



REPUBLIKA KOSOVA
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Br. Dokumenta: 22.4.1-2013-08

IZVEŠTAJ REVIZIJE
O FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA OPŠTINE ISTOK
ZA GODINU ZAVRŠENU SA 31 DECEMBROM 2013 GODINE

Priština, Jun 2014

Kancelarija Generalnog Revizora (KGR) obavlja revizije regularnosti i performansu. Generalni Revizor, Lage Olofsson, upravlja sa KGR-om i ima oko 145 zaposlenih. Generalni Revizor i KGR su nezavisni i certificira 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 pravilnom trošenju javnog novca. Mi ćemo odigrati aktivnu ulogu na obezbeđenju interesa poreskih obveznika i ostalih interesnih stranaka na povećanju javne odgovornosti.

Izveštaji proizvedeni od strane KGR na direktan način promovišu pružanje odgovornosti pošto one pružaju osnovu za držanje odgovornim menadžere svake budžetske organizacije.

Generalni Revizor je odlučio za mišljenje revizije i izveštaj o Godišnjim Finansijskim Izveštajima Opštine Istok 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, Florim Beqiri, podržan od, Mehmet Muçaj (Vođa Tima), Qëndresa Sogojeva i Evetar Zeqiri.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak.....	4
1 Delokrug revizije i metodologija	7
2 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljno izveštavanje	8
3 Preporuke iz prethodne godine	12
4 Finansijsko Upravljanje i Kontrola	13
Dodatak I: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od KGR.....	25
Dodatak II: Preporuke iz prethodne godine	28

Opšti sažetak

Uvod

Ovaj izveštaj rezimira glavna pitanja koja proističu sa naše revizije godišnjih finansijskih izveštaja Opštine Istok za 2013 godinu – koji određuje dato Mišljenje od strane Generalnog Revizora. Zahvaljujem Predsednika Opštine i njegovom osoblju za njihovu pomoć tokom procesa revizije.

Pregled finansijskih izveštaja za 2013 godinu je preduzeta u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na Javnom Sektoru (MSRJS) usvojenih od strane INTOSAI. 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 29.10.2013.

Naša revizija se fokusira na:

- Usklađenost sa okvirom izveštavanja i značajnih rizika za godišnje finansijske izveštaje istaknuti na Memorandumu Planiranja Revizije;
- Odgovor na našim preporukama za 2013 godinu i ranije; i
- Finansijskom Upravljanju i Unutrašnjoj Kontroli Opštine Istog (uključujući upravljanje i izvršenje budžeta, i unutrašnju reviziju).

Nivo rada obavljenog od strane Kancelarije Generalnog Revizora za završavanje revizije za 2013 godinu, direktno odražava kvalitet unutrašnje kontrole sprovedene od strane menadžmenta.

Mišljenje

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

Mišljenje Generalnog Revizora je:

Prema našem mišljenju Finansijski izveštaji pružaju pravilnu i istinitu sliku sa svih materijalnih gledišta

Kao *Isticanje pitanja* Registar Fiksne Imovine još uvek nije potpun i tačan, pošto postoji imovina i objekti opštine koji nisu registrirani na registru računovodstva i nisu prikazani na GFI. Projekti u iznosu od 447,842€ koji nisu uključeni u GFI su: Dečje obdanište(261,165€), izgradnja trotoara (167,777€) i jedno vozilo (18,900€). Registar fiksne imovine nema uticaja na neku od dva Godišnja Finansijska Izveštaja ('Primanja i Isplate u Gotov Novac' i 'Upoređenje Budžeta sa Sadašnjim Iznosima) u skladu sa MSRJS na osnovu računovodstva gotovog novca.

(MSVIR 200: Ne-modifikovano mišljenje sa Isticanjem Pitanja).

Opšti zaključak

Na osnovu prikazanih detalja u svakom delu ovog izveštaja, naš opšti zaključak je da:

Menadžment Opštine nije dizajnirao sistem unutrašnje kontrole, i te kontrole su funkcionisale slabo tokom 2013 godine. Posebno smo identifikovali:

- Iako su godišnji finansijski izveštaji adresirali većinu zahteva za predstavljanje, predstavljeni Godišnji Finansijski Izveštaji za reviziju imali su izvestan broj propusta i netačnosti. Opština je poboljšala Godišnje Finansijske Izveštaje u finalnoj verziji, međutim neke stavke ostaju ne korigovane od strane menadžmenta;
- Značajni rizici u Godišnjim Finansijskim Izveštajima je bila pogrešna registracija imovine, gde smo identifikovali 447,842€ imovine koja nije obuhvaćena u registar računovodstva;
- Preporuke 2012 godine i prethodnih godina nisu još adresirane. Ovo će rezultirati na slabim kontrolama/slabom vrednosti za novac/kontinuirane potencijalne finansijske gubitke; i
- Iako smo mi uspeli da dobijemo sigurnost od efektivnih kontrola menadžmenta u nekoliko oblasti izveštaja, naša procena za Finansijsko Upravljanje i Kontrolu, je stavio na uvid da u nekim važnim oblastima delovanja postoje značajne slabosti u nabavci gde su ugovori upravljani na nezadovoljavajućim nivou, i neuspeh osnivanja Komiteta unutrašnje revizije, kao i unutrašnja revizija nije uspela da identifikuje

slabosti kontrola i da nudi menadžmentu nivo sigurnosti o ključnim finansijskim sistemima za 2013 godinu.

Glavne preporuke Generalnog Revizor su kao u nastavku:

Gradonačelnika treba a obezbedi:

- Da u procesu izrade GFI za 2014 godinu formalno uključuje i pregled od strane menadžmenta nacrt izveštaja sa posebnim fokusom u oblastima koji se smatraju visokog rizika za greške i /ili oblastima gde su greške identifikovane u prethodnim godinama;
- Da pregledani plan delovanja, odredi tačno vremenski okvir za adresiranje datih preporuka od strane Generalnog Revizora, sa identifikovanim odgovornim osobljem, uz fokusiranje u početku na najvažnijim oblastima;
- Da sprovede detaljnu procenu procesa Nabavke i kontrole radi shvatanja zašto nastavljaju da se pojavljuju slabosti i da identifikuje potrebne akcije za adresiranje ovih slabosti;
- Da će raditi sa jedinicu za unutrašnju reviziju kako bi izradili plan na osnovu rizika koji će obezbediti sigurnost na svim važnim oblastima i razmotriti mogućnost u vezi povećanja osoblja revizije u ovoj jedinici; i
- Da pregleda pitanje osnivanja komiteta unutrašnje revizije kako bi osnažio ulogu i nadzor unutrašnje revizije.

Odgovor od Menadžmenta- revizija za 2013

Menadžment se složio sa svim nalazima revizije i obavezao se da će adresirati naše preporuke.

1 Delokrug revizije i metodologija

Odgovornost je Opštine da pripremi Godišnje Finansijske Izveštaje (GFI) prema Međunarodnim Standardima Računovodstva na 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 godišnjih finansijskih izveštaja (GFI) i drugih finansijskih podataka kao i davanje mišljenja:

- 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 razmotrili do koje mere možemo da se oslonimo na kontrole upravljanja tokom određivanja detaljnog testiranja, koje su neophodne radi osiguranja prikladnog nivoa dokaza za podršku mišljenja Generalnog Revizora (GR) i fokus naše revizije.

Donje sekcije pružaju jedan detaljniji sažetak naših nalaza revizije sa naglaskom na zapažanja i preporuke na svakoj oblasti pregleda. U vezi sa potpunosti, mi smo uključili identifikovana pitanja tokom predrevizije tamo gde je to bilo relevantno. Naši nalazi su identifikovani 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.

Naše procedure su uključile jedan pregled unutrašnjih kontrola i sistema računovodstva, kao i procedure 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. Nalazi koji se smatraju niskog prioriteta će se odvojeno izveštavati finansijskog osoblja.

2 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljno izveštavanje

Opšti zaključak

Naš pregled GFI uzima u obzir usklađenost sa okvirom izveštavanja kao i kvalitet i tačnost informacija registriranih na finansijskim izveštajima. Mi takođe uzimamo u obzir datu izjavu od strane Glavnog Administrativnog Službenika (GAS) 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 sve relevantne informacije su pružene radi osiguranja da može se preduzeti jedna sveobuhvatna revizija.

2.1 Mišljenje revizije

Ne-modifikovano¹ Mišljenje sa Isticanjem Pitanja

Prema našem mišljenju Finansijski izveštaji pružaju pravilnu i istinitu sliku sa svih materijalnih gledišta.

Kao *Isticanje pitanja* Registar Fiksne Imovine još uvek nije potpun i tačan, pošto postoji imovina i objekti opštine koji nisu registrirani na registru računovodstva i nisu prikazani na GFI. Projekti u iznosu od 447,842€ koji nisu uključeni u GFI su: Dečje obdanište (261,165€), izgradnja trotoara (167,777€) i jedno vozilo (18,900€). Registar fiksne imovine nema uticaja na neku od dva Godišnja Finansijska Izveštaja ('Primanja i Isplate u Gotov Novac' i 'Upoređenje Budžeta sa Sadašnjim Iznosima) u skladu sa MSRJS na osnovu računovodstva gotovog novca.

(MSVIR 200: Ne-modifikovano mišljenje sa Isticanjem Pitanja).

¹ Termin „ne-modifikovano mišljenje“ je ekvivalentan sa terminom „nekvalifikovano mišljenje“ koji je korišćen u prethodnoj verziji Godišnjeg Izveštaja. Nova terminologija je u skladu sa novim standardima INTOSAI (SNISA 200) za dalje vidi Dodatak I.

2.2 Značajni rizici u Godišnjim Finansijskim Izveštajima

Opis

U našem Memorandumu planiranja revizije od dana 29.10.2013, identifikovani su značajni rizici u GFI u vezi potpunošću imovina, isplate od trećih stranaka kao i tačno predstavljanje primanja (prihoda) u GFI.

Ovi su rizici materijalnih anomalija, od koji može da rezultira modifikovano mišljenje, uključujući Isticanje Pitanja.

Planirani rizik za predstavljanje primanja i isplata iz trećih stranaka u GFI nije se desio zbog činjenice da je opština preduzela potrebne akcije na adresiranju ovog pitanja.

Rizik materijalnih anomalija kojeg smo mi identifikovali u vezi sa potpunošću imovina se desio jer menadžment nije preduzeo mere za adresiranje identifikovanih rizika.

Identifikovani rizik

Pitanje 1 - Imovine u vlasništvu Opštine nisu identifikovane i registrovane na pravilan način, rezultirajući materijalnim anomalijama u beleškama imovine u GFI.

Nalaz

Mi smo procenili sprovedene kontrole od strane menadžmenta da bismo dokazali potpunost podataka o imovinu u kontekstu kapitalnih troškova za 2013 i ranijih godina. U memorandumu predrevizije, mi smo savetovali menadžmentu za akciju koja je potrebna radi obezbeđenja da iznos imovina u GFI bude tačna. Međutim, identifikovani rizik je materijalizovan jer Menadžment nije uspeo da primeni potrebna poboljšanja u unutrašnjoj kontroli. Vrednost od 10,556,261€ predstavljena kao imovina u GFI nije tačna jer u njima, osim zemljišta, nisu uključena i 447,842€: dečiji vrtić (261,165€), izgradnja trotoara (167,777€) i jedan automobil (18,900€).

Preporuka 1 **Prioritet visoki** - Gradonačelnik treba da identifikuje razloge za početno nepravilno izjavljivanje imovine i neuspeh da se pridržava saveta KGR. Treba da se uspostavlja odgovarajući procesi u 2014 godini radi obezbeđenja da će opštinska imovina biti procenjena i registrovana u odgovarajućim registrima.

2.3 Usklađenost sa zahtevima za izveštavanje u GFI

Opis

GFI treba da budu u skladu sa određenim okvirom izveštavanja. Mi smo uzeli u obzir:

- Usklađenost sa Finansijskim Pravilom (FP) br 03/2013;
- Zahtevi ZUJFO br. 03 / L-048;
- GFI su pripremljeni unutar vremenskog okvira i dostavljeni u Ministarstvu Finansija (MF);
- GFI su potpisivani od strane GAS i GFI;
- GFI su primljeni na albanskom i srpskom jeziku;
- GFI su pripremljeni u fizičkoj i elektronskoj kopiju; i
- Pripremanje i dostavljanje redovnih tromesečnih izveštaja kod Skupštine Opštine i Ministra MF tokom 2013 godine.

Gore navedeni zahtevi su ispunjeni, osim obaveze da se one pripremaju i na srpskom jeziku.

Početni GFI su sadržali neke greške. Tokom revizije mi smo savetovali menadžmentu opštine da vrši potrebno korigiranje, međutim u finalnom verziju primetili smo da korigovanja u celosti nisu izvršene od strane menadžmenta, čiji nedostaci predstavljamo u nastavku.

Pitanje 2 Proces pripreme Godišnjih Finansijskih Izveštaja - Prioritet visok

Nalaz U belešci 30 registar imovine nije tačan zbog činjenice da neke imovine nisu registrovane u registru računovodstva. Vrednost identifikovane imovine koja nije registrovana je 447,842€. Opširnije vidi sekciju 2.2 ovog izveštaja.

Beleška 34- računi potraživanja su potcenjeni za 5,584€.

Rizik Godišnji Finansijski Izveštaji nisu potpuni, posebno kod imovine i potraživanja. Registri računovodstva nisu dovoljni da podržavaju odluku menadžmenta za šire budžetske procese i razmatranja.

Preporuka 2 Gradonačelnik treba da obezbedi da plan izrade računa (GFI) za 2014 godinu formalno adresira sve zahteve za usklađenost u vezi GFI, sa posebnim fokusom u gore navedenim oblastima. Izjava od strane GAS i GFS o tačnosti GFI ne treba da se dostavljaju bez obezbeđenja da su primenjene sve relevantne kontrole pre nego što se dostavljaju Vladi.

2.4 Usklađenost sa ostalim zahtevima za spoljno izveštavanje

Opis

Osim izrade GFI, od Opštine se zahteva da adresira sledeće obaveze za spoljno izveštavanje:

- Budžetski Zahtevi;
- Tromesečne izveštaje, uključujući devetomesečne finansijske izveštaje;
- Nacrt plan nabavke; i
- Izveštaji o dostavljenim dugovima pri MF.

Gore navedeni zahtevi su ispunjeni, međutim opština nije izradila plan za adresiranje preporuka date od strane GR i nije pripremila izveštaj o samo-ocenjivanju.

Preporuka 3 Gradonačelnik treba da obezbedi da su svi zahtevi za spoljno izveštavanje ispunjeni na kvalitetan način i u okviru određenih vremenskih rokova.

3 Preporuke iz prethodne godine

Opšti zaključak

Menadžment opštine nije obratio potrebnu pažnju sprovođenju datih preporuka u izveštaja revizije za GFI 2012. To je uticalo da se većina preporuka ponavljaju i ove godine.

Opis

Naš izveštaj revizije za GFI 2012 godine je rezultirao sa 14 preporuka. Opština nije pripremila Plan Delovanja za adresiranje datih preporuka od strane KGR.

Do kraja naše revizije za 2013 godinu, pet preporuka su adresirane u potpunosti; dve su delimično adresirane, i sedam nisu još adresirane. Za jedan detaljniji opis preporuka i kako su one adresirane, pogledaj Dodatak II.

Pitanje 3 - Adresiranje preporuka sa prethodne godine- Prioritet visok

Nalaz Samo jedan deo preporuka iz prošle godine je adresirano jer Opština nije sprovela neki formalni proces za upravljanje i nadgledanje načina adresiranja preporuka GR. Menadžment opštine je dužan da dostavi Plan Delovanja pri KGR u roku od 30 dana od dana publikacije izveštaja, međutim ovaj plan nije dostavljen.

Rizik Ne adresiranje preporuka u punom obliku pokazuje da u nekim oblastima i dalje postoje isti probleme od 2012 godine, i da se ponavljaju preporuke iz prethodne godine. Slabosti u oblasti nabavke, neredovne isplate i procena imovine (zemljište) se ponavljaju na sistematski način i ovo povećava rizik za finansijske gubitke opštine.

Preporuka 4 Gradonačelnik treba da izradi jedan plan za adresiranje preporuka i da raspravlja sa odgovornim osobljem o načinu adresiranja datih preporuka, da odredi optimalan vremenski rok za sprovođenje i da se fokusira u oblastima od većeg značaja (ili oblastima sa prioritetom).

4 Finansijsko Upravljanje i Kontrola

4.1 Opšti zaključak

Naš pristup revizije je fokusiran na razumevanju i proceni preduzetih delovanja od strane menadžmenta za osiguranje finansijskog upravljanja i efektivne kontrole i rezultate od ovih akcija. Za pojedinačne finansijske sisteme mi zahtevamo da identifikujemo nivo na kojem deluju sadašnje kontrole. To može, na primer, da bude aktivnost nadzora preduzet od strane višeg menadžmenta ili operativne kontrole na nižem nivou. Mi smatramo da su kontrole dizajnirane dobro, sprovedene su prema planu i funkcionišu na efektivan način. To zahteva jednu procenu struktura, procesa i linija odgovornosti prikazanih od strane menadžmenta, uključujući i preduzetu ulogu od strane Unutrašnje Revizije.

Otkrili smo da kontrole nad procesom planiranja prihoda nisu adekvatne i nisu dosledno analizirane, kontrole u niz oblasti potrošnje zahtevaju dalje poboljšanje kako bi sprečile da opština ima finansijske gubitke, slabu vrednost za novac i neefikasno upravljanje projekata. Glavne oblasti gde je potrebno više poboljšanja su: planiranje prihoda, proces nabavke, nadgledanje subvencija, registracija imovine i veća posvećenost u realizaciji plana revizije i funkcionalizacija komiteta za unutrašnju reviziju.

4.2 Dobro upravljanje

Unutrašnje finansijsko izveštavanje u okviru opštine je regulisano važećim zakonskim okvirom. Slabosti u kontrolama višeg nivoa, identifikovani od strane GR sugerišu da menadžment bi trebalo da preduzme pro aktivniji pristup u adresiranju ovih pitanja.

Pitanje 4- Slabosti u kontrolama višeg menadžmenta - Prioritet visok

Nalaz Revizija 2013 godine je identifikovala slabosti u kontrolama u svim ekonomskim kategorijama, posebno u periodu na kraju godine. Ove slabosti nisu identifikovani na efektivan način putem unutrašnjeg nadzora i nisu izveštavani kod menadžmenta ili tamo gde su one identifikovane, nisu preduzete odgovarajuće radnje.

Rizik Slabosti u funkcionisanju menadžerskih kontrola u finansijskom sistemu i koncentrisanje troškova na kraju godine smanjuju sposobnost menadžmenta za aktivno upravljanje aktivnostima opštine i podriva efektivnu budžetsku kontrolu.

Preporuka 5 Gradonačelnik treba da obezbedi da je sprovedena jedna odgovarajuća struktura upravljanja kroz koje viši menadžment je informisan za kontrolne nedostatke i na efektivan način upravlja njima. Ovaj proces treba da bude podržan dostavljanjem samo-procene koju zahteva MF.

4.3 Planiranje i izvršenje budžeta

Opis

Mi smo razmatrali izvor budžetskih fondova za opštinu, trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama i prikupljene prihode. To je isticano na donjim tabelama:

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

Opis	Početni budžet	Završni budžet ²	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje	2011 Izvršenje
Izvori Fondova:	8,386,727	8,683,582	8,339,097	7,855,664	7,272,733
Grant Vlade –Budžet	7,486,727	7,486,727	7,406,811	6,988,068	6,482,713
Prenete sa prethodne godine ³ -	-	168,280	144,464	233,888	178,714
Sopstveni prihodi ⁴	900,000	900,000	683,436	608,049	561,334
Domaće donacije	-	50,386	48,789	24,909	23,767
Spoljne donacije	-	78,189	55,597	750	26,205

Završni budžet, u poređenju sa Početnim Budžetom, je veći za 296,855€. Ovo povećanje je rezultat prenetih prihoda iz prethodne godine za 168,280€ i donacija od 128,575€.

U 2013 godini, opština je potrošila 96% završnog budžeta ili 8,339,097€, što u poređenju sa 2012 godinom predstavlja isti nivo izvršenja. Generalno, izvršenje budžeta je dobro kontrolisano i predstavlja zadovoljavajuću performansu.

² Završni Budžet – odobreni budžet od strane Skupštine koja je kontinuirano usklađena od Ministarstva Finansija

³ Sopstveni prihodi opština koja nisu potrošena u prethodnoj godini preneti u tekućoj godini.

⁴ Opštinski prihodi planirani i prikupljeni u tekućoj godini.

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

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje	2011 Izvršenje
Troškovi fondova prema ekonomskim kategorijama	8,386,727	8,683,582	8,339,097	7,855,664	7,272,733
Plate i Dnevnice	4,366,810	4,366,810	4,318,168	4,272,524	4,133,180
Roba i Usluge	871,138	890,847	864,385	1,019,243	600,535
Komunalije	164,920	188,130	187,559	149,952	130,254
Subvencije i Transferi	450,000	459,000	359,903	322,123	96,541
Kapitalne Investicije	2,533,859	2,778,795	2,609,082	2,091,822	2,312,223

Objašnjenja o promenama u budžetskim kategorijama su date u nastavku:

Dok nivo potrošnje za Robe i usluge je imao pad za 18% u odnosu na prošlu godinu, suprotno se desilo sa kapitalnim troškovima koji su povećani za 25%. Ovo je ohrabrujući pokazatelj da je opština orijentisana više u kapitalnim projektima i poboljšala usluge građana. Uprkos tome, u narednoj godini poboljšanja performanse i dalje se treba fokusirati kod kapitalnih investicija i subvencije, koje su tokom 2013 godine potrošene u relativno niskom nivou (78%).

Nijedne godine, sopstveni prihodi se ne troše kao direktan rezultat ne izvršenja budžeta imajući u vidu da su sopstveni prihodi poslednji upotrebljeni finansijski izvor. U 2014 godini preneti vrednost prihoda je bila oko 189,000€.

Ostale budžetske kategorije su potrošene unutar planiranih parametara.

Tabela 3. Sopstveni budžetirani i prikupljeni opštinski prihodi tokom 2013 (u evrima)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2013 Primanja	2012 Primanja	2011 Primanja
Sopstveni prihodi	900,000	900,000	848,542	764,843	809,189

Početni budžet za sopstvene prihode nije održavao prošlogodišnja primanja i ostale relevantne faktore. Iz tabele se vidi da je realizacija prihoda bila dovoljno visoka (94%). U odnosu na prethodnoj godini, planirani prihodi su bili veći za iznos od preko 80,000€ ili 11%.

Mi smo primetili da ne postoji približna korelacija između planiranja i nivoa fakturisanja za poreza na imovinu. Opština planirala da prikuplja iz ovog izvora 260,000€, dok je fakturisala više od 300,000€.

4.4 Prihodi (uključujući sopstvene prihode)

Opis

Opština prikuplja nekoliko vrsta prihoda a najvažnije su one od poreza na imovinu, građevinskih dozvola, administrativnih taksi, prihodi od zakupa, itd.

Opština je uglavnom uspostavila do određene mere kontrole nad registracijom i izveštavanjem prihoda, međutim potrebna su daljna poboljšanja u primeni adekvatnih politika i mehanizma u prikupljanju preostalih dugova iz prethodnih godina.

Pitanje 5 - Loše planiranje prihoda od poreza na imovinu - Prioritet visok

Nalaz Opština je planirala da prikupi prihode od poreza na imovinu u iznosu od 260,000€ a prikupila 270,935€ dok fakturisanje za 2013 godinu je izvršila u iznosu od 300,676€.

Rizik Nema dovoljne doslednosti u planiranju prihoda. Početni plan za prihode od poreza na imovinu je bio niži za 15% od fakturisanih iznosa. Dakle, prekoračenja stope plana ne predstavlja realnu performansu za prihode. S druge strane, neprikupljeni dugovi iz poreza na imovinu premaše iznos od 800,000€. Ovo utiče u celokupnim bilansima opštine, sa konačnim uticajem da planirani projekti od ovog izvora ne uspevaju da se realizuju.

Preporuka 6 Gradonačelnik treba da koristi relevantne izvore informacija pre usvajanja plana sopstvenih prihoda, kao što su: trend prikupljanja od prethodnih godina, ekonomska osnova poreznika i njihova snaga plaćanja.

Pitanje 6 - Izdavanje građevinskih dozvola u suprotnosti sa zakonskim zahtevima - Srednji prioritet

- Nalaz** Planirani prihodi iz ove kategorije su bili 105,000€, dok realizacija 129,950€. Tokom testiranja primetili smo da je opština izdala građevinske dozvole bez prikupljanja obračunatog poreza. Ovaj način izdavanja građevinskih dozvola nije u skladu sa zakonom o izgradnji, odnosno sa članom 21 tačka 3 zakona o izgradnji gde stranka (aplikant) najpre treba da pruži dokaz o isplati takse koja je određena od strane opštine, a zatim da mu se izdaje dozvola.
- Rizik** Izdavanje građevinskih dozvola bez izvršenja finansijske obaveze prema opštini, osim što je u suprotnosti sa zakonom o izgradnji, rizikuje da se sredstva ne prikupljaju, i imaju negativan utisak u budžetskim bilansima opštine.
- Preporuka 7** Gradonačelnik treba da preispita procedure izdavanja građevinskih dozvola i da obezbedi da se građevinske takse isplaćuju pre nego što se izdaje dozvola.

4.5 Troškovi

4.5.1 Nabavka

Opis

Tokom 2013 godine putem nabavke u kapitalne investicije i robe i usluge je utrošeno 3,473,466€. Mi smo testirali 5 predmeta nabavke u iznosu od 512,658€ i 16 isplate u iznosu od 547,656€.

Naša revizija je identifikovala neke slabosti u procesu nabavke nad kojima kontrole nisu sprovedene na efektivan način.

Mi smo proverili da li su projekti za kapitalne investicije bili uključeni u Programu Javnih Investicija (PJI) i u srednjoročnom okviru troškova. Takođe smo pregledali da li se desila neka promena tokom godine u vezi sa projektima, predviđenim da se realizuju tokom godine. Nemamo neka pitanja da pokrenemo u vezi toga na ovom izveštaju.

Pitanje 7 - Davanje ugovora neodgovornim ekonomskim operaterima - Prioritet visok

Nalaz U četiri slučajeve smo identifikovali da je opština obavljala procedure nabavke u odsustvu odgovornog Ekonomskog Operatera (EO). Takvi slučajevi su bili kod sledećih ugovora:

- a. "Snabdevanje lekovima, stomatološkom materijalom i laboratorijom za potrebu GCFM" sa cenom po jedinici. Pobednička kompanija je pružila Licencu farmaceutskog prometa na veliko, kojoj je istekao rok;
- b. "Održavanje šumskih puteva u iznosu od 9,990€, pobedničkoj kompaniji je nedostajao zahtev za stručnu prilagodljivost;
- c. "Asfaltiranje Puta Naselje Ali Hajdaraj" u Istoku u iznosu od 64,227€, pobedničkoj kompaniji je nedostala overena dokumentacija; i
- d. "Snabdevanje ogrevnim drvetom za opštinske institucije" sa cenom po jedinici, pobednička kompanija nije nudila cenu za jednu od dve pozicije tehničke specifikacije.

Rizik Nagrađivanje ugovorom neodgovornog EO povećava rizik da proizvodi ne budu očekivanog kvaliteta i ne ispunjuju ugovorene obaveze. Takođe obavljanje procedura u odsustvu minimalnog broja odgovornih operatera je u suprotnosti sa ključnim principima javne nabavke i ne osigurava da je iz konkurencije izabran najpovoljniji ponuđač.

Preporuka 8 Gradonačelnik treba da obezbedi da nijedan operater dobije ugovor ako je neodgovoran i tamo gde nisu primenjene kontrole, da se utvrde razlozi i odgovornost adresira kod odgovornih lica.

Pitanje 8 - Isplate za nezavršene postove - Prioritet visok

- Nalaz** Isplata za projekat "Regulisanje trotoara i biciklističke staze Istok-Gurakoc" u iznosu od 167,777€ je izvršena u potpunosti dok radovi nisu okončani. Datumom 12.05.2014 smo identifikovali da pozicija osvetljavanja koja je isplaćena datumom 19.12.2013 u iznosu od 7,423€ nije obavljena dok opština (komisija za tehnički prijem) su odobrili projekat kao završenim. Mi smo obavestili Gradonačelnika o identifikovanim slabostima u izvršenju projekta, i nakon toga, on je preduzeo mere radi eliminacije gore pomenutih slabosti.
- Rizik** Upravljanje ugovora je praćeno nedostacima. Takve isplate nisu u skladu sa finansijskim pravilima o trošenju javnog novca i izvršenju isplata pre nego se ugovoreni radovi obavljaju, povećava rizik da se projekti ne okončaju ili imaju dodatne troškove.
- Preporuka 9** Gradonačelnik treba da razmotri slučaj i da utvrdi zašto su nastali neuspesi u projektu kao i da povećava nadzorne kontrole kako bi obezbedio da se takve situacije ne ponavljaju u budućnosti i administrativne mere tamo gde treba.

4.5.2 Nadoknade (plate i dnevnice)

Opis

Plate i Dnevnice se isplaćuju putem jednog centralizovanog sistema (payrol). Kontrole koje operišu na lokalnom nivou se tiču: a) kontrolu isplata svakog meseca, potpisivanjem platnog spiska, b) proveru mogućih promena koje mogu da se javljaju putem obrazaca, c) pregled budžeta za ovu kategoriju i pomirenja sa trezorom.

Za ovu kategoriju smo testirali 45 uzoraka gde smo pregledali usklađenost platnog spiska sa sistemom payrola u Ministarstvu Javne Administracije (MJA), takođe smo pregledali da li su pozicije službenika i koeficijenti u skladu sa formom payrol sistema i platnog spiska.

Nemamo neka pitanja da pokrenemo u vezi toga.

Preporuka

Mi nemamo neku preporuku u ovoj oblasti.

4.5.3 Subvencije i Transferi

Opis

Opština je za subvencije i transfere planirala budžet od 459,000€ dok je potrošila 359,903€. Mi smo testirali 16 uzoraka u iznosu od 128,097€ ili 36%.

Planiranje subvencija i transfera treba da se poboljša da se ne pojavljuju visoki suficiti kao u izveštavanj godini gde 22% budžeta za subvencije nije potrošen.

Opština nije primenila prošlogodišnju preporuku u vezi izrade jedne unutrašnje uredbe koja bi odredila kriterijume za dodelu subvencija i zahteve za izveštavanje o načinu trošenja dobijenih sredstava. Prateća dokumenta nisu bila dobro strukturirana.

Pitanje 9 - Ne odobrenje Unutrašnje Uredbe za dodelu subvencija - Prioritet srednji

Nalaz Uprkos našim ranijim preporukama, Opština nije izradila unutrašnju uredbu za dodelu subvencija, zato subvencije su dodeljene odlukom Gradonačelnika. Od devet testiranih slučajeva, četiri nisu nudili relevantne dokumentacije/izveštaje kako bi opravdali da su troškovi postigli cilj.

Rizik Nije sigurno da li su planirani troškovi za subvencije i transfere postigli cilj. Nedostatak politike/unutrašnjih uredbi, odražava nedostatak procedura koje treba slediti tokom subvencionisanja.

Preporuka 10 Gradonačelnik treba bez zakašnjenja da inicira za usvajanje jednu Uredbu u Skupštini koja jasno definiše kriterijume, format izveštavanja i izvore subvencija. Takođe, bolje planiranje i sprovođenje budžeta prema početnim podelama, treba da bude stalni cilj menadžmenta.

4.6 Imovina i obaveze

4.6.1 Tretiranje potraživanja

Opis

Opština nije usvojila niti primenila neku adekvatnu politiku u prikupljanju zaostalih dugova iz prethodnih godina od poreza na imovinu, takse za poslovanje i građevinske dozvole.

Pitanje 10 - Računi potraživanja -Prioritet visok

Nalaz Spisak dužnika prema opštini po svim osnovima, predstavljaju iznos računa potraživanja u iznosu od 1,186,000€. Najveći deo ovih računa se odnosi na porez na imovinu od 879,000€, i taksu za poslovanje biznisa 180,000€.

Rizik Ne prikupljanje prihoda može uticati u nemogućnosti opštine da ispuni plan troškova i takođe može rezultirati daljnim poteškoćama u prikupljanju obračunatih prihoda.

Preporuka 11 Gradonačelnik treba da pokrene proces preispitivanja, gde će svi računi biti analizirani u smislu njihove zastarelosti, značajnih iznosa, realnih mogućnosti za inkasiranje i upotrebe administrativnih mera ako je potrebno.

4.6.2 Tretiranje dugova

Opis

Opština je uspeła da dobro upravlja dugovima. Naši zaključci revizije su da tretiranje dugova i kontrole nad njima generalno dobro funkcionišu.

Pregled neizmirenih obaveza prema dobavljačima na kraju 2013 godine je u iznosu od 48,179€. Ove obaveze su prenete za isplatu u 2014 godini. Razlog za neisplatu na vreme ovih obaveza je bio nedostatak fondova.

Preporuka

Mi nemamo neku preporuku u ovoj oblasti.

4.7 Sistem unutrašnje revizije

Opis

Jedinica Unutrašnje Revizije (JUR) se sastoji samo od jednog revizora koji je takođe i direktor JUR. Broj zaposlenih od samo jednog revizora nije dovoljan za efikasno podržanje rada jedinice revizije, uzimajući u obzir i budžet opštine. Prema Uputstvu 23/2009 o Osnivanju i radu JUR u javnom sektoru, Opština treba imati najmanje tri revizora. Ova jedinica je planirala da obavlja šest revizija za 2013 godinu dok je izvršila samo dve revizije. Revizija je pokrivala aktivnosti dve poslednjih godina (2012 i 2013). Oblasti u kojima su izvršene revizije su: direkcija urbanizma i upravljanje imovinom. Kvalitet izveštaja i doprinosi JUR za 2013 godinu su prilično ograničeni za pružanje menadžmentu sveobuhvatni pogled o nivou unutrašnjih kontrola opštine.

Pitanje 11 - Fokus rada JUR-a i njihove preporuke -Prioritet visok

Nalaz Unutrašnja revizija je adresirala samo deo predviđenog plana i nije obuhvatala znane rizike kao što su nabavka, prihod od poreza i taksu, subvencije i transfera kao i procedura za naplatu potraživanja.

Za faktički preduzet rad, Menadžment nije izradio akcione planove za adresiranje preporuka.

Rizik Menadžment ne dobija adekvatnu sigurnost od UR o efektivnosti unutrašnjih kontrola koji rezultiraju ne identifikacijom slabosti kao i nastavku neefikasnih praksi koja mogu rezultirati finansijskim gubitkom za Opštinu.

Preporuka 12 Gradonačelnik treba raditi sa JUR kako bi razvili plan zasnovan na rizicima a koji će pružiti sigurnost za sve značajne oblasti tokom 2014. U oblastima gde ima preporuka, menadžment treba aktivno da preispita akcioni plan izrađen za adresiranje dogovorenih preporuka unutar relevantnog vremenskog okvira. Takođe, treba razmotriti mogućnosti povećanja osoblja JUR.

Pitanje 12 - Ne osnivanje Komiteta Revizije - Prioritet visok

Nalaz Opština nije osnovala Komitet Revizije za olakšavanje sprovođenja preporuka revizije.

Rizik Nedostatak komiteta revizije smanjuje nivo izazova i podrške za JUR, uključujući podršku u adresiranju njihovih preporuka.

Preporuka 13 Gradonačelnik treba da obezbedi osnivanje Komiteta revizije koja primenjuje dobru praksu i obezbedi da unutrašnja revizija obavlja rad na kvalitetan način i u skladu sa najboljim standardima i praksama.

Dodatak I: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od 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 potrebnim da komunicira neko pitanje, osim onih koje su prikazani ili obelodanjeni na finansijskim izveštajima, koja prema sudu revizora je važna za korisnike kako bi razumeli reviziju, odgovornosti revizora ili izveštaj revizije, i pod uslovom da to nije zabranjeno zakonom ili uredbama, treba da se sastavi paragrafom pod nazivom "Ostala Pitanja", ili neki drugi prikladan način. Ovaj paragraf treba da se prikazuje odmah nakon mišljenja revizije i nakon svakog paragrafa Isticanja Pitanja.

Dodatak II: Preporuke iz prethodne godine

Komponenta Revizije	Date Preporuke	Potpuno adresirane preporuke	Preporuke delimično adresirane	Ne adresirane preporuke
1. Godišnji Finansijski Izveštaji	Gradonačelnik treba da obezbedi da se GFI pripreme u potpunom skladu sa Pravilom Trezora i da predstavlja pravo i istinito stanje. U slučaju nejasnoća prilikom izrade izveštaja, opštinski službenici treba da se konsultuju sa službenicima MF ili da pohađaju obuku u ovoj oblasti, tako da se ne ponove iste greške.		Da	
2. Preporuke iz prethodne godine	Obezbediti da će se preduzeti potrebne mere radi adresiranja svih preporuka KGR-a.			Ne
3. Prihodi	Da obezbedi poboljšanje budžetskih procesa – izvršenje budžeta za kapitalne investicije i planirane prihoda pregledaju na kritičan način.	Da		
4. Zahtevi izveštavanja	Da obezbedi da su uspostavljene prioritete o razvoju sopstvenog izveštavanja –samo procenjivanje.			Ne
5. Planiranje prihoda	Da obezbedi više informacijskih izvora radi usvojenja plana prihoda kako bi bio sproveden.		Da	
6. Porez na imovinu i građevinske dozvole	Da obezbedi da pro aktivniji pristup u prikupljanju određenih prihoda.			Ne
7. Registracija prihoda	Registracija prihoda u adekvatnim kodovima.	Da		

8. Sertifikacija isplata -isplata neadekvatnih situacija	Da obezbedi da se ojačaju kontrole o isplatama - proces sertifikacije da bude u funkciji zaustavljanja neredovnih isplata.	Da		
9. Zakašnjenja u izvršenju projekata	Da se poštuju uslovi ugovora, u slučajevima bezrazložnih zakašnjenja.	Da		
10. Nagrada ugovorom neodgovorne EO	Da obezbedi da se ojačaju kontrole tokom procesa nabavke radi izbegavanja takvih akcija.			Ne
11. Osoblje	Da obezbedi da dosijeji osoblja budu kompletne.	Da		
12. Subvencije, nedostatak unutrašnje regulative	Da obezbedi da se usvoji unutrašnja regulativa.			Ne
13. Upravljanje Imovine	Da obezbedi da se osniva jedna komisija za procenu fiksne imovine s ciljem da se sve imovine registruju srazmeran administrativnog pravila o upravljanju imovine.			Ne
14. Unutrašnja revizija	Osnivanje Komiteta Unutrašnje Revizije.			Ne