



REPUBLIKA KOSOVA
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Br. Dokumenta: 22.26.1-2014-08

IZVEŠTAJ REVIZIJE
O FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA OPŠTINE ZVEČAN
ZA GODINU ZAVRŠENU SA 31 DECEMBROM 2014 GODINE

Priština, Jun 2015

Kancelarija Generalnog Revizora obavlja revizije regularnosti i performanse. Generalni Revizor na Dužnosti upravlja sa Kancelarijom Generalnog Revizora, koja ima oko 145 zaposlenih. Generalni Revizor i Kancelarija Generalnog Revizora su nezavisni i sertifikuju oko 90 Godišnjih Finansijskih Izveštaja svake godine, istovremeno obavljaju druge vrste revizija.

Naša je misija da doprinosimo pravilnom finansijskom upravljanju u javnoj administraciji. Mi ćemo izvršiti kvalitetne revizije u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na javnom sektoru i najboljim evropskim praksama. Mi ćemo izgraditi poverenje u pravilno trošenje javnog novca. Mi ćemo odigrati aktivnu ulogu na obezbeđenju interesa poreskih obveznika i ostalih interesnih stranaka na povećanju javne odgovornosti.

Izveštaji izrađeni od strane Kancelarije Generalnog Revizora na direktan način promovišu direktnu odgovornost pošto one pružaju osnovu za držanje odgovornim menadžere svake budžetske organizacije.

Generalni Revizor na Dužnosti se odlučio za mišljenje revizije i izveštaj o Godišnjim Finansijskim Izveštajima Opštine Zvečan na osnovu savetovanja sa Pomoćnikom Generalnog Revizora, Qerkin Morina , koji je nadgledao reviziju.

Izveštaj i izdato mišljenje su rezultat revizije sprovedene pod upravljanjem Direktora Revizije, Bujar Sejdiu, podržan od vođe tima, Svetlana Perović, i članova Stana Dančetović i Agim Sogojeva

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak	4
1 Delokrug revizije i metodologija	8
2 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljno izveštavanje	10
3 Preporuke iz prethodne godine	14
4 Upravljanje.....	15
Dodatak I: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od strane KGR	23
Dodatak II: Preporuke iz prethodne godine	26

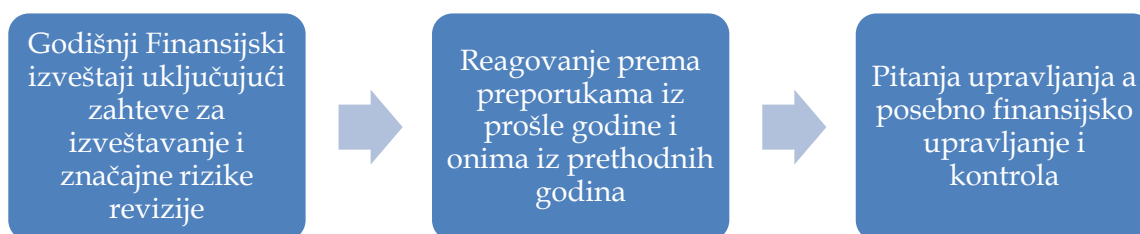
Opšti sažetak

Uvod

Ovaj izveštaj rezimira glavna pitanja koja proističu iz naše revizije Godišnjih Finansijskih Izveštaja Opštine Zvečan za 2014 godinu – koji određuje dato Mišljenje od strane Generalnog Revizora. Zahvaljujem se Predsedniku Opštine i njegovom osoblju za njihovu pomoć tokom procesa revizije.

Pregled finansijskih izveštaja za 2014 godinu je preduzet u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na Javnom Sektoru (MSRJS). Naš pristup je uključio testiranja i procedure za koje smo mislili da su potrebne da dođemo do mišljenja u vezi sa finansijskim izveštajima. Preduzeti pristup je predstavljen u Memorandumu Planiranja Revizije, od datuma 10.11.2014 godine.

Naša revizija se fokusira na:



Nivo rada obavljenog od strane Kancelarije Generalnog Revizora za završavanje revizije za 2014 godinu, direktno odražava kvalitet unutrašnje kontrole sprovedene od strane menadžmenta.

Miшljenje

Dodatak I objašnjava različite vrste miшljenja primenjenih od strane Kancelarije Generalnog Revizora.

Miшljenje Generalnog Revizora je:

Mi nismo bili u stanju da izvršimo adekvatne procedure revizije da bismo dobili sigurnost u vezi sa dešavanjem i regularnosti isplata za plate i dnevnice u iznosu od 724,018€ u sektorima zdravstva i obrazovanja .

Nedostajali su dosije radnika i neki od njih su bili bez radnih ugovora. Mi nismo bili u stanju da potvrdimo da li su praćene prikladne procedure tokom transfera radnika u platni sistem Kosova, kao i da li su isplate za plate izvršene na prikladan način.

Zbog značaja gore opisanog pitanja, mi ne možemo da izrazimo miшljenje o tome da li godišnji finansijski izveštaji prikazuju pravilnu i istinitu sliku sa svih materijalnih gledišta.

Ostala pitanja

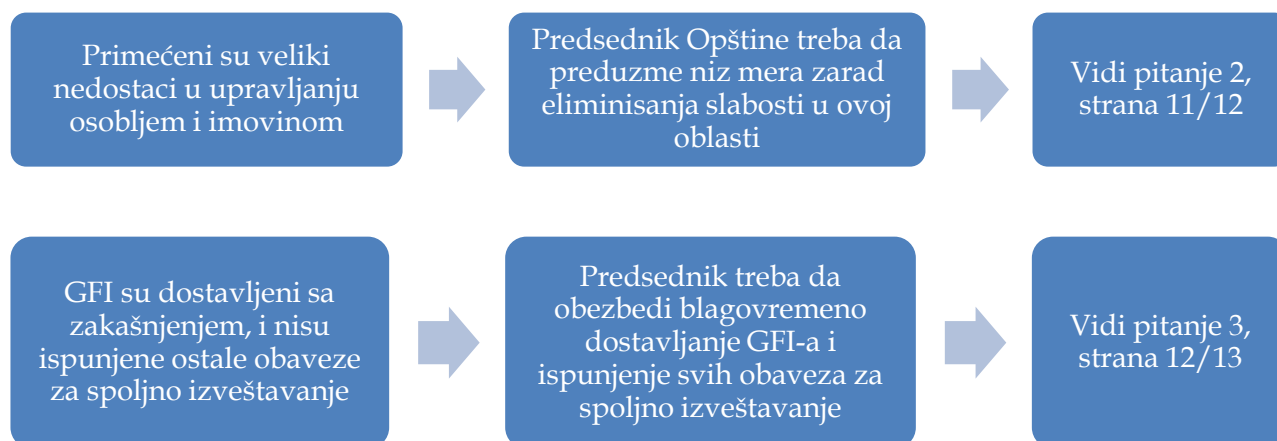
Fiksna imovina nije obelodanjena na godišnjim finansijskim izveštajima.

(MSVIR 200/1705: Odricanje od Miшljenja).

Opšti zaključak

Opština je prikazala blagi napredak u pravcu poboljšanja sredine unutrašnje kontrole. Međutim, kontrole trebaju dalju konsolidaciju kako bi bile efektivne i funkcionalne tokom celog vremena.

Naši glavni zaključci i preporuke za Predsednika Opštine su:





Odgovor Menadžmenta – Revizija 2014

Menadžment opštine je saglasan sa svim našim nalazima revizije i obavezao se da će adresirati date preporuke.

Mi podrazumevamo činjenicu da će Predsednik Opštine:

- Raspravljati o Izveštaju revizije u Skupštini Opštine; i
- Da će tokom meseca januar/februar 2016 pokrenuti rasprave u Skupštini Opštine u vezi sa sprovođenjem Plana Delovanja o preporukama revizije, pre dostavljanja GFI 2015 pri Ministarstvu Finansija.

1 Delokrug revizije i metodologija

Odgovornost je entiteta Opštine Zvečan da pripremi Godišnje Finansijske Izveštaje (GFI) prema Međunarodnim Standardima Revizije u Javnom Sektoru (MSRJS) o “Finansijskom Izveštavanju na osnovu Računovodstva Gotovog Novca” i ostalim specifičnim zahtevima. Kancelarija Generalnog Revizora (KGR) je odgovorna za obavljanje revizije regularnosti koja uključuje ispitivanje i procenu finansijskih izveštaja i drugih finansijskih podataka kao i da se izrazimo:

- da li GFI pružaju jednu pravilnu i istinitu sliku računa i finansijskih pitanja za period revizije;
- da li finansijski podaci, sistemi i transakcije su u skladu sa zakonima i uredbama na snazi;
- o prikladnosti funkcija unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije; i
- o svim pitanjima koja proističu ili se tiču revizije.

Mi smo istražili menadžerske kontrole, da bi odredili stepen do kojeg se možemo osloniti na njima, za određivanje detaljnog testiranja, koji je potreban za obezbeđenje potrebnog nivoa dokaza, za podršku mišljenja Generalnog Revizora (GR). Aktivnosti upravljanja određuju i fokus naše revizije usklađenosti i revizije dobrog upravljanja koje nemaju direktan uticaj na mišljenje.

Naš pristup revizije prema upravljanju je fokusiran na razumevanje i procenu delovanja preduzetih od strane menadžmenta za osiguranje finansijskog upravljanja i efektivne kontrole i rezultate od ovih akcija u efikasnom davanju kvalitetnih operativnih outputa. Za pojedinačne finansijske sisteme tražimo da identifikujemo nivo na kojem funkcionišu aktuelne kontrole. Primer jedne takve aktivnosti može da bude aktivnost nadzora preduzet od strane višeg menadžmenta ili operativne kontrole na nižem nivou. Mi razmatramo da li su kontrole dizajnirane dobro, sprovedene prema planu i da li funkcionišu na efektivan način. To zahteva jednu procenu struktura, procesa i linija odgovornosti prikazanih od strane menadžmenta, uključujući i ulogu Unutrašnje Revizije i Komiteta Revizije i unutrašnje kontrole sistema. Donje sekcije pružaju jedan detaljniji sažetak naših nalaza revizije sa naglaskom na zapažanja i preporuke na svakoj oblasti pregleda. Jedna procena načina kako Menadžment adresirao preporuke iz 2013 godine možete naći u Dodatku II.

U vezi sa potpunosti, mi smo uključili identifikovana pitanja tokom predrevizije tamo gde je to bilo relevantno. U fazi predrevizije mi nudimo savete u cilju da pomažemo preduzimanje adekvatnih akcija pre proizvodnje GFI-a i pre završne revizije. Naši nalazi su definisani kao:

Visokog prioriteta – Pitanja koja mogu rezultirati na materijalne slabosti u unutrašnjoj kontroli i gde preduzeta akcija će pružiti mogućnost za poboljšanje efikasnosti i efektivnosti unutrašnjih kontrola; i

Srednjeg prioriteta - Pitanja koja ne mogu rezultirati na materijalne slabosti, ali gde će preduzeta akcija pružiti mogućnost za poboljšanje efikasnosti i efektivnosti unutrašnjih kontrola.

Nalazi koji se smatraju sa niskim prioritetom će se izveštavati posebno finansijskim osobljem.

Naše procedure su uključile jedan pregled unutrašnjih kontrola i sistema računovodstva i supstancijalne testove pridružene njima samo u onoj meri koje se smatraju potrebnim za efikasno izvršenje revizije. Nalazi revizije ne treba da se smatraju kao da predstavljaju jednu sveobuhvatnu izjavu svih slabosti koje postoje, ili svih poboljšanja koje mogu da se izvrše na sistemima i procedurama koje su funkcionisale.

2 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljno izveštavanje

Opis

Naš pregled GFI uzima u obzir usklađenost sa okvirom izveštavanja kao i kvalitet i tačnost informacija registrovanih na finansijskim izveštajima. Mi takođe uzimamo u obzir izjavu koja je data od strane Predsednika Opštine, i Glavnog Finansijskog Službenika (GFS), kada se nacrt GFI dostavljaju Vladi.

Izjava u vezi sa prikazivanjem GFI uključuje izvestan broj tvrdnji što se tiče usaglašenosti sa okvirom izveštavanja i kvalitetom informacija u okviru godišnjih finansijskih izveštaja. Neke izjave imaju za cilj da pružaju sigurnost za Vladu da su pružene sve relevantne informacije radi osiguranja da se može preduzeti jedna sveobuhvatna revizija.

Opšti zaključak

Zbog ograničenja u našem obimu revizije za kategoriju plata, nismo bili u mogućnosti da dobijemo dovoljno odgovarajućih revizorskih dokaza da podržimo naš zaključak. Zbog toga nismo u mogućnosti da izrazimo naše zaključake o "deklaraciji", Gradonačelnika i CFO na koje smo referisali gore. Prema tome, ovo je rezultiralo odricanjem od mišljenja.

2.1 Mišljenje revizije

Mi nismo bili u stanju da izvršimo adekvatne procedure revizije da bismo dobili sigurnost u vezi sa dešavanjem regularnosti isplata za plate i dnevnice u iznosu od 724,018€ u sektorima obrazovanja i zdravstva.

Nedostajali su dosijei radnika i neki od njih su bili bez radnih ugovora. Mi nismo bili u stanju da potvrdimo da li su praćene prikladne procedure tokom transfera radnika u platni sistem Kosova, kao i da li su isplate za plate izvršene na prikladan način.

Zbog značaja gore opisanog pitanja, mi ne možemo da izrazimo mišljenje o tome da li godišnji finansijski izveštaji prikazuju pravilnu i istinitu sliku sa svih materijalnih gledišta.

Ostala pitanja

Fiksna imovina nije obelodanjena na godišnjim finansijskim izveštajima.

(MSVIR 200/1705: Odricanje od Mišljenja).

2.2 Značajni rizici u Godišnjim Finansijskim Izveštajima

Opis

Na našem Memorandumu o planiranju revizije od dana 10.11.2014 godine, identifikovana su dva značajna rizik u GFI u vezi regularnosti plata i dnevnica i celovitosti imovine.

Rizici materijalnih anomalija koje smo identifikovali su se dogodili jer menadžment nije preduzeo akcije za adresiranje rizika koji su se pojavili. Nedostatak akcija za adresiranje rizika u vezi regularnosti plata i dnevnica može rezultirati ponavljanjem modifikovanog mišljenja. Nedostatak akcija za adresiranje rizika u vezi celovitosti imovine može uticati na isticanje pitanja u završnom izveštaju revizije.

Identifikovani rizici

Pitanje 1 - Ne evidentiranje cele imovine može rezultirati materijalnim potcenjivanjem vrednosti imovina u GFI-u

Odgovori i nalazi revizije

Tokom predrevizije smo razmotrili kontrole menadžmenta i prateća uputstva koja su primenjena u evidentiranju imovine i savetovali smo Menadžment o preduzimanju potrebnih mera. Prema našoj proceni Menadžment nije preduzeo akcije kako bi obezbedio celovito prikazivanje registra imovine. Opština nije obelodanila nijednu vrednost imovine u GFI-u, jer Opština nije uspela da primeni Finansijsko Pravilo 02/2013 o Upravljanju Vladinom Imovinom.

Preporuka 1 **Prioritet visok** - Predsednik Opštine treba da pregleda postojeće procese za upravljanje imovinom. Prvi korak u ovom pravcu treba da bude godišnja inventarizacija imovine na raspolaganju i da se nakon toga nastavi sa popisom imovine i ostalih objekata u vlasništvu opštine. Treba da se donesu jasna uputstva za kontrolisanje korišćenja javne imovine, posebno uključujući vozila, kompjutersku opremu, telefone, lokale i javne površine.

Pitanje 2 - Nedostatak radnih ugovora za opštinsko osoblje može da rezultira materijalnim iznosima nepravilnih isplata za plate i dnevnice

Odgovori i nalazi revizije

Tokom predrevizije mi smo razmotrili kontrole menadžmenta i prateća uputstva koja su primenjena u evidentiranju imovine i savetovali smo Menadžment o preduzimanju hitnih mera. Tokom završne revizije smo pregledali akcije menadžmenta da bi utvrdili da li je sproveden naš savet. Identifikovani rizik se dogodio pošto opština nije sprovodila naš savet i mi nismo bili u stanju da dobijemo dokaze o regularnosti isplata za plate i dnevnice. Smatramo da iznos pogrešnog prikazivanja troškova za plate i dnevnice može da bude materijalizovan i kao posledica toga može da bude osnova za Modifikovanje Mišljenja.

Preporuka 2 **Prioritet visok** – Predsednik treba da preduzme neophodne mere i da obezbedi da će se svi troškovi za plate i dnevnice opštinskog osoblja izvršiti u skladu sa redovnim ugovorima. Nijedna isplata se ne treba izvršiti za osoblje koje nema radni ugovor sa opštinom.

2.3 Usklađenost sa GFI i ostali zahtevi za izveštavanje

Opis

Opština Zvečan treba da bude u skladu sa određenim okvirom izveštavanja i ostalim zahtevima za izveštavanje. Mi smo uzeli u obzir:

- Usklađenost sa Finansijskim Pravilom br. 03/2013;
- Zahtevima ZUJFO br. 03/L-048;
- Tromesečne izveštaje, uključujući devetomesečne finansijske izveštaje na vreme;
- Da li su GFI pripremljeni i na albanskom i srpskom jeziku u zakonsko predviđenom roku;
- Da li su GFI potpisani od Glavnog Administrativnog Službenika (GAS) i Glavnog Finansijskog Službenika (GFS);
- Izveštaj o ne izmirenim obavezama;
- Preliminarni i završni plan nabavke;
- Samo-procenu; i
- Operativne izveštaje (performanse).

Preporuke

Pitanje 3 – GFI-i i ostali zahtevi za izveštavanje – Prioritet Visok

Nalaz U vezi GFI i ostalih zahteva za izveštavanje mi smo identifikovali sledeće neusaglašenosti:

- GFI-i nisu predati u zakonskom roku. Oni su dostavljeni sa kašnjenjem od 20 dana;
- GFI-i nisu bili u skladu sa Finansijskim Pravilom 03/2013 jer nisu sadržali obelodanjivanja opštinske imovine;
- Tromesečni izveštaji i devetomesečni finansijski izveštaji nisu predati;
- Nije predat izveštaj neizmirenih obaveza;
- Nije predat plan nabavke;
- Samo-procena nije izvršena prema zahtevima FUK-a; i

- Nije izrađen operativni izveštaj (performanse).

Rizik

Mnogi od zahteva izveštavanja nisu ispunjeni od strane Menadžmenta Opštine. Gore pomenute neusklađenosti obelodanjuju slabosti opšteg izveštavanja i informisanja menadžmenta. Kao posledica toga ne postoji jasan prikaz finansijskog stanja Opštine a otežan je i proces donošenja odluka.

Preporuka 3

Predsednik opštine treba da analizira razloge koji su doveli do naglašene neusklađenosti. Predsednik treba da postavi potrebne kontrole kako bi se obezbedilo da će se zahtevi za kvalitetnu izradu GFI-a i spoljno izveštavanje u potpunosti ispuniti. Usklađenost sa ovim zahtevima je zakonska obaveza koju trebaju ispuniti svi potrošači budžeta.

3 Preporuke iz prethodne godine

Opšti zaključak

Opština Zvečan nije izradila Plan Delovanja o adresiranju preporuka iz prethodne godine. Kao posledica toga nijedna preporuka iz prethodne godine nije potpuno adresirana i to je rezultiralo ponavljanje slabosti u ključnim oblastima sistema finansijskog upravljanja.

Opis

Naš izveštaj revizije za GFI 2013 godine je rezultirao sa 11 glavnih preporuka. Opština nije izradila Plan Delovanja gde se predstavlja način kako će se adresirati sve preporuke. Do kraja naše revizije za 2014 godinu, 3 preporuke su delimično adresirane dok 8 preporuka nije adresirano od strane menadžmenta. Za detaljniji opis preporuka i kako su one adresirane pogledaj Dodatak II.

Preporuke

Pitanje 4 - Adresiranje preporuka iz prethodne godine- Prioritet visok

Nalaz	Menadžment nije ispunio obavezu prema KGR-a za pripremu i dostavljanje plana delovanja za sprovođenje preporuka iz prethodne godine. Kao posledica toga delimično su sprovedene samo tri (3) preporuke, a ostale nisu uopšte tretirane.
Rizik	Ne sprovođenje pitanja koja su naglašena iz revizije prošle godine od strane Menadžmenta je rezultiralo kontinuiranim slabostima u upravljanju ljudskim resursima, nabavci, evidentiranju imovine i unutrašnjoj reviziji.
Preporuka 4	Predsednik Opštine treba da obezbedi da će se obaviti adekvatna procena koja će prednjačiti efektivnim planom za sprovođenje preporuka iz 2013 i 2014 godine. Ovaj plan treba da identifikuje vremenske rokove, aktivnosti i osoblje koje je odgovorno za sprovođenje preporuka a fokusiraće se prvo na oblasti od većeg značaja. Napredak sprovođenja ovog plana se treba nadgledati direktno od strane Predsednika.

4 Upravljanje

Opšti zaključak

Snažno upravljanje pruža podršku za efektivno planiranje, primenu i nadzor opštinskih aktivnosti. Opština Zvečan ima jedan niz slabosti u oblasti finansijskog upravljanja i kontrola i treba da preduzme konkretne mere za poboljšanje opšteg upravljanja.

Ključni aspekti okvira upravljanja koji nisu adresirani od strane Opštine su:

- Jasne procedure i adekvatna podela dužnosti za upravljanje procesima;
- Upravljanje rizika
- Sistematsko praćenje aktivnosti;
- Samo-procena; i
- Osnivanje sistema Unutrašnje Revizije (usluge unutrašnje revizije i efektivnog Komiteta Revizije.

Opština još uvek nije uspela da postavi osnovne aranžmane upravljanja i kao rezultat toga praćena je raznim slabostima u svim oblastima.

4.1 Dobro upravljanje

Opis

Upravljanje i kontrola javnih finansija realizuje se kroz integrisan proces svakodnevnih finansijskih i operativnih aktivnosti. Da bi osigurali efektivno finansijsko upravljanje potreban je efektivan proces upravljanja i blagovremeno izveštavanje.

Preporuke

Pitanje 5 - Procesi upravljanja i kontrole – Prioritet visok

Nalaz	Naš pregled je identifikovao da proces osnivanja administracije, sistematizacije radnih mesta i osnivanja odeljenja još uvek nije postigao pravu strukturu. Još uvek nisu formalizovane visoke kontrole nad troškovima i prihodima. Proces decentralizacije upravljanja troškovima još uvek nije obavljen, i finansijski službenici još uvek nisu Sertifikovani za nezavisno upravljanje troškovima.
Rizik	Nedostatak osnivanja jasnih upravljačkih struktura, ne pristupačna raspodela dužnosti i obaveza i loš kvalitet opšteg operativnog i finansijskog upravljanja smanjuju efektivnost i efikasnost Opštine u ispunjenju postavljenih objekta.

Preporuka 5 Predsednik Opštine treba da izvrši pregled aktuelnog stanja da bi odredio strukturu organa administracije, pravilnu raspodelu dužnosti i jasan oblik kvalitetnog izveštavanja i osnaživanje procesa odgovornosti kako bi se obezbedilo efektivno delovanje Opštine. Do kraja 2015 godine treba da se predstavi jedno odgovarajuće rešenje.

4.2 Planiranje i izvršenje budžeta

Opis

Mi smo razmotrili izvor budžetskih fondova za Opštinu Zvečan, trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama i prikupljene prihode. To je istaknuto na donjim tabelama:

Tabela 1. Izvori budžetskih fondova- izvršenje nad budžetom (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet ¹	2014 Izvršenje	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje
Izvori Fondova:	1,828,627	2,038,000	1,978,111	1,870,362	1,657,419
Grant Vlade -Budžet	1,816,227	1,989,138	1,945,703	1,868,732	1,654,020
Prenete sa prethodne godine ² –	0	1,353	1,353	0	3,399
Sopstveni prihodi ³	12,400	16,454	0	1,630	0
Spoljne donacije	0	31,055	31,055	0	0

Završni budžet je bio veći od početnog budžeta za 209,373€ zbog:

- Povećanja Granta Vlade za iznos od 172,911€,
- Povećanja sopstvenih prihoda u aktuelnoj godini 4,054€;
- Prenosa ne potrošenih sopstvenih prihoda iz 2013 godine u iznosu od 1,353€; i
- Spoljnih donacija u iznosu od 31,055€.

Stepen izvršenja završnog budžeta u 2014 godini je bio na stopi od 97%, što se može smatrati kao dosta visoka performansa. Opšti troškovi su u poređenju sa prethodnom godinom povećani za 5%. U nastavku su data objašnjenja o aktuelnom stanju:

¹ Završni Budžet – odobreni budžet od strane Skupštine koja je kontinuirano usklađena od Ministarstva Finansija

² Sopstveni prihodi Opština koji nisu potrošeni u prethodnoj godini preneti u tekućoj godini.

³ Prijemi upotrebljeni od strane entiteta za finansiranje svog budžeta.

Tabela 2. Trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama- izvršenje naspram budžetu (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2014 Izvršenje	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje
Troškovi fondova prema ekonomskim kategorijama	1,828,627	2,038,000	1,978,111	1,868,730	1,657,419
Plate i Dnevnice	837,820	1,012,084	1,003,883	826,771	835,049
Roba i Usluge	129,534	129,534	96,827	80,614	86,005
Komunalije	14,700	14,700	4,597	5,434	1,176
Subvencije i Transferi	10,000	14,054	9,936	5,000	0
Kapitalne Investicije	836,573	867,628	862,868	950,911	735,189

Objašnjenja o promenama u budžetskim kategorijama su date u nastavku:

- Budžet za Plate i Dnevnice u 2014 godini je povećan za 174,264€ za finansiranje povećanja plata za 25% na osnovu Odluke Vlade.
- Budžet za kategoriju Roba i usluge za 2014-u godinu je potrošen 75% ukupne alokacije za ovu kategoriju. Troškovi za ovu kategoriju su u odnosu na prethodnu godinu povećani su za 20% kao rezultat isplate plata za odbornike Skupštine Opštine u iznosu od 6,308€ jer nije bila planirana budžetska linija za gore pomenute;
- Niži nivo troškova je bio za kategoriju komunalija, samo 31%, iako ukupan predviđeni iznos ne predstavlja neki značajan iznos za ukupni budžet.
- Uprkos povećanju budžeta za subvencije i transfere za 4,054€ nivo troškova je bio 71% završnog budžeta; i
- Budžet za Kapitalne troškove je povećan za 31,033€ zbog donacije od strane UNMIK-a. Izvršenje budžeta za ovu kategoriju je realizovano na nivou od 99%, a 52% njih je potrošeno u poslednjem tromesečju.

Tabela 3. Sopstveni prihodi za opštinski budžet – izvršenje nad budžetom (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2014 Izvršenje	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje
Prihodi	12,400	16,454	16,454	718	635

Opština Zvečan je u 2014 godini premašila početni plan za inkasiranje prihoda za 33%. To predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodne godine, iako učešće sopstvenih prihoda u ukupnoj strukturi troškova ostaje simbolično (samo 0.8%). Ovo povećanje je došlo zato što je Opština počela evidentiranje i izveštavanje primljenih prihoda. Međutim, pozitivna je činjenica da je Opština počela da primenjuje tarife i administrativne takse za pružanje opštinskih usluga prema građanima.

Ukupan iznos inkasiranja čine administrativne usluge u iznosu od 4,157€ i prihodi od saobraćajnih i sudskih kazni u iznosu od 12,297€. Premašivanje plana je više rezultat slabog početnog planiranja, nego efektivne primene mera za prikupljanje taksi i poreza jer primena poreza na imovinu nije uopšte uključena u plan sopstvenih prihoda.

Preporuke

Pitanje 6 – Izvršenje Budžeta – Prioritet srednji

Nalaz	Uprkos opštem nivou izvršenja budžeta (97%) neke od kategorija troškova su završile sa značajnim suficitima, dok od sopstvenih prihoda je potrošeno samo 1,353€. Štaviše, više od polovine troškova (52%) su izvršene u poslednjem tromesečju godine.
Rizik	Nepravilno planiranje budžeta kao i povećanje obima isplata u poslednjem tromesečju, povećava rizik za zaobilaženje efektivnih kontrola i može rezultirati potencijalno nepravilnim isplatama.
Preporuka 6	Predsednik Opštine treba da sistematski nadgleda budžetsku performansu na mesečnom nivou i da obezbedi jedan planirani tok izvršenja budžeta. Koncentracija takvog obima troškova samo u poslednjem tromesečju se trebaju sprečiti u budućim periodima.

4.3 Prihodi (uključujući sopstvene prihode)

Opis

Opština primenjuje naplatu samo za ograničene kategorije taksi i tarifa. Glavni izvori prihoda opštine su od administrativnih taksi, izvoda umrlih i rođenih. Svi prihodi od ovih usluga se inkasiraju u kancelariji koja je nalazi u Selu Lipa. Opština Zvečan još uvek ne primenjuje adekvatne kontrole u vezi prikupljanja i izveštavanja prihoda.

Preporuke

Pitanje 7 – Sistemske slabosti u upravljanju sopstvenim prihodima – Prioritet Visok

Nalaz	Naš pregled je identifikovao jedan niz sistematskih slabosti u vezi sa planiranjem, inkasiranjem i izveštavanjem prihoda. To se desilo jer Opština nije primenila zakonske uredbe o inkasiranju prihoda. Kao rezultat toga pojavile su se sledeće slabosti: • Opština ne poseduje jedan ažuriran pravilnik za inkasiranje prihoda. Prihode koje inkasira opština se zasnivaju na istekloj uredbi UNMIK-a;
--------------	--

- Ne adekvatno planiranje sopstvenih prihoda. Prihodi od poreza na imovinu, takse za građevinske dozvole i ostale takse se ne planiraju i kao rezultat toga se ne inkasiraju prihodi; i
- Prikupljanje prihoda se vrši u gotovom novcu. Prikupljeni prihodi se ne prijavljuju niti deponuju redovno na žiro račun Opštine;

Rizik

Osim nedostatka jasne zakonske osnove za prikupljanje prihoda, Opština nije pokazala potrebnu spremnost da primeni zakon o porezu na imovinu i da donosi potrebne podzakonske akte za primenu taksi i tarifa za sve usluge koje se pružaju građanima. Stoga, inkasiranje prihoda prema isteklim uredbama može rezultirati nepravilnim isplatama. Dalje, prikupljanje prihoda u gotovom novcu i njihovo neredovno deponovanje na žiro račun Opštine, povećava rizik od prevare i finansijskog gubitka za Opštinu.

Preporuka 7

Predsednik Opštine treba odmah da inicira izradu jedne uredbe o primeni taksi i tarifa i da istu prosledi Skupštini Opštine na usvajanje. Mi bismo sugerisali saradnju sa ostalim opštinama koje mogu poslužiti kao dobri primeri u ovoj oblasti i da se iskoriste dobre prakse za olakšavanje celog procesa. Takođe, predsednik treba da obezbedi da se primenjuju sve vrste taksi i poreza na osnovu uredbe kao i u svim ostalim Opštinama na Kosovu.

4.4 Troškovi

4.4.1 Nabavka

Opis

Troškovi peko nabavke uključuju sve kapitalne investicije i najveći deo roba i usluga. Postoje neki aspekti procesa nabavke nad kojima kontrole nisu primenjene na efektivan način.

Preporuke

Pitanje 8 – Sistematske slabosti u nabavci – Prioritet visok

Nalaz

Naš pregled je identifikovao da menadžerske kontrole nisu funkcionisale na efektivan način i kao rezultat toga nisu primenjeni neki administrativni zahtevi zakona o javnim nabavkama, kao u sledećim slučajevima:

- Opština nije izradila plan nabavke niti izveštaj o izvršenim nabavkama tokom 2014 godine, a kapitalni projekti nisu adekvatno registrovani u PJI;
- Kod ugovora „Izvođenje radova na izgradnji ulične rasvete u zoni sela malo Rudare” u vrednosti od 23,805€, Izjava o raspoloživosti sredstava i odluka o formiranju komisije za ocenjivanje ponuda nisu potpisane od

strane Predsednika Opštine. Takođe, Izjave pod zakletvom nisu potpisane od članova komisije;

- Osiguranje za izvršenje Ugovora “Asfaltiranje lokalnih puteva” u vrednosti 782,234€, dostavljeno je 20 dana nakon završetka ugovora; i
- Kompanije koje su angažovane za usluge upravljanja projektima isplaćene su iz kategorije kapitalnih investicija u iznosu 19,213€.

Rizik

Nedostatak plana i izveštaja nabavki povećava rizik za kršenje zakonskih zahteva. Sklapanje ugovora bez obezbeđivanja raspoloživosti sredstava povećava rizik da Opština ne bude u stanju da ispuni finansijske obaveze prema ekonomskim operaterima. Sa druge strane, sklapanje ugovora bez prijema garancije izvršenja radova povećava rizik finansijskih gubitaka Opštine u slučaju da ekonomski operater ne uspe da izvrši ugovorene radove.

Preporuka 8

Predsednik Opštine treba da osnaži kontrole tokom procedura nabavke i da obezbedi da su svi administrativni zahtevi u potpunom skladu sa Zakonom o Javnim Nabavkama. Izrada plana nabavke treba da bude početna tačka akcija.

4.4.2 Nadoknade (plate i dnevnice)

Opis

Plate i Dnevnice se isplaćuju putem jednog centralizovanog sistema kojim upravlja Ministarstvo Javne Administracije. Kontrole koje deluju na lokalnom nivou se tiču: a) odobrenja platnog spiska; b) Overavanju mogućih izmena i c) pregleda budžeta za ovu kategoriju i poravnanja sa knjigom Trezora.

Preporuke

Pitanje 9 – Nedostatak radnih ugovora– Prioritet visok

Nalaz

Naš pregled je identifikovao sistematske slabosti u upravljanju osobljem što je uticalo na najveći broj testiranih slučajeva. To se dogodilo jer Opština nije primenila uredbe i nije uspostavila adekvatne kontrole. Kao posledica toga Opština nije imenovala direktora administracije i menadžera osoblja. Dosijei osoblja su ne kompletirani i značajan broj zaposlenih nema potpisane radne ugovore. Zbog svega ovoga nismo bili u mogućnosti da uporedimo ugovore pojedinačnih službenika sa platnim sistemom (Payroll).

Rizik

Nedostatak položaja Direktora Administracije i Menadžera osoblja može rezultirati nastavkom slabosti u platnom sistemu. Nedostatak ugovora osoblja može rezultirati fiktivnim ili nepravilnim isplatama koje za posledicu mogu imati modifikovanje ili odricanje od mišljenja revizije.

Preporuka 9 Predsednik Opštine treba da analizira razloge ovih nepravilnosti u platnom sistemu. Menadžerski položaji treba da se popune i svi zaposleni trebaju da poseduju radne ugovore. Potrebna poboljšanja zahtevaju preduzimanje hitnih akcija.

Pitanje 10 – Isplate za osoblje obrazovanja – Prioritet Srednji

Nalaz Naš pregled je identifikovao da se 14 profesora srednje škole i 58 nastavnika osnovne škole isplaćuju kao vaspitači platom od 385€, dok bi trebalo da se isplate platom 442€ i 405€. To se dogodilo jer Opština nije postavila isti standard priznavanja kvalifikacija nastavnčkog osoblja u svim školama Opštine.

Rizik Isplate osoblju obrazovanja iznosima koji su manji od predviđenih uzrokuje kršenje prava osoblja da se isplate za pružene usluge. To može rezultirati smanjenjem kvaliteta predavanja i retroaktivnim isplatama.

Preporuka 10 Predsednik opštine treba da obezbedi da će se izraditi jedna procedura za standardizaciju kvalifikacija nastavnčkog osoblja. To bi stvorilo osnovu da se nastavničko osoblje plaća u skladu sa pruženim uslugama.

4.4.3 Subvencije i Transferi

Opis

Budžet za kategoriju Subvencija iznosio je 14,054€, dok je potrošeno 9,936€ iz ove kategorije. Ovaj sistem još uvek nije potpuno konsolidovan i potrebno je poboljšanje unutrašnje kontrole.

Preporuke

Pitanje 11 - Nedostatak Uredbe- Prioritet visok

Nalaz Naš pregled je identifikovao da Opština Zvečan nije izradila Uredbu koja bi utvrdila kriterijume i procedure o dodeli subvencija.

Rizik Nedostatak unutrašnje uredbe koja jasno utvrđuje kriterijume i procedure o dodeli subvencija, može rezultirati nepravilnim isplatama, niskoj vrednosti za novac i može biti predmet prevare.

Preporuka 11 Predsednik Opštine treba da obezbedi da se u roku od 3 meseca pripremi unutrašnja nacrt-uredba o subvencijama. Ova uredba treba da se dostavi Skupštini Opštine i da se usvoji do 1 Oktobra 2015 godine.

4.5 Imovina i obaveze

4.5.1 Kapitalna i ne kapitalna imovina

Opis

Upravljanje imovine u Opštini Zvečan nije imalo napredak. Opština nije imenovala službenika za imovinu i u GFI za 2014 godinu nije predstavila nijednu vrednost imovine.

Mi smo kao značajan rizik identifikovali celovitost Opštinske imovine. Ovaj rizik smo tretirali u odeljku 2.2- Značajni Rizici.

4.6 Sistem unutrašnje revizije

Opis

Sistem unutrašnje revizije je ključni deo unutrašnje kontrole i zbog njegove važnosti mi ih ovde prikazujemo odvojeno. Mi uzimamo u obzir delokrug rada unutrašnje revizije i aktivnosti Komiteta Revizije. Osim toga, mi razmatramo preduzete mere od strane višeg menadžmenta, kao rezultat izvršenog rada od strane unutrašnje revizije i komiteta revizije.

Zakon o Unutrašnjoj Reviziji 03/L-128 predviđa da se kod svih subjekata u javnom sektoru obavi unutrašnja revizija u cilju postizanja sigurnosti da unutrašnje kontrole deluju u skladu sa zakonima i pravilima u cilju povećanja nivoa usluga koje se pružaju građanima.

Preporuke

Pitanje 12 – Nefunkcionalna JUR-Prioritet visok

Nalaz	Opština Zvečan nije osnovala sistem Unutrašnje Revizije. Jedinica Unutrašnje Revizije (JUR) nije uspostavljena i usluge unutrašnje revizije nisu uzete u obzir. Nije formiran Komitet za Reviziju.
Rizik	Nedostatak JUR-a i Komiteta Revizije može da utiče da se nastavlja sa ponavljanjem slabosti u ključnim sistemima unutrašnje kontrole. Štaviše, menadžment može da ne bude u stanju da blagovremeno identifikuje i reaguje prema nepravilnostima i slabostima kontrole.
Preporuka 12	Predsednik Opštine treba da obezbedi da je instaliran jedan sistem Unutrašnje Revizije. Treba da se osnuje Komitet Revizije sa ciljem pružanja pomoći revizije i jačanja kontrolnih okruženja i modaliteta. Usluge unutrašnje revizije treba da se uzmu u obzir, bilo u obliku JUR-a ili ugovorenih/podeljenih usluga

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

(odlomak od MSVIR 200)

Oblik mišljenja revizije

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

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

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

Modifikacije mišljenja revizije na revizorski izveštaj

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

Određivanje vrste modifikacije na mišljenje revizora

152. Odluka u vezi sa vrstom modifikovanog mišljenja revizije je prikladno u zavisnosti od:

- Prirode pitanja koje je dovelo do modifikacije – što podrazumeva, da li su finansijski izveštaji materijalno pogrešno prikazivani ili, u slučaju da je bilo nemoguće prikupiti dovoljno odgovarajućih dokaza revizije, moglo je doći do pogrešnog materijalnog prikazivanja; i
- Sud revizora o rasprostranjenosti uticaja ili mogućih uticaja pitanja na finansijskim izveštajima.

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

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

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

156. Ukoliko daje modifikovano mišljenje revizije, revizor će takođe modifikovati naslov kako bi odgovarao vrsti izraženog mišljenja revizije. MSVIR 170519 pruža dodatna uputstva o specifičnom jezičnom izražavanju koje će se koristiti kada se izdaje modifikovano mišljenje revizije i kada se opisuje odgovornost revizora.

Paragrafi Naglašavanja Pitanja i paragrafi Ostalih Pitanja na revizorski izveštaj

157. Ukoliko revizor smatra potrebnim da skrene pažnju na pitanje prikazano ili obelodanjeno na finansijskim izveštajima koja je od velikog značaja za njihovo razumevanje finansijskih izveštaja, ali postoje dovoljno prikladnih dokaza da to pitanje nije materijalno pogrešno prikazano na finansijskim izveštajima, revizor će uključiti jedan paragraf o Naglašavanju Pitanja u revizorski izveštaj. Naglašavanje Pitanja će se odnositi na informaciju prikazanu ili obelodanjenu na finansijskim izveštajima.

158. Paragraf o Naglašavanju Pitanja treba:

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

159. Ukoliko revizor smatra neophodno komuniciranje jednog pitanja, osim one koje su predstavljene ili obelodanjene u finansijskim izveštajima, koja po prosudi revizora je važna za korisniku cilju shvatanja revizije, a pod uslovom da to nije zabranjeno zakonom ili pravilima,

treba da se pripremi pasus sa naslovom "Ostala Pitanja", ili nekim drugim pogodnim naslovom. Ovaj pasus treba da se pojavi odmah iza mišljenja i nakon svakog pasusa kod Isticanja Pitanja.

Dodatak II: Preporuke iz prethodne godine

Komponenta revizije	Date preporuke	Potpuno adresirane preporuke	Delimično adresirane preporuke	Ne adresirane preporuke
2.3 Usklađenost sa zahtevima za izveštavanje u GFI	Predsednik Opštine treba da osigura da plan za izradu GFI 2014 godine formalno adresira sve zahteve usaglašavanja u vezi sa GFI. Treba da se preduzmu adekvatne mere za obezbeđenje tačnog obelodanjivanja imovine u GFI 2014 godine, oslanjajući se na blagovremeno aktiviranje komisije za inventarizaciju imovine.			Ne adresirane
2.4 Usklađenost sa ostalim zahtevima za spoljno izveštavanje	Predsednik Opštine treba da obezbedi da zahtevi za spoljno izveštavanje budu ispunjeni u potpunosti, prema predviđenim rokovima i na kvalitetan način za 2014 godinu. Mi ćemo predložiti Menadžmentu opštine da koristi znanje i sadašnje prakse drugih opština.			Ne adresirana
4.1 Dobro upravljanje	Predsednik Opštine treba da obavi jedan pregled radi ponovnog dizajniranja organizacione strukture i podele zadataka u skladu sa okvirom lokalne samouprave i u skladu sa pravilima finansijskog upravljanja i kontrole		Delimično adresirana	
4.3 Prihodi (uključujući sopstvene prihode)	Predsednik Opštine treba da obezbedi da se planiranje prihoda zasniva na objektivnim osnovama i da ciljane planirane parametre realizuje na maksimalnom nivou. Prikupljeni iznosi prihoda treba da se deponuju u banku unutar zakonski određenih rokova, kao i to da Službenik za prihode vrši redovna usaglašavanja sa			Ne adresirana preporuka

	službenicima Trezora da bi potvrdio celovitost prihoda. Takođe, za efikasnije upravljanje prihodima, menadžment treba da uspostavi blisku saradnju sa Trezorom da bi raspravljali i prevazišli izazove koji se mogu pojaviti u ovoj oblasti.			
4.4.1 Nabavka	Predsednik Opštine treba da obezbedi izradu nacrtu i završnog plana nabavki i potpuno poštovanje zahteva koji proizilaze iz ZJN. Da bi proces bio jasniji, menadžment treba da izradi unutrašnju uredbu za nabavke, jasno određujući procedure, dužnosti i obaveze osoblja koje učestvuje u tom procesu.			Ne adresirana
4.4.1 Nabavka	Predsednik Opštine treba da ojača nadzorne kontrole projekata da bi obezbedio da se isplate vrše za tačan obim obavljenih radova kao i da će se aktivnosti nabavke izvršiti u potpunom skladu sa pravilima nabavke.		Delimično adresirana	
4.4.2 Nadoknade	Predsednik Opštine treba da pregleda procese zapošljavanja i da uspostavi kontrole kako bi sprečilo regrutovanja bez konkursa.		Delimično adresirana	
4.4.2 Nadoknade	Predsednik Opštine treba da preduzme sve potrebne mere u vezi poboljšanja sistema unutrašnje kontrole i da u skladu sa Zakonom, uredbama i propisima koji su na snazi preduzme hitne mere za regulisanje dosijea osoblja uključujući i potpisivanje radnih ugovora (aktove imenovanja).			Ne adresirana
4.4.3 Subvencije i Transferi	Predsednik Opštine treba bez odlaganja da usvoji Uredbu koja jasno specifikuje kriterijume za dodelu subvencija, procedure i izvore subvencija.			Ne adresirana
4.5 Imovine i obaveze	Predsednik Opštine treba da imenuje jednog službenika za imovinu i da odmah počne celovitu i tačnu registraciju opštinske imovine u skladu sa			Ne adresirana

	uredbom br. 02/2013 o upravljanju imovinom. Inventarizacija imovine se treba obaviti na kraju svake godine kako bi se potvrdilo postojanje imovine.			
4.6 Sistem unutrašnje revizije	Predsednik Opštine treba da analizira mogućnost formiranja JUR-a ili da svake godine obezbedi usluge neke druge budžetske organizacije za unutrašnju reviziju.			Ne adresirana