



REPUBLIKA KOSOVA
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Br. dokumenta: 22.11.1-2013-08

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

Priština, Juni 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 Lipljan u konsultaciji 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, Lavdim Maxhuni (Vođa Tima), Sabile Musa, Mexhit Ferati i Shpresa Zenelaj.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak.....	4
1 Delokrug revizije i metodologija	8
2 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljno izveštavanje	9
3 Preporuke iz prethodne godine	15
4 Finansijsko upravljanje i kontrola.....	16
Dodatak I: Objašnjavanje raznih vrsta mišljenja KGR-a	34
Dodatak II: Preporuke iz prethodne godine	37

Opšti sažetak

Uvod

Ovaj izveštaj rezimira glavna pitanja koja proističu sa naše revizije godišnjih finansijskih izveštaja Opštine Lipljan, za 2013. godinu koji određuje dato Mišljenje od strane Generalnog Revizora. Želeo bih da se zahvalim Gradonačelniku i njegovom timu na njihovu pomoć tokom procesa revizije.

Pregled finansijskih izveštaja za 2013 godinu je preduzet u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na Javnom Sektoru. 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 12.12.2013. godine.

Naša revizija se fokusira na:

- Usklađenost sa okvirom izveštavanja i značajnih rizika za godišnje finansijske izveštaje istaknuti na Memorandumu Planiranja Revizije;
- Odgovor na naše preporuke za 2012 godinu i ranije; i
- Finansijskom Upravljanju i Unutrašnjoj Kontroli Opštine (uključujući i upravljanje i izvršenje budžeta).

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, Godišnji finansijski izveštaji prikazuju pravilno i istinito stanje sa svih materijalnih gledišta, izuzev:

Kod Izjave o primanjima i isplata u gotovom novcu- uplate od trećih strana, opština nije pravilno prikazala iznos od 1,588,153€. Ovaj iznos nije tačan, jer u totalu ovih isplata su obuhvaćene su-finansiranja of linijskih ministarstava u iznosu od 1,162,937€.

Kod izveštaja o izvršenju budžeta, Opština je prikazala kao budžetska izdvajanja iznos od 1,949,000€, a prema izveštaju Free-Balance, ovaj iznos treba biti 1,700,000€. Razlika je 249,000€.

Isticanje pitanja

Mi takođe želimo privući vašu pažnju na činjenicu da su evidencije i informacije o obelodanjivanjima neisplaćenih obaveza i imovini bile netačne. Netačnosti su sledeće:

U prikazanom totalu od 1,246,034€, neisplaćenih obaveza, obuhvaćen je i iznos 83,196€, koji se odnosi na račune sa januara 2014.

Kod sažetka kapitalne ne-finansijske imovine, imovina s vrednošću iznad 1,000€, u GFI je prikazana je u iznosu od 173,655,000€. Ova imovina nije potpuna niti tačna jer ima imovine koja nije uknjižena na računovodstvenom registru niti je ista prikazana u GFI.

Kapitalne investicije su precenjivane za 53,281€, jer je ovaj iznos utrošen za plate i dnevnice.

(MSVIR 200: Kvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja).

Opšti zaključak

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

Menadžment Opštine je dizajnirao sistem unutrašnje kontrole, ali te kontrole, u pojedinim ključnim oblastima finansijskog upravljanja, nisu bile dovoljno efektivne. Mi smo posebno identifikovali sledeće:

- Iako su Godišnji finansijski izveštaji adresirali većinu zahteva za prikazivanje, GFI koji su prezentirani reviziji sadržavali su brojne netačnosti i propuste. Pojedini su izmenjeni u konačnoj verziji GFI, ali je menadžment odlučio da pojedine stavke ostavlja nekorigovane.

Značajni rizici koji su materijalizovani, odnosili su se na pogrešno izveštavanje uplata od trećih strana u iznosu od 1,588,153€. U totalu tih isplata obuhvaćene su i isplate (co-finansiranja) za razne projekte koje je realizovala MALS, MONT, i Ministarstvo infrastrukture u iznosu od 1,162,937€.

Drugi značajni rizik u GFI bio je pogrešno knjiženje imovine jer je komisija identifikovala imovinu koja nije uopšte uknjižena u imovinskim registrima;

- Nivo adresiranja preporuka sa prethodne godine je veoma nizak. Od 21 datih preporuka Opština je adresirala u potpunosti samo pet njih. To je razlog zašto su neke od slabosti ponovljene, štaviše u još naglašenijoj formi;

- Izvršenje konačnog budžeta, iako je na razini 92%, budžetska sredstva za kapitalne investicije potrošena su na jednom relativno niskom nivou (86%), a za robe i usluge 68%. To se desilo zbog podbačaja plana za prikupljanje sopstvenih prihoda;
- Mi smo primetili ozbiljne slabosti visokih menadžerskih kontrola. Problemi su prirode komuniciranja i informisanja. Ima odsustvo redovnog izveštavanja o svakodnevnom radu Opštine;
- Nenormalni trend prikupljanja prihoda ukazuje na potrebu mnogo boljeg planiranja sopstvenih finansijskih izvora. Prikupljeni prihodi u 2013. godine bili su za 8% veći u odnosu na 2012. godinu, za 30% manji nego 2011. god. Izgleda da Opština nema konzistentnost u planiranju i rezultat toga jeste i prikupljanje samo polovine planiranih prihoda od poreza na imovinu. Slabo upravljanje prihoda, uočava se i kod prikupljanja prihoda od zakupa javne imovine date na korišćenje. U vidu potraživanja, skoro 80,000€ prikupljeno je od zakupa;
- Javna nabavka je takođe propraćena ozbiljnim manjkavostima. Pored manjkavosti u sprovođenju procedura, Opština je stupila u ugovore u vrednosti od 5,9 miliona, a izdvojila samo 1,7 miliona;
- Zbog podbačaja menadžerskih kontrola, na kraju godine Opština je prezentirala ne izvršene obaveze za plate u iznosu od 288,474€, zbog toga što je jedan broj prosvetnih radnika ostao van platnog spiska. Nepravilnosti su identifikovane i kod isplata za vreme porodiljskog odmora;
- Slabo upravljanje subvencijama je za posledicu imalo isplate bez jasnog zakonskog osnova, izbegavanjem primene utvrđenih kriterija i plaćanjem roba i usluga od stavke za subvencije; i
- Slabo adresiranje preporuka unutrašnje revizije, koje je rezultiralo ponavljanjem preporuka kao i sistematskim manjkavostima i slabostima.

Glavne preporuke Generalnog Revizora za Gradonačelnicu su kao u nastavku:

- Obezbediti da se u procesu izrade Godišnjih finansijskih izveštaja za 2014. god. obuhvati i razmatranje nacrt izveštaja od menadžmenta sa posebnim osvrtom na oblasti koje se smatraju visokim rizikom zbog grešaka i/ili oblasti gde su greške identifikovane u prethodnim godinama. Odgovorno osoblje za pripremanje Godišnjih finansijskih izveštaja mora biti stručno kompetentan ili osoblje ili pratiti dodatnu obuku iz ove oblasti;
- Obezbediti da izmenjeni plan aktivnosti tačno utvrdi rokove za adresiranje preporuka Kancelarije Generalnog Revizora, određivanjem odgovornog osoblja, sa fokusom najpre na značajnije oblasti;

- Obezbediti da procesu pripremanja budžeta prethodi rigorozna procena koja u potpunosti reflektira sve relevantne podatke, uključujući i troškove naspram prihoda prethodne godine, kao i izmene koje se očekuju u toku godine. U toku godine treba izvršiti efektivno nadgledanje i sprovesti neophodne mere za adresiranje varijanti naspram planiranih troškova;
- Preduzeti hitne mere i osigurati primenu povoljne upravljačke strukture preko koje će se visoki menadžment informisati o nedostacima kontrola i da ih na delotvoran način menadžira;
- Sprovesti sistematsko razmatranje i utvrditi prepreke u povećanju sopstvenih prihoda kao i smanjenju stepena istorijskih dugova kao i identifikovati mogućnosti poboljšanja stanja. Opština se treba referisati drugim, sličnim opštinama i primeniti njihove efektivne prakse, ako se iste mogu primeniti pod istim okolnostima;
- Sprovesti detaljnu procenu procesa Nabavke i kontrole da bi saznao zašto slabosti nastavljaju da se pojavljuju i identifikovati mere koje treba sprovesti za adresiranje ovih slabosti;
- Diskutovati sa Ministarstvom finansija i Vladom u vezi pokrivanje obaveza;
- Obezbediti odobravanje ugovora o radu samo ako za to ima dovoljnog budžeta i ako bude slobodnih radnih pozicija, i da preispita identifikovane slučajeve ne isplaćivanja plata radnicima. Takođe, treba preduzeti hitne mere za izradu Pravilnika o subvencijama, preispitati nepravilne isplate i razlog nepoštovanje postojećih kriterija uz uspostavljanje dodatnih kontrola kako se ne bi ubuduće ponavljali slični slučajevi; i
- Obezbediti da se na svim menadžerskim nivoima uzimaju u obzir saveti i preporuke unutrašnje revizije, a povremeno nadgledati da li unutrašnja revizija ostvaruje željene ciljeve.

Odgovor menadžmenta- revizija za 2013. god

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

1 Delokrug revizije i metodologija

Odgovornost je menadžmenta 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 finansijskih izveštaja 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 menadžmenta prilikom određivanja detaljnog testiranja, a 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 efektivno 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 odvojeno izvestiti finansijskom osoblju.

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 finansijskih izveštaja. Neke izjave imaju za cilj da pružaju sigurnost za Vladu da sve relevantne informacije su pružene radi osiguranja da se može preduzeti jedna sveobuhvatna revizija.

2.1 Mišljenje revizije

Kvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja

Prema našem mišljenju, Godišnji finansijski izveštaji prikazuju pravilno i istinito stanje sa svih materijalnih gledišta, izuzev:

Kod Izjave o primanjima i isplata u gotovom novcu- uplate trećih strana, opština nije pravilno prikazala iznos od 1,588,153€. Ovaj iznos nije tačan, jer u totalu ovih uplata su obuhvaćene su-finansiranja of linijskih ministarstava u iznosu od 1,162,937€.

Kod izveštaja o izvršenju budžeta, Opština je prikazala kao budžetska izdvajanja iznos od 1,949,000€, a prema izveštaju Free-Balance, ovaj iznos treba biti 1,700,000€. Razlika je 249,000€.

Isticanje pitanja

Mi takođe želimo privući vašu pažnju na činjenicu da su evidencije i informacije o obelodanjivanjima neisplaćenih obaveza i imovini bile netačne. Netačnosti su sledeće:

U prikazanom totalu od 1,246,034€, neisplaćenih obaveza, obuhvaćen je i iznos 83,196€, koji se odnosi na račune sa januara 2014.

Kod sažetka kapitalne ne-finansijske imovine, imovina s vrednošću iznad 1,000€, u GFI je prikazana je u iznosu od 173,655,000€. Ova imovina nije potpuna niti tačna jer ima imovine koja nije uknjižena na računovodstvenom registru niti je ista prikazana u GFI.

Kapitalne investicije su precenjivane za 53,281€, jer je ovaj iznos utrošen za plate i dnevnice.

(MSVIR 200: Kvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja).

2.2 Značajni rizici u godišnjim finansijskim izveštajima

Opis

Na našem Memorandumu o planiranju revizije, od 12.12.2013. godine, identifikovana su dva značajna rizika, i to: popis imovine i obelodanjivanje uplata trećih strana.

To su rizici materijalnih anomalija, a koji mogu rezultirati modifikovanim mišljenjem, uključujući Isticanje pitanja.

Do rizika od materijalnih anomalija koje smo identifikovali u vezi sa popisom i prezentiranjem imovine, te identifikacijom uplata trećih strana i njihovim prikazivanjem u GFI došlo je zbog toga što menadžment nije preduzeo mere za adresiranje navedenih rizika.

Identifikovani rizik

Pitanje 1 – Pogrešno prikazivanje uplata trećih strana

Nalaz

U toku ispitivanja GFI-a, u stavci Uplate od treći strana, uočili smo da je Opština, uknjižila iznos od 1,588,153€. Taj iznos nije tačan, jer je u totalu tih uplata obuhvaćeno i sufinansiranje raznih projekata MALS-a, MONT-a i Ministarstva infrastrukture u iznosu od 1,162,937€.

Ti utrošeni iznosi su uknjiženi kao troškovi u knjigovodstvenim knjigama tih ministarstava a pošto su isplaćeni iz Jedinственог računa Trezora ne mogu se tretirati kao isplate trećih strana. Pogrešno materijalno izjavljivanje tih isplata može voditi modifikaciji mišljenja.

Preporuka 1 – **Visoki prioritet** - Gradonačelnik treba analizirati razloge za pogrešna izjavljivanja u vezi sa isplatama trećih strana i obezbediti da isplate trećih strana budu potpuno i tačno izveštavane u GFI za 2014. godinu.

Identifikovani rizik

Pitanje 2 – Imovina u vlasništvu opštine nije identifikovana niti popisana na adekvatan način, što je za posledicu dovelo do materijalnih anomalija u beleškama o imovini u GFI.

Nalaz

Mi smo ocenili kontrole, sprovedene od strane menadžmenta kako bismo dokazali da li je popisana sva imovina koja je u vlasništvu opštine i da li je ista uknjižena u imovinskim registrima. U memorandumu predrevizije, mi smo ukazali menadžmentu na potrebu preduzimanja odgovarajućih mera za obezbeđivanje tačnih imovinskih podataka u GFI. Međutim, identifikovani rizik je materijalizovan, jer menadžment nije uspeo učiniti

neophodne ispravke u unutrašnjoj kontroli, te prema tome, utvrdili smo da je vrednost imovine, prezentirane u GFI netačna, jer je komisija identifikovala imovinu koja uopšte nije uknjižena u imovinskim registrima.

Preporuka 2 – **Visoki prioritet** - Gradonačelnik treba analizirati razloge zašto ta imovina nije uknjižena i identifikovati neophodne mere za adresiranje tih kontrolnih slabosti kako bi omogućio ispravno i realno prikazivanje imovine u 2014. god.

2.3 Usklađenost sa zahtevima za izveštavanje u GFI

Opis

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

- Usklađenost sa Finansijskom Pravilom (FP), br. 03/2014;
- Zahteve iz ZUJFO, br. 03/L-048;
- GFI su izrađeni u predviđenom roku i predati Ministarstvu Finansije (MF);
- GFI su potpisani od GAS (Gradonačelnika) i GFS;
- GFI su izrađeni i predati na albanskom i srpskom jeziku;
- GFI su sastavljeni u fizičkoj i elektronskoj formi; i
- Opština je u toku 2013. god, sastavila i Skupštini Opštine dostavila redovne tromesečne izveštaje, a po jedan primerak istih predala i ministru finansija.

Mi smo identifikovali sledeća neusklađivanja:

Bilo je potrebno da se u Nacrtu GFI vrše nekoliko finansijskih ispravki, prema tome, mi smo pružili još par sugestija za ispravljanje tih netačnosti. Međutim, potrebne ispravke nisu izvršene. Obzirom na gore navedeno – izjava, data od GAS i Glavnog finansijskog službenika, prilikom predaje GFI-a Vladi, može se smatrati manjkavom kod dela uplata trećih strana, izvršenja budžeta, neisplaćenih obaveza i imovine.

Pitanje 3 - Proces pripreme godišnjih finansijskih izveštaja - visoki prioritet

Nalaz	Kod čl. 12- Pregled primanja i uplata u gotovini, rubrika - Uplata trećih strana- opština nije realno prezentirala iznos od 1,588,153€. Za više vidi Poglavlje 2.2 ovog izveštaja. Kod čl.13 - Izveštaj o realizaciji budžeta - beleška 16, rubrika - Konačni budžet, Opština nije prezentirala kao budžetsko izdvajanje iznos od 1,949,000€, a prema Izveštaju Free-Balance taj iznos je trebao biti 1,700,000€. Razlika je 249,000€. Kapitalne investicije bile su precenjivane za 53,281€, jer je taj iznos bio potrošen za plate i dnevnice. Kod beleške 31-Pregled neisplaćenih obaveza - u ukupnom prezentiranom iznosu od 1,246,034€, kao preostale obaveze, obuhvaćeno je i iznos od 83,196€, odnosno računi za januar 2014. Kod beleške 30 - Sažetak ne- kapitalne finansijske imovine, imovina u vrednosti iznad 1,000€, prikazana u GFI iznosi 173,655,000€. Ta imovina nije tačna i potpuna, jer je opštinska komisija utvrdila imovinu koja uopšte nije uknjižena u računovodstvenom registru, i nije prikazana u GFI.
Rizik	Godišnji finansijski izveštaji nisu potpuni, naročito kod dela uplata trećih strana, izveštavanja troškova i dela koji se tiče imovine. Računovodstveni registri su nedovoljni za podržanje menadžmenta za vođenje procesa i širih budžetskih razmatranja.
Preporuka 3	Gradonačelnik treba obezbediti da se zahtevi iz plana o izradi GFI-a za 2014. godinu za razmatranje nacrtu računa od menadžmenta primeni, sa posebnim fokusom na oblastima gde su ustanovljeni nedostaci u izveštajima. Izjave GAS i GFS o tačnosti GFI-a se ne trebaju predati dok se ne izvrše sve relevantne kontrole GFI-a.

2.4 Usklađenost sa ostalim zahtevima za spoljno izveštavanje

Opis

Osim izrade GFI, od Opštine se zahteva adresiranje sledećih obaveza spoljnog izveštavanja:

- Budžetski zahtev za finansiranje kapitalnih projekata u MF;
- Tromesečne izveštaje, uključujući Devetomesečne finansijske izveštaje na vreme;
- Operativne izveštaje (performanse), prema pravilima Finansijskog Upravljanja i Kontrola (FUK);
- Nacrt plan i konačni plan javne nabavke u predviđenom roku;
- Akcioni plan za sprovođenje preporuka; i
- Izveštaji o dugovima, predati MF-u.

Mi nemamo pitanja da pokrećemo u vezi s tim, jer je Opština ispunila sve obaveze prema spoljnom izveštavanju. Ispunjenje zahteva je takođe bilo dobrog kvaliteta i u skladu sa zahtevanim rokovima.

Preporuke

Mi nemamo preporuke u ovoj oblasti.

3 Preporuke iz prethodne godine

Opšti zaključak

Menadžment Opštine je pripremio Akcioni plan za sprovođenje preporuka, ali mi smo uočili da je najveći deo prošlogodišnjih preporuka nije adresiran. Za opširni opis preporuka a način njihovog adresiranja, vidi Dodatak II.

Opis

Naš izveštaj revizije o GFI za 2012. godinu, sadržao je 21 preporuku.

Do kraja naše revizije za 2013. godinu, uočili smo da je pet preporuka adresirano u potpunosti, tri su delimično, ili su još uvek u procesu adresiranja, a 13 njih nije uopšte adresirano.

Pitanje 4 – Slabo adresiranje preporuka iz prethodne godine – Visoki prioritet

Nalaz Samo jedan deo preporuka iz prethodne godine je sproveden, jer menadžment nije sproveo nijedan formalni proces upravljanja i nadgledanja načina sprovođenja preporuka GR-a.

Rizik Kontinuirane slabosti unutrašnjih kontrola u ključnim finansijskim sistemima, kao što su finansijsko upravljanje i kontrola, rezultirali su:

- Lošim upravljanjem budžeta;
- Nedostatkom adekvatne kontrole u planiranju i prikupljanju prihoda;
- Stalnom organizacionom neefikasnošću i niskom vrednošću za utrošen novac u procedurama nabavke;
- Neregularnom isplatom računa i subvencija; i
- Stupanjem u ugovorne odnose bez prethodnog izdvajanja fondova za to, kao i prijem radnog osoblja izvan odobrenog budžeta, itd.

Preporuka 4 Gradonačelnik treba obezbediti izradu revidiranog akcionog plana, praktičnog ali istovremeno i izazovnog, za adresiranje preporuka GR, određivši nadležno osoblje, a sa početnim fokusom na oblasti najvećeg značaja. Gradonačelnik treba pregledati sprovođenje tog plana na mesečnim osnovama.

4 Finansijsko upravljanje i kontrola

4.1 Opšti zaključak

Naš pristup revizije je fokusiran na razumevanju i proceni preduzetih mera od strane menadžmenta za osiguranje finansijskog upravljanja i efektivne kontrole i rezultate od ovih mera. Za pojedinačne finansijske sisteme mi zahtevamo da identifikujemo nivo na kojem deluju sadašnje kontrole. Mi smatramo da su kontrole dizajnirane dobro, ali se iste ne sprovode u praksi i ne funkcionišu na efektivan način. To zahteva jednu procenu struktura, procesa i linija odgovornosti prikazanih od strane menadžmenta, uključujući i preduzetu ulogu Unutrašnje Revizije i Komiteta Revizije.

Mi smo takođe uzeli u obzir samo-ocenjivanje Opštine obavljeno u okviru UJF, koji se tiče samo-ocenjivanja UKJF.

Mi smo pronašli da je potrebno vidljivo poboljšanje kontrola u svim oblastima kako bi se sprečili finansijski gubici po opštinu, niska vrednost za utrošen novac i ne efektivno upravljanje operativnim aktivnostima. Glavne oblasti u kojima su potreba daljnja poboljšanja su: plate i dnevnice, nabavka, prihodi, subvencije, upravljanje imovine i ne izvršene obaveze.

4.2 Dobro upravljanje

Opis

Menadžment Opštine je sproveo niz unutrašnjih kontrola radi obezbeđivanja pravilnog funkcionisanja finansijskih sistema. Važno je da one obuhvataju adekvatno izveštavanje menadžmentu radi omogućavanja efektivnog i blagovremenog odgovora na identifikovane operativne probleme.

Pitanje 5 – Slabosti u kontroli visokog menadžmenta – Visoki prioritet

Nalaz Ispitivanje koje smo radili menadžerskim kontrolama nad glavnim finansijskim sistemom Opštine, otkrilo je ozbiljne slabosti visokih menadžerskih kontrola. Problemi su prirode komuniciranja i informisanja. Odsustvo redovnog izveštavanja o svakodnevnom radu Opštine prouzrokovalo je značajne slabosti u upravljanju, što je za posledicu imalo identifikovane nepravilnosti navedene u sažetku ovog izveštaja.

Rizik Slab kvalitet finansijskog izveštavanja visokom menadžmentu smanjuje sposobnost menadžmenta za aktivno upravljanje opštinskih aktivnosti i škodi efektivnoj budžetskoj kontroli. To može rezultirati neplaniranim deficitom ili suficitom i odlaganjem preduzimanja neophodnih mera za njihovo adresiranje. Osim toga, pojava potencijalnih nepravilnosti predstavlja stalni rizik.

Preporuka 5 Gradonačelnik treba preduzeti hitne mere i osigurati primenu povoljne upravljačke strukture preko koje će se visoki menadžment informisati o nedostacima kontrola i da ih na delotvoran način menadžira.

4.3 Planiranje i izvršenje budžeta

Opis

Mi smo razmotrili izvor budžetskih fondova opštine, trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama i prikupljene prihode. To je prikazano u donjim tabelama:

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

Opis	Početni budžet	Završni budžet ¹	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje	2011 Izvršenje
Izvori Fondova:	11,993,341	12,305,133	11,269,304	11,351,262	11,665,699
Vladin grant - Budžet	10,293,341	10,293,341	10,156,396	10,140,584	9,874,397
Preneta iz prethod.god. ²		248,562	232,968	313,996	479,741
Sopst.prihodi ³	1,700,000	1,700,000	822,940	880,766	1,280,050
Dom. donacije		5,848	0	10,000	0
Strane donacije		57,382	57,000	5,916	31,511

Završni budžet, u poređenju sa početnim budžetom, je veći za 311,792€. To povećanje je rezultat domaćih i stranih donacija, kao i prenetih prihoda iz prethodne godine.

Opština je u 2013. god., potrošila 11,269,304€, ili 92% završnog budžeta, a 2012. god. izvršenje budžeta je bilo 95%, što se može smatrati veoma važnom performansom.

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

² Sopstveni prihodi opština koji nisu potrošeni u prethodnoj godini, i preneti u tekućoj godini.

³ Planirani opštinski prihodi, prikupljeni u aktuelnoj godini, korišćeni od entiteta za finansiranje svog budžeta.

Tabela 2. Potrošnja fondova prema ekonomskim kategorijama- troškovi naspram budžetu (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2013 Izvršenje	2012 Izvršenje	2011 Izvršenje
Potrošnja prema ekon.kategorijama	11,993,341	12,305,134	11,269,304	11,351,262	11,665,699
Plate i dnevnice	6,780,898	6,789,328	6,738,235	6,744,399	6,580,682
Roba i Usluge	1,199,710	1,193,056	815,574	742,386	752,815
Komunalije	256,500	256,594	204,747	119,972	130,708
Subvenc. i transferi	150,000	184,866	179,550	138,064	88,273
Kapital. investicije	3,606,233	3,881,290	3,331,198	3,606,441	4,113,221

Objašnjenja o promenama u budžetskim kategorijama, date su u nastavku:

- Do povećanja budžeta kod kapitalnih investicija je došlo kao rezultat, delimično, prenetih sredstava u iznosu 212,000€, i donacija u iznosu od 63,000€. Iz ove kategorije, budžet je izvršen u stopi od 86%. Ne prikupljanje planiranih 500,000€ iz sopstvenih prihoda direktno je uticalo na realizaciju kapitalnih projekata. Iz tabele se vidi da je Opština bila mnogo delotvornija na realizaciji kapitalnih projekata u dve prethodne godine.
- Budžet za robe i usluge je smanjen 6,654€. Međutim, nezavisno od smanjenja, budžet je izvršen u stopi od 68%. Taj budžetski višak je zbog toga što Opština nije tačno izračunala neophodnih sredstva za ovu kategoriju troškova.
- Do povećanja budžeta u kategoriji subvencija i transfera od 35,000€ je došlo nakon rebalansa budžeta. Ovo povećanje je bilo rezultat transfera sredstava sa kategorije roba i usluga i prenošenja prihoda iz prethodne godine.

Sopstveni prihodi se nijedne godine ne troše kompletno, kao direktna posledica ne izvršenja budžeta, imajući u vid da su sopstveni prihodi zadnji finansijski izvor koji se koristi. U 2014. god, iznos prenetih sopstvenih prihoda premašio je 395,000€.

Tabela 3. Sopstveni opštinski prihodi, budžetirani i prikupljeni u 2013. god. (€)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2012 Prijem	2011 Prijem	2010 Prijem
Sopstveni prihodi	1,700,000	1,700,000	1,202,414	1,111,359	1,570,134

Kao što se vidi iz gornje tabele, planirani prihodi za 2013. god. Iznosili su 1,700,000€, dok je priliv prihoda bio 1,202,414€ ili 71%, uključujući izrečene sudske i novčane kazne policije. Glavni deo prihoda je realizovan od poreza na imovinu (41%). Stopa prikupljanja prihoda je relativno niska. Vidljive su razlike u prikupljanju prihoda u poslednjih tri godina. Ima povećanja u odnosu na 2012. god., ali naglašen pad u odnosu na 2011. god.

S druge strane, spiskovi opštinskih dužnika prelaze 3.4 miliona evra što predstavlja značajan novčani iznos. Stanje računa potraživanja je u stalnom porastu.

Pitanje 6 – Planiranje i izvršenje budžeta – Visoki prioritet

Nalaz Budžet, naročito kapitalnih investicija i roba i usluga nije dobro isplaniran i nije bio zasnovan na trendu realizovanih troškova prethodnih godina u dotičnim kategorijama. Nije bilo ni dobrog plana alociranja fondova u toku godine. Oko 52% budžeta kapitalnih investicija potrošeno je u poslednjem kvartalu.

Rizik Postoji veliki nesklad između planiranog i troškova. Neadekvatno planiranje budžeta i nisko izvršenje u pomenutim kategorijama, može rezultirati neostvarivanjem organizacionih ciljeva (planiranih troškova) kao i finansiranjem obaveza aktuelne godine budžetom naredne godine.

Preporuka 6 Gradonačelnik treba da obezbedi da procesu budžetiranja prethodi potpuna analiza i kritička procena za sve kategorije, sa posebnim fokusom na kapitalne projekte. Gradonačelnik treba nadgledati budžetsku performansu na periodičnim osnovama i adresirati prepreke koje mogu nastati u procesu za realizaciju kapitalnih projekata kako bi se osiguralo da se projekti realizuju i ciljevi postižu.

4.4 Prihodi (uključujući sopstvene prihode)

Opis

Prikupljeni prihodi Opštine u 2013. god. iznosili su 1,202,414€. Glavni izvori prikupljanja su: prihodi od poreza na imovinu, ostalih dozvola za obavljanje poslovnih delatnosti, i dr.

Pitanje 7 - Porez na imovinu – Visoki prioritet

Nalaz	Opština je 2013. god. fakturisala 18,925 obveznika poreza na imovinu u iznosu od 1,009,798€, a inkasirala 493,668€, što nije ni polovina fakturisanog iznosa. Testirali smo 13 uzoraka u iznosu od 58,361€, gde je Opština sklopila sporazum sa poreskim obveznicima o podmirivanju obaveza u ratama i pri tome uočili da su ti obveznici uplatili samo prvu ratu poreza u iznosu 16,036€. Opština nije ovo pitanje sistematski tretirala, zbog čega aranžovane uplate nisu realizovane.
Rizik	Budući da porez na imovinu predstavlja glavni izvor opštinskih prihoda, podbačaj u realizaciji plana prikupljanja ima neposredni uticaj na realizaciji kapitalnih projekata i drugih finansiranja predviđenih iz ovog izvora.
Preporuka 7	Gradonačelnik treba analizirati da postojeće sisteme kako bi potvrdio da li mehanizmi koje je Opština uspostavila za prikupljanje prihoda efektivno funkcionišu. U suprotnom, dodatne mere za prikupljanje se trebaju preduzeti kako bi se osiguralo da se porez prikuplja na predviđenoj stopi.

Pitanje 8 – Građevinske dozvole – Visoki prioritet

Nalaz Opština je planirala da od građevinskih dozvola ostvari 150,000€, a inkasirala je 17,744€ ili samo 12%. Na osnovu diskusija koje smo imali sa nadležnima, oni su nam rekli da je Ministarstvo finansija povećalo planiranje prihoda u 2013. god i to je zatim rezultiralo nedovoljnom realizacijom iz te kategorije.

Na osnovu izveštaja inspektorata, u 2013. god identifikovano je 27 slučajeva izgradnje bez dozvola, međutim o tome inspektorat nije doneo rešenja za rušenje tih zgrada a nisu ni naplaćene ni takse za gradnju.

Uočili smo da kolektivni objekat Dino Sh.P.K. nije pribavio građevinsku dozvolu, iz razloga što, prema rešenju, isti nije ispunio građevinske uslove, a prema izveštaju inspektorata, izgradnja je završena bez pribavljanja građevinske dozvole za taj objekat sa etažama (P+P+7). Isto tako, u jednom slučaju jedno fizičko lice je apliciralo za građevinsku dozvolu kolektivnog objekta sa etažama (P+P+6 i P+P+1), objektu nije izdata građevinska dozvola iz razloga što isti nije ispunio građevinske uslove, no, prema izveštaju inspektorata, radovi su već bili završeni.

Rizik Izgradnja objekata bez građevinske dozvole negativno utiče na degradiranje opštinskog razvojnog i prostornog plana. Pored toga, izbegavanje plaćanja taksi za građevinske dozvole, negativno utiče na realizaciju sopstvenih prihoda, i shodno tome na samo- finansiranje drugih projekata prateće infrastrukture za te projekte.

Preporuka 8 Gradonačelnik treba obezbediti preduzimanje hitnih mera da se ovaj problem adresira sa prioritetom. Takvi se rezultati moraju tretirati pojedinačno i da se vidi da li se takvi objekti mogu legalizovati i koji se moraju srušiti. Takođe, neophodno je da se regulativni planovi diskutiraju i usvoje kako bi investitori odustali od divlje gradnje. Treba preduzeti administrativne mere prema potrebi.

Pitanje 9 – Prihodi od imovine izdate pod zakupom – Visoki prioritet

Nalaz Planirani prihodi od zakupa su iznosili 71,000€, a prikupljeno je 48,138€. Od njih je 68% prikupljeno samo u decembru.

Opština je sklopila 62 ugovora o davanju pod zakup zemljišta i poslovnih prostorija. Od njih, 51 zakupcu se nagomilao neisplaćen dug u iznosu od 79,029€. Opština je u 19 takvih slučajeva raskinula ugovore, ali nije preduzela mere za prikupljanje dugova od ostalih.

Rizik Opština ima slabe kontrole nad svojom imovinom. Odsustvo blagovremenih mera za prikupljanje mesečne kirije kao i ažuriranje ugovora o korišćenju opštinske imovine, povećava rizik da korisnici te opštinske imovine ne izvršavaju njihove finansijske obaveze prema opštini i da se ti dugovi pretvore u nepodmirljive ili loše dugove.

Preporuka 9 Gradonačelnik treba raspravljati u skupštini opštine pitanje ugovora kojima je istekao važnost i tamo gde je opravdano produžiti iste. U suprotnom, da zabrani dalje korišćenje javne imovine korisnicima bez važećih ugovora.

4.5 Troškovi

4.5.1 Nabavka

Opis

Iako je opština uspostavila formalne kontrole nad troškovima, naša testiranja su pokazala da te kontrole ne funkcionišu kako treba. Potpisivanje ugovora u odsustvu izdvojenih sredstava, dodela ugovora neodgovornim operatorima su samo nekoliko od slučajeva koji potvrđuju otkazivanje kontrola.

Troškovi koji su prošli kroz proceduru javne nabavke u 2013. god. iznosili su 3,681,096€.

Mi smo analizirali da li su projekti kapitalnih investicija bili obuhvaćeni Programom za Javne Investicije (PJI) i Srednjoročnom okviru rashoda. Mi smo takođe ispitali da li su izmenjeni prvobitno planirani projekti predviđeni za realizaciju u toku godine. Mi smo procenili da se nije u celosti ispoštovao PJI, jer smo ustanovili da je bilo slučajeva kada su ugovori potpisani u 2013. God bili predviđeni PJI-om, ali za iste nije planiran budžet za naredne godine (2014 i 2015), kao što je slučaj sa 19 ugovora prikazanih u nastavku:

Pitanje 10 – Stupanje u obaveze bez raspolaganja sredstava, bez neophodnih izdvajanja kao i dodela ugovora neodgovornim ponuđačima – Visoki prioritet

Nalaz Kod ugovora “Izgradnja škole u Bujari” u iznosu od 392,844€, nedostaje Izjavao raspoloživosti sredstava. Za taj ugovor bilo je izdvojeno samo 3,035€. Predviđeni budžet za taj projekat u 2013. god. bio je 50,000€, a za 2014. i 2015. nema planiranog budžeta za izvršenje tog ugovora.

Opština je takođe 2013. god. potpisala 19 ugovora za kapitalne investicije u odsustvu dovoljnih sredstava, u iznosu od 5,926,545€. Ukupan predviđeni i planirani iznos za te ugovore bio je 1,656,867€. Razlika između ugovora i izdvojenih sredstava bila je 4,269,678€.

Kod ugovora “Servisiranje i održavanje vozila opštinskih institucija”, u iznosu 129,559€, jedan od kriterija u obaveštenju ugovora bila je da ekonomski operator (EO) ima radnike sa ugovorima i da je platio porez za radnike za poslednjih tri meseca. U dosije kompanije kojoj je dodeljen ugovor nema dokaza o plaćanju poreza za radnike.

Rizik Stupanje u ugovorne odnose u odsustvu prethodno izdvojenih sredstava i neadekvatno planiranje budžeta za dugoročne projekte povećava rizik realizacije tih projekata, i može dovesti opštinu u finansijskim poteškoćama uz mogućnost da se suočava sa sudskim sporovima. Takođe, odsustvo Izjave o raspoloživosti sredstava kao i istupanje iz zahtevanih kriterija, predstavlja nedostatak u administriranju procedura.

Preporuka 10 Gradonačelnik treba izvršiti unutrašnji pregled da utvrdi zašto nisu adresirani specifični zahtevi nabavke u gore navedenim slučajevima i uspostavi dodatne kontrole kako bi se sve identifikovane sistematske slabosti efektivno adresirale.

Pitanje 11 - Nepravično ocenjivanje tendera– Prioritet visok

Nalaz Kod ugovora “Asfaltiranje ulice Albanija i Haradin Bajrami” u iznosu 2,888,108€, opština je eliminisala ekonomskog operatora koji je ponudio najnižu cenu pod izgovorom da je isti bio neodgovoran. Ponuda EO “Eskavatori i Bascom”, iznosila je 2,289,197€ ili za 598,911€ jeftiniju od ponude pobjednika. EO sa nižom cenom se žalio TRN, gde je panel za razmatranje TRN-a, dana 16.07.2013, razmotrilo žalbu i odlučilo da predmet vrati na ponovno ocenjivanje sa obrazloženjem da je eliminisani EO sa nižom cenom odgovoran za kriterije koje je bio eliminisan. Opština je uradio ponovno ocenjivanje tendera i istog operatora sa najnižom cenom opet eliminisao jer, isti opet nije ispunjavao iste kriterije kao i prošli put. EO sa najnižom cenom se opet žalio TRN-u i stručnjak za razmatranje pri TRN-u je, dana 28.08.2013, odlučio da se predmet ponovno razmotri. Opština nije uzela u obzir mišljenje stručnjaka i, dana 13.09.2013, potpisala ugovor za operatorom sa ponudom sa višom cenom.

Rizik Nepravično ocenjivanje kriterija utvrđenih dosijeom tendera od strane UA povećava rizik da se nagrade ponude sa višom cenom i da se Opštini prouzrokuje značajna finansijska šteta.

Preporuka 11 Gradonačelnik treba preispitati razloge zašto odluke TRN-a nisu primenjene u ovom slučaju, da poveća kontrole nad procesom procene tendera kako bi se svim EO pružio jednak tretman prilikom ocenjivanja ponuda i da se takvi slučaju ne ponavljaju.

Pitanje 12 - Slaba kontrola nad procesom nabavke – Visoki prioritet

Nalaz	Kod ugovora “Uređivanje kanalizacije u selu Konjuh”, u iznosu od 90,220€, primetili smo nedostatak dokumentacije, poput: Izjave o raspoloživosti sredstava, odluke o formiranju komisije za ocenjivanje ponuda, standardne forme obaveštenja o eliminisanju EO. Izveštaj o ocenjivanju je manjkav zbog nedostatka dela preporuka komisije o tome ko je pobednik tendera, a izveštaju nedostaje i potpis menadžera nabavke.
Rizik	Zakazivanje u konzistentnom praćenju procedura nabavke i relevantnog pravilnika je za posledicu imalo potpisivanje ugovora na nepravilan način.
Preporuka 12	Gradonačelnik treba preko menadžera nabavke obezbedi delotvornije nadgledanje procesa nabavke, kako se ne bi takvi slučajevi ubuduće ponavljali.

4.5.2 Nadoknade (plate i dnevnice)

Opis

Plate i dnevnice se isplaćuju putem jednog centralizovanog sistema. Sprovođene kontrole na lokalnom nivou od strane Opštine odnose se na a) kontrolu mesečnih isplata kroz potpisivanje platnog spiska svakog meseca, b) proveru mogućih izmena koje se mogu pojaviti u obrascima, c) Preispitivanje budžeta za tu kategoriju i usaglašavanje sa Trezorom.

U ovoj kategoriji testirali smo 65 uzoraka gde smo pregledali usklađenost platnih spiskova sa Payroll sistemom Ministarstva Javne Administracije (MJA). Mi smo takođe upoređivali da li se pozicije službenika i koeficijenti slažu sa sistemom Payroll-a i platnim spiskom i pri tome konstatovali da su navedena pitanja u skladu sa zakonom. Naši testovi u toj kategoriji identifikovali su sledeće:

Pitanje 13 – Radnici van platnog spiska i slaba kontrola nad procesiranjem isplata – Visoki prioritet

Nalaz	Broj zaposlenih u prosveti van platnog spiska povećan je sa 66 u 2012. god., na 71 u 2013. god. Prema GFI, neizvršene obaveze prema zaposlenima iznose 287,032€. Tri zaposlenih dana 01.09.2012 kao tehnički radnici u stručnoj školi “Adem Gllavica” sa osnovnom platom 216€, plaćeni su kao profesori mesečno po 353€. Dvojica njih je do kraja 2013. god., što je suprotno ugovoru. U tri od 15 slučajeva porodijskih odmora prosvetnim radnicama nije obustavljena plata kako to predviđa Zakon o radu. U dva slučaja je opština platila 100% mesečne plate 6 meseci dok je trebalo isplatiti samo 70% osnovne plate. Isti je slučaj i isplaćivanje 100% plate jednoj radnici koja je otišla u porodijski odmor u septembru 2012. godine a za koju nisu uopšte izvršene promene u Payroll-u.
Rizik	Neplaćanje radnika za njihov doprinos, dovodi ih u teškom finansijskom položaju i povećava rizik tuženja sudu. To , bi rezultiralo finansijskim troškom za Opštinu, čime bi se oštetio budžet i budući procesi regrutacije. O dole navedenim slučajevima Kancelarija personala nije ažurirala dosije personala što rezultiralo nekorektnim platama.
Preporuka 13	Gradonačelnik treba obezbediti da se radni ugovori odobre samo ako za to ima dovoljnog budžeta i ako ima slobodnih položaja. Unutar određenog vremenskog okvira treba izvršiti sistematsku kontrolu dosijea personala kako bi se osiguralo da se sva potrebna dokumentacija kompletira i da se isplate pokriju važećom dokumentacijom.

4.5.3 Subvencije i transferi

Opis

Planirani troškovi za subvencije i transfere u toku 2013. godine iznosili su 184,866€, a realizovano je 179,550€. Testirali smo 20 uzoraka u iznosu od 96,794€, ili oko 54%.

Pitanje 14 - Nedostatak zakonske osnove i izveštavanja korisnika subvencija – visoki prioritet

Nalaz Opština u toku 2013. god. nije imala Pravilnik o subvencijama i transferima.

Odlukom Gradonačelnika, od 19.02.2013 izdvojena su sredstva za radnički sindikat u iznosu od 28,500€ za pokrivanje stvorenih obaveza sindikata za dvodnevnu ekskurziju u Draču, septembra meseca 2012. god, i finansijsku pomoć za novogodišnje praznike onima koji su u teškom materijalnom stanju.

U jednom slučaju Opština je subvencionirala Fudbalski klub “Ulpiana”, odlukom Gradonačelnika opštine, od 29.01.2013. godine, u iznosu od 17,000€. Na zahtev predsedništva kluba, od 15.01.2013, ta sredstva su korišćena za isplatu sportskih sudija, održavanje terena, isplatu sportskih trenera, i igrača, itd. Prema dokazima Kluba, oko 13,497€, potrošeno je za plaćanje dugova, nagomilanih kod Poreske administracije i Penzijskom fondu od avgusta 2009. do aprila 2013. godine, što je u suprotnosti sa odobrenim zahtevom.

Gradonačelnik je izdvojio finansijska sredstva za dva opštinska radnika, u iznosu od 1,100€. Zahtevom navedenih radnika figurirao je samo iznos bez namene.

U jednom drugom slučaju, Gradonačelnik je doneo odluku za dodelu finansijskih sredstava jednom opštinskom radniku u iznosu od 350€ za isplatu semestra master studija na Pravnom fakultetu, bez nekog određenog kriterija. Od korisnika tih sredstava nije donet dokaz o namenskoj potrošnji tih sredstava. Sličan slučaj su i dodela sredstava za dvojicu studenata u iznosu od 300€ za plaćanje studijskih semestara.

Dana 21.02.2013. godine Gradonačelnik je doneo odluku za dodelu 5,000€ u ime subvencije Udruženju novinara - DEBATI za kupovinu opreme za izdavanje lista "Ulpijana Press". Ovom odlukom je obavezivan korisnik subvencije da izveštava u skladu sa odobrenom specifikacijom odobrenog troška. Isti nije pružio dokaze o krajnjoj nameni ovih sredstva prema odobrenom planu. Slični slučajevi su i subvencija Lokalnom akcionom omladinskom odboru- LIPJANI za projekat "Proslavimo zajedno 5-tu godišnjicu nezavisnosti" u iznosu od 1,000€, i subvencija za Ansambl pesama i igara - LIPJANI za projekte "Priprema umetničkog programa povodom 5-te godišnjice nezavisnosti" u iznosu od 1,325€, i "Kupovina garderobe" u iznosu od 2,000€.

Rizik Planirani troškovi za subvencije i transferi nisu ostvarili cilj i kao takvi su u suprotnosti sa finansijskim pravilima. Nedostatak unutrašnjih politika/ pravilnika reflektira nedostatke u procedurama koje se moraju sprovesti u slučaju subvencija.

Preporuka 14 Gradonačelnik bez daljnje mora doneti pravilnik o jasnom utvrđivanju kriterija i izvora subvencija. On takođe mora preispitati gore navedene slučajeve i utvrdi zašto nisu primenjene kontrole, te uspostaviti dodatnu kontrolu i preduze administrativne mere da se slični slučajevi ne bi ponavljali.

Pitanje 15 - Subvencije za kategoriju roba i usluga – visoki prioritet

- Nalaz** Opština je iz kategorije subvencija i transfera isplatila iznos od 1,660€ za kupovinu pozivnica, obaveštenja, kupova, medalja, i natpisa za svečani program povodom 5-te godišnjice nezavisnosti, na osnovu odluke Gradonačelnika Opštine, od 07.02.2013. Isti je slučaj i isplata 900€ za troškove prevoza. Plaćanje roba i usluga iz kategorije subvencija i transfera je u suprotnosti sa Pravilom Trezora, br.01.
- Rizik** Isplate roba i usluga iz kategorije subvencija i transfera predstavlja rizik za realizaciju planiranih budžetskih ciljeva.
- Preporuka 15** Gradonačelnik treba obezbediti bolje planiranje troškova za subvencija, a izvršenje budžeta prema početnim izdvajanjima treba biti stalni cilj menadžmenta.

Pitanje 16 – Dodela subvencija izvan kriterija – Srednji prioritet

- Nalaz** Direkcija za poljoprivredu i šumarstvo je 07.10.2013. dala javni oglas za subvencionisanje opštinskim farmerima sa 75 mašina za muženje. Ukupan iznos subvencija bio je 18,300€. Jedna od konkursnih kriterija bilo je da "Farmeri koji su ranije koristili subvencije opštine ili druge donatorske organizacije neće dobiti subvenciju". Međutim opština je dodelila subvencije dvojici farmera koji su ranije dobili mašine za muženje i na prethodnom konkursu od 16.01.2013.
- Rizik** Komisija za ocenjivanje aplikanata kršila nije ispoštovala kriterije tražene konkursom za subvencionisanje farmera.
- Preporuka 16** Gradonačelnik treba obezbediti ispoštovanje konkursnih kriterija i da komisija za ocenjivanje aplikanata bude neutralna, pravedna i transparentna u izboru korisnika. Treba preduzeti administrativne mere prema potrebi.

4.6 Imovina i obaveze

4.6.1 Kapitalna i ne- kapitalna imovina

Opis

Kapitalna imovina preko 1,000€ popisana 2012. god. iznosila je 171,261,000€, a do kraja 2013. godine vrednost popisane imovine je bila 173,655,148€.

Pitanje 17 – Nedostatak celovitog i tačnog popisa imovine – Visoki prioritet

Nalaz Uočili smo da opština vodi registar kapitalne i ne- kapitalne imovine. Međutim, te evidencije nisu tačne niti osvežene. Uočili smo da komisija, koju je oformio menadžment za popis imovine, nije u svom izveštaju evidentirala ovu imovinu: objekat sportske hale, objekat škole na srpskom jeziku “Braća Aksić”, tri autoambulante, dva kombi vozila, jedno vozilo Golf 4, jedno terensko vozilo Toyota, kao i 17 medicinskih ležajeva poklonjenih od donatora “Clinique de Joli Mont-Gjeneva” . Ta imovina ne figuriše u registru imovine.

U toku kontrole registra imovine ispod 1,000€ vrednosti, uočili smo da je opština pogrešno popisivala 52 mašine za muženje kao opštinsku imovinu u iznosu od 12,688€. Ta oprema je već bila dodeljena farmerima kao subvencija.

Rizik Nedostatak celovitih registara imovine otežava identifikaciju imovine da bi se konstatovalo njeno postojanje te povećava rizik od zloupotrebe, i nestanka iste.

Preporuka 17 Gradonačelnik treba da se zalaže da što pre formira jednu komisiju za pravilan popis i ocenjivanje celokupne imovine u vlasništvu opštine. Menadžment mora nadgledati i rezultate ocenjivanja.

4.6.2 Tretiranje dugova

Opis

Izveštaj neplaćenih obaveza prema snabdevačima na kraju 2013 godine iznosio je 1,246,033€. Te su obaveze prenete su za isplatu u 2013 god, u tom iznosu su uključeni i računi iz 2014. god, budući da te se obaveze moraju isplatiti iz ovogodišnjeg budžeta.

Preostali iznos nepodmirenih obaveza veoma je visok u odnosu na celokupni iznos opštinskog budžeta što može proizvesti ozbiljne implikacije na postizanju ciljeva u 2014. god, jer se te obaveze moraju izvršiti iz budžeta 2014. god.

Pitanje 18 – Stupanje u obaveze koje prevazilaze odobreni budžet – Visoki prioritet

Nalaz	Opština je na kraju godine prezentirala neizvršene obaveze za plate u iznosu 288,474€, upravo zbog slabog planiranja budžeta. 77 prosvetnih radnika nije bilo uopšte obuhvaćeno u platnom spisku.
Rizik	Zakazivanje u planiranju budžeta povećava rizik ne realizacije budućih planova troškova zbog potrebe podmirivanja preostalih duga s prethodne godine. Stupanje u obaveze preko odobrenih budžetskih izdvajanja, može dovesti opštinu u finansijske poteškoće, uz potencijalnu verovatnoću da se suočava i sudskim sporovima.
Preporuka 18	Gradonačelnik treba diskutovati i sa Ministarstvom finansija i Vladom u vezi pokrivanje obaveza.

4.7 Sistem unutrašnje revizije

Opis

JUR je za 2013. god planirala izvršiti devet revizija i uspela ostvariti plan u potpunosti. Revizije su pokrivala aktivnosti koje su bile u procesu za 2013. godinu.

Mi smo ocenili rad unutrašnjeg revizora i JUR je uspela pokrivati oblasti sa rizikom, pripremajući izveštaje u skladu sa standardima i dobrog kvaliteta.

JUR je takođe pripremila tromesečne izveštaje koje je dostavila Centralnoj jedinici za usaglašavanje u Ministarstvu finansija. Preporuke unutrašnje revizije su realizovane delimično od menadžmenta.

Pitanje 19 – Adresiranje preporuka JUR-a - Visoki prioritet

Nalaz	U toku revizije, uočili smo da menadžment nije tretirao preporuke JUR-a potrebnom pažnjom. Opština takođe nije osnovala Komiteta revizije na šta nalaže AU br. 11/2010.
Rizik	Ne funkcionisanje Komiteta revizije i slabo adresiranje datih preporuka unutrašnje revizije rezultiralo je time da se mnoge nepravilnosti ne otklone ili isprave na vreme, štaviše iste se nastavljaju i dalje.
Preporuka 19	Gradonačelnik treba osigurati da akcioni plan se odobri koji pokriva rokove za adresiranje preporuka unutrašnje revizije i osniva komitet revizije kako bi pomagao u adresiranju preporuka.

Dodatak I: Objašnjavaње raznih vrsta mišljenja KGR-a

(odlomak iz ISSAI 200)

Oblici mišljenja

147. Revizor treba izneti **Ne-modifikovano mišljenje revizije** ako zaključi da su finansijski izveštaji u svakom materijalnom aspektu, pripremljeni u skladu sa važećim finansijskim pravilima.

Ako revizor zaključi da finansijski izveštaji, u celini, prema prikupljenim dokazima, sadrže materijalne greške, ili ne nema dovoljno odgovarajućih dokaza revizije da bi mogao doneti zaključak da su finansijski izveštaji u celini bez materijalnih grešaka, onda će on, u skladu sa odeljkom “Određivanje vrste modifikacije mišljenja revizora”, izmeniti mišljenje u izveštaju revizije, prema delu koji govori o utvrđivanju vrste modifikacije mišljenja revizora.

148. Ako finansijski izveštaji, pripremljeni u skladu sa zahtevima Okvira o pravilnom prezentiranju, ne uspevaju dati pravilan pregled, revizor treba da to pitanje diskutuje sa menadžmentom, i u zavisnosti od zahteva važećeg okvira finansijskog izveštavanja i načina kako se to pitanje rešava, odredi ili po potrebi izmeni mišljenje revizije.

Modifikacije mišljenja u izveštaju revizora

151. Revizor treba da modifikuje mišljenje u izveštaju revizije, ako na osnovu prikupljenih dokaza revizije, dolazi do zaključka da finansijski izveštaji u celosti imaju materijalnih nedostataka, ili pka, revizor nije mogao dobiti dovoljno odgovarajućih dokaza da bi zaključio da su finansijski izveštaji u celosti bez materijalnih grešaka. Revizori mogu izneti tri vrste modifikovanog mišljenja: *kvalifikovano mišljenje*, *protivno mišljenje* i *negirano mišljenje*.

Određivanje vrste modifikacije mišljenja revizora

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

- Od prirode pitanja koje je uzrok modifikacije – t.j., ako finansijski izveštaji sadrže materijalne nedostatke, ili zbog nemogućnosti dobijanja dovoljnih odgovarajućih dokaza revizije, mogu sadržati materijalne nedostatke; i
- Ako mišljenje revizora o proširenju uticaja ili mogućih uticaja navedenih pitanja na finansijske izveštaje.

153. Revizor treba izneti **kvalifikovano mišljenje**, ako: (1) nakon pribavljanja dovoljnih odgovarajućih i dokaza, zaključi da su nedostaci, pojedinačno ili grupno, materijalne prirode, ali nisu rasprostranjeni po finansijskim izveštajima; ili (2) revizor nije mogao pribaviti dovoljno odgovarajućih dokaza, na kojima bi mogao zasnivati mišljenje revizije, ali je zaključio da su efekti svake ne otkrivane greške u finansijskim izveštajima mogli biti materijalni, ali ne i rasprostranjeni.

154. Revizor treba izneti **protivno mišljenje**, ako po pribavljanju dovoljnih odgovarajućih dokaza, zaključi da su greške, individualno ili grupno materijalne prirode i rasprostranjene po finansijskim izveštajima.

155. Revizor treba izneti **negirano mišljenje**, ako u nemogućnosti pribavljanja dovoljnih odgovarajućih dokaza na kojima bi zasnivao mišljenje, zaključi da uticaji na finansijske izveštaje bilo koje neotkrivene greške mogu biti materijalni i rasprostranjeni. Ako, nakon prihvatanja angažovanja, revizor shvati da je menadžment nametnuo ograničenje delokruga revizije, o čemu revizor smatra da je potrebno izneti kvalifikovano ili negiranja mišljenje o finansijskim izveštajima, on će zahtevati od menadžmenta da ta ograničenje ukloni.

156. Ako revizor daje modifikovano mišljenje revizije, onda će on takođe izmeniti i naslov kako bi isti odgovarao vrsti izraženog mišljenja revizije. MSVIR 1705¹⁹ daje dodatna uputstva o specifičnom jezičku koje se koristiti za izražavanje, kada se iznosi modifikovano mišljenje revizije i opisuje odgovornost revizora.

Stavovi o naglašavanju pitanja i stavovi ostalih pitanja u izveštaju revizora

157. Ukoliko revizor vidi za shodno da skrene pažnju korisnicima jednog iznetog pitanja ili pitanja ispoljenog u finansijskim izveštajima koje je od velikog značaja, ali suštinsko za razumevanje finansijskih izveštaja, ali ima dovoljno odgovarajućih dokaza da to pitanje prikazano u finansijskim izveštajima ne predstavlja grešku materijalne prirode, onda će revizor u revizijski izveštaj sastaviti jedan novi stav o naglašenom pitanju. Naglašeno pitanje će se odnositi na informaciju prikazanu ili ispoljenu u finansijskim izveštajima.

158. Stav o naglašavanju pitanja treba:

- da se iznosi odmah iza mišljenja revizije;
- da se koristi naslov "Naglašavanje pitanja" ili neki drugi pogodan naslov;
- da sadrži jasnu referenciju naglašenog pitanja i naznači u kom delu GFI mogu se naći relevantni podaci koji naglašeno pitanje opisuju u celosti; i
- ukazati da revizorsko mišljenje nije modifikovano u odnosu na naglašeno pitanje.

159. Ako revizor vidi za shodno da sem pitanja navedenih u GFI, saopšti i neko drugo pitanje, koje je prema njemu važno da korisnik shvati reviziju, odgovornost revizora ili izveštaj revizije, pod ulovom da to nije zakonom ili pravilima zabranjeno, onda će sastaviti jedan stav sa naslovom: "Ostala pitanja", ili neki drugi odgovarajući naslov. Taj stav će se izneti, odmah iza mišljenja, odnosno iza svakog drugog stava o naglašenom pitanju.

Dodatak II: Preporuke iz prethodne godine

Revizijska komponenta	Date preporuke	Potpuno adresirane preporuke	Delimično adresirane preporuke	Ne adresirane preporuke
2.2 Prezentacija GFI	Gradonačelnik mora obezbediti da svake godine osniva komisiju za popis inventara i zaliha, i da stanje popisa prezentira u GFI		Delimično	
3. Preporuke iz prethodne godine	Gradonačelnik mora obezbediti da izmenjeni akcioni plan jasno određuje rokove za adresiranje preporuka			Ne
4.4.3 planirani prihodi	Gradonačelnik zajedno sa menadžerskim osobljem treba sveobuhvatno analizirati pitanje prihoda sa aspekta planiranja i uspostavljanja delotvornih mehanizama za realizaciju predviđenih parametara.			Ne
4.4.4 Prihodi od neformal. obrazovanja u gotovini	Gradonačelnik treba obezbediti da se svi inkasirani prihodi budu u skladu sa finansijskim pravilima.	Da		
4.4.5 Izgradnja bez dozvola	Gradonačelnik treba preispitati postojeće sisteme za kontrolu građevinskih projekata.			Ne
4.4.6 Slabo inkasiranje za taksu obavljanja delatnosti	Odgovornost je Gradonačelnika da iznađe odgovarajuće mehanizme i pojačati kontrolu nad svim dužnicima opštine u cilju inkasiranja obaveza i da smanji dugove prema opštini			Ne
4.4.7 Lokali izdati pod zakup	Gradonačelnik treba obezbediti sprovođenje popisa celokupne imovine i prapratnog tereta i njegovo razmatranje svakih 6 meseci, od 1 visokog zvaničnika		Delimično	

4.5.1.8 Avans i dodatni rad za renoviranje sale	Gradonačelnik treba obezbediti da opština ima dovoljno stručan personal za pripremanje troškovnika sa svim potrebnim elementima i adekvatnu kontrolu nabavke i menadžiranja projekata.			Ne
4.5.1.9 Potpisivanje ugovora bez izdvajanja dovoljnih sredstava	Gradonačelnik treba imati u vidu da ne ulazi u obaveze bez dovoljnih finansijskih fondova			Ne
4.5.1.10 kašnjenje realizacije projekata	Gradonačelnik treba obezbediti da prikupe dovoljni fondovi za svaki projekat i ni u jednom slučaju dozvoliti da projekti ostaju ne realizovani ili kaskaju.			Ne
4.5.1.11 Kupovina proizvoda dvostruko većom cenom od tržišne	Gradonačelnik treba obezbediti da nabavka istraživala tržište pre početka procedure nabavke sa kvotiranjem cena			Ne
4.5.1.12 nedostaje zahtev dotične direkcije	Gradonačelnik treba obezbediti da takve sportske aktivnosti imaju opravdanja za potrošnju javnog novca i biti opravdano odgovarajućom dokumentacijom	Da		
4.5.2.13 Neposredne isplate sa trezora	Gradonačelnik treba imati u vidu i uspostavi finansijsku disciplinu isplaćivanja svih računa u predviđenom roku			Ne
4.5.2.14 ne obrazlaže vrednost memoranduma razumevanja	Gradonačelnik treba obezbediti da nijedna isplata ne bude odobrena pre potvrđivanja ispunjenja svih zakonskih uslova za sertifikaciju isplate	Da		

4.5.3.15 Podaci personala	Gradonačelnik treba obezbediti da nijedna regrutacija personala ne bude pre obezbeđivanja finansijskih fondova za te pozicije i da se preispita slučaj ne isplaćivanja plata radnicima, kako bi se to izvršilo što pre a da se takve prakse više ne ponove			Ne
4.5.3.16 Imenovanje dvojice unutrašnjih revizora bez konkursa	Gradonačelnik treba prekinuti takve prakse regrutacije i za svaku poziciju mora sprovesti i uvažiti zahteve iz ZCS	Da		
4.5.4.17 Ne opravdanje finansijske pomoći	Gradonačelnik treba da usvoji pravila o subvencijama i da ima u vidu da se planirana potrošnja za subvencije mora se potrošiti samo na njima			Ne
4.6.1.18 Nema izveštaja o otpisanoj opremi	Gradonačelnik treba da zahteva od službenika imovine da što pre proverí postojanje svake imovine koja je knjižena u imovinskom registru			Ne
4.6.2.19 Prikupljanje taksi na firmu i poreza na imovinu	Gradonačelnik treba da usvoji jedan akcioni plan sa jasnim i preciznim uputstvima za sve relevantne opštinske sektore radi poboljšanja inkasiranja		Delimično	
4.7.20 Ulazak u obaveze bez izdvajanja odgovarajućih fondova	Gradonačelnik treba obezbediti jedno detaljno realno planiranje budžeta i da korišćenje fondova bude na osnovu jednog jasnog plana toka novca ne prekoračujući niti u jednom slučaju alocirane fondove prema privrednim kategorijama			Ne
5.21 Nedostatak akcionog plana	Gradonačelnik treba sačiniti jedan primenjiv akcioni plan i odrediti odgovorne službenike i rokove za izvršenje radnih aktivnosti.	Da		