoliko puta propale. MUP je u procesu potpisivanja novog ugovora za održavanje ove aplikacije.

Rezultati revizije pokazuju da obelodanjivanja nefinansijske imovine u 2021. godini nisu pružila dovoljnu sigurnost da budžetske organizacije imaju potpune kontrole i nadzor nad njihovom imovinom i upravljanjem. Pored toga, podaci o finansijskoj imovini u sistemima upravljanja imovinom ISUFK-a i e-imovini su nepotpuni. Ista praksa upravljanja imovinom se nastavlja i u institucijama na centralnom i lokalnom nivou, iako su godinama davane preporuke za poboljšanje upravljanja i povećanje

kontrola nefinansijske imovine. Kao rezultat potpunog kvara sistema e-imovine, nastale su poteškoće u upravljanju i izveštavanju o nekapitalnoj imovini i zalihama. Na to je uticalo i neimenovanje nekih proizvoda u katalogu, što je onemogućavalo njihovu registraciju u sistemu, kao i neregistrovanje artikala na vreme, pa čak i registracija u pogrešnoj kategoriji.

Budžetske organizacije su prijavile različite vrednosti imovine u pojedinačnim GFI, brojke koje su zatim konsolidovane u GFI. U slučaju revizije pojedinačnih izveštaja, uočene su nedoslednosti između prijavljenih cifara i revidiranih vrednosti.

Tabela 19 - Kapitalna i nekapitalna nefinansijska imovina

Institucije	Kapitalna i nekapitalna nefinansijska imovina	Vrednost imovine prikazana u GFI-BRK od strane MF	Prema reviziji	Prećenjivanje/potćenjivanje
Kapitalna imovina preko 1,000€	Centralni nivo	2,968,583,804	2,894,482,719	74,101,085
	Lokalni nivo	6,161,502,137	6,149,984,257	11,517,880
Kapitalna imovina ispod 1,000€	Centralni nivo	33,125,216	34,024,034	-898,818
	Lokalni nivo	21,674,856	22,887,597	-1,212,741
Ukupna imovina		9,184,886,013	9,101,378,607	83,507,406

Iz gornje tabele, primećujemo da je ukupna nefinansijska imovina precenjena za 83,507,406€ (imovina preko 1,000€ je precenjena na vrednost od 85,618,965€, dok je imovina ispod 1,000€ potcenjena u vrednosti od 2,111,559€). U odnosu na prošlu godinu, imamo poboljšanje jer je ukupna precenjenost smanjena za 13,078,511€ (u 2020. godini precenjenost je bila 96,585,918).

Centralni nivo

Iz pojedinačnih revizija, pokazalo se da su neke budžetske organizacije uključile u svoje registre imovine, koje ne ispunjavaju kriterijume da se smatraju imovinom, i kao rezultat toga, neto vrednost prikazana u GFI-BRK je precenjena za kapitalna sredstva. 74,101,085€, dok kao rezultat neuvršćavanja u registre, nekapitalna imovina je potcenjena za 898,817€.

Razlozi za ove velike razlike dolaze uglavnom iz sledećih razloga:

- Evidentiranje operativnih troškova (održavanje puteva) kao imovine;
- Registracija finalne imovine kao investicija u toku uprkos tehničkom prihvatanju;
- Nepotpuna registracija imovine; i
- Nepravilna primena amortizacionih stopa itd.

Identifikovane greške ili nedoslednosti u stanju kapitalne i nekapitalne imovine dovele su do precenjivanja ili potcenjivanja imovine u 24 organizacije na centralnom nivou, koje uključuju 13 ministarstava, Kancelariju premijera, Univerzitetsku bolnicu i kliničku službu, skupštinu Kosova. i osam nezavisnih agencija ili 48% centralnih institucija nisu pravilno prikazali kapitalnu i nekapitalnu imovinu.

Ostale slabosti u kontrolama i upravljanju imovinom koje se najčešće susreću tokom pojedinačnih revizija su:

- U 11 institucija nije izvršeno usaglašavanje podataka između godišnjeg izveštaja o popisu i opšteg imovinskog registra;
- U 10 institucija sistem e-imovina nije funkcionisao ili sva nekapitalna sredstva nisu stavljena ili delimično stavljena u sistem e-imovine;
- U četiri institucije proces godišnjeg popisa je bio delimičan ili je završen nakon podnošenja godišnjih finansijskih izveštaja; i
- Ostale slabosti koje su uočene na centralnom nivou ali u manjem broju su: neadekvatnost registracije imovine, kao i nedostatak formiranja komisija za procenu imovine, kao i kašnjenje u proceni imovine.

Lokalni nivo

Iz pojedinačnih revizija proizišlo je da neke opštine nisu uključile u svoje registre deo imovine, te je kao rezultat toga neto vrednost prikazana u GFI-BRK precenjena za kapitalnu imovinu za 11,517,879€, dok za neto imovinu - kapitalna imovina potcenjena za 1,212,741€.

Od ukupno 38 opština, njih 33 je precenilo ili potcenilo imovinu prikazanu u GFI-BRK, ili 87% opština nije ispravno prikazalo kapitalnu i nekapitalnu imovinu.

Ostale slabosti u kontrolama i upravljanju koje se najčešće susreću tokom revizije imovine u opštinama su:

- Opštine Zubin Potok i Leposavić nisu prijavile kapitalnu imovinu;

- Opštine Uroševac, Zvečan, Klokot, Leposavić, Zubin Potok i Novo Brdo nisu prijavile nekapitalnu imovinu;
- U 10 opština nije izvršena harmonizacija podataka između opšteg imovinskog registra i izveštaja o popisu;
- U 20 opština sistem e-imovine nije funkcionisao ili je sva imovina ispod 1000 delimično stavljena u sistem e-imovine;
- U devet opština nedostaje popis imovine ili je izvršen delimični popis; i
- U devet opština opštinska imovina (parcele i zgrade) nije registrovana u računovodstvenim registrima.

5.2 Zalihe za Centralni i Lokalni nivo

Zalihe ili rezervna oprema i kancelarijski materijal prema GFI-BRK su 34,837,700€, dok prema pojedinačnim revizijama 34,738,702€, sa precenom od 98,998€. Vredi napomenuti da na kraju 2021. godine devet opština nije prijavilo zalihe.

Preporuke za Vladu:

- Vlada, preko MFRT, mora obezbediti dovoljnu obuku za službenike za imovinu i finansijske direktore u vezi sa procesom registracije imovine i njihovim ispravnim predstavljanjem u pojedinačnim finansijskim izveštajima;
- Vlada, preko Ministarstva unutrašnjih poslova, mora obezbediti kontinuirano održavanje sistema e-imovine kako bi sistem bio funkcionalan, osiguravajući potpuno i tačno ažuriranje imovine; i
- Vlada, preko MFRT/Trezora, treba da obezbedi formalne kontrole, posebno u vezi sa izveštavanjem o kapitalnoj i nekapitalnoj imovini, a za značajne razlike zatraži dodatna pojašnjenja od budžetskih organizacija.

6. Potraživanja

Potraživanja predstavljaju značajnu stavku kratkoročne imovine, zahtevaju povećanu pažnju, kako u svrhu revizije, tako i tokom celog budžetskog procesa, tim više kada ovakav pristup prikupljanja informacija van ISUFK-a ostavlja prostor za moguće greške u njihovom izveštavanju. ili otkrivanje.

Za 2021. godinu prikazana vrednost računa potraživanja u GFI-u je bila 773,205,357€, dok je prema reviziji njihova vrednost bila 777,698,602€, uz potcenjenu vrednost od 4,493,245€ (potcenjena potraživanja su bila 4,857,177€3,3 iznad).

Netačno objavljivanje potraživanja je rezultat grešaka tokom njihovog predstavljanja u GFI-ima BO-a.

Prema GFI 2021, vrednost potraživanja je povećana u odnosu na prethodnu godinu za 78,440,936€ ili 11,29%. Potraživanja u odnosu na prethodne godine su porasla, kao rezultat situacije pandemije COVID-19.

Tabela 20. Rezime potraživanja u poslednje tri godine u

Potraživanja	Prema reviziji iz 2021	Prema GFI 2021			Poređenje 2021-2020/ u %
		2021	2020	2019	
Centralni nivo	560,272,355	560,254,493	481,745,871	451,993,627	16,30%
Lokalni nivo	217,426,247	212,950,864	213,018,550	180,968,026	-0,03%
Ukupno	777,698,602	773,205,357	694,764,421	632,961,653	11,29%

Potraživanja na centralnom nivou

Vrednost potraživanja u GFI 2021 za centralni nivo je 560,254,493€, dok je prema reviziji 2021, ova vrednost potcenjena za 17,862€. Najveću vrednost potraživanja na centralnom nivou čine potraživanja od MFRT 478,972,668€, NRPO 33,657,802€, MUP 25,526,791€, RAEPK 10,154,529€ itd.

Potraživanja na lokalnom nivou

Prema konsolidovanom finansijskom izveštaju (GFI), stanje potraživanja na 36¹¹ opština je 212,950,864€, dok prema reviziji vrednost potraživanja je 217,426,247€, uz potcenjivanje od 4,475,383€.

Razlog za potcenjivanje uglavnom je u nepažnji prilikom izveštavanja podataka, kao i njihovog usklađivanja.

U nastavku su prikazane opštine koje su potcenile LIA na veće vrednosti (razlike između konsolidiranih izveštaja i vrednosti prema reviziji):

- Opština Gračanica - Potraživanja su ih potcenila za 1,190,365€. Razlog za potcenjivanje je predstavljanje potraživanja samo za 2021. godinu, bez uključivanja nenaplaćenih vrednosti iz ranijih godina;
- Opština Istok - Potraživanja su ih potcenila za 40,324€. Razlog za potcenjivanje je nepravedno predstavljanje potraživanja iz građevinskih dozvola, korišćena opštinska imovina, kao i poreza na imovinu;
- Opština Peć - Potraživanja su ih potcenila za 1,147,997€. Razlog za potcenjivanje je nepravedno predstavljanje potraživanja od poreza na imovinu, kao i za imovinu koja nije u vlasništvu opštine;
- Opština Vučitrn - Potraživanja su ih potcenila za 199,290€. Razlog za potcenjivanje je nepravedno prikazivanje poreza na otpad kao i salda Potraživanja od korišćenja javne imovine;
- Opština Kamenica - Potraživanja su ih potcenila za 147,989€. Razlog za potcenjivanje je nepravedno prikazivanje potraživanja po osnovu građevinskih dozvola i korišćenja javne imovine; i
- Opština Uroševac - Potraživanja su ih potcenila za 1,435,171€.

U nastavku su predstavljene opštine koje su precenile potraživanja

- Opština Priština - Potraživanja su ih precenila za 64,727€. Razlog za precenjenost je netačan prikaz potraživanja od poreza na imovinu.
- Opština Prizren - Potraživanja su ih precenila za 268,532€. Razlog precenjivanja je neprezentovanje njihovih prava u GFI.
- Opština Klokot - Potraživanja su ih precenila za 30,673€. Razlog precenjivanja je nepravedan prikaz takse za pružene usluge odvoza otpada.

11. Opština Zubin Potok i Severna Mitrovica nisu prijavili potraživanja

Potraživanja na lokalnom nivou uglavnom uključuju potraživanja za porez na imovinu, poreze na poslovanje, poreze na usluge otpada, zakupnine i druge. Ovom kategorijom dominira porez na imovinu, koji uključuje tekuće naknade, kao i kamate i kazne za neizvršavanje prethodnih obaveza.

Preporuka za Vladu

Vlada, u koordinaciji sa MFRT i MALS, treba da preispita postojeće mehanizme za naplatu dugova, njihovu strukturu, starost i verovatnoću naplate ovih dugova stvaranjem efikasnih mehanizama za njihovu naplatu. Takođe, mora osigurati potpuno i tačno izveštavanje i konsolidaciju računa potraživanja.

7. Neizmirene i potencijalne obaveze

Neizmirene obaveze

Neizmirene obaveze predstavljaju primljene fakture za izvršene radove/usluge od strane ekonomskih operatera, a koje nisu plaćene. Zbog upotrebe gotovinskog računovodstva, stanje neizmirenih obaveza može biti prikazano samo u finansijskim izveštajima, tim više kada ovakav pristup prikupljanja informacija van ISUFK-a ostavlja prostor za moguće greške u izveštavanju ili njihovom obelodanivanju.

Zakon o budžetu i podzakonski propisi za trošenje javnog novca ograničavaju ulazak BO u obaveze, jer su oni dužni da naruče robu/radove (narudžbenicu) samo kada ima raspoloživih sredstava. Ali tako nešto se ne poštuje svaki put.

Ukupne neizmirene obaveze prema reviziji su 191,179,554€, dok su prema GFI prikazane u iznosu od 190,909,239€, uz potcenjivanje od 270,315€. U odnosu na prethodnu godinu, prema GFI-2021, obaveze su smanjene za 127,077,819€, odnosno izraženo u procentima smanjene su za oko 40%.

Najznačajnija otplata obaveza desila se od isplata izvršenih za eksproprijacije prethodnih godina u iznosu od 65.825.781€ (najveće uplate su bila kod Ministarstva životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture u iznosu od 33,909,538€), a od samih BO su otplaćene obaveze u iznosu od 61,252,042€. Do ovog smanjenja došlo je zbog činjenice da je vlada dala prioritet otplati obaveza.

Tabela 21 - Neizmirene obaveze u poslednje tri godine

Neizmirene obaveze	Prema reviziji iz 2021	Prema GFI 2021			Poređenje 2021. - 2020./u %
		2021	2020	2019	
Centralni nivo	159,315,069	160,143,780	283,901,529	334,271,052	-44
Lokalni nivo	31,864,484	30,765,459	34,085,529	23,365,219	-10
Ukupno	191,179,554	190,909,239	317,987,058	357,636,271	-40

Neizmirene obaveze centralnog nivoa

Najizraženiji debalansi su se javljali uglavnom u Ministarstvu životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture, gde je potcenilo obaveze za 1,548,738€, koje je manje prijavilo u GFI, te su shodno tome ovi nedostaci/napomene preneti i na GFI, a Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja je precenilo obaveze za 2,313,000€, koje je više prijavilo u GFI, te su shodno tome i ovi nedostaci/napomene prebačeni na GFI.

Neizmirene obaveze na lokalnom nivou

Greške u izveštavanju, na lokalnom nivou, uglavnom su iz opštine Uroševac, gde je bilo potcenjivanja u GFI/BRK za 1,158,783€, a iz opštine Prizren je bilo precenjivanje u GFI/BRK za 126,158€. Ovo se desilo kao rezultat ispravki koje su ove opštine izvršile u GFI, ali koje promene/ispravke nisu odražene u GFI. Štaviše, za opštinu Gračanica, vrednost od 46,304€ nije prikazana u GFI/BRK.

Opštine sa najvećim dugovima su Gnjilane sa 11,034,956€ ili 35% ukupnih dugova na lokalnom nivou, zatim Uroševac sa 6,654,378€ ili 21%, kao i Priština sa 2,566,567€ ili 8%.

Netačna obelodanjivanja obaveza predstavljaju neispravan pregled finansijske pozicije BO i vlade, gde mogu rezultirati neadekvatnim odlukama tokom procesa budžetiranja. Slabe kontrole u slučaju usaglašavanja podataka ugrožavaju identifikaciju, tačno i potpuno izveštavanje o obavezama, dovodeći u pitanje verodostojnost izjava.

Preporuka za vladu

MFRT treba da uspostavi kontrole kroz izveštaje o praćenju neizmirenih obaveza od BO i kada se uoče odstupanja od zakonskih rokova treba preduzeti mere.

Potencijalne obaveze

U delu obaveza iskazane su potencijalne obaveze koje predstavljaju različita potraživanja tužilaca, koja će verovatno stvoriti obaveze za organizacije u budućnosti, u zavisnosti od sudskih odluka koje mogu biti u korist stranaka tužioca. To se odnosi na naknade za eksproprijacije, nadoknadi duga, materijalnu štetu, plate i druge finansijske implikacije u vezi sa njima.

U konsolidovanom izveštaju, potencijalne obaveze za 2021. godinu iznose 237,230,086€, dok su prema reviziji potencijalne obaveze iznosile 224,615,219€. Na osnovu ovih analiza proizilazi da su potencijalne obaveze precenjene za 12,614,867€. Ova kategorija kao takva podložna je potencijalnim greškama u obelodanjivanju. Ali razlike se odnose i na neke greške koje su izdali centralni i lokalni nivo tokom konsolidacije beleški. Zabrinjava pozitivan trend ovih obaveza i istovremeno nepažnja i neposvećenost u njihovom izveštavanju.

Tabela 22 - Rezime potencijalnih obaveza

Potencijalne obaveze	Prema reviziji iz 2021	Prema GFI 2021			Poređenje 2021. - 2020. / u %
		2021	2020	2019	
Centralni nivo	157,629,778	180,450,668	131,054,401	68,513,132	38
Lokalni nivo	66,985,441	56,779,418	80,336,826	73,557,684	-30
Ukupno	224,615,219	237,230,086	211,391,227	142,070,816	12

Potencijalne obaveze centralnog nivoa

Vrednost potencijalnih obaveza Centralnog nivoa prema GFI-BRK u 2021. godini iznosila je 180,450,668€, dok je prema reviziji 157,629,778€, uz precenjenost od 22,820,890€. Razlog za to je loš kvalitet prikupljanja, konsolidacije i izveštavanja beleški od BO u MF. Neke od grešaka su bile:

- Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI) je u svom GFI prijavilo 86,169,601€ potencijalnih obaveza, dok prema reviziji potencijalne obaveze iznose 60,061,827€. Dakle, imamo precenjenost

potencijalnih obaveza od 26,107,774€. Ovo je rezultat tehničkih grešaka prijavljenih GFI-u, kao i nepažnje u internoj kontroli;

- Ministarstvo unutrašnjih poslova je u svojim GFI prijavilo 8,094,899€ potencijalnih obaveza, dok prema reviziji potencijalne obaveze iznose 10,921,430€. Dakle, imamo potcenjivanje potencijalnih obaveza od 2,826,532€. Ovo je rezultat tehničkih grešaka u izveštavanju obaveza i nedostatka unutrašnje kontrole;
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja je potcenilo potencijalne obaveze za 454,473€. Razlog za ovo potcenjivanje je to što je prikaz potencijalnih obaveza APR-a napravljen samo za 2021. godinu, ali ne i za one iz 2020. godine.
- I Fond zdravstvenog osiguranja je potcenio potencijalne obaveze za 117,326€, kao rezultat neprezentovanja potencijalnih obaveza iz prethodnih godina, već su uključene samo one iz 2021; i
- Kancelarija premijera je precenila potencijalne obaveze za 104,751€. Ova vrednost je predstavljena u GFI-u iako je postojala odluka Apelacionog suda.

Potencijalne obaveze lokalnog nivoa

Potencijalne obaveze lokalnog nivoa su znatno manje u odnosu na one na centralnom nivou. Tužbe protiv opština su različite prirode, od zahteva za jubilarne plate do tužbi za eksproprijaciju. Zbog nimalo strukturiranog i neformalnog pristupa u usaglašavanju podataka, revizija je otkrila mnoštvo grešaka. Prijavljeni iznos potencijalnih obaveza prema GFI-u je bio 56,779,418€, dok je prema reviziji 66,985,441€, uz potcenjivanje od 10,206,023€.

U nastavku otkrivamo neke od najznačajnijih promena:

- Opština Prizren je potcenila potencijalne obaveze za 9,439,626€. Ona nije prijavila ove potencijalne obaveze u GFI niti u GFI-ima za 2021. godinu;
- Opština Dečane je potcenila potencijalne obaveze u iznosu od 1,260,823€;
- Opština Istok je imala precenjene potencijalne obaveze u iznosu od 396,234€;
- I opština Gnjilane je precenila potencijalne obaveze u iznosu od 301,299€; i
- Opština Kačanik je potcenila potencijalne obaveze u iznosu od 414,546€.

Netačno obelodanjivanje potencijalnih obaveza je uticalo da se ne odrazi ispravno i potpuno stanje. Ovo može uticati na to da informacije o ovim obavezama ne budu informativne za zainteresovane strane.

Preporuka za vladu

Da preko Ministarstva pravde (Državnog pravobranilaštva) i u koordinaciji sa pravnim službama budžetskih organizacija, proveri tačnu i punu vrednost potencijalnih obaveza kako bi obelodanjivanja u GFI-ima bila tačna. Tamo gde postoje nedoslednosti u beleškama, da se identifikuju razlozi za ove greške i ispraviti ih.

8. Isplate prema članu 39.2 ZUORJF

Na osnovu ovlašćenja datih od ZUORJF, član 39, stav 2, Trezor Kosova je tokom godine tretirao zahteve ekonomskih operatera za plaćanje zaostalih faktura (preko 60 dana) na osnovu ovog zakona, od kojih su oni odobreni i snosi rashode iz budžeta odgovarajuće budžetske organizacije za otplatu nastalih obaveza.

Vrednost ovih isplata izvršenih od strane Trezora za 2021 godinu je bila 83,149€. U poređenju sa prethodnom 2020 godinom, gde je vrednost izvršenih isplata bila 190,698€, beleži se pad od 56% ili 107,549€. Iz sledeće tabele za poslednje tri godine može se uočiti da postoji izražen trend smanjenja ukupne vrednosti ovih plaćanja.

Iz analize po ekonomskim kategorijama može se uočiti da je u kategoriji investicija vrednost tokom godina značajno opala, dok je kod roba i usluga došlo do povećanja ovih plaćanja. Uzimajući u obzir suprotan trend povećanja/padanja po ekonomskim kategorijama od isplata preko sudskih odluka u sledećoj tabeli, proizilazi da je deo isplata prema članu 39.2 ostavljen da se isplati kao sudske odluke.

Tabela 23- Isplate prema članu 39.2 ZUORJF za ekonomske kategorije, za tri godine¹² (u €)

Isplate prema ekonomskim kategorijama	2021	2020	2019
Robe i usluge / komunalne usluge	75,719	67,283	52,066
Kapitalne investicije	7,430	123,415	1,507,626
Ukupno	83,149	190,698	1,559,692

Gledajući učešće ovih troškova prema budžetskim organizacijama, organizacije na

12. Vrednosti u gornjoj tabeli su prema ISUFK napomenama, dok u RVF_BRK 2021 imamo male razlike.

lokalnom nivou (opštine) čine najveći deo. U nastavku, troškovi prema članu 39.2 ZUORJF su prikazani prema budžetskim organizacijama:

Na osnovu revizorskih izveštaja BO za 2021. godinu, prilikom uvida u proces ovih plaćanja, nismo uočili nepravilnosti i da je dosledno sprovedena procedura postupanja po zahtevima dobavljača za zakasnele i Neizmirene obaveze prema članu 39.2 ZUORJF. od strane trezora.

8.1 Isplate po sudskim i izvršnim odlukama

Na osnovu ZUORJF-a, člana 40. tačka 1., kada sud donese naredbu ili odluku kojom se od organa javne vlasti traži da nekom licu isplati bilo koju vrstu novčane naknade, a na naredbu ili odluku ne postoji pravo žalbe organa vlasti ili organ javne vlasti nije blagovremeno iskoristio ovo pravo, sud kopiju naredbe ili rešenja odmah šalje Ministarstvu pravde i nadležnom ministarstvu, radi izvršenja navedene isplate.

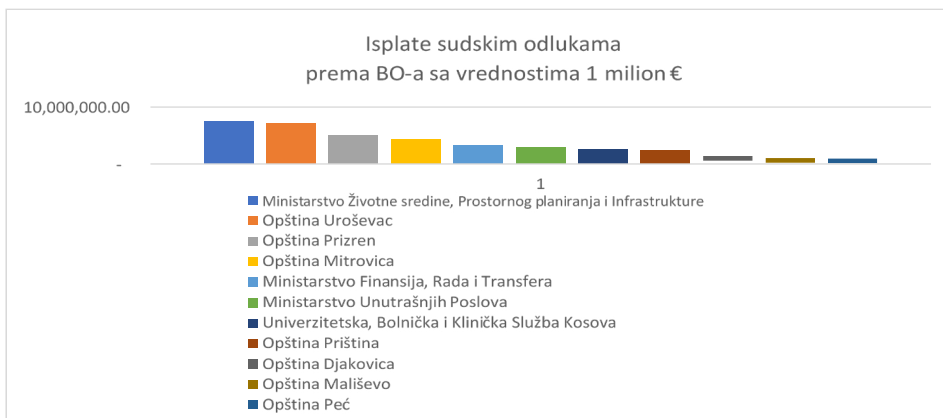
Isplate prema odlukama sudova i odlukama privatnih izvršitelja za 2021 godinu su u iznosu od 51,917,629€. U odnosu na 2020. godinu, vrednost ovih isplata je povećana za 21,952,318€ ili 73%, dok je u odnosu na 2019. godinu povećanje za 26,083,391€ ili 101%. Iako su uzroci ovakvog stanja gotovo isti kao i prethodnih godina, možemo reći da tretman ovih uzroka od strane odgovornih nije bio na odgovarajućem nivou.

Tabela 24 - Isplate po rešenjima sudova i izvršenja za poslednje tri godine (u €)

Plaćanja po kategorijama	2021	2020	2019
Plate i nadnice	19,998,545	73,976	819,679
Robe i usluge/komunalne usluge	10,697,725	12,881,930	7,088,607
Subvencije i transferi	1,237,288	259,151	603,395
Kapitalne investicije	19,984,071	16,750,254	17,322,557
Ukupno:	51,917,629	29,965,311	25,834,238

Isplate organizacijama na centralnom nivou iznosile su 20,010,276€ ili 39% od ukupnog iznosa, dok su isplate na lokalnom nivou bile u iznosu od 31,907,353€ ili 61% od ukupnih sudskih odluka. U nastavku je grafički prikazano 11 budžetskih organizacija kojima su izvršene isplate u vrednosti većoj od 1,000,000€, što čini preko 76% iznosa isplata izvršenih sudskim odlukama preko 39,500,000€.

Grafikon 1. Isplate izvršene sudskim odlukama prema BO sa najvećim vrednostima



Neispunjavanje obaveza na vreme od strane budžetskih organizacija rezultiralo je dodatnim troškovima za državni budžet zbog troškova sudskih (izvršnih) postupaka i troškova kamata. Ovi dodatni troškovi su oštetili budžete ovih BO, a samim tim i ciljeve koje su trebali postići tim sredstvima. S obzirom na to da veliki deo ovih troškova čine kapitalna ulaganja, čini se da su mnogi projekti zbog ovih troškova ostali nerealizovani.

Većina sudskih odluka se uglavnom odnosila na: naknade radnicima za jubilarne i naknadne plate koje su regulisane kolektivnim ugovorom, a koje nisu budžetirane iz kategorije plata; plaćanje eksproprijacije kao rezultat žalbi vlasnika koji su bili deo procesa eksproprijacije; kao i kašnjenje u plaćanju faktura od strane OB zbog nemara odgovornih službenika ili nedostatka budžetskih sredstava.

Iz analize troškova sudskih odluka u ISUFK i na osnovu revizija BO, primetili smo da u većini ovih isplata, trezor nije izvršio podelu troškova glavnog duga sa troškovima postupaka sudskog izvršenja, kako je to predviđeno računovodstvenim planom. Iz nalaza prijavljenih u pojedinačnim izveštajima i beleškama koje su dali BO, proizilazi da od vrednosti isplata putem sudskih odluka od 31,259,076€, dodatni troškovi su bili 5,346,800€ ili 17% dok iz informacija dobijenih od trezora od vrednosti isplata direktno izvršenih od strane trezora od 40,467,967€ rezultira dodatnim troškovima u iznosu od 8,937,159€.

Nadalje, i u 2021. godini bilo je troškova iz sudskih odluka koji su pogrešno klasifikovani u ekonomske kategorije, što je uzrokovalo potcenjivanje/precenjivanje ekonomskih kategorija u GFI-u.za isti iznos.

Preporuka za vladu

- Da preko relevantnih institucija ispita obaveze i odgovornosti BO koje proizilaze iz kolektivnih ugovora i preduzme odgovarajuće radnje. U zavisnosti od ovih obaveza i budžetskih mogućnosti, obezbediti da budžetske organizacije naprave adekvatno planiranje budžeta, kako bi se izbegli nepotrebni troškovi iz eventualnih sudskih procesa kao posledica neispunjavanja eventualnih obaveza koje proizilaze iz ovih sporazuma.

Preporuka za Ministarstvo finansija, rada i transfera

- Ministar, u koordinaciji sa direktorom trezora, mora osigurati da se tokom izvršenja plaćanja na osnovu sudskih/izvršnih odluka, dodatni troškovi izvršnog postupka odvoje od iznosa glavnog duga prema ekonomskim kodovima predviđenim računovodstvenim planom.

9. Podaci o zapošljavanju

Prema Zakonu br. 08/L-016 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2021 godinu, dozvoljeni broj zaposlenih za centralni nivo (Ministarstvo i nezavisne institucije), i lokalni nivo je 86.188¹³, dok je trenutni broj zaposlenih prema GFI BRK bio 81.527¹⁴. Ovde treba napomenuti da je broj zaposlenih prikazanih u GFI budžetskih organizacija 80.677¹⁵, odnosno 850 manje od broja prikazanog u GFI-BRK.

Na razliku uglavnom utiču podaci na lokalnom nivou, gde je u nekim slučajevima GFI-BRK zapravo uključio članove skupština opština kao deo stvarnih zaposlenih, sve dok iste nisu predstavili GFI opština. Takođe treba napomenuti da je opština Severna Mitrovica predstavila 875 trenutno zaposlenih (prema rebalansu budžeta), dok je prema GFI-BRK ovaj broj 524. Na Univerzitetu u Prištini broj zaposlenih je predstavljen kao 1,578, dok je prema GFI BO i potvrdi revizorskog tima bilo 1,728.

13. . Od toga, 41,884 službenika odobreno je na centralnom nivou i nezavisnim institucijama, a 44,304 službenika odobreno je na lokalnom nivou.

14. . 38,533 stvarni broj zaposlenih na centralnom nivou i nezavisnim institucijama (uključujući Nacionalnu kancelariju za reviziju (159 zaposlenih) i Kosovsku obaveštajnu agenciju (98 zaposlenih) i 42,994 stvarno zaposlenih na lokalnom nivou.

15. . Ovo ne uključuje zaposlene u Nacionalnoj kancelariji za reviziju i Kosovskoj obaveštajnoj agenciji.

Ako uporedimo broj trenutno zaposlenih u 2021. godini sa stvarnim brojem zaposlenih u 2020. godini (81,690), imamo pad od 163. Kao što se vidi, budžetske organizacije u 2021. godini nisu uspele da popune sva radna mesta dozvoljena zakonom o budžetu. Razlika između dozvoljenog i stvarnog broja zaposlenih iznosila je 4,661.

Neispunjavanje odobrenog broja zaposlenih prema zakonu o budžetu za 2021. godinu može rezultirati lošim učinkom na nivou organizacije i neostvarivanjem planiranih ciljeva. Dok neusklađenost podataka između GFI budžetskih organizacija i podataka u GFIBRK može rezultirati nepravednim i netačnim predstavljanjem podataka o broju zaposlenih na nivou javne uprave, stoga može uticati i na dezinformisanje spoljnih strana.

9.1 Zaposleni van platnog spiska

Prema GFI-ima BRK-a za 2021. godinu, ukupan broj zaposlenih van platnog spiska bio je 1,784, pri čemu su institucije na centralnom nivou (Ministarstvo i nezavisne institucije) imale 1,576, dok je na lokalnom nivou bilo 208 zaposlenih van platnog spiska. Ako uporedimo sa prošlom godinom, imamo povećanje od 1,141 zaposlenog (2020. godine broj zaposlenih je bio 643). Međutim, treba napomenuti da je broj zaposlenih van platnog spiska prikazanog u GFI budžetskih organizacija 1,952¹⁶, odnosno 168 više od broja prikazanog u GFI-BRK. Razlike su u tome što se u GFI BRK nije pojavio kadar od 169 angažovanih od strane Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija, a sa druge strane, GFI BRK je Instituciji Ombudsmana predstavio jednu osobu, dok je prema potvrdama revizorskog tima, u ovoj instituciji nema osoblja van platnog spiska (iako je GFI organizacije otkrila jednu osobu). Ovo su BO sa najvećim brojem zaposlenih van platnog spiska:

- U Ministarstvu zdravlja, odlukom Vlade za upravljanje pandemijom COVID 19 angažovano je 1,460 ljudi;
- U Ministarstvu prosvete, nauke, tehnologije i inovacija na pripremi nastavnog materijala u procesu organizovanja nastave na daljinu bilo je angažovano 169 radnika;
- U opštini Južna Mitrovica bilo je 62 lica kao angažovano osoblje bez procedura zapošljavanja;
- U opštini Kosovo Polje, angažovano je 53 radnika iznad broja planiranog budžetom u Direkciji za obrazovanje za zamenu zaposlenih u obrazovanju.
- U opštini Glogovac, 32 osobe su angažovane kao osoblje u sektoru obrazovanja za zamenu trudnica.

16. . Podaci za Nacionalnu kancelariju za reviziju i Kosovsku obaveštajnu agenciju nisu uključeni ovde.

9.2 Zaposleni putem ugovora o posebnim uslugama

Prema GFI-BRK za 2021.godine, ukupan broj zaposlenih preko Ministarstva prosvete i kulture iznosio je 63,841, ovaj broj je potvrđen i prema GFI-ima budžetskih organizacija. Od toga je 62,417 angažovano od strane CIK-a u procesu parlamentarnih izbora održanih 14. februara 2021. godine i na lokalnim izborima održanim u oktobru i novembru 2021. godine.

Ne računajući kadrove koje je angažovao CIK, čak i u 2021. godini bilo je određenog broja ovih službenika koji su ili nasleđeni tokom godina ili su angažovani bez ikakve procedure tokom 2021. godine na redovna radna mesta.

Međutim, analizirano prema broju ljudi koji su angažovani putem UPU (isključujući osoblje Ministarstva zdravlja u CIK-u), može se uočiti trend pada tokom tri godine.¹⁷zaposlenih preko UPU.

17. 2021. godine bilo ih je 1.424, 2020. godine 2.232, a 2019. godine 2.744 (ovi brojevi ne uključuju one koji su angažovani u CIK-u)

10. Revizorska mišljenja o pojedinačnim izveštajima 2021

NKR za 2021. godinu je završio 90 finansijskih revizija i revizija usklađenosti za centralni i lokalni nivo budžetskih organizacija¹⁸. Revizije su sprovedene na osnovu ažuriranog priručnika i metodologije finansijskih revizija i revizija usklađenosti, kako bi bile u skladu sa Standardima revizije (SNISA). Na osnovu ove metodologije, mi smo dali revizorska mišljenja za finansijske izveštaje, u skladu sa SNISA, i dali smo zaključke u vezi usklađenosti sa ovlašćenjima za svaku budžetsku organizaciju (BO).

10.1. Sažetak revizorskih mišljenja o GFI BO-a

Mišljenja revizije u vezi sa godišnjim finansijskim izveštajima (GFI) BO-a su predstavljena u tabeli ispod.

Tabela 25 - Vrsta i broj mišljenja za pojedinačne GFI BO za 2021. godinu

Subjekti revizije	Neizmenjeno mišljenje	Kvalifikovano mišljenje	Suprotno mišljenje	Ukupno
Centralni nivo ¹⁹	8	14	1	23
Lokalni nivo	13	24	1	38
Nezavisne institucije	25	4	0	29
Ukupno	46	42	2	90

Od 90 pojedinačnih GFI-a BO-a, 46 je rezultiralo Neizmenjenim mišljenjem, a 44 izmenjenim mišljenjem (42 mišljenja sa rezervom i 2 suprotna mišljenja). U odnosu na 2020. godinu, modifikovana mišljenja su povećana za 17 GFI-a BO (2020. godine ih je bilo 27), što pokazuje da se povećava broj BO koji su imali greške u prijavljivanju i objavljivanju informacija koje se traže u GFI i da se ovo promena uglavnom ogleda na lokalnom nivou.

Glavni razlozi za modifikaciju revizorskih mišljenja bili su neispravna i netačna prezentacija informacija u GFI. Na izmenu mišljenja uticala je nepravilna klasifikacija troškova (pogrešnim planiranjem, isplatama sudskim/izvršnim odlukama i od strane samih BO), netačno prijavljivanje kapitalne i nekapitalne imovine, isplate radnicima koji nisu nastavili rad (u ministarstvima - za bivše pripadnike civilne

18. Ove revizije nisu uključile javna preduzeća, za koja su pitanja predstavljena u posebnom delu ovog izveštaja.

19. Institucije na centralnom nivou su: 15 ministara, KP, Kancelarija predsednika, Skupština Kosova, Fond zdravstvenog osiguranja, UKBSK, PAK, Carina i RTK.

odbrane), netačno prikazivanje potraživanja i potencijalnih obaveza²⁰ u pojedinačnim finansijskim izveštajima itd.

U nekim slučajevima, modifikacija mišljenja je rezultirala kao rezultat uticaja izvan BO-a za koje BO nisu imali priliku izvršiti odgovarajuće ispravke. Ovo je bilo kao rezultat neadekvatnih izdvajanja sa Zakonom o budžetu ili odlukama vlade, iako su neke BO²¹ podnele budžetske zahteve u odgovarajućim kategorijama ili preusmeravanje budžeta od strane MFRT. Štaviše, bilo je sličnih slučajeva pogrešne klasifikacije u Opštini Orahovac i Suva Reka, koja nije imala mogućnost da preraspodeli sredstva predviđena budžetom za kapitalne transfere u relevantnu kategoriju za subvencije. Dok se pogrešne klasifikacije evidentirane u 14 opština u vezi sa isplatom jubilarnih zarada, na osnovu kolektivnog ugovora, odnose na isplate koje je izvršio Trezor putem sudskih/izvršnih odluka, za koje opštine nisu imale budžetske mogućnosti za isplatu zbog nedostatka budžetskih izdvajanja za ovu namenu. Ove godine su data dva suprotstavljena mišljenja za Radio Televiziju Kosova i Opštinu Istok. Suprotno mišljenje za RTK je bilo zato što je priznala prihode suprotne međunarodnom standardu finansijskog izveštavanja, u nedostatku potvrde o bilansima od strane dobavljača, nepostojanju fer prezentacije obaveza prema dobavljačima, itd. Dok je u opštini Istok, zbog nepripremanja GFI u skladu sa zakonskim zahtevima i grešaka u prezentaciji i obelodanjivanju vrednosti.

10.2. Sažetak nalaza o usklađenosti

Pored finansijske revizije, koja ima za cilj da odgovori na pitanje da li finansijski izveštaji prikazuju fer transakcije i događaje, izvršili smo reviziju i aspekt usklađenosti, da li su procesi praćenja i transakcije u skladu sa definisanim kriterijumima revizije. NKR za 2021. godinu je Takođe dao zaključke o usklađenosti za sve revidirane BO.

Zaključci o usklađenosti u vezi sa BO-ima prikazani su u tabeli ispod.

20. Što se tiče materijalnih vrednosti, to je vidljivije u opštini Priština za 23 miliona. i Opština Prizren za 10 miliona.

21. MONT, MZ i MS.

Tabela 26 – Vrsta i broj zaključaka BO za 2021. godinu

Subjekti revizije	Neizmenjen zaključak	Kvalifikovani zaključak	Suprotan zaključak	UKUPNO
Centralni nivo	10	12	1	23
Lokalni nivo	1	32	5	38
Nezavisne institucije	24	5	0	29
Ukupno	35	49	6	90

Od 90 revidiranih BO 35 zaključaka je neizmenjeno i 55 modificiranih zaključaka (49 kvalifikovanih i 6 protiv). Prema tabeli, primećuje se da oko 61% BO ima modificovan zaključak koji pokazuje da imaju problema sa poštovanjem ovlašćenja, ili finansijske transakcije nisu u skladu sa zakonskim zahtevima.

Glavni razlozi za kvalifikovan i suprotan zaključak uglavnom su se odnosili na: angažovanje službenika sa ugovorima za posebne usluge bez vođenja postupaka nabavke, neverifikaciju 20% oporezive imovine u skladu sa zakonom, nepoštovanje procedura nabavke kod postupka nabavke, nepostojanje godišnjih planova subvencionisanja NVO, korišćenje neadekvatnih ugovora zbog kojih je njihova vrednost veća od procenjene vrednosti itd.

Kod Radio Televizije Kosova razlog za kvalifikovani zaključak odnosio se na isplatu naknada i bonusa za zaposlene, uprkos preporuci odbora da se obustavi isplata naknada i bonusa.

10.3 Preporuke date u pojedinačnim izveštajima za 2021

U pojedinačnim izveštajima OB za 2021. godinu dali smo 695 preporuka za poboljšanje svake oblasti u kojoj su uočeni nedostaci i greške. U tabeli ispod prikazali smo preporuke date za poslednje tri godine.

Tabela 27 - Broj preporuka datih u pojedinačnim izveštajima BO

Subjekti revizije	Godina 2021	Godina 2020	Godina 2019
Centralni nivo	204	244	263
Lokalni nivo	438	367	488
Nezavisne institucije	53	43	52
Ukupno	695	654	803

Podaci prikazani u tabeli pokazuju povećanje broja preporuka u odnosu na prethodnu godinu. Najveći porast broja preporuka u ovoj godini je uočen u opštinama, dok je i povećanje broja nezavisnih institucija, dok je smanjenje u institucijama na centralnom nivou.

11. Sistem unutrašnje revizije

Unutrašnja revizija (UR) je važna funkcija sistema koja osigurava najviše rukovodstvo da su mehanizmi interne kontrole dizajnirani i efikasno funkcionišu. Odbor za reviziju (OR) je savetodavno telo višeg rukovodstva subjekata javnog sektora (SJS) i podržava interne revizore osiguravajući njihovu nezavisnost, ocenjujući adekvatnost resursa i osiguravajući implementaciju datih preporuka.

U okviru ciljeva Strategije unutrašnje kontrole javnih finansija je unapređenje IR kroz implementaciju programa stručnog usavršavanja, osiguranje kvaliteta za usklađenost kao i ažuriranje zakonskog okvira.

Centralna harmonizaciona jedinica unutrašnje revizije je koordinator celokupnog procesa interne revizije i, između ostalog, prati subjekte javnog sektora za internu kontrolu javnih finansija.

Iako je godišnji plan JUR-a ostvaren 95%, od pojedinačnih revizija za sistem unutrašnje revizije identifikovali smo sledeće nedostatke:

- Preduzete radnje od strane menadžmenta BO u sprovođenju preporuka unutrašnje revizije nisu bile zadovoljavajuće, zbog činjenice da 59% datih preporuka nije sprovedeno ili u procesu;

- Uredba 01/2019 za uspostavljanje i sprovođenje funkcije unutrašnje revizije utvrđuje kriterijume koji moraju biti ispunjeni za uspostavljanje JUR i utvrđuje minimalni broj revizora koje BO mora imati. Na osnovu ovih kriterijuma, mi smo identifikovali da, od 63 BO, uprkos ispunjavanju kriterijuma, Opština Severna Mitrovica i Leposavić nemaju uspostavljenu JUR. Što se tiče dovoljnog broja osoblja sa revizorima iz 61 BO koji imaju JUR, 33 BO ili 54% njih imalo je manje revizora nego što je propisano uredbom.
- Od 61 BO koji su imali JUR, u četiri (4)²² od njih nisu uspostavili KR 2021. Nadalje, od 57 BO-a u kojima je KR poslovaio, uočeno je da su u 13 od njih OR održala manje od četiri (4) sastanka ili nisu u skladu sa zahtevima AU 01/ 2019. Isto tako, 25 KR nije dostavilo godišnji izveštaj u skladu sa članom 10. AU 01/2019. Ovo pokazuje da KR još uvek nisu dovoljno efikasni da u potpunosti podrže rad JUR.

Unutrašnje revizije i dalje ostaju orijentisane na usklađenost i manje fokusirane na revizije učinka i sistema.

Sistem unutrašnje kontrole, uprkos poboljšanjima u odnosu na prošlu godinu, još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, da bi UR delovali kao savetodavci i mehanizam prevencije grešaka i nepravilnosti.

Preporuka za vladu

- Da kroz MFRT (CJHUR) osiguraju da BO koji su dužni uspostaviti JUR prema uredbi VRK br. 01/2019, moraju formirati ovu jedinica, preko koje će se obezbediti efikasan i efektivan rad sistema unutrašnje kontrole. Takođe, BO koja nisu obavezna da imaju JUR, vrše usluge unutrašnje revizije na druge načine predviđene ovom uredbom; i
- Takođe, kroz MFRT (CJHUR) osigurajte da BO u skladu sa zakonskim zahtevima uspostave komitete za reviziju kako bi podržali realizaciju ciljeva JUR-a i da su ovi komiteti efikasni u održavanju sastanaka, u godišnjim izveštajima prema zahtevima AU-a i doprinose na povećanje odgovornosti i jačanje uloge UR.

22. Opština Uroševac, Štrpce, Ranilug i Ustavni sud

12 Nabavka

U 2021. godini putem javnih nabavki 160 NR zaključilo je 9.892 ugovora u vrednosti od preko 429,6 miliona evra, od čega je 7,175 ugovora o nabavkama bilo od BO ili 73% i 2,712 ugovora od javnih preduzeća ili 27%, što u odnosu na prethodnu godinu predstavlja smanjenje u vrednosti od 14% (499,3 miliona evra).

Glavni izvor finansiranja javnih tendera bio je iz budžeta Kosova sa oko 80%, iz sopstvenih prihoda sa blizu 19% i 0,4% finansirano je donacijama.

Centralna agencija za nabavku (CAN) ima mandat da deluje kao autoritet za ugovaranje u ime svih BO, ali nije pokrenula nikakvu aktivnost nabavke tokom 2021. godine zbog nepostojanja odluke Vlade Kosova o listi artikala za zajedničku upotrebu.

Međutim, CAN je zaključila tri centralizovana ugovora u vrednosti od 9,5 miliona evra za aktivnosti nabavke koje su započete 2020. Pored toga, CAN je razvila 82 aktivnosti nabavke (za 16 IP) i zaključila je isti broj ugovora za OB koje nemaju funkciju nabavke uključena u njihovu organizaciju (nezavisne agencije sa manje od 50 zaposlenih). Vrednost ovih ugovora veća je za preko 1,6 miliona evra ili 6,6% u odnosu na prethodnu godinu.

Telo za razmatranje nabavki (TRN), čiji je mandat da razmatra žalbe zainteresovanih strana u vezi sa navodnim kršenjem Zakona o javnim nabavkama, ne funkcioniše od aprila 2021. godine zbog odsustva odbora. Prema godišnjem izveštaju TRN-a za 2021. godinu, tokom godine je primljeno ukupno 881 žalba, od čega je razmotreno 255 žalbi podnesenih do aprila 2021. godine, dok je ostalih 626 žalbi ili 71% ostalo nerešeno.

Odluke TRN-a su išle u korist EO u 43% slučajeva ili 110 aktivnosti nabavke koje su ponovo procenjene, 79 odluka je odobreno u korist, što čini 31% od ukupnog broja razmotrenih žalbi, i ostali su 26.

Broj podnesenih žalbi tokom 2021. godine smanjen je za više od 25% u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, i ove godine odnos žalbi na aktivnosti nabavke ostaje 1 žalba na svaki 11. objavljen tender. TRN nije nametnuo nikakve kazne UO ili EO tokom 2021.

Najčešći problem koji se uočava na javnim tenderima je stupanje u ugovorne obaveze bez dovoljnog budžeta, kao i razvoj aktivnosti nabavke i zaključivanje (građevinskih) ugovora u nedostatku glavnih (izvršnih) projekata.

Nacionalna kancelarija revizije izvršila je reviziju godišnjih finansijskih izveštaja BO za 2021. godinu, što je rezultiralo različitim nalazima u oblasti nabavki u vezi sa fazom planiranja, tenderisanja i upravljanja ugovorima.

Nepravilnosti u oblasti javnih nabavki

U pojedinačnim revizorskim izveštajima prijavljeno je ukupno 92 pitanja u vezi sa nabavkom, u svim fazama aktivnosti nabavke, od planiranja do upravljanja javnim ugovorima. Pitanja u vezi sa sastavljanjem dosijea tendera su ukupno 33, nedostaci tokom evaluacije tendera su 11 i 48 prijavljenih pitanja vezanih za nedostatke u upravljanju ugovorima.

Ova pitanja su predstavljena u ukupno 40 subjekata revizije, od kojih su 28 za opštine, osam (8) za ministarstva i četiri (4) za agencije (nezavisne ili izvršne).

Tabela 28 - Ponavljajuće slabosti u javnim nabavkama

Pitanje	Uticao	Radnje koje zahtevaju ugovorni organi
Ulazak u ugovorne obaveze bez obezbeđenja dovoljnog budžeta za implementaciju ugovora.	Stupanje u obaveze bez obezbeđenja potrebnih sredstava rezultiralo je kašnjenjem u realizaciji ugovora ili kašnjenjem u plaćanju obaveza, a istovremeno je rezultiralo povećanjem neizmirenih obaveza, koje će predstavljati opterećenje u narednim periodima.	Ojačati kontrole tako što će se obezbediti da se pre pokretanja aktivnosti nabavke osiguraju dovoljna sredstva za realizaciju ugovorenih projekata.
Razvoj aktivnosti nabavke za ugovore o radu, u nedostatku glavnog (izvršnog) projekta.	Pokretanje aktivnosti nabavke u nedostatku glavnog projekta rezultiralo je zaobilaženjem zakonske odredbe i može rezultirati dodatnim troškovima ili potpunom nerealizacijom projekata, što se posljedično odražava na nisku vrednost za utrošeni novac.	Preko menadžera nabavke, obezbediti da se ne pokrene nijedna radna aktivnost nabavke bez osiguranja da postoji glavni (izvršni) projekat. Odgovarajuće pripreme za projekat od strane jedinice koja je podnela zahtev direktno će uticati na izradu jasnih specifikacija, eliminišući prepreke kašnjenja i dodatnih troškova.
Primena neodgovarajućih postupaka nabavke (procedura kvotacije cene/procedura minimalne vrednosti/ pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru).	Primena ovakvih procedura nabavke smanjuje konkurenciju i transparentnost, čini naručioca neefikasnim i povećava rizik kupovine proizvoda po neekonomičnim cenama (skupljim od tržišnih).	Obezbediti da je postupak nabavke u skladu s prirodom kupovine. Tamo gde se zahtevi mogu skupljati, treba razviti otvorenu proceduru, izbegavajući procedure minimalne vrednosti i kotacije cena. Takođe, obezbediti da se pregovarački postupak koristi samo u izuzetnim slučajevima kako je to predviđeno zakonom.

<p>Dodeljivanje ugovora neodgovornim ekonomskim operaterima/komisije za procenu tendera ignorisale su zahteve postavljene u dosijeu tendera.</p>	<p>Zahtevima ugovora ekonomskim operaterima koji ne ispunjavaju zahteve tenderskog dosijea predstavlja diskriminaciju. Ovo može rezultirati žalbama od strane ekonomskih operatera i shodno tome produžiti završetak aktivnosti nabavke. Takođe, može uticati na to da nagrađeni operateri ne isporuče robu/završe radove prema traženom kvalitetu.</p>	<p>Obezbediti da se poštuju zahtevi predstavljeni u obaveštenju o ugovoru/dosijeu tendera od strane komisija za procenu, tako da samo operateri koji su ispunili sve uslove budu nagrađeni ugovorom.</p>
<p>Neadekvatna komisija za prem građevinskih radova/projekata.</p>	<p>Prihvatanje projekata u odsustvu nadležnih članova premne komisije predstavlja rizik prihvatanja radova/projekata koji nisu u skladu sa uslovima ugovora ili su lošijeg kvaliteta.</p>	<p>Obezbediti da imenuju kompetentna lica za prijem radova/projekata kako bi se obezbedio prijem u skladu sa uslovima ugovora i predviđenim kvalitetom.</p>
<p>Prekoračenje količina preko 30% u okvirnim ugovorima.</p>	<p>Prekoračenje okvirnog ugovora iznad dozvoljenog plafona može rezultirati dodelom ugovora ponuđaču koji nije najjeftiniji, ali se to može uočiti tek nakon što je ugovor izvršen, što aktivnost nabavke čini neekonomičnom. Prekoračenje količina na pojedinim pozicijama stavlja naručioca u neplanske obaveze.</p>	<p>Obezbediti da ugovori ne budu prekoračeni iznad dozvoljene stope od 30%, kako u ukupnoj ceni ugovora tako i za pojedinačne pozicije unutar ugovora. Ugovori koji su već premašili dozvoljene granice odmah se raskinu.</p>
<p>Aneks ugovora do 10% vrednosti osnovnog ugovora.</p>	<p>Zaobilazjenje otvorenih procedura u slučajevima kada dodatne količine prelaze 10% vrednosti ugovora može uticati na konkurenciju. Takođe, izmena ugovorenog predmera i predračuna ukazuje na slabosti ugovora i kontrola koje vrši menadžment.</p>	<p>Kako bi se obezbedilo da su tehničke specifikacije sastavljene u skladu sa izvršnim projektima i odobrenja izmena treba da se daju samo u slučajevima dozvoljenim zakonom. Takođe, kada postoji potreba za dodatnim radovima, potrebno je uraditi detaljnu analizu potrebnih količina. U slučajevima kada se potrebe naručioca ne mogu zadovoljiti bez suštinskih izmena ugovora, onda se mora primeniti otvoreni postupak nabavke u skladu sa zakonskim zahtevima ZJN.</p>
<p>Odlaganje rokova/kašnjenja u izvršenju ugovora.</p>	<p>Kašnjenja u izvršenju ugovora rezultiraju neefikasnošću u isporuci projekata građanima.</p>	<p>Preduzeti sve mere da spreči kašnjenja, uzmete u obzir radnje koje treba preduzeti u fazi pred-tendera (eksprijacije/projektovanje glavnih projekata) kao i radnje nakon dodele ugovora (efikasno upravljanje ugovorima, aktivno učešće organa vlasti menadžeri ugovarač kako bi osigurali da se ugovori izvršavaju kako je predviđeno).</p>

Preporuka za skupštinu

Skupština, putem nadzornih mehanizama, da obezbedi da aktivnosti nabavke obezbeđuju konkurenciju i transparentnost među ponuđačima u skladu sa zakonskim zahtevima i korišćenje adekvatnih procedura nabavke kako bi se obezbedili ekonomičniji ugovori.

13. Pitanja vezana za troškove upravljanja pandemijom Covid-19

U 2021. godini planirani troškovi za upravljanje pandemijom Covid-19 iznosili su 254,291,807€, od čega je potrošeno 234,026,687€ ili 92%. Reč je o sredstvima koja su odlukama vlade opredeljena prema ovlašćenjima Zakona o budžetu za 2021. godinu za: sprovođenje programa ekonomskog oporavka koji se odnosi na podršku povratku na posao onih koji su ostali bez posla tokom pandemije; podrška formalizovanih zaposlenih; podrška zapošljavanju žena; porodiljska naknada; isplata dječijih dodataka; podrška porodicama za gubitak rođaka od Covid-19; finansiranje kamata na kredite; podrška poljoprivrednicima; podrška javnim preduzećima i subvencionisanje prevazilaženja energetske krize; medicinski materijal; naknade plate osoblja itd.

Tabela 29 - Ukupne isplate za upravljanje pandemijom Covid-19

Opis	Budžet	Isplate	Napredak %
Paket ekonomskog oporavka (šifra 0098)	242,036,090€	229,143,042€	95%
Paket za hitne slučajeve (šifra 0099)	12,255,718€	4,883,645€	40%
Ukupno	254,291,808€	234,026,687€	92%

Budžet i plaćanja za upravljanje pandemijom Covid-19 su iz Paketa za ekonomski oporavak i Paketa za hitne slučajeve koji su prikazani prema relevantnim kategorijama u sledećim posebnim tabelama:

Tabela 30 - Isplate za upravljanje pandemijom Covid-19 - Paket za ekonomski oporavak (00098)

Ekonomska kategorija	Budžet	Isplate	Napredak %
Plata i naknade	22,750,147€	22,750,147€	100%
Robe i usluge	24,691,620€	17,134,297€	69%
Komunalne usluge	€47,000	€23,894	51%
Subvencije i transferi	194,547,323€	189,234,704€	97%
Ukupno	242,036,090€	229,143,042€	95%

Tabela 31 - Isplate za upravljanje pandemijom Covid-19 - Hitni paket (00099)

Ekonomska kategorija	Budžet	Isplate	Napredak %
Plata i naknade	€85,539	68,740€	80%
Robe i usluge	10,288,672€	3,693,413€	36%
Subvencije i transferi	749,013€	695,812€	93%
Kapitalne izdatke	1,132,494€	425,680€	38%
Ukupno	12,255,718€	4,883,645€	40%

Kao što se vidi u gornjim tabelama (u oba paketa), najveći deo ili 81% rashoda ostvaren je u kategoriji za subvencije i transfere, 10% za plate i dnevnice, oko 9% za kategoriju roba i usluga i 0,2 % za kapitalne investicije.

Ministarstvo finansija, odnosno trezor je 10.12.2021. godine izdalo Cirkular o postupcima i rokovima za izradu godišnjih finansijskih izveštaja za 2021. Preko ovog cirkulara je zatraženo da finansijski izveštaji BO moraju sadržavati poseban odeljak (prilog), gde su objavljeni izveštaji i troškovi vezani za upravljanje pandemijom (Covid-19), sa potrebnim objašnjenjima za transparentnost budžeta. Na osnovu ovoga, BO je obelodanila troškove za upravljanje pandemijom, sa izuzetkom KP u iznosu od 850,414€ i MPŠRR u iznosu od 19,343,924€.

Nacionalna kancelarija revizije je u decembru 2021. godine objavio izveštaj revizije učinka nabavke lekova i zdravstvenog materijala kako bi se odgovorilo na potrebe pacijenata obolelih od Covid-19. Revizijom je konstatovano da su javne zdravstvene

ustanove, uprkos izazovima, uspele reorganizovati i uspostaviti neke odgovarajuće postupke koji su pomogli u pružanju zdravstvenih usluga pacijentima obolelim od Covid-19 na osnovu mogućnosti i tehničkih kapaciteta i ljudskih resursa dostupnih za lečenje pacijenata. .

Preporuka za Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera

Trezor da obezbedi da BO poštuju pravila prilikom pripreme GFI-a za 2022. uključujući troškove upravljanja pandemijom Covid-19.

14. Revizija učinka, nabavke i IT

Nacionalna kancelarija revizije nastavlja sa posebnim fokusom na revizije učinka, kao važan faktor u promeni i poboljšanju života građana. Revizije učinka procenjuju koliko se javna sredstva koriste efikasno i efektivno i u korist dobrobiti građana. Na osnovu rezultata revizije, Skupština i građani će moći da pozovu na odgovornost administratore javnih sredstava. Za sezonu revizije 2021-2022 obuhvaćene su oblasti od ekonomskog, ekološkog, zdravstvenog, sigurnosnog značaja i oblast javnih nabavki i donatorskih projekata. Državna kancelarija za reviziju je kroz ove revizije imala za cilj da promovise efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave.

Poslednjih godina NKR je dao poseban značaj reviziji informacionih tehnologija. Ove revizije su ispitivanje i pregled sistema informacionih tehnologija i povezanih kontrola kako bi se osigurali principi zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti informacionih sistema. Ove sezone uključeni su informacioni sistemi koji utiču na javne institucije i usluge građanima. Tokom izveštajne sezone, sprovedene su 14 izveštaja revizija učinka uključujući nabavku i informacionu tehnologiju. U nastavku je ukratko predstavljen sadržaj ovih izveštaja, uključujući obim, nalaze i poruke revizije.

Tema 1: Sistem licenciranja hidroelektrana i njihovo praćenje uticaja na životnu sredinu i vode.

Obnovljivi izvori energije (OIE) predstavljaju važan element energetskeg sektora na Kosovu i jedan su od važnih oblika za maksimalno korišćenje prirodnih resursa za proizvodnju električne energije. Nadležne institucije, Regulatorni ured za energiju, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture, moraju obezbediti građanima da se korišćenje vode iz hidroelektrana za proizvodnju električne energije u zemlji vrši u na pravi način prema dozvolama i licencama i da je obezbeđena zaštita životne sredine i voda od ove delatnosti. Revizija je takođe obuhvatila lokalni nivo, opštine: Dečane, Mitrovica, Dragaš i Štrpce.

Poruka revizije: *Rezultati revizije pokazuju da nadležne institucije nisu učinile dovoljno na zaštiti životne sredine i vode od privrednih subjekata tokom proizvodnje električne energije iz upotrebe vode, omogućavajući hidroelektranama da rade bez primene traženih kriterijuma. Sistem koji je uspostavila Regulatorni ured za energiju nije pružio dovoljnu garanciju da su ispunjeni svi kriterijumi potrebni tokom postupka licenciranja.*

Ne postoji koordinacija između strana za postizanje dobrovoljnih ciljeva za proizvodnju električne energije iz vode. Nedostaje Plan Uprave za vode i sprovođenje

procesa koncesije prilikom davanja prava korišćenja voda. Nedostajale su i dozvole za proizvodnju za hidroelektrane koje su počele sa radom, a one nisu bile opremljene ekološkim i vodnim dozvolama za vreme proizvodnje električne energije. Njihova izgradnja nije sprovedena po kriterijumima, jer su građeni u blizini reke, što dovodi u opasnost vode i životnu sredinu. Evidentni su propusti i slabosti u njihovoj inspekciji i praćenju od strane inspektorata. Ovi nedostaci imaju direktan negativan uticaj na vodu i životnu sredinu iz hidroelektrana, a imaju i negativan finansijski efekat na dobrobit građana.

Tema 2: Upravljanje javnim fondovima u Radio Televiziji Kosova

Radio Televizija Kosova (RTK) je jedini javni emiter koji nudi usluge javnosti u oblasti radija i televizije. Posluje sa četiri televizijska i dva radio kanala koji emituju širok spektar programa 24 sata dnevno na zemaljskim i satelitskim mrežama. Osnivač javne ustanove RTK je Skupština Kosova, koja ima zadatak da zaštiti institucionalnu autonomiju i obezbedi adekvatna sredstva za realizaciju misije javnog servisa RTK. Svrha revizije je bila da se proceni da li je Radio Televizija Kosova pravilno upravljala javnim sredstvima.

Poruka revizije: *Radio Televizija Kosova nije pravilno upravljala javnim sredstvima namenjenim ljudskim resursima i lokalnim programima. Nedostaci su evidentni iz planiranja, ugovaranja, upravljanja i praćenja rada ljudskih resursa, uključujući redovno osoblje, angažovanje spoljnih saradnika kao i ugovaranje lokalnih programa. Slaba kontrola upravljanja redovnim osobljem, nepoštovanje odluka Odbora od strane menadžmenta, koštalo je RTK lošeg finansijskog upravljanja u iznosu od 806,898 evra za tri godine (2019, 2020, 2021).*

U izveštaju se navodi da angažovanje redovnog osoblja nije urađeno prema projekcijama budžeta i da nisu poštovane procedure zapošljavanja. Preko 70% radničkih angažmana izvršeno je za redovna radna mesta bez transparentnog i konkurentnog procesa neraspisivanjem javnog konkursa, s druge strane, ovi ljudi nisu uživali prava redovnih radnika kao što su godišnji odmori, praznici i sl. Sistematizaciju i napredovanje kadrova Radio-televizije Kosova pratili su brojni nedostaci, u pojedinim slučajevima ignorisanje odluka Odbora i izazivanje dodatnih troškova. Takođe, direktori programa nisu izvršili detaljnu procenu potreba eksternih programa, a neki od kriterijuma za izbor ovih programa nisu uzeti kao osnova.

Tema 3: Evaluacija učenika na domaćim i međunarodnim testovima

Osnovno obrazovanje je od velikog značaja za čitavu zajednicu i moćan je mehanizam za održivi ekonomski rast. Da biste se takmičili i uspeli na visoko zahtevnom tržištu

rada i globalnoj ekonomiji koja stalno raste, potrebno je ulagati u društvene veštine učenika da uče, rešavaju probleme i komuniciraju. Da bi imala koristi od obrazovanja, vlada uspostavlja obrazovne mehanizme koji pomažu učenicima da svojim veštinama i znanjem postanu deo sveta.

Svrha revizije je bila da se proceni da li su Ministarstvo prosvete, nauke, tehnologije i inovacija, opštinske direkcije za obrazovanje (ODO) i škole preduzele neophodne mere za poboljšanje trenutnog stanja rezultata učenika.

Poruka revizije: *Postoje nedostaci u metodologiji ocenjivanja učenika i nerealizacija zahteva koji proizilaze iz nastavnog plana i programa. MESTI, opštinske direkcije za obrazovanje i škole nisu uspeli poboljšati metode nastave i ocenjivanja u skladu sa zahtevima nastavnog plana i programa i najboljom praksom koju je izdala Evropska agencija za osiguranje kvaliteta. Shodno tome, učenici nastavljaju da učestvuju u nastavi slušajući nastavnike koji drže predavanja tokom lekcije i aktiviraju se samo na kraju ako imaju bilo kakva pitanja i procenjuju se kroz pitanja sa višestrukim izborom.*

Rezultati međunarodnih testova (PISA) u kojima je Kosovo učestvovalo pokazuju da dobijamo veoma malo poena u poređenju sa drugim zemljama (na trećem mestu sa dna od 77 zemalja učesnica), što je pokazatelj da cilj rezultata prema predmetima u nastavnom planu i programu ne realizuje se kako je predviđeno. S druge strane, kosovski učenici su postigli relativno dobre rezultate na nacionalnim testovima međutim na međunarodnim testovima, kao što je PISA, rezultati učenika su mnogo niži od proseka Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i najniži u regionu. Rezultati testova postignuća su relativno visoki i uvelike variraju s godišnjim ocenama nastavnika. Neki učenici sa ocenom 2 uspeli su da dobiju do 84 od 100 poena. Stoga Ministarstvo prosvete, nauke, tehnologije i inovacija nije preduzelo nikakve korake da analizira ove razlike između međunarodnih i nacionalnih testova.

Tema 4: Nabavka lekovima i zdravstvenog materijala za odgovor na potrebe pacijenata obolelih od COVID-19

Globalno širenje novog korona virusa (COVID-19) koji se prvo pojavio u Kini, a potom se zbog širenja pretvorio u globalnu pandemiju, doveo je do toga da se zemlje sveta suočavaju s ozbiljnim zdravstvenim izazovom koji je prouzročio brojne gubitke ljudskih života. Zbog alarmantnog nivoa širenja, SZO je u martu 2020. proglasila COVID-19 pandemijom – širenje bolesti koja pokriva široko geografsko područje i pogađa veliki deo stanovništva. Brzo širenje pandemije COVID-19 dogodilo se i na Kosovu, praćeno mnogim nepoznanicama koje su izazvale nezapamćeno opterećenje zdravstvenom sistemu u našoj zemlji.

Svrha revizije bila je procena procesa nabavke lekovima i zdravstvenog materijala zdravstvenih ustanova kako bi odgovorili na potrebe pacijenata obolelih od COVID-19. Predmet revizije je bilo Ministarstvo zdravlja, Univerzitetska bolnica i Klinička služba, Univerzitetski klinički centar Kosova, regionalna bolnica u Prizrenu i regionalna bolnica u Peći.

Poruka revizije: *Nabavku lekova i zdravstvenog materijala obavljale su javne zdravstvene ustanove, delimično zadovoljavajući potrebe pored broja i potreba pacijenata zaraženih COVID-19. Uprkos tome, revizija je identifikovala neke nedostatke na koje u velikoj meri utiče nefunkcionalizacija zdravstvenog informacionog sistema (ZIS).*

U izveštaju se navodi da zdravstvene ustanove nisu obezbedile sve lekove i medicinski materijal neophodan za lečenje pacijenata obolelih od COVID-19. Planiranje količine ili vrste lekova i medicinskih materijala potrebnih za lečenje pacijenata obolelih od COVID-19 nije zasnovano na lekovima koji se daju pacijentima. Centralna apoteka nije imala sistematsku koordinaciju sa podređenim apotekama u pogledu količine raspoloživih rezervi lekovitog bilja i vremenskih projekcija u pogledu pokrivenosti tim lekovima.

Tema 5: Optimizacija ljudskih resursa i tehničke medicinske opreme kako bi se odgovorilo na potrebe pacijenata obolelih od COVID-19

U cilju upravljanja pandemijskom situacijom u zemlji, Vlada Kosova je osnovala Komisiju za koordinaciju i procenu vanredne situacije sa COVID-19 gde su, na osnovu njenih preporuka, donete mere za prevenciju i lečenje pandemije.

Svrha revizije bila je oceniti proces optimizacije ljudskih resursa i tehničke medicinske opreme kako bi se odgovorilo na potrebe pacijenata obolelih od COVID-19.

Poruka revizije: *Optimizaciju ljudskih resursa i tehničke medicinske opreme za odgovor na potrebe pacijenata obolelih od COVID-19 izvršile su javne zdravstvene ustanove koje su delimično odgovorile na potrebe i pored broja zaraženih pacijenata i kontinuirano su se ažurirale uputama međunarodne zdravstvene institucije.*

U izveštaju se navodi da zdravstvene ustanove nisu obezbedile dovoljno zdravstvenog osoblja za suočavanje sa pandemijom COVID-19. Isto tako, zdravstvene ustanove nisu izradile akcione planove za upravljanje bolničkim prostorima za lečenje pacijenata sa COVID-19, sa izuzetkom prizrenske bolnice od revidiranih regionalnih bolnica, dok je SKUBK izradio akcioni plan u januara 2021. SKUBK nije imao akcioni plan za upravljanje medicinskom opremom potrebnom za lečenje pacijenata sa COVID-19.

Tema 6: Donošenje odluka u vezi sa organizacionom strukturom i ogrankom Alpex na Kosovu - Operator sistema, prenosa i tržišta - KOSTT

Operator prenosa, sistema i tržišta (KOSTT a.d), posluje kao nezavisan entitet, glavna delatnost je upravljanje i rad prenosnog i energetskog sistema Kosova, kao i odgovornost za prenos energije na visoke naponske električne mreže. Fokus revizije je bio da proceni da li su odluke koje se odnose na organizacionu strukturu KOSTT-a u skladu sa kriterijumima utvrđenim u zakonodavstvu i da li su odluke ogranka APLEX-a na Kosovu bile u skladu sa njegovim aktima. Ova revizija je završena na osnovu zahteva Skupštine Kosova.

Poruka revizije: *KOSTT ima organizacionu strukturu kroz koju opisuje hijerarhijske nivoe, funkcije organizacionih jedinica i aktivnosti kompanije. Međutim, postoje neki nedostaci tokom donošenja odluka vezani za organizacionu strukturu i procese njenog praćenja.*

Konkretno, nedostaci se odnose na uspostavljanje novih pozicija van organizacione strukture, nedostatak prave analize i razumnosti u pogledu potrebe za promenama, kao i napredovanje na različite pozicije u KOSTT-u, zaobilazeći procedure predviđene za pokrivanje ovih pozicija. Što se tiče odluka ogranka ALPEX-a na Kosovu, donošenje odluka je uglavnom bilo zasnovano na saglasnosti akcionara KOSTT.a.d. i TSO a.d. i u skladu sa Statutom ALPEX.a.d. Međutim, nedostatak formalne procedure za izbor i imenovanje različitih predstavnika i funkcionera uticao je da se u određenim slučajevima izbor kandidata za rukovodeće pozicije vrši bez transparentnih i konkurentnih procesa.

Tema 7: Nabavke u Energetskoj korporaciji Kosova (2018-2020)

Energetska korporacija Kosova je akcionarsko društvo u 100% vlasništvu Republike Kosova. Osnovna delatnost kompanije je proizvodnja električne energije kao i rudarska delatnost. To je organizacija sa najvećim učešćem u javnim nabavkama na Kosovu. Tokom 2018-2020 godine, Energetska korporacija Kosova je kroz nabavku zaključila 1,060 ugovora ukupne vrednosti od 181,5 miliona evra.

Mi smo izvršili reviziju nekoliko aktivnosti nabavke koje je Energetska korporacija Kosova razvila tokom 2018-2020, uključujući aktivnosti od identifikacije potreba, razvoja procedura nabavke do upravljanja sprovođenjem ugovora.

Poruka revizije *-Energetska korporacija Kosova nije uspela da koristi javna sredstva na ekonomičan i efikasan način, došlo je do nedostatka transparentnosti i ograničenja konkurencije. To je dovelo do toga da neki od ciljeva postavljenih kroz javne nabavke nisu ostvareni. Nedostatak analize u vezi sa koristima i troškovima koji proizilaze iz aktivnosti nabavke/sprovedenih ugovora je doveo do toga da Energetska korporacija Kosova nastavi sa aktivnostima nabavke koje nisu doprinele postizanju cilja.*

Aktivnosti nabavke su se odvijale uglavnom putem pregovaranja o cenama, što nije obezbedilo transparentnost u nabavci. Ugovori o kojima su se pregovarali rezultirali su višim cenama od prethodnih ili naknadnih ugovora zaključanim otvorenim tenderom. Ukupno, dodatni rashodi koji su proizašli iz ugovorenih nabavki bili su blizu 739 hiljada evra.

Jedinice koje su podnele zahtev i kancelarija za nabavku nisu pravilno identifikovale potrebe za promocijom KEK-a u medijima, i nisu izvršile analizu tržišta, što je rezultiralo nejasnim i nemerljivim ciljevima nabavke. Kao rezultat toga, potpisivani su ugovori, iz godine u godinu, čiji je efekat bio nepoznat u smislu postizanja ciljeva. Od ukupno 377,140 evra koliko je potrošeno na medijsku promociju tokom godina 2018-2020, KEK je ostvario samo 59,113 evra (15%) povrata kroz centar za profesionalnu obuku.

Neprikupljanje potreba za kupovinom ležajeva rezultiralo je velikim brojem aktivnosti nabavke. Samo za ove kupovine tokom 2018-2020 sprovedene su ukupno 34 aktivnosti nabavke.

Menadžeri ugovora o projektima/nabavkama nisu aktivno upravljali ugovorima za koje su bili zaduženi, kao što je neaktivno praćenje implementacije ugovora, ne ažuriranje dogovorenih datuma na vreme i neprimjenjivanje kazni za kašnjenja. Jedinice naručioci su naišle na poteškoće u radu zbog kašnjenja u implementaciji ugovora.

Tema 8: Centralizovani ugovori - Usluge vazdušnog saobraćaja

Ova revizija je obuhvatila period 2016-2019 i imala je za cilj da proceni da li je nabavka karata za usluge vazdušnog saobraćaja obavljena u skladu sa ugovorima.

U tu svrhu revidiran je značajan broj nabavki karata u institucijama kao što su Kabinet premijera, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i infrastrukture, opština Gnjilana, Đakovice, Vučitrna i Sive Reke.

Poruka revizije: *Neke od budžetskih organizacija su imale više troškova nego što je prvobitno bilo predviđeno zbog kupovine velikog broja karata klasa viših od ekonomske klase putovanja, koje su bile dva do šest puta skuplje od karata za ekonomsku klasu.*

Rezultati ove revizije pokazuju da troškovi putovanja u višim klasama od ekonomske klase čine značajan deo troškova usluga vazdušnog saobraćaja.

Tri glavna faktora koja su uticala na povećanje vrednosti troškova za usluge vazdušnog prevoza su putovanja poslovnom klasom, odlaganje putovanja i otkazivanje putovanja. Iznos refundacije za otkazane karte u proseku je iznosio oko 59% kupovne cene. To znači da oko 41% vrednosti otkazanih karata čine rashodi za karte koje nisu iskorišćene, što je doprinelo povećanju ukupnih troškova ugovora o uslugama vazdušnog prevoza što je dovelo do njihovog prevremenog isteka.

Tema 9: Upravljanje projektom "Ujedinjenje grada Uroševca"

To je najveći projekat sproveden u poslednjih 20 godina u Uroševcu i povezuje dve strane grada odvojene železnicom, čineći alternativna rešenja u pogledu automobilske i pešačke saobraćaja oko pruge. Dakle, to uključuje podvožnjak za automobile i podvožnjak za pešake. Vrednost projekta je preko 5,5 miliona evra. Projekat „Ujedinjenje grada Uroševca“ je u upotrebi od strane građana od jula 2021. godine.

Poruka revizije: *Opština Uroševac nije bila efikasna u planiranju i upravljanju projektom „Ujedinjenje grada“ jer je trajao duže i koštao više nego što je predviđeno. Isto tako, Opština nije izmerila/dokumentirala postizanje ciljeva izgradnje projekta i nema informacija o tome kako je investicija uticala na poboljšanje života građana.*

Slabosti u upravljanju projektom „Ujedinjenje grada Uroševca“ identifikovane su u svim fazama počevši od: planiranja, procedura nabavke, upravljanja i postizanja ciljeva projekta.

Opština nije uključila projekat u strateške dokumente, čime je umanjila transparentnost prema građanima. Za realizaciju projekta nisu predviđena dovoljna sredstva i kao rezultat toga projekat nije završen na vreme. Isto tako, Opština nije preduzela sve mere da obezbedi preduslove za nesmetanu izgradnju projekta. Pored toga, imao je ugovorene usluge/rad po mnogo višoj ceni od procenjene vrednosti ugovora, ograničavajući konkurenciju između ekonomskih operatera. Opština je isplatila ekonomskom operateru za rad koji još nije završen, a sa druge strane, ekonomski operater je završio posao za koji još nije plaćen.

Štaviše, Opština nema saznanja da je postigla ciljeve projekta jer nije osmislila metod za merenje uticaja koji će projekat imati na poboljšanje života građana.

Tema 10: Projekti finansirani iz DEMOS grantova

Ministarstvo administracije lokalne samouprave i Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) su se 2017. godine dogovorili da stvore i finansiraju sistem grantova

za performanse opština. Opšta svrha granta za opštinski učinak je da podstakne opštine da poboljšaju svoje procese upravljanja, koji zajedno sa poboljšanim okvirom politike vode ka pružanju boljih usluga građanima. Za 2020. godinu, 23 opštine su koristile ovaj grant u iznosu od 2,4 miliona evra.

Poruka revizije: *Grant za opštinski učinak generalno je pomogao opštinama da ostvare svoje strateške ciljeve i cilj pružanja boljih opštinskih infrastrukturnih usluga građanima je postignut. Opštine pod revizijom su generalno primenile pravila i pratile procedure nabavke koje su na snazi kako je predviđeno zahtevima granta.*

Međutim, upravljanju projektima i sredstvima iz granta potrebna je veća pažnja, počevši od postavljanja prioriteta, realizacije projekata i postignutih rezultata. Primetili smo da proces nabavke još uvek ima prostora za poboljšanje u nekim aspektima kao što su: uključivanje projekta u plan javnih nabavki, približna kalkulacija procenjene vrednosti ugovora, identifikacija izmenjenih pozicija i fer tretman Ekonomskog Operateri u procesu tendera.

Polovina revidiranih projekata nije završena na vreme i građani ih ne koriste u potpunosti. Kašnjenja u realizaciji projekata se odnose na neblagovremenu eksproprijaciju privatne imovine i smetnje zbog razvoja dva projekta istovremeno i na istom prostoru.

Tema 11: Kapitalni projekti Operatora sistema, prenosa i tržišta električne energije Kosova (2015-2021)

Energetski sektor na Kosovu, a u okviru njega i sistem prenosa energije, je od posebnog značaja, stoga su uložena značajna ulaganja u nastojanju da se postignu dugoročni ciljevi i ciljevi razvoja. Od 2008. godine, KOSTT je izvršio kapitalne investicije u vrednosti od oko 255 miliona evra, od čega 78,7 miliona (preko 31%) tokom godina 2015-2021, od čega je 63,8 miliona evra (81%) finansirano eksterno, dok je 14,9 miliona evra finansirano iz sopstvenog budžeta.

Poruka revizije –*iako postoji vidljiv napredak u elektroenergetskom operationom sistemu, KOSTT nije postigao neke od definisanih ciljeva. Dakle, pored dobrih efekata u radu, ove aktivnosti prati i nedostatak efektivnosti, ekonomičnosti i efikasnosti. U cilju poboljšanja procesa određivanja prioriteta kapitalnih projekata, aktivnosti nabavke, uključujući upravljanje ugovorima, date su neke preporuke Odboru direktora i Glavnom izvršnom službeniku KOSTT-a.*

KOSTT je uspostavio procese za određivanje prioriteta projekata koji su u skladu sa međunarodnom praksom, ali postoje nedostaci u implementaciji prioriteta. To je zato

što neki projekti za koje je ocenio da imaju visok prioritet, nisu realizovani ni nakon pet godina od kada su identifikovani, dok je on realizovao projekte nižeg prioriteta. Kao rezultat toga, može doći do nestabilnosti u snabdevanju energijom, u nekim regijama zemlje, u vreme kada je potrošnja energije visoka.

KOSTT nije uspeo da upravlja nekim procesima nabavke na pravi način jer nije uradio dobro istraživanje tržišta pre sastavljanja tehničkih specifikacija, loša podela dužnosti i loše upravljanje javnim ugovorima, su faktori koji su doprineli nerealizaciji ciljeva nabavke.

Izvodljivost ugovora prema izveštajima KOSTT-a je uspela smanjiti gubitke energije i energiju koja nije poslata građanima, ali nedostatak inspekcije opreme i elektroenergetskih postrojenja električnih trafostanica može dovesti do neidentifikovanih kvarova na ovoj opremi i kao posledica da investicija bude neefikasna i ne postiže cilj dobrog i bezbednog snabdevanja.

Revizije informacionih tehnologija

Tema 12: Informacioni sistem civilnog stanja u Agenciji za matične knjige

Glavna svrha civilne registracije je stvaranje pravnih dokumenata potrebnih zakonom koji podržavaju pravo pojedinca da bude priznat kao osoba pred zakonom i priznaje njihov formalni odnos sa državom. Agencija za civilni registar (ACR) je odgovorna za upravljanje procesima koji se odnose na primenu personalizacije i izdavanje dokumenata za državljane Republike Kosovo, za strane državljane i za lica bez državljanstva, kada imaju privremeni ili stalni boravak na teritoriji Republike Kosovo. Revizija je procenila administraciju i bezbednost informacija u informacionom sistemu civilnog statusa Republike Kosovo, ako održava bezbednost i privatnost podataka, integritet i dostupnost podataka. U reviziju su uključeni Agencija za civilni registar u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore i opštine Priština i Prizren.

Poruka revizije – Rezultati revizije pokazuju da odgovorne institucije nisu preduzele dovoljno radnji za uspostavljanje odgovarajućih i funkcionalnih mehanizama upravljanja informacionim tehnologijama. Sistem zaštite i sigurnosti informacija ne garantuje u dovoljnoj meri kontinuitet sistema i integritet podataka u svakom trenutku, a kontrole aplikacija koje se implementiraju u SCS-u ne obezbeđuju da se samo ispravni i validni podaci postavljuju i ažuriraju u sistem.

ACR nije uspostavio adekvatne i funkcionalne mehanizme upravljanja informacionom tehnologijom. Struktura i kontrole u IT poslovanju nisu dobro definisane, što

organizaciju izlaže riziku postizanja ciljeva, obezbeđivanja kontinuiteta rada informacionih sistema i upotrebe elektronske opreme. Sistem zaštite i sigurnosti informacija implementiran u ACR-u ne garantuje u dovoljnoj meri kontinuitet sistema i integritet podataka u svakom trenutku. Takođe, konzulati u okviru Ministarstva spoljnih poslova i dijaspora i Opština Priština kao korisnici sistema ne garantuju da su pravilno sačuvali integritet i poverljivost podataka u informacionom sistemu. Kontrole aplikacija implementirane u SCS ne obezbeđuju da se u sistem unose i ažuriraju samo ispravni i validni podaci. Kao rezultat toga, postoje građani koji su upisani dva puta i opremljeni sa dva matična broja, kao i različiti građani upisani sa istim brojem. Takođe, postoji nedostatak veze između SCS-a i baze podataka Katastarske agencije za registraciju adresa.

Tema 13: Sistem upravljanja platnim spiskom

Vlada Kosova je od 2004. godine pustila u rad Sistem upravljanja platama, kojim od 2015. godine upravlja Trezor Kosova u okviru Ministarstva finansija, rada i transfera. Svi zaposleni u javnom sektoru u Republici Kosovo su plaćeni kroz ovaj sistem. U ovom sistemu, prosečno se mesečno administrira osamdeset tri hiljade (83,000) plata i upravlja oko 30% troškova državnog budžeta. Trezor Kosova je odgovoran da obezbedi delotvornost sistema upravljanja platama i da se obračun i izvršenje plata vrši u skladu sa zakonima na snazi. Trezor Kosova u okviru Ministarstva finansija, rada i transfera je uključen u reviziju.

Poruka revizije – Rezultati revizije su istakli da je potrebno poboljšati proces izvršenja plata, kao i sistem upravljanja ovim procesom, kako bi se povećala efektivnost i tačnost podataka. Ne postoji odgovarajuća organizaciona struktura, ne postoji dokumentacija o procesima i ne postoje dovoljne kontrole za promene koje se vrše u ovom sistemu. Identifikovani su i nedostaci u kontrolama aplikacija od unosa ulaznih podataka, obrade plata i bezbednosti informacija u ovom sistemu.

Trezor Kosova nema odgovarajuću organizacionu strukturu za pravilno funkcionisanje sistema plata, i proces rada nije bio zasnovan na strateškim ciljevima, rizikujući da ne ispuni cilj za upravljanje platama u javnom sektoru. Sistem upravljanja platama nema dokumentaciju o procesima i ne postoje dovoljne kontrole za promene napravljene u ovom sistemu. Ovo povećava rizik od grešaka, neodobrenih ili slučajnih promena u sistemu, kao i povećava zavisnost od pojedinca, rizikujući da sistem neće nastaviti da podržava poslovanje Trezora. Aplikacione kontrole su imale nedostatke od postavljanja ulaznih podataka, obrade platnog spiska kao i bezbednosti informacija u ovom sistemu. Ovo povećava rizik od mogućih grešaka tokom obrade platnog spiska, utiče na efikasnost rada i ugrožava integritet podataka.

Tema 14: Praćenje sprovođenja preporuka za Informacioni sistem za finansijskog upravljanja Kosova - ISUFK

Trezor Kosova upravlja elektronskim sistemom "Informativni sistem za upravljanje finansijama Kosova (ISUFK)", koji je centralizovani sistem za sve procese javnih finansija Vlade Kosova i koristi ga sve budžetske organizacije na svim nivoima, kao npr. kako centralnih tako i lokalnih. Ovaj sistem odražava detaljan računovodstveni plan za javne finansije u Republici Kosovo, koji omogućava kodifikaciju i kontrolu svih finansijskih transakcija. Ova naknadna revizija ima za cilj da proceni nivo sprovođenja preporuka datih u Godišnjem izveštaju revizije za 2020. u vezi sa ISUFK. Ministarstvo finansija, rada i transfera i trezor, kao i opština Obilić i Ministarstvo unutrašnjih poslova, krajnji korisnici, uključeni su u ovu reviziju.

Poruka revizije -Rezultati revizije pokazuju da su odgovorne institucije napredovale, ali nedovoljno, u sprovođenju preporuka. Od trinaest datih preporuka, šest ih je realizovano, jedna preporuka je u procesu realizacije, dok je šest preporuka još uvek nerealizovano iako su aktivnosti preduzete u skladu sa vremenskim planom.

Trezor i Ministarstvo finansija, rada i transfera i dalje imaju nedostatke u obezbeđivanju mehanizama za bezbednost informacija. IT pozicije još uvek nisu usaglašene u odnosu na njihove privilegije i pristup informacionim sistemima, a takođe nije uspelo da obezbedi administraciju baza podataka kroz ugovornu obavezu. Ne postoji službenik za bezbednost informacija i kontinuirano praćenje revizorskih tragova. Ispitivanje penetracije za zaštitu od upada za sisteme koji se nalaze u mreži Ministarstva finansija, rada i transfera se još ne sprovodi redovno. Kontrole aplikacija implementirane u ISUFK nisu dovoljne da osiguraju da se u sistem unose samo ispravni i validni podaci. Uprava za trezor još nije uspela da sprovede preporuku o validnosti polja prilikom registracije ulaznih podataka. U ISUFK-u nije moguće sprovesti Uredbu o upravljanju nefinansijskom imovinom, tako da se izdatak za poboljšanje kapitalne imovine evidentira u relevantnim registrima kao povećanje vrednosti kapitalne imovine. Trezor nije uspeo da proceni potrebe korisnika i obezbedi da ovaj sistem pruža potpune i dovoljne izveštaje za njegovo efikasno korišćenje.

U 14 izveštaja revizije učinka, Nacionalna kancelarija revizije je dala 144 preporuke za unapređenje različitih aspekata u javnoj upravi.

Preporuka Skupštini Kosova da:

Preko Komisije za nadzor javnih finansija nadležnim komisijama za relevantne oblasti, da razmatraju izveštaje o učinku, nabavci i informacionim tehnologijama i i pozivaju rukovodioce javnih institucija na odgovornost za sprovođenje preporuka revizije.

Preporuka za Vladu i opštine da:

Da analiziraju preporuke koje proizilaze iz revizije učinka i informacionih tehnologija, kao i da pripreme i prate akcione planove za njihovu implementaciju. Praćenje implementacije preporuka treba da se vrši dodeljivanjem i držanjem odgovornim relevantne funkcije u organizaciji kroz redovno izveštavanje o merama poboljšanja.

15. Javna preduzeća

Pored budžetskih organizacija, Nacionalna kancelarija revizije za 2021. godinu izvršila je i reviziju godišnjih finansijskih izveštaja 12 javnih preduzeća (JP). Od njih, pet (5) je po prvi put revidirano od strane NKR, dok je još sedam (7) takođe revidirano tokom prethodnih godina. Kriterijumi izbora za reviziju ovih preduzeća bili su: veličina budžeta/prihoda, broj zaposlenih, složenost uslužne delatnosti, loše finansijsko stanje, javni interes itd. Od toga je pet JP na centralnom nivou, pet JP na regionalnom nivou i dva JP na lokalnom nivou.

Revizija ovih javnih preduzeća je istakla da sistem finansijskog upravljanja i kontrole treba značajna poboljšanja. Za sva javna preduzeća daju se modifikovana mišljenja. Izmenjena mišljenja data na finansijske izveštaje odražavaju loš kvalitet informacija i nedostatke u oblasti izveštavanja. U međuvremenu, nalazi u oblasti operativnog učinka i implementacije zakonitosti, pokazatelji su da promene i poboljšanja u upravljanju treba da budu predmet dubokih reformi. Postojeći procesi za sastavljanje godišnjih finansijskih izveštaja nisu bili efikasni. To je zato što su rezultati registracije imovine ili bili nepotpuni, ili su računovodstveni izveštaji o inventaru dostavljeni kasno, kao i prenos ostalih računovodstvenih podataka u finansijskim izveštajima je netačno prijavljen i sadržavao je informacije koje nedostaju. Zbog toga su revizorska mišljenja modifikovana, a finansijski izveštaji kao takvi bili sa materijalno značajnim greškama i rašireni u mnogim oblastima, a ni u jednom od revidiranih preduzeća ne prikazuju istinito i pošteno stanje računa.

S druge strane, negativan finansijski trend koji se poslednjih godina beleži u ovim preduzećima, odražava potrebu za sveobuhvatnom analizom od strane menadžmenta, ali i akcionara. Vlada i opštine u kojima ova javna preduzeća posluju moraju blisko sarađivati sa nadležnim rukovodiocima u analizi stanja i predlaganju mera za popravljavanje postojećeg stanja, pre nego što se njihov kontinuitet i postojanje dovede u pitanje.

Vredi napomenuti da je vlada već preduzela neke mere poboljšanja tokom 2021. godine, imenovanjem upravnih odbora preduzeća. U nekima od njih imenovani su novi odbori sa punim mandatom, ali je bilo i privremenih imenovanja odbora do izbora novih odbora prema zakonskim procedurama. Takođe, došlo je do promena i novih imenovanja višeg rukovodstva. Međutim, očekuje se da će se rezultati ovih promena videti u bliskoj budućnosti ako donesu očekivana poboljšanja.

U cilju unapređenja postojećih procesa sastavljanja finansijskih izveštaja i dosadašnje prakse upravljanja javnim preduzećima, dali smo značajan broj preporuka, koje su predstavljene u pojedinačnim revizorskim izveštajima i upućene licima zaduženim za upravljanje JP-a, kao i njihovim akcionarima. Jedinica za praćenje javnih preduzeća takođe prati njihovu operativnu aktivnost tokom godine, ali i aspekt finansijskog izveštavanja, i redovno obaveštava vladu o njihovom opštem stanju.

Detalnija analiza ključnih indikatora delatnosti ovih preduzeća data je u narednim poglavljima ovog izveštaja, dok se kvalitet finansijskog izveštavanja ogleda kroz mišljenja data u nastavku.

15.1 Obaveze javnih preduzeća za godišnje finansijsko izveštavanje

Tokom ove revizijske sezone utvrdili smo da 8 od 12 revidiranih javnih preduzeća nije na vreme pripremio svoje godišnje finansijske izveštaje, ili ih nisu odobrili njihovi upravni odbori u zakonskom roku do 15. marta. Kašnjenja preko zakonskih rokova u podnošenju završnih finansijskih izveštaja NKR bila su od 6 do 43 dana²³.

Pored kašnjenja, u dva slučaja Finansijski izveštaji nisu odobreni od strane Odbora, jer do datuma izveštavanja, upravni odbori ove dve kompanije još nisu osnovani (VP „Ibar – Lepenica“ d.d, i RKV“ Priština”²⁴).

23. Ibar - Lepenica“ d.d. - Priština 6 dana, Železnice Kosova - InfraKos, d.d. 27 dana, Pošta Kosova. d.d. 28 dana, SJP - Priština 28 dana, “Termokos” - Priština 35 dana, RKS “Uniteti” d.d. - Mitrovica 35 dana, Telekom Kosova, d.d. 37 dana, VRK “Prishtina” d.d. - Priština 43 dana.

24. Upravni odbori ove dva preduzeća formirani su dok smo bili u reviziji (juni 2022.).

Obrazloženja Uprave u vezi sa navedenim kašnjenjima u podnošenju izjava su bila da su u pojedinim slučajevima odbori bili nekompletni, sednice odbora se održavaju retko (jednom mesečno), a u pojedinim slučajevima zanemaruju da ispune ovu zakonsku obavezu iz različitih razloga. Kao rezultat ovih kašnjenja, NKR Takođe je trebala revidirati svoje planove rada i nijedna revizija nije mogla biti obavljena kako je prvobitno planirano. Ova kašnjenja smo prijavili u svim pojedinačnim izveštajima i nadamo se da će se u narednim godinama izveštavanje vršiti prema definisanom zakonskom okviru.

15.2 Mišljenja revizije o finansijskim izveštajima za poslednje dve godine

Sledeća tabela daje pregled mišljenja datih za GFI za 2021. i 2020. godine koje je revidirao NKR.

Tabela 32 - Dato mišljenje o finansijskim izveštajima javnih preduzeća

Br.	Subjekti revizije	Mišljenje revizije za 2021. i 2020. godinu	
		2021	2020
1	Pošta Kosova. a.d.	Kvalifikovan	Suprotan
2	Javno stambeno preduzeće - Priština	Kvalifikovan	Neizmenjen
3	RVK "Hidro Morava" a.d. - Gnjilane	Suprotan	Suprotan
4	RVK "Hidroregijoni jugor", a.d. - Prizren	Suprotan	Kvalifikovan
5	Javno preduzeće "Termokos" a.d. - Priština	Suprotan	Neizmenjen
6	Železnice Kosova - InfraKos, a.d.	Suprotan	Kvalifikovan
7	VP "Ibër - Lepenci" a.d. - Priština	Suprotan	Kvalifikovan
8	RPO "Uniteti" a.d. - Mitrovica	Suprotan	Odricanje mišljenja
9	RKV "Priština" a.d. - Priština	Suprotan	Suprotan
10	Železnice Kosova - TrainKos, a.d.	Suprotan	Kvalifikovan
11	Telekom Kosova, a.d.	Suprotan	Suprotan
12	RKV "Pastrimi", a.d. - Priština	Suprotan	Suprotan

Iz gornje tabele može se videti da je u odnosu na 2020. godinu došlo samo do poboljšanja kvaliteta izveštavanja kod Pošte Kosova. a.d. i RPO "Uniteti" a.d. - Mitrovica, dok su u svim ostalim slučajevima mišljenja revizije ista ili lošija nego prethodne godine. Ovo je pokazatelj da u smislu kvaliteta izveštavanja, finansijski izveštaji ne prikazuju ispravno stanje računa i operativni učinak. Drugo pitanje koje je uticalo na ovakav negativan trend mišljenja je činjenica da su u nekim od ovih preduzeća reviziju vršile privatne firme, koje su primenjivale različite revizorske metodologije i pristupe od onih koje je primenjivala Nacionalna kancelarija revizije. To se, na primer, dogodilo. VP "Ibër - Lepenci"; Termokos; i JSP.

Pored finansijske revizije, koja ima za cilj da odgovori na pitanje da li finansijski izveštaji fer prikazuju transakcije i događaje, izvršili smo reviziju i aspekta usklađenosti, da li su procesi praćenja i transakcije u skladu sa definisanim kriterijumima revizije. Koliko su javna preduzeća bila u skladu sa zakonima i propisima, u svakom pojedinačnom izveštaju iskazali smo zaključak revizije, koji se inače tretira kao mišljenje o usklađenosti.

Sledeća tabela predstavlja zaključak/mišljenje o usklađenosti za poslednje dve godine.

Tabela 33 - Zaključci o usklađenosti dati za javna preduzeća

br.	Subjekti revizije	Zaključak o usklađenosti	
		2021	2020
1	RKV "Hidroregjioni jugor", a.d. - Prizren	Neizmenjeno	Kvalifikovan
2	RKV "Hidro Morava" a.d. - Gnjilane	Neizmenjeno	Neizmenjeno
3	Javno stambeno preduzeće - Priština	Kvalifikovan	NIje primenljivo
4	Pošta Kosova. a.d.	Kvalifikovan	Neizmenjeno
5	Železnice Kosova - InfraKos, a.d.	Kvalifikovan	NIje primenljivo
6	VP "Ibër - Lepenci" a.d. - Priština	Kvalifikovan	NIje primenljivo
7	RPO "Uniteti" doo - Mitrovica	Kvalifikovan	NIje primenljivo
8	Železnice Kosova - TrainKos, a.d.	Kvalifikovan	Kvalifikovan
9	Telekom Kosova, a.d.	Suprotan	Suprotan
10	RPO "Pastrimi", a.d - Priština	Suprotan	Suprotan
11	Javno preduzeće "Termokos" a.d. - Priština	Suprotan	NIje primenljivo
12	RKV "Prishtina" a.d. - Priština	Suprotan	Suprotan

Iz poređenja podataka u tabeli iznad, može se videti da je samo RKV „Hidroregioni jugor“ – Prizren ostvario pozitivan napredak u poboljšanju zakonskih nepravilnosti, dobijajući neizmenjeni zaključak. RKV „Hidro Morava“ - Gnjilane je zadržao isti status, dobijajući neizmenjeni zaključak dve godine zaredom, dok svi ostali imaju kvalifikovani ili negativan zaključak.

Izraz „nije primenjivo“ znači da su ove organizacije tokom 2020. godine revidirane od strane privatnih firmi i da nisu davale mišljenja o usklađenosti, već samo mišljenja o finansijskim izveštajima.

Pozivajući se na mišljenja o usklađenosti, zaključak revizije je da je većina javnih preduzeća tokom 2021. godine imala brojne zakonske nepravilnosti, a posebno četiri navedene u donjem delu tabele. Gotovo ista situacija je bila i tokom 2020.

Preporuke za Upravne odbore i Komisije akcionara JP:

- Upravni odbori i menadžment moraju se striktno pridržavati člana 31.3 Zakona br. 03/L-87 za Javna preduzeća koji propisuje da: „30 dana nakon prema godišnjeg izveštaja, Upravni odbor mora pregledati, promeniti i, prema potrebi, odobriti godišnji izveštaj“. To znači da godišnje izveštaje, uključujući i finansijski, odbori moraju odobriti do 15. marta, a istog dana finansijski izveštaji moraju biti spremni za reviziju od strane eksternog revizora;
- Upravni odbori, prilikom pregleda finansijskih izveštaja, detaljno pregledaju sadržaj informacija u finansijskim izveštajima, te se uvere da su bez grešaka, potkrepljeni računovodstvenim dokazima i da ispunjavaju sve zahteve okvira finansijskog izveštavanja.; i
- Relevantne akcionarske komisije treba da pojačaju mere odgovornosti prema Upravnom odboru i menadžmentu o tome zašto finansijski izveštaji nisu pripremljeni i odobreni na vreme i zašto finansijsko izveštavanje nije bilo u skladu sa relevantnim standardima. Akcionarske komisije bi takođe trebalo da bez odlaganja popune mesta privremenih članova upravnih odbora i viših menadžera kako bi se izbegle sve praznine u upravljačkim strukturama preduzeća.

15.3 Preporuke iz prethodne godine i nivo implementacije

U tabeli ispod prikazan je broj datih preporuka i stepen njihove realizacije za 2020. godinu za javna preduzeća.

Tabela 34 - Realizacija datih preporuka tokom 2020. godine

Br	Subjekti revizije	Ukupne preporuke (a)	Sprovedene (b)	Delimično sprovedene (c)	Nisu sprovedene (d)	Zatvorene (€)
1	RKV "Hidroregjioni jugor", a.d. - Prizren	3	3	-	-	0
2	Javno preduzeće "Termokos", a.d. - Priština	7	3	-	4	0
3	Pošta Kosova, a.d.	8	4	1	2	1
4	Javno stambeno preduzeće, a.d. - Priština	4	3	-	-	1
5	Železnice Kosova - InfraKos, a.d.	12	5	-	-	7
6	RKV "Hidro Morava" a.d. - Gnjilane	17	13	-	4	0
7	NJZ "Ibër - Lepenci" a.d. - Priština	7	6	-	1	0
8	RPO "Uniteti" doo - Mitrovica	17	12	1	4	0
9	RKV "Prishtina" a.d. - Priština	28	5	-	16	7
10	Železnice Kosova - TrainKos, a.d.	9	5	-	2	2
11	Telekom Kosova, a.d.	17	4	3	9	1
12	RPO "Pastrimi", a.d. - Priština	23	7	1	15	0
Ukupne preporuke		152	70	6	57	19
Ukupne preporuke za primenu (a-e)		133	53%	4%	43%	

Iz gornje tabele se može videti da je 19 preporuka zatvoreno (od toga 12 preporuka datih u 2020 za Telekom Kosova u vezi revizije informacionog sistema nisu testirane tokom 2021 jer je kompaniji dato duže vreme za adresiranje i njihovo testiranje će u revizijama u narednim godinama, ostale preporuke su zatvorene zbog spajanja pitanja/preporuka). Od preostalih preporuka za sprovođenje, 70 ih je realizovano, 6 delimično, a 57 uopšte nije sprovedeno.

U vezi sa sprovođenjem preporuka, vođeni su brojni razgovori sa svim rukovodiocima javnih preduzeća o tome kako olakšati sprovođenje ovih preporuka, a uočena je i povećana posvećenost svih njih za rešavanje pitanja koja proizilaze iz revizije. Posebno se razgovaralo o akcionim planovima o tome kako ih pripremiti na najkvalitetniji način.

Prema analizi sprovedenoj za 2018. i 2019. godinu, utvrđeno je da je broj implementiranih preporuka u 2019. godini značajno veći nego u 2018. Stopa implementacije je porasla sa 42% u 2018. na 54% u 2019. godini. indikacija da javna preduzeća sve više shvataju važnost revizije i da su povećala svoju posvećenost u postupanju sa preporukama.

Tabela 35: Status preporuka datih tokom 2021. godine

Br.	Ime kompanije	Ukupno datih preporuka	Novе preporuke	Ponovljene preporuke	Delimično ponovljene preporuke
1	RKV "Hidroregijoni jugor", a.d. - Pz	8	8	-	-
2	Javno stambeno preduzeće, a.d.	13	13	-	-
3	Kosovske železnice "Infrakos", a.d.	15	15	-	-
4	RKV "Hidro Morava", a.d. - Gnjilane	12	8	4	-
5	Železnice Kosova "Trainkos" a.d.	10	8	2	-
6	RKV "Prishtina", a.d. - Priština	19	3	16	-
7	Toplana grada "Termokos", a.d.	31	27	4	-
8	NJZ "Ibër - Lepenci" a.d. - Priština	12	11	1	-

9	RPO "Uniteti" doo - Mitrovica	26	21	4	1
10	RPO "Pastrimi", a.d - Priština	23	7	15	1
11	Pošta Kosova, a.d.	9	6	2	1
12	Telekom Kosova, a.d.	29	17	9	3
	Ukupno datih preporuka	207	144	57	6

Broj datih preporuka za 2021. značajno je povećan u odnosu na 2020. godinu, sa 152 na 207 ili za 36%. To se uglavnom dogodilo zbog toga što su neka preduzeća prošle godine bila pod revizijom privatnih firmi, koje nisu ni radile reviziju usklađenosti. Većina preporuka je data za finansijske izveštaje, a manje za aspekt usklađenosti, što znači da su izveštavanju potrebna značajna poboljšanja.

Analiza finansijskog stanja javnih preduzeća

Iako se finansijska situacija javnih preduzeća može detaljnije razumeti iz izveštaja priloženih uz pojedinačne izveštaje, ovo poglavlje sumira glavne pokazatelje njihovog finansijskog poslovanja i stanja na kraju 2021. godine. Za potrebe analize uzeti su u obzir prihodi, rashodi, finansijski rezultat, dugoročne i kratkoročne obaveze i istorijat profita i gubitaka prenetih iz prethodnih godina.

Tabela 36 - Glavni finansijski pokazatelji revidiranih javnih preduzeća za 2021. godinu

Br.	Subjekti revizije	Prihod	Rashodi	Profit/ Gubitak	Kratkoročne obaveze	Dugoročne obaveze	Akumulirani profit/gubitak
1	RKV "Hidroregjioni jugor" - Prizren	5,568,559	5,375,381	193,178	2,728,862	21,322,924	(4,568,108)
2	NP "Termokos", a.d. - Priština	9,588,862	7,716,147	1,872,715	2,408,730	32,144,207	4,949,311
3	Pošta Kosova, a.d. - Priština	10,516,609	12,446,099	(1,929,490)	2,995,995	0	(22,537,762)
4	Stambeno javno preduzeće- Priština	5,039,518	4,026,446	1,013,073	241,771	910,887	4,797,605
5	Železnice Kosova - InfraKos	3,157,012	3,316,143	(159,131)	21,217,679	15,200,294	(3,408,913)
6	RKV "Hidro Morava" a.d. - Gnjilane	2,243,597	2,283,690	(40,093)	323,260	5,005,652	(602,207)
7	VP "Ibër - Lepenci" a.d. - Priština	6,372,090	9,333,803	(2,961,713)	2,407,116	3,612,712	(56,340,835)
8	RPO "Uniteti" doo - Mitrovica	2,175,042	2,109,923	65,119	2,513,310	0	(40,656)
9	RKV "Prishtina" a.d. - Priština	16,572,658	17,724,684	(1,152,026)	5,923,473	37,823,034	(11,833,288)
10	Železnice Kosova - TrainKos	4,031,508	4,288,796	(257,288)	1,473,095	695,019	(2,232,262)
11	Telekom Kosova, a.d.	58,903,000	69,732,000	(10,829,000)	70,353,000	7,673,000	(76,264,000)
12	RPO "Pastrimi", š. a - Priština	8,225,174	7,953,020	272,154	1,250,380	0	7,079,524

Finansijski rezultat (profit/gubitak)- Iz gornje tabele se vidi da je od 12 analiziranih organizacija njih sedam (7) poslovalo sa ukupnim gubitkom od 17,3 miliona, dok je ostalih pet (5) ostvarilo profit od 3,3 miliona.

Najveći deo gubitaka ostvario je Telekom i Kosova u iznosu od 10,8 miliona evra ili 62% ukupnog gubitka, dok je najveći profit ostvario Termokos u iznosu od 1,9 miliona evra ili oko 49% ukupne dobiti.

Akumulirani gubici- predstavljaju konzistentne gubitke kompanije akumulirane tokom prethodnih godina. Iz podataka u poslednjoj koloni tabele vidi se da su akumulirani gubici ovih 12 JP dostigli iznos od 177,8 miliona evra, a najveći deo je opet Telekom sa 76,3 miliona ili oko 43%, NJZ „Ibër - Lepenci“ sa 56,3 miliona ili 32%, Pošta Kosova sa 22,5 miliona ili 12%, dok svi ostali sa 22,7 miliona ili 13%. Za razliku od njih zadržanu dobit su imali, JP „Termokos“; Javno stambeno preduzeće; i RPO „Pastrimi“.

Akumulirani gubici mogu negativno uticati na razvodnjavanje kapitala. Ovo utiče i na smanjenje dividendi, smanjuje sposobnost preduzeća za plaćanje dugova i sposobnost za nova ulaganja i proširenje materijalne baze. Ovo je pokazatelj da je preduzeće finansijski nestabilno jer ima deficit sredstava i nije u mogućnosti da generiše novac za redovno finansiranje delatnosti. To Takođe uzrokuje poteškoće u dobijanju kredita jer kreditori ili banke nisu sigurni u otplatu kredita.

Kratkoročne obaveze- su finansijske obaveze koje se moraju platiti u roku od jedne godine i klasifikovane su kao tekuće obaveze. Kratkoročne obaveze su: obaveze prema dobavljačima, obračunati rashodi, porezi, kratkoročni dugovi, kratkoročni krediti, depoziti klijenata i druge obaveze sa rokom plaćanja do jedne godine.

Kratkoročne obaveze za 12 revidiranih kompanija iznose 114 miliona evra, koje kao takve moraju biti isplaćene do 2022. godine. Najveći deo ovih obaveza (84%) čine tri kompanije: Telekom sa 70,3 miliona ili 61%; Infracos sa 21,2 miliona ili 18%, i RKV Priština sa 5,9 miliona ili 5%. Dok preostali deo od 18,1 miliona ili 16% su kratkoročne obaveze devet (9) drugih JP. Likvidacija ovih obaveza, posebno Telekoma i ŽK Infracosa, gotovo je nemoguća, jer su njihovi godišnji prihodi znatno manji od ukupnih obaveza, ali ni RKV Priština nije u boljoj poziciji.

Prema ciframa prikazanim u tabeli, osim Javnog stambenog preduzeća i RKV „Hidro Morava“ a.d. - Gnjilane, za koje se čini da imaju veću likvidnost, sva druga preduzeća će imati izuzetno ozbiljne izazove u likvidaciji kratkoročnih obaveza.

Dugoročne obaveze- su finansijske obaveze ili dugotrajne obaveze koje se u bilansu stanja vode kao obaveze čiji je rok plaćanja duži od godinu dana. To uključuje kredite za osnovnu imovinu, obaveze prema hartijama od vrednosti, obaveze po zalozima ili hipotekama i druge obaveze koje se moraju platiti u roku dužem od godinu dana.

Dugoročne obaveze za 12 JP na kraju 2021. bile su blizu 124 miliona evra, ili oko 9% više od kratkoročnih obaveza. S obzirom da izjava o obelodanjivanju sadrži mnoge informacijske praznine, nismo bili u mogućnosti da pružimo analitičke podatke o tome koliko godina ove obaveze treba otplatiti, koliko ih treba otplatiti tokom 2022. godine, kao i druge informacije o vremenu njihove amortizacije.

Zaključci

Na osnovu rezultata pojedinačnih revizija, proizilazi da su problemi javnih preduzeća brojni, a njihova finansijska situacija izuzetno teška. Glavna pitanja na koja treba obratiti pažnju i koja zahtevaju poseban tretman su:

- **Nepoštovanje zakonskih rokova za finansijsko izveštavanje-** Kašnjenja u pripremi i blagovremenom dostavljanju finansijskih izveštaja od strane menadžmenta i njihovom usvajanju od strane odbora direktora, pri čemu je većina ovih preduzeća imala značajna kašnjenja u ispunjavanju ove zakonske obaveze. Ovo je takođe uticalo na pregled planova revizije;
- **Loš kvalitet finansijskih izveštaja-** Finansijski izveštaji su bili netačni i sa lošim kvalitetom informacija. Ovo se ogleda u datim revizorskim mišljenjima, gde svi imaju kvalifikovana ili negativna mišljenja, a nijedno od njih nema čisto mišljenje. Malo je bolja situacija sa zaključcima o usklađenosti, gde dva (Hidroregijoni - Prizren i Hidro Morava - Gnjilane) imaju neizmenjene zaključke, dok ostali imaju kvalifikovane ili suprotne zaključke. Ovo karakteriše i povećan broj datih nalaza i preporuka, posebno tokom 2021. godine. Modifikovana revizorska mišljenja smanjuju do kritičnog stepena kredibilitet poverilaca, banaka i investitora u finansijskim izveštajima preduzeća, kao i mogućnosti za dobijanje novih kredita i ulaganja, prilično su nesigurni;
- **Nedovoljan nivo implementacije preporuka u prethodnim godinama-** Za 2020. samo 53% preporuka je sprovedeno, 6% je delimično adresirano, dok 43% nije sprovedeno. Tokom 2021. godine, broj datih preporuka u odnosu na 2020. godinu, povećan je sa 152 na 207 ili oko 36%;
- **Nepovoljni finansijski rezultati-** Sedam (7) javnih preduzeća imalo je negativan finansijski rezultat, odnosno gubitke u iznosu od 17,3 miliona evra,

dok je pet (5) ostvarilo pozitivan finansijski rezultat sa dobiti od 3,3 miliona evra. Prijavljena dobit više je rezultat usklađivanja izveštaja na kraju godine nego bilo kakvog stabilnog finansijskog poslovanja. Godišnji akumulirani gubici predstavljaju alarmantnu cifru od oko 178 miliona evra i to najbolje opisuje poslovne trendove u ovom sektoru u poslednjih nekoliko godina.

- **Visoki iznosi neplaćenih obaveza-** Ukupne neizmirene obaveze ovih preduzeća iznose više od 238 miliona evra, od čega su kratkoročne obaveze koje se moraju platiti u roku od godinu dana oko 114 miliona evra. S obzirom na to da su ukupni prihodi bili oko 132 miliona evra, eventualno plaćanje ovih kratkoročnih obaveza izgleda prilično teško, čak nemoguće. Kada se tome dodaju rate dugoročnih kredita i drugih obaveza koje nastaju tokom 2022. godine, situacija postaje još složenija.
- **Nepovoljna struktura potraživanja-** Ukupna potraživanja na kraju 2021. godine iznosila su oko 50 miliona evra, a pod uslovom da se i naplate u potpunosti pokrivaju plaćanje kratkoročnih obaveza samo do 44 odsto. Ali struktura ovih računa je prilično nestabilna, jer su većina njih akumulirani računi od posleratnog perioda do danas, a verovatnoća njihove naplate je minimalna, te da su velika većina njih propisana potraživanja. Imajući u vidu da je Zakonom o obligacionim odnosima utvrđeno da zahtevi za snabdevanje električnom energijom, toplotnom energijom, gasom, vodom, usluge čišćenja, radija i televizije, zahtevi pošte i telekomunikacionih preduzeća, usluge vodosnabdevanja za domaćinstvo su potraživanja koja zastarevaju nakon godinu dana, ispostavilo se da je velika većina potraživanja sumnjiva, i ukoliko kompanije ne preduzmu brze mere da naplate u najmanju ruku fakture za 2021. godinu u roku od godinu dana, oni će zastarevati i neće biti ikada naplaćeni.
- **Neregistracija, blagovremeni popis i revalorizacija imovine-** Većina preduzeća ima brojne probleme sa imovinom. Neki od njih nemaju upisanu imovinu koju poseduju u računovodstvenim registrima, neki vrše popis imovine na kraju godine, ali izveštaji o popisu nisu ujednačeni sa knjigovodstvenim knjigama i ispravke na kraju godine se ne naprave što bi takođe trebalo da se odrazi na finansijskim izveštajima.

Ali, ono što je zajednički problem svih preduzeća jeste problem revalorizacije imovine, koja se prema zahtevima standarda mora vršiti najmanje svakih pet godina. Imovina iskazana u finansijskim izveštajima nije revalorizovana duže od deset (10) do petnaest (15) godina, a njihova knjigovodstvena i tržišna vrednost imaju velike razlike, tako da obračun amortizacije nije ni približno tačan, kao ni njihova neto vrednost koje se vode u knjigovodstvenim knjigama.

Ovo ima dvostruke efekte u prikazu stanja imovine u bilansu stanja, ali i u bilansu uspeha u pogledu troškova amortizacije, što kao krajnji efekat ima netačan prikaz dobiti ili gubitka preduzeća. Obrazloženja višeg rukovodstva ovih preduzeća bila su da zbog nedostatka sredstava nisu bili u mogućnosti da urade revalorizaciju imovine, jer ovaj proces ima veoma visoke troškove koje ova preduzeća ne mogu sebi da priušte svojim sredstvima.

- **Niska likvidnost plaćanja-** Samo ukupne kratkoročne obaveze iznose 114 miliona evra, ne računajući još 124 miliona koje se moraju platiti u periodima dužim od godinu dana. Uzimajući u obzir činjenicu da su ukupni godišnji prihodi svih preduzeća oko 132 miliona, ispada da više od 86% prihoda koji se mogu ostvariti u toku godine treba potrošiti na likvidaciju ovih obaveza. Ovo je očigledno veliki teret za preduzeća jer od početka poslovne godine moraju da krenu sa izmirivanjem ovih obaveza, a imaju velike budžetske deficite i slab gotovinski tok.

Preporuke za Vladu, Upravne odbore i Komisije akcionara

- Podići mere odgovornosti menadžmenta za implementaciju preporuka revizije, sa posebnim fokusom na preporuke sa visokim prioritetom;
- Analizirati finansijski učinak i uzroke koji su uzrokovali dosadašnje gubitke, te u zavisnosti od identifikovanih faktora, predložiti politike i mere poboljšanja;
- Analizirati strukturu neizmirenih obaveza, određivanje prioriteta plaćanja u zavisnosti od starenja obaveza, značaja strateških dobavljača za kompaniju, kao i potrebe za ulaskom u nove obaveze. Vlada i drugi akcionari (opštine) treba da intervenišu dodatnim subvencijama kako bi ova preduzeća spasila od bankrota, jer pružaju vitalne javne usluge građanima;
- Detaljno analizirati strukturu potraživanja, starost računa, preduzete radnje na naplatu, platežnu sposobnost kupaca, kao i očistiti sumnjive račune koji se vode u evidenciji dugi niz godina, a malo je verovatno da će biti prikupljeni. Ipak, prioritet bi trebalo da bude naplata računa u poslednjih 12 meseci, jer ako postupci izvršenja nisu započeti ranije, šanse za naplatu dugova starijih od godinu dana su minimalne i kao takve postoji rizik od otpisivanja i nikada biti prikupljeni; i
- Treba preduzeti mere da se proces revalorizacije sprovede u optimalnom roku. Budući da je glavni razlog neizvršenja procene nedostatak sredstava, vlada i opštine moraju finansijski podržati ovaj proces.

16. Sprovođenje preporuka

Važnost revizorskih izveštaja je u identifikaciji slabosti u sistemima upravljanja, posebno finansijskim sistemima, dok implementacija revizorskih preporuka služi kao mehanizam za otklanjanje ovih slabosti i čini sisteme efikasnijim i efektivnijim u postizanju ciljeva. Analize u ovoj oblasti su pokazale da trenutni nivo implementacije preporuka revizije nije zadovoljavajući.

Nakon prihvatanja GRI-a za 2020. godinu, vlada je pripremila akcioni plan za implementaciju preporuka.

Na nivou pojedinačnih revizija, većina budžetskih organizacija ne sprovodi sistematski proces za praćenje sprovođenja preporuka. U poređenju sa 2020. godinom, povećan je broj preporuka datih u pojedinačnim izveštajima budžetskih organizacija, međutim stepen implementacije preporuka ostaje približno isti, gde je broj potpuno realizovanih preporuka na nivou od 50%, ostale preporuke su u procesu implementacije ili još nisu implementirane, uključujući preporuke iz prethodnih godina. Pored toga, jedan broj preporuka je tretiran kao preporuke koje više nisu primenjive, zbog promene zakonske osnove, strukturnih promena pojedinih ministarstava kao i objedinjavanja/spajanja sličnih preporuka.

Kašnjenja u potpunoj implementaciji preporuka utiču na ponavljanje slabosti i nedostataka kontrole i sistematsko ponavljanje nepravilnosti iz godine u godinu. Uzroci i razlozi koji su uticali na loš napredak su različiti, što će biti objašnjeno u nastavku.

Uticao revizije se meri nivoom implementacije preporuka i najbolji je pokazatelj da li menadžment poboljšava postojeće procese i kontrole u oblastima u kojima su identifikovane nepravilnosti. NKR, kroz pojedinačne revizije, ocenjuje i implementaciju preporuka datih u prethodnoj i prethodnim godinama, jasno odražavajući oblasti u kojima su preduzete mere i radnje za poboljšanje, kao i oblasti u kojima su potrebne dodatne radnje za dalja poboljšanja.

U Godišnjem izveštaju revizije za GFI-BRK 2021 dato je ukupno 35 preporuka, od kojih 5 za Skupštinu Republike Kosovo, 22 za Vladu i 8 za Vladu/Upravne odbore/Komisije akcionara.

Dodatak I izveštaja daje potpune informacije o napretku preporuka datih u GRI, dok tabele 37 i 38 predstavljaju statistiku preporuka za pojedinačne organizacije.

16.1 Sprovođenje preporuka datih u GRI za 2020. godinu

U GRI za 2020. godinu, generalni revizor je preporučio Skupštini da zatraži od vlade izveštaj u vezi sa datim preporukama i da pripremi akcioni plan za sprovođenje preporuka datih u GRI za 2020. godinu, kao i izveštaje u vezi sa napretkom ovog plana na šestomesečnom nivou.

Vlada Kosova je u septembru 2021. godine usvojila Akcioni plan za sprovođenje preporuka, gde su sve budžetske organizacije (BO) dužne da ga sprovede. Isto je poslato Skupštini Kosova/KNJF za razmatranje napretka preporuka

Na osnovu informacija prikupljenih tokom procesa revizije za budžetske izjave, kao i iz pojedinačnih revizija, primetili smo da preduzete mere od strane Skupštine Kosova, Vlade i drugih institucija nisu bile dovoljne da obezbede sprovođenje preporuka na zadovoljavajućem nivou.

Od ukupno 54 preporuke date u GRI-u za 2020. godinu, 12 je u potpunosti implementirano, 10 je u procesu implementacije, a još 32 još nisu adresirane. Dodatak I predstavlja detaljne podatke o preporukama datim u GRI 2020.

Nesprovođenje preporuka dovelo je do ponavljanja određenih slabosti i nepravilnosti, posebno u oblastima kao što su:

- Nedostaci u pripremi finansijskih izveštaja;
- Slabosti u procedurama nabavke;
- Nedostatak u upravljanju imovinom;
- Nedostaci u upravljanju prihodima, rashodima, obavezama; potencijalnim obavezama;
- Slabosti u procedurama subvencija; i
- Loše funkcionisanje komiteta revizije i JUR-a;

16.2 Sprovođenje preporuka datih u pojedinačnim izveštajima za 2020. godinu

Procena implementacije preporuka je deo stalnog procesa revizije. Za svaku budžetsku organizaciju se vrši procena kako i koliko su sprovedene tokom redovne revizije, a rezultati za prethodnu godinu se prikazuju u revizorskim izveštajima za narednu godinu.

U sledećim tabelama prikazani su podaci o statusu preporuka za 2020. i 2019. godinu, koje su kategorizirane prema revidiranim organizacijama.

Revidirane organizacije su podeljene na: Institucije centralnog nivoa²⁵, nezavisne institucije²⁶ i institucije na lokalnom nivou (38 opština).

Ispod je tabela sa brojem datih preporuka i procentima njihove implementacije.

Tabela 37 - Realizacija preporuka GR za 2020. godinu²⁷

Subjkti revizije	Ukupan br. preporuka u 2020	Preporuke koje više nisu primenljive ²⁸	Preporuke za implementaciju	Impleme ntirano		Delimično Impleme ntirano		Nije implemen tirano	
	br.	br.	br.	br.	%	br.	%	br.	%
Institucije na centralnom nivou	237	28	209	123	59%	14	7%	72	34%
Nezavisne institucije	46	2	44	31	71%	1	2%	12	27%
Institucije na lokalnom nivou	371	8	363	152	42%	15	4%	196	54%
Ukupne preporuke	654	38	616	306	50%	30	5%	280	45%

25. Skupština Kosova, Kancelarija predsednika, Kancelarija premijera, 15 ministara, Fond zdravstvenog osiguranja, Poreska uprava Kosova, Carina Kosova, Poverenički fond i UKBSK.

26. Nezavisne institucije uključuju Univerzitet u Prištini i 28 institucija.

27. Od ukupnog broja preporuka eliminisane su preporuke koje se više ne primenjuju i na osnovu toga je izračunat procenat njihove realizacije.

28. Preporuke koje više nisu primenjive – proizilaze kao rezultat spajanja Ministarstava, izmena zakonskih akata ili spajanja dve preporuke u jednu preporuku

Tabela 38 - Realizacija preporuka GR za 2019. godinu

Subjekti revizije	br. ukupne preporuke	Implementirano		Delimično implementirano		Nije implementirano		Više nije primjenjivo	
		br.	%	br.	%	br.	%	br.	%
Institucije na centralnom nivou	266	138	52%	10	4%	71	27%	47	18%
Nezavisne institucije	54	30	56%	0	0%	16	30%	8	13%
Institucije na lokalnom nivou	483	197	41%	43	9%	183	38%	60	12%
Ukupne preporuke	803	365	45%	53	7%	271	34%	114	14%

Kao što se vidi iz gornjih tabela, ukupan broj preporuka datih za 2019/2020. godinu je u opadanju, međutim nivo nerealizovanih preporuka ili čija implementacija nije počela još uvek nije zadovoljavajući.

Iz tabele br.37 vidi se da je 50% preporuka sprovedeno, u odnosu na 2019. godinu imamo povećanje od 5%. Povećanje nivoa sprovođenja preporuka rezultat je preduzetih mera na centralnom nivou, uključujući i nezavisne institucije, dok nivo sprovođenja preporuka na lokalnom nivou nema neki značajniji napredak.

Generalno, budžetske organizacije pripremaju akcione planove za sprovođenje preporuka, ali ne prate nikakav formalni proces praćenja, evaluacije ili izveštavanja o stopi napretka. Ovo odražava nedostatak odgovornosti da se osigura da se preporuke sprovode na vreme i da se identifikuju i adresiraju prepreke za delovanje.

Da bi se situacija poboljšala, potrebno je povećati posvećenost i odgovornost odgovornih lica i redovno praćenje implementacije preporuka od strane svih BO.

16.3 Sprovođenje preporuka datih u izveštajima o učinku

Svrha preporuka u reviziji učinka je poboljšanje procesa implementacije i efektivnog rada vladinih sistema, programa i aktivnosti. Preporuke se upućuju subjektima revizije u cilju poboljšanja njihovog pristupa u odnosu na trošenje javnih sredstava.

Kroz revizije učinka, NKR je dala Skupštini i subjektima revizije korisne preporuke za unapređenje i povećanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u važnim sektorima kao što su: pravosuđe, zdravstvo, životna sredina, sistemi informacionih tehnologija, javne nabavke. Preporuke revizije učinka uključile su i centralni i lokalni nivo vlasti.

Praćenje sprovođenja preporuka iz pojedinačnih izveštaja revizije učinka vrši se kroz posebne revizije, koje su poznate i kao „faza praćenja“. Nakon ovog procesa izvlače se i rezultati implementacije preporuka.

U GRI za 2020. godinu date su dve preporuke koje su delimično sprovedene. U Dodatku I ovog izveštaja prikazano je stanje implementacije ovih preporuka.

Razlozi za slabo sprovođenje preporuka

Nedostatak formalnih procesa za istinsko i sistematsko praćenje akcionih planova za sprovođenje preporuka, kao i nedostatak odgovarajuće posvećenosti njihovom tretmanu, su među glavnim uzrocima niskog stepena implementacije preporuka. Takođe, nedostatak efikasnog nadzora od strane vlade i nadzornih organa, uticao je na budžetske organizacije da izbegnu potpunu i doslednu primenu uputstava za finansijsko upravljanje, zbog čega se preporuke ponavljaju.

Da bi se povećao nivo sprovođenja preporuka, potrebne su dodatne mere vlade prema BO i jačanje mera odgovornosti prema Skupštini Kosova.

Preporuka za Skupštinu Kosova

Obezbediti da je KNJF pregledao akcioni plan za implementaciju preporuka koje je pripremila vlada. Ovi planovi moraju precizno definisati radnje, rokove i osobe odgovorne za sprovođenje preporuka i njihovo praćenje. Takođe, obezbediti da je KNJF najmanje dva puta godišnje pregledao napredak koji je postignut u implementaciji datih preporuka.

Preporuka za Vladu

Vlada treba da uspostavi efikasan proces praćenja sprovođenja preporuka. Sa BO razgovarati o svim efikasnim merama koje mogu poboljšati proces, posebno o jačanju mera koje jačaju odgovornost i sprečavaju kašnjenja u sprovođenju preporuka.

Dodatak I: Napredak u primeni preporuka datih u GRI 2020

Odgovorna institucija	Preporuke date u GRI za 2020	Napredak u implementaciji preporuka Opišite koje su mere Preduzete za implementaciju preporuka		
		Implementirano	Delimično implementirano	Ne implementirana
	Da se pojačaju nadzorne kontrole nad vladom, pre usvajanja godišnjeg Zakona o budžetskim izdvajanjima za narednu godinu, kako bi se osiguralo da su svi rashodi planirani u odgovarajućim ekonomskim kategorijama u skladu sa zahtevima finansijskog izveštavanja.			Prema pojedinačnim revizorskim izveštajima, slučajevi su smanjeni, međutim, i dalje postoje slučajevi pogrešne klasifikacije troškova kao rezultat neadekvatnog planiranja troškova.
MFRT / Trezor Kosova	Obezbediti da su zahtevi za tačno i istinito izveštavanje ispunjeni u izjavama o obelodanjivanju;			U odnosu na prethodnu godinu, došlo je do poboljšanja u izveštavanju o finansijskim informacijama, međutim i ove godine postoji nesklad između vrednosti prikazanih u izveštajima o obelodanjivanju i revidiranim pojedinačnim izveštajima budžetskih organizacija.

<p>MFRT / Trezor Kosova</p>	<p>Nastaviti jačanje budžetskih kontrola, kako bi se sprečile pogrešne klasifikacije budžeta;</p>			<p>U odnosu na prošlu godinu, vrednost loših klasifikacija je manja, međutim, opet su se desile loše klasifikacije po organizacijama. Vredi napomenuti da je početkom 2021. godine kao nivo kontrole dodato odobrenje od strane finansijskog direktora obaveza sa i bez nabavke, kao i prihvatanje robe – radnja koja je u određenoj meri uticala na nemogućnost loše budžetske klasifikacije.</p>
<p>MFRT / Trezor Kosova</p>	<p>Trezor treba da traži od opština da pošalju plan novčanih tokova za lična primanja koja se prenose, kako bi bilo uravnoteženo finansiranje budžeta, uz poštovanje prava koje opštine imaju da raspoređuju ova sredstva na vreme i određene projekte.</p>	<p>Sve budžetske organizacije su u 2021. godini poslale Trezoru Plan tokova gotovine za zadržanu dobit, a na osnovu ovog plana su dozvoljena izdvajanja i podraspodela u ISUFK.</p>		
<p>Dozvoljena granica budžetskog deficita</p>				
<p>Skupština Kosova</p>	<p>Obezbediti da vlada poštuje limit budžetskog deficita prilikom pripreme zakona o budžetu.</p>	<p>Ova preporuka je sprovedena, pošto je ispoštovan limit budžetskog deficita za 2021.</p>		

Informaciona bezbednost u ISUFK-u				
<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Uskladiti IT pozicije i Uredbu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u odnosu na njihove privilegije i pristup informatičkim sistemima i procedurama revidiranjem ove Uredbe i organizacije IT odeljenja u Trezoru. Takođe, obezbediti administraciju baza podataka samo preko administratora koji imaju dužnost i odgovornost da administriraju bazu podataka kroz ugovornu obavezu;</p>			<p>Trezor je doneo dve odluke i formirao dve radne grupe koje će u određenim rokovima izraditi dva dokumenta. Prva radna grupa je završila rad u predviđenom roku i 30.09.2021. godine izradila dokument sa predlogom nove organizacione strukture trezora. Druga radna grupa je u procesu izrade pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, ali još nisu finalizovali i završili usvajanje ovog dokumenta.</p> <p>Preduzete su i radnje za rešavanje ostatka preporuke. Trezor je poslao zahtev EO sa kojim ima ugovor o održavanju ISUFK-a i zatražena je promena ugovora za administraciju baze podataka. Ovom izmenom u ovoj tački ugovora bilo bi moguće upravljati bazom podataka ISUFK kroz ugovornu obavezu. Međutim, do trenutka kada je ova revizija izvršena, EO nije odgovorio na ovaj zahtev.</p>

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Da u organizacionoj strukturi MFRT i trezora predvidi i definiše službenika za informacionu sigurnost pregledom i odobravanjem internih propisa, IT i politike informacione sigurnosti, kako bi se definisale njihove privilegije i pristupi, odnosno odgovornosti pozicije koja pripada njega. Kroz IT politiku i procedure da predvide izvođenje testa penetracije za zaštitu od upada za sisteme koji se nalaze na MFTP mreži na redovnoj osnovi</p>			<p>Trezor je formirao komisiju, koja je izradila strukturu u kojoj je odredila službenika za informacionu sigurnost. Takođe, formirala je komisiju za izradu pravilnika za unutrašnju organizaciju, koja će izraditi pravilnik do 30.06.2022. godine, pozivajući se na izveštaj radne grupe za izradu strukture od 30.09.2021. Takođe, Ministarstvo finansija, rada i transfera izradilo je nacrt predloga nove strukture kojom se formira IT agencija za MFRT koja će pružati IT usluge za MFRT zajedno sa svim njenim agencijama. U ovoj strukturi predviđeno je odeljenje i službenik za bezbednost informacija za MFRT i njegove agencije. Međutim, zbog neorganizovanosti strukture informacione sigurnosti i, kao rezultat, nedostatka budžeta za informacionu sigurnost, još uvek nisu uspeli definirati politiku i proceduru koja predviđa implementaciju testa penetracije za zaštitu od upada. za instalirane sisteme na MFRT mreži na redovnoj osnovi.</p>
--	--	--	--	---

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE ZA 2021. GODINU

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Da osim mrežnih konfiguracija, realizuje i mrežnu dokumentaciju kako bih obezbedio kontinuitet sistema (odeljenje za IT na MFRT);</p>	<p>Odeljenje za informatiku MFRT-a za implementaciju preporuke Državne revizorske institucije izvršilo je dokumentaciju mreže, uključujući i konfiguracije uređaja za međusobno povezivanje interne i eksterne mreže.</p>		
<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Kontinuirano organizovati obuke i kampanje za svoje zaposlene o važnosti i svesti o informacionoj sigurnosti. Takođe implementirati politiku složenosti lozinki za korisničke naloge (MFTP-a i trezora) u Active Directory-u (IT odeljenje MFTP-a);</p>	<p>„Preduzeli su mere tako što su sproveli kampanje podizanja svesti za svoje zaposlene. Napravili su uputstva za korisnike i distribuirali ih putem e-pošte i informacionih sistema. Trezor Kosova je takođe stavio poseban deo u materijal za obuku ISUFK-a za svesnost korisnika ISUFK-a o sigurnosti informacija.</p>		

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>„Obezbediti da se administrativni pristup informacionim sistemima vrši preko naloga koji identifikuju korisnika i sve promene koje on unese. Čuvati lozinku administratora u bezbednom okruženju i</p>		<p>Trezor je izradio proceduru za upravljanje lozinkama i počeo da je sprovodi. Iz fizičke provere načina na koji se lozinke čuvaju u bezbednim okruženjima, zaključujemo da je ovaj deo preporuke u potpunosti primenjen.</p> <p>Takođe, za administrativni pristup, kreirani su prilagođeni nalozi za ISUFK bazu podataka, a IT odeljenje u MFRT-u sada koristi prilagođene naloge za pristup interfejsima mrežne opreme. Shodno tome, i ovaj deo preporuke je sproveden.</p> <p>Trezor je obezbedio aplikaciju za kontinuirano praćenje revizorskih tragova i ona je u fazi testiranja. Testiranje je bilo uspešno sa serverima koje koriste. Međutim, testiranje baze podataka još nije završeno, jer još nisu uspeli da implementiraju ovaj sistem za praćenje aktivnosti naloga sa administrativnim pristupom bazi podataka SIMFK. Međutim, ovlašćena lica koja imaju pun pristup bazi imaju rezervisanu IP adresu i ostavljaju tragove svojih aktivnosti. Isto tako, službenici koji su bili odlučni da prate ove aktivnosti bili su isti oni koji su bili administrator sistema. Stoga, u delu preporuke za stvaranje neophodnih mehanizama za kontinuirano praćenje revizorskih tragova, zaključujemo da je ova preporuka delimično realizovana.</p> <p>Trezor još nije odredio odgovarajućeg službenika za praćenje aktivnosti korisnika jer je menjao pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, a obaveze za ovaj deo još nisu bile određene.</p>	
--	---	--	--	--

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Stvoriti potrebne mehanizme za implementaciju procedure za upravljanje korisničkim pristupom ISUFK. Obezbediti da korisnici imaju samo jedan ISUFK nalog, dupli nalozi moraju se zatvoriti. Takođe, obezbediti da sistem onemogućava korisnike koji ne koriste ISUFK; Kontinuirano sprovođiti proceduru pristupa korisnika mreži za daljinski rad (trezor);</p>	<p>Trezor je standardizovao sve korisničke naloge u ISUFK i kao rezultat toga eliminisao korisnike sa po dva naloga. Ima onesposobljene korisnike koji ne koriste ISUFK. Takođe, preduzeo je neophodne korake da se kontinuirano sprovođi procedura upravljanja pristupima korisnika ISUFK, uključujući i proceduru pristupa korisnika mreži za daljinski rad.</p>		
<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>U ISUFK proveriti ispravnost polja ličnog identifikacionog broja, jedinstvenog matičnog broja i bankovnog računa, kao i poveziti sistem sa informacionim sistemima ACR, KARP i CBK (trezor)</p>			<p>Tokom testiranja uočili smo da je u ova polja moguće uneti broj sa više ili manje znakova/brojeva od definisanog, lični broj (10 karaktera), JIB (9 znakova), bankovni račun (16 znakova), a takođe sistem je prihvatio bankovni račun koji nije pripadao dotičnoj banci. Isto tako, u njegovim interfejsima, polja posvećena određenim informacijama koriste se za druge informacije koje ne odgovaraju tom polju.</p>

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Revidirati proceduru registracije dobavljača u ISUFK za slučaj kada se registrovanom dobavljaču mora dodati novi bankovni račun, kao i u ISUFK aplikaciji dobavljač treba biti registrovan samo jednom i svaki novi bankovni račun dobavljača treba dodati njegovoj postojećoj šifri (Trezor);</p>	<p>Trezor je pregledao i odobrio proceduru za registraciju dobavljača u ISUFK. Od početka 2022. godine ova procedura je implementirana u ISUFK, pri čemu je dobavljač registrovan u sistemu samo jednom. U slučajevima kada dobavljač ima više od jednog bankovnog računa, može se koristiti polje u sistemu koje omogućava dodavanje bankovnog računa za istu šifru dobavljača. Prilikom registracije vaučera potrošnje u ISUFK, prikazuje se lista bankovnih računa korisnika ako postoji više od jednog registrovanog bankovnog računa.</p>		
--	---	--	--	--

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Stvoriti mogućnost u ISUFK-u da se troškovi poboljšanja nefinansijske kapitalne imovine evidentiraju u relevantnim registrima kao povećanje vrednosti imovine (Trezor)</p>			<p>U ISUFK-u nije moguće sprovesti Uredbu 02/2013 o upravljanju nefinansijskom imovinom, tako da se izdatak za poboljšanje kapitalne imovine evidentira u relevantnim registrima kao povećanje vrednosti kapitalne imovine. Kao posledica toga, budžetske organizacije registruju u ISUFK izdatke izvršene za poboljšanje kapitalne imovine u cilju njene promene ili modernizacije, čime se značajno produžava period korišćenja stavke ili poboljšava njena funkcionalnost, kao nove imovine.</p> <p>Trezor je u ISUFK test sistemu implementirao mogućnost povećanja vrednosti imovine. trenutno su u fazi testiranja sistema za realizaciju troškova poboljšanja kako bi se omogućila registracija kao povećanje vrednosti imovine u odgovarajućim imovinskim registrima. Međutim, Trezor još uvek nije definisao metodologiju sa računovodstvenog stanovišta, kako povećati vrednost imovine, a stope amortizacije za ovu imovinu nisu utvrđene.</p>
--	---	--	--	---

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Registrovati u ISUFK sve šifre objavljenih klasa imovine, omogućiti budžetskim organizacijama da pravilno klasifikuju imovinu prilikom registracije prema računovodstvenom planu (trezor)</p>			<p>Trezor još uvek nije registrovao sve šifre klase imovine u sistemu prema listi objavljenoj na web stranici. Kao rezultat toga, BO tokom registracije nefinansijske imovine u ISUFK, u slučajevima kada odgovarajuća šifra klase imovine nije na listi, primorani su da tu imovinu klasifikuju u šifru sa najprikladnijim imenom ili u imovinu klasa "Ostali kapital". Trezor je identifikovao klase sredstava iz računovodstvenog plana koje nedostaju u ISUFK-u, ali stopa amortizacije za ove klase još nije određena.</p>
<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Implementirati u ISUFK kontrolnu funkciju za identifikaciju i odbijanje transakcija sa identičnim podacima (trezor)</p>	<p>Trezor je implementirao funkciju kojom odbija registracija kupona rashoda sa istim podacima više puta. I u slučaju kreiranja vaučera o troškovima koji se kreira ručno za evidentiranje troškova i automatski putem funkcije masovnog uvoza plaćanja, sistem vrši verifikaciju da identifikuje i odbaci podatke o troškovima iz organizacije.</p>		

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE ZA 2021. GODINU

<p>Ministarstvo finansija, rada i transfera</p>	<p>Sagledati mogućnosti koje nudi ISUFK i iskoristiti njegove prednosti u cilju daljeg povećanja efikasnosti rada korisnika (trezor)</p>	<p>Uprava za trezor je sprovela aktivnosti na regulisanju mnogih oblasti u sistemu koje utiču na povećanje efikasnosti rada. Mogućnosti koje sistem nudi i koje su prilagođene potrebama i koje su ograničile mogućnost grešaka, od problema identifikovanih u sistemu i koji su bili preporučeni za to.</p>		
				<p>Trezor je počeo sa promenom nekih izveštaja i preimenovanjem nekih polja u aplikaciji. Međutim, tokom testiranja ovih izveštaja uočili smo da još uvek postoje nedostaci u nekim informacijama koje bi upotpunile tražene informacije. Takođe, nisu izvršene procene potreba koje korisnici imaju u vezi</p>

	<p>Napraviti procenu potreba korisnika za izveštajima i obezbediti da ponudi različite izveštaje prema njihovim potrebama. Utvrđeni nedostaci u izveštajima/modulima ispraviti (Trezor).</p>			<p>sa ovim izveštajima, pa čak ni poboljšanja postojećih izveštaja. U izveštajima o proceni vrednosti imovine nedostaje datum početka amortizacije imovine. Takođe, izveštaji ne sadrže broj ugovora postupka nabavke, iako u slučajevima kada je broj ugovora evidentiran u obavezama/narudžbenici, ovaj broj nije prikazan u izveštajima. Takođe, prebacivanje u Excel format nije deli kolone na stubove, što utiče na dodatni rad za svaki izveštaj koji se koristi za dalje proračune. Ako je albanski/srpski jezik izabran za upotrebu u ISUFK, postoje slučajevi da kolone izveštaja kao i polja u modulima aplikacije nisu svi na albanskom/srpskom jeziku, ali postoje kolone i polja koja i dalje ostaju označeno na engleskom. Aplikaciji nedostaje korisnički izveštaj, odakle bi se lako mogao pratiti njihov status. Takođe, nedostaje mogućnost generisanja izveštaja kroz sistem/aplikaciju gde se mogu videti svi dobavljači registrovani u ovoj aplikaciji.</p>
--	--	--	--	---

Analiza državnog budžeta				
Vlada	Obezbediti da su stvoreni svi uslovi da osoblje zaposleno na osnovu Briselskog sporazuma normalno prisustvuje procesu rada. Zaposleni koji ne obavljaju nikakve poslove u interesu poslodavca ne treba da dobijaju naknadu;			Nisu preduzete nikakve konkretne radnje za implementaciju ove preporuke. Ista situacija se nastavila i tokom 2021.
Vlada	Ispitati periodične izveštaje MFPT o javnom dugu i analizirati identifikovana kašnjenja. Takođe, periodično analizirati uslove i kriterijume za izbor projekata za finansiranje, budžetiranje i praćenje korišćenja sredstava zaduživanja, kao i ispitati eventualna kašnjenja u povlačenju ovih sredstava.			Vlada je razmotrila izveštaje o javnom dugu, odobrene odlukom br. 09/14, od 28.05.2021.godine i odlukom br. 17/47, od 10.12.2021.godine, međutim, ova preporuka se smatra nerealizovanom zbog činjenice da ponovo nije bilo efikasnog praćenja korišćenja sredstava zaduživanja.
MFRT/ Odeljenje budžeta i trezor Kosova	MFRT, prilikom pripreme početnog budžeta, da pojasni sve budžetske stavke tako da prenos podataka iz tabele 1 u finansijski izveštaj bude jasan, dosledan i pravičan;	Ovo pitanje je regulisano za 2021. godinu. U tabelama Zakona o budžetu br.07/L-041 o izdvajanjima Budžeta za BRK za 2021. godinu, nismo utvrdili nikakve nedoslednosti između budžetskih tabela u prikazu planiranih prihoda za porez na imovinu i neporeskih prihoda za poreze i druge naknade na lokalnom nivou.		

<p>MFRT / Odeljenje budžeta i trezora Kosova</p>	<p>MFRT obezbediti da planiranje kapitalnih projekata bude predmet analize kapaciteta organizacije da upravlja projektima u skladu sa početnim planovima. Kontrole u planiranju projekata i implementaciji budžeta treba ojačati u svrhu realizacije projekata na vreme i postizanje ciljeva. Usklađivanje novčanog toka sa planiranjem projekta je neophodno za rešavanje niskog nivoa finansijske realizacije kapitalnih projekata;</p>			<p>Nisu preduzete nikakve konkretne radnje za implementaciju ove preporuke. Realizacija kapitalnih projekata ponovo je na niskom nivou sa nešto boljim učinkom u odnosu na prošlu godinu zbog poboljšane situacije sa pandemijom.</p>
<p>MFRT/ Trezor Kosova</p>	<p>MFRT u koordinaciji sa ministrima da uspostavi nadzorne mehanizme za osiguranje realizaciju projekata i izveštavanje u MFRT u skladu sa zakonskim zahtevima u pogledu napretka realizacije projekata uz finansiranje iz zaduživanja.</p>		<p>Ponovo, postoji kašnjenje u realizaciji projekata, ali je došlo do poboljšanja u izveštavanju o napretku realizacije projekata iz zaduživanja. Tokom 2021. godine, od svih projekata finansiranih zaduživanjem, samo dva nisu izvestile u skladu sa zakonskim zahtevima.</p>	
<p>Analiza napomena sa objašnjenjima</p>				
<p>Vlada</p>	<p>Vlada treba da redovno pregleda godišnje izveštaje MFRT-a o javnom dugu i da ih koristi u sveobuhvatnim raspravama prilikom procene potreba za zaduživanjem, rezultate i prepreke u procesu. Isto tako, mora ojačati upravljanje i kontrole u vezi sa efikasnom i efektivnom upotrebom ovih sredstava.</p>			<p>Vlada je razmotrila izveštaje o javnom dugu, odobrene odlukom br. 09/14, od 28.05.2021.godine i odlukom br. 17/47, od 10.12.2021. godine, međutim, ova preporuka se smatra nerealizovanom zbog činjenice da ponovo nije bilo efikasnog praćenja korišćenja sredstava zaduživanja.</p>

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE ZA 2021. GODINU

<p>MFRT/Odsek za međunarodnu finansijsku saradnju/ Odeljenje za budžet/Trezor Kosova & KP</p>	<p>MFRT u saradnji sa Vladom i subjektima koji koriste sredstva mora obezbediti pre početka ugovaranja ugovora o zaduživanju pojedinih projekata, da su ispunjeni svi uslovi koji obezbeđuju njihovu punu i efikasnu realizaciju.</p>			<p>Efikasna realizacija projekata nije bila moguća zbog neispunjavanja svih uslova koji obezbeđuju realizaciju projekta, kao što je rešavanje problema eksproprijacije.</p>
<p>MFRT/Trezor Kosova</p>	<p>Na osnovu tromesečnih izveštaja Trezora, MFRT u saradnji sa resornim ministarstvima moraju rešavati sve identifikovane izazove u realizaciji projekata koji se finansiraju zaduživanjem. U bilo koje vreme i u svim slučajevima kada se to smatra potrebnim, MFRT mora obezbediti vladi odgovarajuće mere za prevazilaženje ovih izazova.</p>		<p>Trezor je pripremio šestomesečne izveštaje sa: izazovima za najproblematičnije projekte, sažetkom izazova koji prate sve projekte i preporukama za njihovo rešavanje. MFRT je izveštaje dostavilo vladi na informaciju i razmatranje. Međutim, realizacija projekata iz zaduženja i dalje je izazovna i nezadovoljavajuća.</p>	
<p>MFRT / Odeljenje budžeta, Trezor Kosova</p>	<p>MFRT da ponudi jasne instrukcije budžetskim organizacijama za uključivanje planova kapitalne investicije koje će se finansirati zaduživanjem. Projekti moraju biti odobreni samo ako su završili sve pripreme i daju dovoljnu i dokumentovanu sigurnost da će realizacija ovih projekata biti obavljena u pravom vremenu i na pravi način.</p>			<p>Nisu preduzete potrebne radnje za implementaciju ove preporuke, pa se ista situacija ponovila i 2021. godine.</p>

Imovina				
Vlada	<p>Vlada mora igrati aktivnu ulogu u rešavanju svih pitanja vezanih za upravljanje imovinom izgradnjom mehanizama odgovornosti kako bi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sve budžetske organizacije ispunjavali svoje zakonske obaveze, pravilnom registracijom i prijavljivanjem sve nefinansijske imovine u njihovom posedu; 			<p>Nisu preduzete nikakve konkretne radnje za adresiranje ove preporuke. Iz pojedinačnih revizija utvrđeno je da neke budžetske organizacije nisu uključile deo imovine u svoje evidencije, te je kao rezultat toga neto vrednost prikazana u GFI-BRK bila precenjena za kapitalna sredstva, dok je za nekapitalna sredstva potcenjen.</p>
Vlada	<p>Vlada mora igrati aktivnu ulogu u rešavanju svih pitanja vezanih za upravljanje imovinom izgradnjom mehanizama odgovornosti kako bi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analizirao uzroke potpune nefunkcionalnosti sistema e-imovine, kao godinama nasleđenog problema, i preduzeti mere za njegovu funkcionalizaciju. 			<p>Ova preporuka ostaje nesprovedena za 2021. godinu, kao rezultat nepostojanja ugovora o održavanju i unapređenju e-imovine. Vredi napomenuti da je u julu ove godine Ministarstvo unutrašnjih poslova potpisalo ugovor o održavanju ove aplikacije.</p>
MFRT / Trezor Kosova	<p>MFRT kroz obuke na kraju godine u vezi sa izradom GFI-a, ojačati zahtev da sve budžetske organizacije na vreme uspostave komisije za popis i procenu imovine i da se rezultati inventara odražavaju u GFI fiskalne godine;</p>			<p>Nisu preduzete nikakve konkretne radnje za adresiranje ove preporuke, pošto su pojedinačne revizije pokazale da u 21 budžetskoj organizaciji nije izvršena harmonizacija podataka između godišnjeg izveštaja o inventaru i opšteg registra imovine; u 13 BO nije izvršen godišnji popis ili je izvršen delimičan popis.</p>

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE ZA 2021. GODINU

<p>MFRT / Trezor Kosova</p>	<p>MFRT u slučaju prihvatanja GFI-od budžetskih organizacija, uspostaviti formalne kontrole, posebno u vezi sa izveštavanjem nefinansijske imovine i zaliha sa nultim stanjem i u takvim slučajevima tražiti pojašnjenja, jer je bilo značajnih razlika u izveštajima u poslednje tri godine.</p>			<p>Na osnovu pojedinačnih revizija, na kraju 2021. godine devet opština nije prijavilo zalihe.</p>
<p>Potraživanja</p>				
<p>Skupština Kosova/Vlada/ MFRT</p>	<p>U koordinaciji sa budžetskim organizacijama koje stvaraju prihode, treba da detaljno analiziraju strukturu ovih računa, starost i verovatnoću naplate ovih nasleđenih dugova godinama. Shodno tome, stvoriti odgovarajuće mehanizme za naplatu ovih dugova, kao i voditi računa o potpunom i tačnom izveštavanju i konsolidaciji računa potraživanja kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.</p>			<p>Nisu preduzete neophodne radnje za sprovođenje ove preporuke, pa su se nedostaci u vezi sa naplatom dugova i netačnim prijavljivanjem potraživanja ponavljali tokom 2021. godine.</p>
<p>Neizmirene i potencijalne obaveze</p>				
<p>MFRT</p>	<p>U slučaju budžetskih izdvajanja, izdvajanje sredstava za plaćanje neizmirenih obaveza treba imati prioritet kako bi se izbegli dodatni troškovi kamata i drugi administrativni troškovi. Osim toga, poseban značaj treba dati njihovom izveštavanju i konsolidaciji radi njihovog potpunog i ispravnog predstavljanja stanja u GFI-ovima BRK-a.</p>		<p>Obaveze su značajno smanjene u odnosu na prethodnu godinu.</p>	

<p>MFRT</p>	<p>U koordinaciji sa budžetskim organizacijama i drugim relevantnim akterima, treba obezbediti tačnu procenu potencijalnih obaveza kako bi obelodanjivanja u GFI-ima bila tačna. Tamo gde beleške nisu prebačene u GFI ili gde postoje nedoslednosti u beleškama, identificirati razloge za ove greške i ispraviti ih za narednu godinu.</p>			<p>Potrebne radnje za implementaciju ove preporuke nisu preduzete, pa su se ista pitanja ponavljala tokom 2021. godine.</p>
<p>Isplate u skladu sa članom 39.2 ZUORJF</p>				
<p>MFRT</p>	<p>Prilikom pripreme godišnjeg finansijskog izveštaja BRK, obezbediti tačnost prikazane vrednosti plaćanja prema članu 39.2, na osnovu poslednjih ispravljenih unosa u ISUFK i kroz poređenje/ usaglašavanje sa pojedinačnim GFI-ima BO-a koji su imali takve troškove.</p>	<p>Implementirano, vrednosti plaćanja prema članu 39.2, prikazane su ispravno.</p>		
<p>Vlada</p>	<p>Ispitati eventualne obaveze i odgovornosti BO koje proizilaze iz važećih kolektivnih ugovora i preduzeti odgovarajuće radnje. U zavisnosti od ovih obaveza i budžetskih mogućnosti, obezbediti da budžetske organizacije naprave adekvatno planiranje budžeta, kako bi se izbegli nepotrebni troškovi iz eventualnih sudskih procesa kao posledica neispunjavanja eventualnih obaveza koje proizilaze iz ovih sporazuma.</p>			<p>Potrebne radnje za implementaciju ove preporuke nisu preduzete, pa su se ista pitanja ponavljala tokom 2021. godine.</p>

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE ZA 2021. GODINU

MFRT	Prilikom pripreme GFI-a BRK-a, obezbediti tačnost prikazane vrednosti ovih plaćanja, na osnovu najnovijih ispravljenih napomena ISUFK-a i kroz poređenje/ usaglašavanje sa pojedinačnim GFI-ima BO-a koji su imali takve troškove.	Analizirajući beleške za 2021. godinu, nismo uočili nikakve razlike.		
Implementacija preporuka				
Skupština Kosova	Obezbediti da je KNJF pregledao akcioni plan za implementaciju preporuka koje je pripremila vlada. Ovi planovi moraju precizno definisati radnje, rokove i osobe odgovorne za implementaciju preporuka i njihovo praćenje. Takođe, obezbediti da je KNJF najmanje dva puta godišnje pregledao napredak koji je postignut u implementaciji datih preporuka.		Prilikom razmatranja Godišnjeg revizorskog izveštaja, za 2020. godinu, predstavnici Vlade su na sednici Komisije za nadzor javnih finansija predstavili i Akcioni plan za adresiranje preporuka, koji je odobrila Vlada Republike Kosovo, 13. oktobra 2021. godine. Komisija za nadzor javnih finansija je Planom rada za 2022. godinu predvidela nadzor nad sprovođenjem preporuka.	
Vlada	Vlada treba da uspostavi efikasan proces praćenja implementacije preporuka. Sa BO razgovarati o svim efikasnim merama koje mogu unaprediti proces, posebno o jačanju mera koje jačaju odgovornost i sprečavaju kašnjenja u implementaciji preporuka			MFRT je uputio zahtev BO u vezi sa merama koje su preduzete za implementaciju preporuka, međutim, nisu preduzete nikakve konkretne radnje za praćenje implementacije preporuka.

Sistem unutrašnje revizije				
Vlada	Rukovodstva BO-a koja su dužna da uspostave JUR prema Uredbi QRK-br.01/2019 treba da uspostave ovu jedinicu što je pre moguće, preko koje će se obezbediti efikasan i efektivan rad sistema unutrašnje kontrole. Takođe, BO koje nisu obavezne da imaju JUR, vrše funkciju unutrašnje revizije na druge načine predviđene ovom Uredbom;		Iz pojedinačnih revizija uočeno je da su slučajevi ponovljeni ali na nižem nivou, pre godinu dana bilo je tri, a ove godine dva slučaja.	
Vlada	Sve BO uspostavljaju komitete za reviziju da podrže postizanje ciljeva JUR-a. Ovi komiteti treba da pripreme godišnji izveštaj prema zahtevima AU, da povećaju efektivnost i doprinesu povećanju odgovornosti u BO i jačanju uloge UR.		Ova preporuka je delimično realizovana jer je prošle godine bilo šest slučajeva, dok su ove godine identifikovana četiri slučaja.	
Nabavka				
Budžetske organizacije	Da obezbede da svaki ugovor ima dovoljno sredstava, odobrenih u zakonu o budžetu, za pokrivanje troškova projekta kako bi se realizovao prema planiranju;			Potrebne radnje za implementaciju ove preporuke nisu preduzete, jer su u pojedinačnim izveštajima identifikovani slučajevi stupanja u ugovorne obaveze bez obezbeđenja dovoljnog budžeta za realizaciju ugovora.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE ZA 2021. GODINU

Budžetske organizacije	Da koriste procedure nabavke koje obezbeđuju da ne ograničavaju konkurenciju i pružaju vrednost za novac.			Nisu preduzete neophodne radnje za implementaciju ove preporuke, jer su u pojedinačnim izveštajima identifikovani slučajevi primene neodgovarajućih procedura nabavke (procedura kotacije cena/procedura minimalne vrednosti/pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru).
Budžetske organizacije	Da obezbede da aktivnosti nabavke za ugovore o radu ne budu pokrenute bez glavnog projekta.			Potrebne radnje za implementaciju ove preporuke nisu preduzete, jer su u pojedinačnim izveštajima identifikovani slučajevi pokretanja postupaka nabavke bez glavnog projekta.
Primenjivost zakona i pravni izazovi				
Vlada/ MFRT	Inicirati promenu zakonskog okvira u pogledu finansijskog izveštavanja i revizije JP kako bi se obezbedila harmonizacija zakona koji regulišu ovu oblast.			Nisu preduzete neophodne radnje za implementaciju ove preporuke, s obzirom da još uvek postoji nesklad između zakona u pogledu datuma finansijskog izveštavanja JP-a.

<p>Vlada/ MFRT</p>	<p>Prilikom donošenja rešenja o eksproprijaciji imovine analizirati i izvršiti procenu finansijskih efekata/troškova za dotične projekte. Takođe, planirati finansijska sredstva i izvršiti isplate na vreme tako da BO ne stvaraju dodatne troškove za eksproprijaciju imovine.</p>			<p>Ova preporuka više nije primenjiva.</p>
<p>Vlada/ MFTP opštine Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potok</p>	<p>Da obezbede sprovođenje zakona za naplatu prihoda, kao i da obezbede izradu i usvajanje internih propisa za poreze i povezane naknade. Naplata ovih prihoda omogućila bi realizaciju više projekata, čime bi se poboljšalo dobrobit građana.</p>			<p>Nisu preduzete neophodne radnje za sprovođenje ove preporuke, pa su ista pitanja ponovljena tokom 2021. godine. Opština Zubin Potok nije donela propise i propise za naplatu prihoda, poreza i naknada.</p>
<p>Pitanja u vezi s potrošnjom za upravljanje pandemijom COVID-19</p>				
<p>MFRT</p>	<p>Ministar finansija i generalni direktor trezora moraju obezbediti da će budžetske organizacije prilikom pripreme GFI-a poštovati sve zakonske zahteve u vezi s obelodanjivanjem, uključujući troškove za upravljanje pandemijom Covid-19.</p>		<p>Budžetske organizacije (BO) su objavile troškove za upravljanje pandemijom, sa izuzetkom KP-a i MPŠRR u vrednosti, koji nisu obelodanili troškove Covid-19 u godišnjim finansijskim izveštajima.</p>	

Revizije učinka				
<p>Skupština Kosova</p>	<p>Preko Komisije za nadzor javnih finansija, Komisije za budžet i finansije i drugih skupštinskih komisija za relevantne oblasti, pregledati izveštaje o reviziji učinka i preduzeti potrebne radnje da se rukovodioci javnih institucija pozivaju na odgovornost za sprovođenje preporuka.</p>		<p>Skupština Republike Kosovo je, preko relevantnih komisija, preduzela radnje u vezi sa izveštajima revizije učinka i informacionih tehnologija, zahtevajući odgovornost i držanje odgovornih rukovodilaca revidiranih organizacija. Shodno tome, u periodu april-jun 2021. godine Komisija za nadzor javnih finansija obradila je sedam 7 izveštaja o reviziji učinka i informacionih tehnologija (5 izveštaja o radu, 1 izveštaj o IT reviziji i 1 izveštaj o reviziji nabavki), a 4 izveštaja još nisu razmotrena (dve revizije nabavke, jedna IT revizija i jedan izveštaj o implementaciji preporuka). Za svaki izveštaj tokom tretmana KNJF je pozivao rukovodioce organizacija, a u nekim slučajevima su učestvovala i skupštinske komisije relevantnih oblasti.</p>	
<p>Vlada, skupštine opština i organi upravljanja subjekata revizije</p>	<p>Obezbediti da su pripremljeni akcioni planovi za implementaciju preporuka koje proizilaze iz revizije učinka i stvoreni mehanizmi za kontinuirano praćenje realizacije ovih planova, dodeljivanje i držanje odgovornih relevantnih funkcija u organizaciji i obezbeđivanje redovnog izveštavanja.</p>		<p>Prema KP-u i MFRT-u, ovaj proces će biti završen u periodu jun-jul 2022. Analizom planova upućenih NKR, utvrdili smo da od 38 organizacija nadležnih za izradu i dostavljanje akcionog plana, 12 organizacija ih je izradilo i dostavilo, dok 26 drugih nije pripremlilo akcione planove za implementaciju datih preporuka. u revizijama performansi i informacionih tehnologija u periodu septembar 2020 - jul 2021.</p>	

Javna preduzeća				
Upravni odbori i akcionari preduzeća	Upravni odbori dotičnih JP-a moraju analizirati uzroke koji su uticali na izmenu mišljenja i preduzeti sve potrebne radnje da se ti uzroci isprave i spreče. Obezbediti da su uspostavljeni efikasni procesi i kontrole koje potvrđuju da izrada GFI-a rešava nedostatke identifikovane u prethodnoj godini.			Na osnovu pojedinačnih revizorskih izveštaja JP-a, stanje mišljenja je približno isto u odnosu na prethodnu godinu.
Upravni odbori i akcionari preduzeća	Akcionari da drže odbore direktora dotičnih JP odgovornim i zahtevati odgovornost da priprema GFI bude fer i ispravna i da bi to rezultiralo neizmenjenim mišljenjima dotičnih preduzeća.			Na osnovu pojedinačnih revizorskih izveštaja JP-a, pripremu GFI-a za 2021. godinu pratili su nedostaci koji su uticali da stanje mišljenja bude približno isto u odnosu na prethodnu godinu.
Akcionari	Akcionari moraju da obezbede da upravni odbori revidiranih javnih preduzeća pripreme kvalitetne akcione planove i obezbede njihovu punu implementaciju kako bi se povećala stopa realizacije preporuka revizije. Akcionari bi takođe trebali osigurati da UO podnose izveštaje o napretku u implementaciji preporuka revizije najmanje dva puta godišnje.			Prema preliminarnoj analizi, stanje implementacije preporuka iz 2020. je slabije od onog iz 2019. godine.
Vlada, Ministarstvo privrede i opštine	Da obezbede da su Upravni odbori analizirali finansijske rezultate javnih preduzeća, izradili i obezbedili sprovođenje poslovnih planova u cilju poboljšanja finansijskog i poslovnog stanja ovih preduzeća.			Nisu preduzete potrebne radnje za implementaciju ove preporuke, pa prema finansijskim pokazateljima imamo istu situaciju kao i prethodne godine.

Dodatak II: Obrazloženje različitih vrsta mišljenja i zaključaka koje primenjuje NKR

(uzeto od MSVRI 200)

Oblik mišljenja

Nemodifikovano mišljenje

Formuliše se kada se ne otkriju pogrešne izjave ili neusaglašenosti; kada su otkrivene pogrešne izjave ili neusaglašenosti, bilo pojedinačne ili kumulativne, ali ne jednake ili veće od nivoa materijalnosti za finansijske izveštaje u celini; ili kada pogrešno prikazivanje(e) i/ili neusaglašenost otkrivena u okviru date klase transakcija nije jednaka ili premašuje najniži nivo materijalnosti utvrđen za ovu klasu transakcija. Takođe se formuliše ako ne postoji ograničenje obima ili kada ograničenje obima ne može da dovede do izbegavanja materijalno značajnih grešaka i/ili neusaglašenosti.

Ograničenje obima nastaje kada revizor nije u mogućnosti da pribavi dovoljno revizijskih dokaza da zaključi da finansijski izveštaji u celini ne sadrže materijalno značajne greške

Revizor mora izdati **nemodifikovano mišljenje** ako zaključi da su finansijski izveštaji pripremljeni, u svim materijalnim aspektima, u skladu sa važećim finansijskim okvirom.

Izmena mišljenja u revizorskom izveštaju

Revizor mora modifikovati mišljenje u revizorskom izveštaju ako se utvrdi da, na osnovu dokaza dobijenih revizijom, finansijski izveštaji u celini ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze i/ili neusaglašenost, ili nisu u mogućnosti da pruže dovoljnu reviziju. dokaz za zaključak da finansijski izveštaji u celini ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze i/ili neusaglašenost.

Modifikovano mišljenje može biti:

- Kvalifikovano,
- Suprotan, ili
- Odricanje mišljenja

Kvalifikovano mišljenje

Formuliše se kada se otkriju pogrešne izjave i/ili nedoslednosti, bilo pojedinačne ili grupne, koje su jednake ili prevazilaze nivo materijalnosti za finansijske izveštaje u celini; ili kada je pogrešno prikazivanje i/ili neusaglašenost otkrivena u okviru određene klase transakcija jednaka ili premašuje najniži nivo materijalnosti utvrđen za ovu klasu transakcija. Takođe se formuliše ako postoji ograničenje obima, što možda neće dovesti do izbegavanja materijalno značajnih grešaka

Suprotno mišljenje

Formuliše se kada se otkriju pogrešne iskaze i/ili neusaglašenosti, bilo pojedinačna ili grupa, što znatno premašuje nivo materijalnosti za finansijske izveštaje u celini; ili kada pogrešne izjave i/ili neusaglašenosti otkrivene u okviru određene klase transakcija uveliko premašuju najniži nivo materijalnosti utvrđen za ovu klasu transakcija.

„Prožimajući“ je termin koji se koristi, u kontekstu pogrešnih objavljivanja i/ili neusaglašenosti, da opiše efekte pogrešnih prikazivanja i/ili neusaglašenosti na finansijske izveštaje; ili potencijalne efekte pogrešnih iskaza i/ili neusaglašenosti, ako ih ima, koji nisu obelodanjeni zbog nemogućnosti pribavljanja dovoljnih odgovarajućih revizijskih dokaza na finansijske izveštaje. Prožimajući efekti u finansijskim izveštajima su oni koji, po revizorovoj proceni:

- a) Nisu ograničeni na specifične elemente, račune ili stavke finansijskih izveštaja;
- b) Ali ako su kao takvi ograničeni, predstavljaju ili mogu predstavljati značajan deo finansijskih izveštaja; ili
- c) U pogledu obelodanjivanja, bitno je da korisnici razumeju finansijske izveštaje.

Odricanje mišljenja

Formuliše se kada ograničenje obima, tj. kada je nemogućnost obezbeđivanja dovoljnih i odgovarajućih revizijskih dokaza, je materijalne prirode i rasprostranjen.

Zaključci revizije

- **Neizmenjeni zaključak** - Predstavlja mišljenje revizora da su sledeći procesi i transakcije u potpunosti u skladu sa utvrđenim revizorskim kriterijumima;

- **Kvalifikovani zaključak** - Predstavlja mišljenje revizora da su sledeći procesi i transakcije u potpunosti u skladu sa utvrđenim revizorskim kriterijumima, osim za bilo koje specifično pitanje opisano u osnovi za zaključak o usklađenosti;
- **Suprotan zaključak** - Izlaže mišljenje revizora da procesi praćenja i transakcije nisu u skladu sa utvrđenim revizorskim kriterijumima; i
- **Odricanje zaključka** - Predstavlja situaciju kada revizor, zbog nemogućnosti pribavljanja odgovarajućih dokaza i bez rasprostranjene usklađenosti u mnogim oblastima, nije u mogućnosti da izvuče zaključak o usklađenosti.

Paragrafi sa naglaskom na pitanja i paragrafi o drugim pitanjima u revizorskom izveštaju

Ako revizor smatra da je potrebno da skrene pažnju korisnika na pitanje predstavljeno ili obelodanjeno u finansijskim izveštajima koje je i važno i suštinsko za njihovo razumevanje finansijskih izveštaja, ali postoji dovoljan i odgovarajući dokaz da to pitanje ne sadrži materijalno značajan pogrešne izjave u finansijskim izveštajima, revizor treba da uključi paragraf o naglasku u svom izveštaju. Paragraf Isticanje pitanja treba da se odnosi samo na informacije predstavljene ili obelodanjene u finansijskim izveštajima.

Paragrafi isticanja pitanja treba:

- da budu uključeni odmah nakon mišljenja;
- imaju naslov 'Naglasak pitanja' ili bilo koji drugi odgovarajući naslov;
- sadrže jasnu referencu na pitanje koje je istaknuto i naznačiti u kom delu finansijskih izveštaja se mogu naći relevantna obelodanjivanja koja u potpunosti opisuju problem; I
- da ukaže da revizorsko mišljenje nije modifikovano u smislu naglašenog pitanja.

Ako revizor smatra da je potrebno da saopšti nešto drugo osim onih koje su predstavljene ili obelodanjene u finansijskim izveštajima, koje je, po revizorovoj proceni, važno za korisnike kako bi razumeli reviziju, revizorove odgovornosti ili revizorski izveštaj, i da to nije zabranjeno zakonom ili propisom, sastaviti stav pod naslovom „Ostala pitanja“, ili nekim drugim odgovarajućim naslovom. Ovaj paragraf treba da se pojavi odmah nakon mišljenja i nakon svakog paragrafa Naglasak pitanja.

Dodatak III: Pismo potvrde

REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIC OF KOSOVO ZYRË KOMBËTARE E AUDITIMIT NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE / NATIONAL AUDIT OFFICE			
19.08.2022			
Niveli Org. Org. Unit	Shif. Identif. Ident. Code	Nr. Prot. Prot. No.	Nr.faqeve No. Pages
03	47	1634	1



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIC OF KOSOVO Qeveria e Kosovës / Vlada Kosova / Government of Kosovo Ministria e Financave / Министарство за Финансија Ministry of Finance Arkiva - Arkiva - Archive	
Nr. Prot. Prot. No.	1244-2/2022
Nr.faqeve No. Pages	9
Datum Date	
19.08.2022	
PRISHTINË/A	

Republika e Kosovës
 Republika Kosova – Republic of Kosovo
 Qeveria – Vlada – Government
 Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve –
 Ministarstvo za Finansije, Rada i Transfera – Ministry of Finance, Labour and Transfers

LETËR E KONFIRMIMIT PËR ZYRËN KOMBËTARE TË AUDITIMIT

Të nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- Kam pranuar draft-raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit për auditimin e Raportit Vjetor Financiare të Buxhetit të Republikës së Kosovës, për vitin e përfunduar më 31.12.2021 (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- Nuk pajtohem me disa nga gjetjet dhe rekomandimet në përmbajtjen e Raportit. Gjetjet për disa pjesë janë jo-materiale kurse për disa të tjera janë probleme historike e të cilat nuk janë pasqyruar si të tilla. Detajet lidhur me këto mospajtime janë bërë të ditura përmes komenteve me shkrim të dërguara nga Ministria;
- Brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për zbatimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe institucionet përgjegjëse për zbatimin e tyre.



Hexharan Murati

Minister i Financave, Punës dhe Transfereve

Data: 19 gusht 2022, Prishtinë

Dodatak IV: Glavni finansijski izveštaji vlade

Pasqyra e pranimeve dhe pagesave në para të gatshme për Qeverinë e Përgjithshme

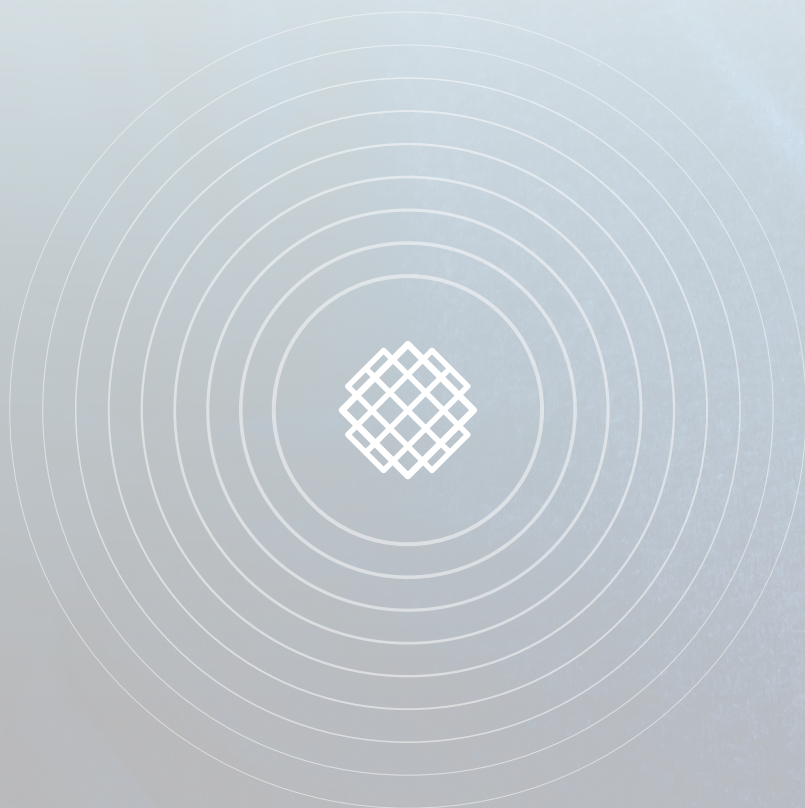
Për vitin që përfundon më 31 dhjetor 2021

	Shënim	2021	2020	2019
		Llogaria e Vetme e Thesarit '000 €	Llogaria e Vetme e Thesarit '000 €	Llogaria e Vetme e Thesarit '000 €
PRANIMET				
Tatimet Direkte				
Tatimi në të ardhura të korporatave	2	113,946	85,279	94,593
Tatimi në të ardhura personale	3	189,521	157,966	165,616
Tatimi në pronë	4	36,258	22,707	27,277
Tatime tjera direkte	5	2,440	1,294	4,773
		342,165	267,247	292,259
Tatimet Indiekte				
Tatimi mbi vlerën e shtuar	6	1,038,218	770,145	845,647
Detyrimi doganor	7	124,606	101,618	130,325
Akciza	8	501,295	398,072	435,496
Tatime tjera indirekte	9	565	2,900	3,822
		1,664,685	1,272,735	1,415,291
Kthimet tatimore				
Kthimet tatimore	10	-58,912	-32,999	-45,507
		-58,912	-32,999	-45,507
Të hyrat jo-tatimore				
Taksa, ngarkesa dhe tjera nga OB-të Qeveria Qendrore	11	129,563	103,486	121,405
Taksa, ngarkesa dhe tjera nga OB-të Qeveria Lokale	12	57,271	42,716	50,050
Taksa koncesionare	13	16,972	2,651	11,083
Renta minerare	14	19,235	29,362	29,385
Të hyrat nga interesi (kreditë për NP)	15	3,074	2,986	2,691
Të hyrat nga dividenda	16	10,000	-	-
		236,116	181,201	214,614
Huamarrja				
Huamarrja e jashtme shtetërore	17	117,334	211,389	35,040
Pranimet për shërbimin e nën-huazimeve	18	8,005	7,688	7,901
Huamarrja e brendshme shtetërore	19	144,247	169,955	115,322
		269,586	389,031	158,264
Grantet dhe ndihmat				
Grantet e përcaktuara të donatorëve	20	16,800	9,048	7,987
Grantet për mbështetje buxhetore	21	0	34,030	11,500
		16,801	43,078	19,487
Pranimet tjera				
Fondi i depozitave	22	4,462	1,018	2,081
Kthimet e kredive nga ndërmarrjet publike	23	11,387	11,387	10,876
Të hyrat e dedikuara	24	4,645	2,473	5,555
Financimi i njëhershëm i AKP-së	25	39	71,476	150,002
Gjithsej Pranimet		2,490,973	2,206,647	2,222,922
PAGESAT				
Operacionet				
Paga dhe shitesa	26	668,124	661,343	616,921
Mallra dhe shërbime	27	306,255	280,007	273,313
Shërbime komunale	28	25,287	22,168	24,866
		999,666	963,518	915,099
Transferet				
Subvencione dhe transfere	29	842,897	868,480	627,959
Shpenzimet kapitale				
Prona, impiantet, pajisjet, transferet	30	423,941	384,471	533,773
Pagesat tjera				
Pagesat e borxhit publik	31	111,192	115,713	74,633
Kthimet nga fondet e depozitave	32	1,044	2,761	1,082
Gjithsej Pagesat		2,378,740¹	2,334,943	2,152,546
Rritje/(Zbritje) në para të gatshme		112,233	(128,295)	70,376
Para të gatshme në fillim të vitit	33	329,955	458,251	387,874
Para të gatshme në fund të vitit	33	442,189	329,955	458,251

Pasqyra e konsoliduar e pasurive financiare dhe bilanceve të fondeve për Qeverinë e Përgjithshme

Për vitin që përfundon më 31 dhjetor 2021

		2021	2020	2019
		Llogaria e Vetme e Thesarit	Llogaria e Vetme e Thesarit	Llogaria e Vetme e Thesarit
	Shënim	'000 €	'000 €	'000 €
Pasuritë financiare - paraja e gatshme				
Banka Qendrore e Kosovës	35	423,322	316,897	444,301
Kuotat në IFN	36	3,734	1,741	1,741
Fondi në mirëbesim për zhvillim	37	2,636	1,971	4,754
Paratë e gatshme në transit	38	6,946	4,851	4,632
Llogaritë e Ambasadave të Republikës së Kosovës	39	2,068	1,751	1,135
Paratë e gatshme në dorë (arka) dhe avance te hapura	40	3,484	2,744	1,687
Gjithsej pasuritë financiare dhe para të gatshme		442,189	329,955	458,251
Qëllimet specifike				
Të përcaktuara nga donatorët	41	15,818	9,752	8,865
Të hyrat vetanake të bartura - niveli qendror	42	1,436	1,765	5,741
Të hyrat vetanake të bartura - niveli lokal	43	80,078	55,994	49,477
Fondi në mirëbesim për zhvillim	44	7,354	7,078	6,837
Të hyrat e dedikuara	45	467	52	803
Të tjera	46	19,812	15,894	17,504
Fondet e pashpenzuara nga huamarrja	47	5,131	3,941	7,040
		130,095	94,475	96,267
Bilanci bankar i shfrytëzueshëm (i pashpërndarë)		312,093	235,480	361,983
Gjithsej Bilanci i Fondeve	33	442,189	329,955	458,251



Adresa:

Nacionalna Kancelarija Revizije

Naselje Arbëria

Ul. Ahmet Krasniqi, 210

10000 Priština

Republika Kosovo

