



**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
**REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA**

**ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM**  
**KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA / OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL**

**Raporti Vjetor i Auditimit**  
**Godišnji Izveštaj Revizije**  
**Annual Audit Report**  
**2010**

Prishtinë, 31 Gusht 2011



**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
**REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA**

**ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM**  
**KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA / OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL**

# **Raporti Vjetor i Auditimit**

**Prishtinë, 31 Gusht 2011**



## PËRMBAJTJA

Adresimi nga Auditori i Përgjithshëm

Përmbledhja e përgjithshme .....	i-vi
1. HYRJE .....	1
2. AUDITIMI I JASHTËM DHE LLOGARIDHËNIA .....	3
3. RAPORTI VJETOR FINANCIAR DHE LLOGARIDHËNIA E QEVERISË .....	5
3.1 Hyrje .....	5
3.2 Qasja e Auditimit .....	6
3.3 Rishikimi Analitik .....	6
3.3.1 Pasqyra e Konsoliduar e e Krahasimit të Shumave Buxhetore dhe Aktuale .....	6
3.3.2 Pasqyra e Pranimeve dhe Pagesave në Para të gatshme .....	7
3.3.3 Pasqyrat e Konsoliduara në Para të Gatshme dhe Bilanci i Fondit .....	13
3.3.4 Pasuritë dhe Detyrimet e papaguara .....	13
3.4 Veprimet e Qeverisë mbi adresimin e rekomandimeve të mëparshme .....	16
3.5 Opinioni i Auditimit mbi Pasqyrat e Konsoliduara Financiare .....	18
4. Menaxhimi Financiar .....	19
4.1 Politika e KBFP –së .....	19
4.2 Menaxhimi Financiar dhe sistemet e mjetet e kontrollit .....	21
4.2.1 NjQH/MFK .....	21
4.2.2 Menaxhimi i Buxhetit .....	21
4.2.3 Raportimi .....	22
4.2.4 Sistemi për Projekte për Investimeve Publike (PIP) .....	22
4.2.5 Prokurimi .....	22
4.2.6 Sistemi i Certifikimit .....	26
4.2.7 Sistemi i menaxhimit të pasurisë .....	26
4.2.8 Mjeti i Parasë së imët .....	28
4.2.9 Sistemi i Shërbyesit Civil .....	29
4.3 Sistemi i Auditimit të brendshëm .....	31
4.4 Rekomandimet e përgjithshme për Menaxhimin Financiar .....	34
5. Organizatat Buxhetore .....	37
5.1 Hyrje .....	37
5.2 Autoritetet qendrore .....	37
5.3 Institucionet e Pavarura .....	38
5.4 Komunat .....	43
5.5 Implementimi i buxhetit për vitin 2010 .....	47
6. Ndërmarrjet Publike dhe Shoqërore .....	49
6.1 Ndërmarrjet Publike .....	49
6.2 Ndërmarrjet Shoqërore .....	52
7. Disa fusha specifike .....	55
7.1 Procesi i Privatizimit .....	55
7.2 Menaxhimi i subvencioneve dhe granteve në bujqësi .....	57
Shtojca 1 .....	61
Llojet e ndryshme të Opinioneve të Auditimit .....	61
Shtojca 2 .....	63
Opinionet e Auditimit dhe mangësitë kryesore menaxheriale .....	63

## Lista e shkurtesave

AP	Auditori i Përgjithshëm
AAK	Agjencia Kundër-Korrupsionit
AKM	Agjencia Kosovare e Mirëbesimit
AKP	Agjencia Kosovare e Privatizimit
ATK	Administrata Tatimore e Kosovës
BK	Buxheti i Kosovës
BQK	Banka Qendrore e Kosovës
DK	Doganat e Kosovës
DUD	Dokumenti Unik Doganor
ISSAI	Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit
IPSAS	Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit për Sektorin Publik
KA	Komisionet e Auditimit
KBFP	Kontrolli i Brendshëm i Financave Publike
KFK	Korporata Farmaceutike e Kosovës
LP	Libri i Përgjithshëm
LMFPP	Ligji nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë
LPP	Ligji për Prokurim Publik
KOSTT	Operator i Sistemit, Transmisionit dhe Tregut të energjisë elektrike të Kosovës
KRPP	Komisioni Rregullativ për Prokurim Publik
MFK	Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli
MMPH	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor
MEF	Ministria e Ekonomisë dhe Financave
MAPL	Ministria për Administrimin e Pushtetit Lokal
MFK	Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli
MFPP	Menaxhimi i Financave Publike dhe Përgjegjësitë
MFSK	Ministria për Forcën e Sigurisë së Kosovës
MAP	Ministria e Administratës Publike
NJQH/MFK	Njësia Qendrore Harmonizuese për Menaxhim Financiar dhe Kontroll
NJQH/AB	Njësia Qendrore Harmonizuese për Auditim të Brendshëm
NjAB	Njësia e Auditimit të Brendshëm
OB	Organizatrat Buxhetore
PF	Pasqyrat Financiare
PVF	Pasqyrat Vjetore Financiare
QKUK	Qendra Klinike Universitare e Kosovës
RTK	Radio Televizioni i Kosovës
RVA	Raporti Vjetor i Auditimit i Auditorit të Përgjithshëm
RVP	Raporti Vjetor i Performancës së Auditorit të Përgjithshëm
SIMFK	Sistemi Informativ Menaxherial Financiar i Kosovës
SIGTAS	Sistemi i Administratës Tatimore
TIMS	Sistemi për Menaxhimin e Informatave Tregtare
TMK	Trupat Mbrojtëse të Kosovës
UA	Udhëzimi Administrativ 2005/11
UNMIK	Misioni i Organizatës së Kombeve të Bashkuara në Kosovë
VF	Viti Financiar
ZKA	Zyrtari Kryesor Administrativ
ZAP	Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

## Adresimi nga Auditori i Përgjithshëm



*Të nderuar anëtarë të Kuvendit,*

*Kam kënaqësinë e madhe që t'ju dorëzoj Raportin Vjetor të Auditimit të këtij viti. Ky raport mbulon zbatimin që Qeveria i ka bërë buxhetit 2010 dhe Pasqyrat Vjetore Financiare të Buxhetit të Kosovës për atë periudhë.*

*Zyra e Auditorit të Përgjithshëm vazhdon me misionin e saj themelor të japë bazën që shërben për ti kërkuar llogari shpenzuesve publik. Por, ky raport nxjerr gjithashtu tema të zakonshme të cilat i përkrahin këto organe të cilat kërkojnë të përmirësohen.*

*Ne kemi punuar ngushtë së bashku me Kuvendin për të zgjeruar kapacitetin tonë në dhënien e informacionit cilësor mbi përdorimin e parasë publike dhe për ti shtuar vlerën funksionimit efikas dhe efektiv të autoriteteve publike. Bashkëpunimi ynë me Qeverinë në zhvillimin e qasjeve dhe për ndërtimin e qeverisjes së mirë dhe sistemeve të mira të menaxhimit financiar dhe kontrollit kanë dhënë përfitime të rëndësishme.*

*Qasjet e menaxhimit financiar janë zhvilluar, korniza ligjore është duke u bërë më konsistente dhe mbikëqyrja parlamentare është duke u bërë më e fortë. Përhapja e këtyre qëllimeve në të gjithë sektorin publik merr kohë.*

*Cilësia e informacionit në Raportet Vjetore Financiare po përmirësohet nga viti në vit. Por, në të njëjtën kohë, organet që ne i auditojmë duhet të përmirësojnë menaxhimin financiar dhe kontrollin. Për zbatimin e qasjeve të reja të menaxhimit financiar, angazhimi dhe përkrahja nga nivelet më të larta janë thelbësore. Nevojiten shembuj të mirë se 'si ta bëjmë këtë' dhe në rast të keq menaxhimit duhet të mbahen qëndrime të palëkundshme.*

*Ne kemi dhënë rekomandime konstruktive për ndryshim atëherë kur kemi gjetur dobësitë. Ne do të përcjellim nga afër mënyrën se si organet e audituara i adresojnë rekomandimet tona dhe do të vazhdojmë të punojmë në partneritet me ta, duke vepëruar si drejtues kryesor për ndryshim në sektorin publik.*

*Ky raport paraqet në terma të qarta dhe të sigjerta fushat ku ne të gjithë duhet të bëjmë atë çka na takon për ti çuar përpara përmirësimet në sektorin publik. Shpresoj që ky raport do t'ju shërbejë si një mjet i dobishëm për identifikimin e fushave ku ne të punojmë të gjithë së bashku për të mirën e sektori publik dhe qytetarëve të Kosovës.*

*Unë e lëdoj këtë raport para anëtarëve të nderuar dhe pres me padurim diskutimet dhe përgjigjet tuaja.*

Prishtina, 31 gusht 2010

**Lars Lage Olofsson**  
Auditor i Përgjithshëm



## Përmbledhje e Përgjithshme

Opinionimi im i përgjithshëm për Pasqyrat Vjetore Financiare (PVF-të) të Qeverisë për BK-në 2010 është se në të gjitha aspektet materiale ato janë:

- Në harmoni me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë dhe me Udhëzimet e zbatueshme Administrative;
- Në pajtim me SNKSP-në<sup>1</sup>; dhe
- Paraqesin pamje të vërtetë dhe të drejtë të pozitës financiare të BKK-së.

Kështu që ky është një “Opinion i Pakualifikuar” në harmoni me Standardet e Auditimit të pranuar ndërkombëtarisht nga Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (ISSAI400 cf. Shtojca 1).

Ne mund të japim një opinion mbi pasqyrat financiare të BK-së si rezultat i punës tonë në auditimin e organizatave buxhetore. Auditimi jonë për vitin 2010 ka mbuluar 99% të të hyrave dhe 87% të shpenzimeve ashtu siç janë konsoliduar në pasqyrat financiare të BK-së.

Gjatë sezonit të auditimit ne kemi kryer 89 auditime:

**Tabela 1: Auditimet e kryera dhe të raportuara**

Entitetet e audituara	Sezoni i Auditimit 2010/2011	Sezoni i Auditimit 2009/2010	Sezoni i Auditimit 2008/2009	Sezoni i Auditimit 2007/2008
<i>Auditimi i Rregullsisë</i>				
BK	1	1	1	1
Autoritetet shtetërore	24	23	17	16
Komunat <sup>2</sup>	37	33	33	29
Agjencitë e pavarura	15	7	5	8
Jashtë BK	4	2	1	
Fundi i Donorëve	1	1		
<i>Auditimet e menaxhimit të ndërmarrjeve publike</i>	4	2		
<i>Auditimet e performancës</i>	3	1		
<b>Totali</b>	<b>89</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	<b>54</b>
<i>Kontrollet rrënjësore<sup>3</sup> në MFK</i>	34			

Pa përfshirë opinionin tonë mbi PVF-të e BK-së, 81 opinionet e auditimit të rregullsisë ishin si në vijim:

- Pesëmbëdhjetë (15) të Pakualifikuara;
- Tridhjetepesë (35) të Pakualifikuara me Theksim të Çështjes;
- Nëntëmbëdhjetë (19) të Kualifikuara;
- Nëntë (9) Mohime; dhe
- Tre (3) të Kundërta.

1 Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit në Sektorin Publik

2 Auditimi i PVF-ve të komunave është kontraktuar në 23 raste gjatë sezonit të auditimit 2010/2011. Në sezonet e mëparshme numri i auditimeve të kontraktuara ishte 29, 31 dhe 19.

3 Kontrollet Rrënjësore të gjendjes së MFK-së kryhet gjatë vitit aktual në organizatat që nuk i nënshtrohen auditimit të plotë të rregullsisë në mënyrë që të jemi parandalues dhe të japim këshilla.

Krahasuar me vitet e mëparshme, ky është një tregues i qartë se cilësia në raportimin e jashtëm financiar po përmirësohet. Megjithatë, ekzistojnë *mangësi në proceset e raportimit*, të cilat nuk janë edhe aq materiale sa të ndikojnë në cilësinë e përgjithshme të informacionit.

Ende ka sfida për sa i përket sigurimit të raportimit konsistent të pasurive mes Librit Kryesor të Llogarive të Thesarit dhe pasqyrave financiare të Organizatave Buxhetore. Prezantimi jo i duhur dhe i pasaktë i pasurive në PVF-të e organizatave buxhetore ka rezultuar me një nënvlerësim të vlerës së pasurive publike. Sigurimi i përputhshmërisë mes SIMFK dhe sistemit të e-pasurisë mund të ndihmojë në këtë.

Gjithashtu, ka ndryshime mes PVF-ve të BK-së dhe PVF-ve të organizatave buxhetore individuale në fushën e shpalesjes së detyrimeve të papaguara për shkak të shpalesjeve jo të duhura në këto të fundit.

Në përgjithësi, të hyrat janë në përgjithësi të rregullta dhe të regjistruara saktë. Disa mangësi kanë të bëjnë me:

- Barazimet me kohë mes organizatave buxhetore dhe Thesarit;
- Mos regjistrimi i transaksioneve në kodet e duhura ekonomike;
- Mungesa e masave të mjaftueshme në lidhje me grumbullimin e të hyrave; dhe
- Në mesin e disa komunave ka probleme me kontabilitetin në përgjithësi

Sistemi i raportimit në Qeveri ende nuk është zhvilluar plotësisht. Arranzhimet ekzistuese për raportim nuk prodhojnë informacion gjithëpërfshirës të veprimtarisë për nevojat e jashtme. Sipas kornizës ligjore të aplikueshme, çdo organizatë buxhetore duhet të hartojë si raportet financiare ashtu edhe ato operative. Në praktikë prodhimi i këtij informacioni është në faza të ndryshme të zhvillimit. Për sa i përket situatës për raportet operative, ajo është e njëjtë me vitin e kaluar, shumica e OB-ve nuk i hartonin fare. Disa të tjerë i kanë hartuar ato për qëllime të tjera dhe jo për ti përdorur si mjete në kuadër të procesit të buxhetit dhe për tu shkarkuar nga llogaridhënia.

Qeveria është fokusuar kohëve të fundit në këtë kërkesë për raportim.

Mungesa e informacionit të mjaftueshëm krijon vështirësi për Kuvendin që të mbaj Qeverinë përgjegjëse për politikat e zbatuara dhe burimet e përdorura.

*Menaxhimi i buxhetit* ende është në një nivel të pakënaqshëm. Dëshiroj të tërheq vëmendjen tuaj mbi disa çështje shqetësuese:

- Organizatat Buxhetore përsëri i kanë rritur shpenzimet e tyre gjatë tremujorit të fundit. Ky është një tregues i planifikimit të dobët dhe një shenjë për të shmangur suficitin. Kjo gjë rrit në të njëjtën kohë rreziqet për shpenzime të rastësishme dhe një vlerë të dobët të parasë;
- Trajtimi i *prokurimit* ka nevojë për një përmirësim thelbësor. Procesi i prokurimit publik ende mbetet një nga sfidat kryesore në sistemin e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike. Amandamentimet që janë duke ju bërë Ligjit për Prokurim Publik dhe kompleksiteti në interpretimin e tij, përveç përdorimit të kufizuar të mjeteve qendrore për prokurim dhe vonesave në hartimin e udhëzuesit, nuk e kanë bërë të lehtë implementimin e tij. Mungesa e udhëzuesve të brendshëm për prokurim publik në entitetet buxhetore, vonesat në fillimin e aktiviteteve të prokurimit, dhe monitorimi i dobët i kontratave karakterizojnë shumicën e entiteteve buxhetore.

- Sipas mendimit tonë, viti 2010 ka pasur përmirësime në zhvillimin e *Sistemeve të Auditimit të Brendshëm*. Qeveria është fokusuar në ndërtimin e kompetencave themelore të auditimit të brendshëm, por ende mbeten një numër sfidash për auditimin e brendshëm. Planet e hartuara të auditimit të brendshëm ende nuk janë shtjelluar në mënyrë të mjaftueshme dhe nuk kanë një fokus të qartë në lidhje me veprimtarinë e organizatës në fjalë. Auditimet që kryhen fokusohen praktikisht në transaksionet individuale dhe në pajtueshmërinë. Theks i pamjaftueshëm i është dhënë qasjes së orientuar në sisteme, me një qasje që drejtohet nga materialiteti dhe të bazuar mbi rrezikun. Auditimi i brendshëm është fokusuar shumë në vitin e mëparshëm. Themelimi i sistemit të auditimit të brendshëm në organizatat e vogla buxhetore ka mbetur prapa. Është dhënë një shans për shërbimet e përdorura së bashku në këto raste. Edhe pse, megjithatë, në praktikë është përdorur në pak raste. Shkurtimisht, funksioni i auditimit të brendshëm ende duhet ta tregojë vlerën e tij praktike që ai ka për menaxhmentin.
- Në shumë organizata buxhetore nuk janë ndjekur procedurat e *Programit për Investime Publike* për të siguruar se projektet janë përgatitur si duhet përpara se të përfshihen në kërkesën buxhetore për investime kapitale që i paraqitet Kuvendit;
- *Burimet Njerëzore* janë një fushë e rëndësishme për përmbushjen e objektivave dhe zhvillimin e qeverisjes së mirë. Pritjet publike në nivelin e shërbimeve do të vazhdojnë të rriten. Institucionet duhet të jenë në gjendje të vazhdojnë të tërheqin njerëz të talentuar dhe të përkushtuar, gjë që është e nevojshme nëse duam të ofrojmë vlerën për paranë. MAP është përgjegjëse për legjislacionin sekondar. Vonesat në implementimin e LSHC-së dhe LPSHC kanë të bëjnë me vonesat e hartimit të legjislacionit sekondar. Zhvillimi i mëtejshëm i Menaxhmentit të Burimeve Njerëzore në të gjithë sektorin publik varet nga qartësimet e ligjeve, zhvillimi i mjeteve të duhura, udhëzuesi, dhe përkrahja e OB-ve.
- Një numër organizatash buxhetore ende *paguajnë pagat nga kategoritë jo të duhura të buxhetit* dhe një pjesë e kostove së tyre për pagat ende paguhet drejtpërsëdrejti përmes Thesarit;
- Organizatat Buxhetore ende nuk janë duke *i adresuar rekomandimet e mija në mënyrë të mjaftueshme*. Unë jam i pakënaqur me progresin e organizatave buxhetore në adresimin e rekomandimeve të mija. Kjo tashmë është adresuar në të gjitha nivelet përkatëse të llogaridhënies. Kuvendi duhet të nxisë Qeverinë të sigurojë veprime mes organizatave buxhetore në lidhje me rekomandimet dhe të gjeturat e auditimit të jashtëm. Qeveria ka krijuar një mekanizëm që synon nxitjen e një situatë më të mirë. Unë do ta monitoroj këtë situatë me kujdes.

Shkaktarët e rëndësishëm që qëndrojnë pas këtyre çështjeve janë:

- Mungesa e të kuptuarit si duhet mes menaxhimit të elementeve themelore të MFK-së dhe përgjegjësive të menaxhmentit në këtë;
- Mjedisi i dobët kontrolli, i cili duhet të forcohet më tej në të gjithë sektorin publik. Udhëheqjes sipas shembullit dhe promovimit të ndershmërisë dhe

integritetit të kontrolleve të brendshme financiare i është dhënë pak theks. Deri diku, menaxherët në të gjitha nivelet, vendosin shembuj të mirë përmes vendimeve, veprimeve dhe sjelljeve të tyre. Duhet të dërgohet një mesazh i fortë rreth rëndësisë për t'iu përmbajtur parimeve të qeverisjes së mirë dhe MFK-së;

- Mungesa e adaptimit të kërkesave të përgjithshme të kontrollit me nevojat specifike dhe karakteristikat e organizatës individuale;
- Fokusi mbi formalitetet dhe kontributin dhe jo mbi implementimin dhe rezultatet; dhe
- Ligjet dhe rregulloret ende janë deri diku jo konsistente dhe me dykuptimësi.

Masat e marra nga Qeveria me synim forcimin e MFK-së parashihen të japin rezultate në të ardhmen e afërt. Nevojitet një angazhim i fortë në nivelin qendror, konsistencë dhe bashkërendim. Shpenzuesve buxhetorë ju nevojiten më shumë udhëzues, shembuj të praktikës së mirë, dhe forma të tjera mbështetëse në këto fusha.

Unë rekomandoj Kuvendin që:

- Të përcjellë nga afër dhe në mënyrë aktive ekzekutimin e Ligjit për buxhetin, kështu që ai të përdoret në mënyrë korrekte, racionale, për qëllimet e caktuara, dhe në koherencë më ndarjet buxhetore;
- Të sigurojë se KRPP-ja e përcjell me kujdes dhe vlerëson implementimin e Ligjit të amandamentuar për prokurim, veçanërisht mekanizmin me të cilin funksionojnë llogaridhënia dhe kontrolli. Detyrat e qarta dhe theksimi i përgjegjësisë individuale do të sigurojnë përdorimin efikas të parasë publike; dhe
- Kuvendi duhet të marrë në konsideratë kërkesat e saj aktuale për tu informuar nga Qeveria. Mund të merret parasysht që të zëvendësohet kërkesën aktuale për një raport të veçantë mbi zhvillimet në auditimin e brendshëm dhe me një kërkesë për raport gjithëpërfshirës mbi progresin në të gjithë fushën e MFK-së në tërësi. Kështu përmbajtja do të adresohet në një mënyrë më të mirë dhe një të njëjtën kohë do të krijohet baza për raportim tek partnerët ndërkombëtarë

### *Institucionet e pavarura*

Për konsolidimin e demokracisë dhe për të drejtuar vendin afër anëtarësimit në BE nevojiten institucione të forta, profesionale dhe të pavarura. Pavarësia e tyre duhet të sigurohet dhe në të njëjtën kohë menaxherëve t'u kërkohet llogari për mënyrën se si e shpenzojnë buxhetin.

Institucionet e pavarura përballen me një numër sfidash të përbashkëta. Kuvendi i Kosovës duhet të garantojë një dialog më të mirë për buxhetin dhe një një pavarësi de facto. Raportimi më konsistent si mbi financat ashtu edhe mbi rezultatet do ta thjeshtësonte këtë dhe gjithashtu do ti krijonte kushte më të mira për punën e Kuvendit.

Unë rekomandoj Kuvendin të marrë në konsideratë:

- Forcimin dhe përcjelljen e veprimeve të ndërmarra nga Institucionet e pavarura lidhur me të gjeturat dhe rekomandimet e auditimit;
- Krijimin e kërkesave të reja raportuese, duke kombinuar raportimin financiar me atë operativ duke hapur kështu rrugën për një dialog më të zhvilluar për buxhetin; dhe
- Hartimin e kornizës ligjore për institucionet e pavarura duke përcaktuar kriteret që garantojnë pavarësinë duke specifikuar kërkesat e llogaridhënies

### *Komunat*

Krahasuar me situatën në vitet e mëparshme, auditimi i komunave na jep një pamje më të mirë në lidhje me cilësinë e raportimit të jashtëm. Në të njëjtën kohë, Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli ende lë vend për përmirësime. Shume nga rekomandimet e mëparshme nuk janë adresuar si duhet. Prandaj, dobësi të njëjta janë duke u përsëritur nga viti në vit, rezultat i së cilës është përmirësimi shumë i ngadaltë i menaxhimit të financave publike.

Mungesa e Menaxherit Ekzekutiv në komuna duket të jetë një faktor i rëndësishëm në mangësitë menaxheriale dhe joefikasitetin në kryerjen e shërbimeve publike dhe investimeve në mënyrë të matur.

Është e rëndësishme që Qeveria të paraqesë metoda dhe mjete të reja me synim një raportim më të mirë të jashtëm dhe MFK në komuna. Praktikrat aktuale vënë në rrezik efikasitetin e delegimit të pushtetit.

Unë rekomandoj Kuvendin të konsiderojë futjen e

- Postit të Menaxherit Ekzekutiv si shërbyesi civil më i lartë në komuna, duke i hapur kështu rrugën një MFK-je më të mirë; dhe
- Mekanizmave për një përcjellje më nga afër të Reformës në Financat Publike duke siguruar një raportim të jashtëm dhe menaxhim financiar më të mirë.

### *Ndërmarrjet Publike dhe Shoqërore dhe Privatizimi*

Mangësia më e madhe tek funksionimi i këtyre ndërmarrjeve është se shërbimi ndaj klientit nuk jepet me cilësinë e mjaftueshme. Si Pronarët ashtu dhe Bordet dhe menaxherët ekzekutiv kanë pjesën e tyre në këtë.

Ndërmarrjet nuk kanë themeluar kontrollet e duhura menaxheriale dhe cilësia e raportimit të jashtëm krijon fushëveprim për zhvillim të mëtejshëm. Grumbullimi i të hyrave vazhdon të jetë në nivel të ulët. Çdo vit rriten llogaritë e arkëtueshme. Veç kësaj, humbjet operative ende ndjehen vazhdimisht të cilat mbulohen me subvencionet nga pronarët. Këto tregues të performancës së dobët të ndërmarrjeve venë në rrezik parimin e vijimësisë.

Gjatë vitit 2010, pronarët nuk e kanë monitoruar si duhet performancën e ndërmarrjeve. Ata as nuk i kanë monitoruar rreziqet financiare dhe as nuk kanë marrë masa në pajtim me parimet e transparencës, qeverisjes dhe llogaridhënies.

Ritmi i privatizimit duhet të jetë më i shpejtë për të siguruar objektivat e vëna. Më shumë vëmendje i duhet kushtuar forcimit të mjedisit të përgjithshëm të kontrollit të brendshëm si një bazë për një menaxhim të shëndoshë dhe efikas të procesit të privatizimit. Korniza aktuale ligjore parashihet të rishikohet duke siguruar parakushte më të mira për të finalizuar të gjitha proceset e privatizimeve në kohën e duhur.

Menaxhimi i kohës ende ka vend për përmirësim. Procesi i likuidimit është duke u zhvilluar shumë ngadalë. Aktivitetet monitoruese duhet të intensifikohen duke siguruar menaxhim më të mirë të ndërmarrjeve të komercializuara. Masat korrektuese kundrejt kontraktorëve të papërgjegjshëm duhet të aplikohen dhe konkurrenca duhet të ruhet gjithmonë.

Unë rekomandoj Kuvendin:

- Të përcjellë nga afër mënyrën se si Qeveria, përkatësisht PAK, e përmbush rolin e saj si përfaqësuese e pronarëve në NP-të dhe NSH-të; dhe
- Të krijojë kushtet më të mira të mundshme për, dhe të përcjellë nga afër, implementimin e procesit të privatizimit.

Duke i ndjekur praktikat e mira Evropiane, unë i kam kërkuar Qeverisë komentet e saj mbi RVA-në. Ministri i Financave na i ka dhënë komentet e tij dhe ato të Qeverisë më 25 gusht 2011.

Unë dëshiroj të falënderoj Ministrin për këto komente dhe arrij në konkluzionin se ne ndajmë të njëjtin mendim mbi të gjitha faktet materiale të prezantuara në versionin final. Ne gjithashtu kemi një konsensus themelor për mënyrën se si ti adresojmë problemet e hasura.

## 1 Hyrje

Brenda këtij viti, ZAP ka arritur të zë hapin kohor me kërkesat ligjore të raportimit. Ne kemi arritur që të raportojmë të gjitha auditimet në kohë dhe në këtë mënyrë i kemi dhënë mundësinë edhe Kuvendit dhe Qeverisë që të mbyll zinxhirin e llogaridhënies në pajtim me ciklin buxhetor. Kjo ka bërë të mundur shqyrtimin me kohë të raporteve dhe adresimin e rezultateve të auditimit.

Ne jemi të kënaqur me faktin se kemi vërejtur një interesim në rritje nga të gjitha palët e interesit për rezultatet e auditimit. Veçanërisht, KMFP-ja ishte shumë aktive në shqyrtimin e të gjitha raporteve si dhe nxjerrjen e konkluzioneve nga seancat dëgjimore. Gjithashtu, një frymë e re bashkëpunimi është vendosur me të gjitha entitetet e audituara.

Metodologjia e re e aplikimit të auditimit të ndërmjetëm ka bërë të mundur që shumë nga paqartësitë në pasqyra financiare të eliminohen si dhe të përmirësohet cilësia e informatave. Gjatë këtij viti vërehen rezultatet e para.

Ky Raport Vjetor i Auditimit (RVA) paraqet një përmbledhje gjithëpërfshirëse dhe analitike mbi gjetjet dhe rekomandimet tona të auditimit për vitin financiar (VF) 2010. Auditori i Përgjithshëm (AP) në këtë raport shpreh Opinionin e Auditimit (në përputhje me SNISA 400) për *Pasqyrat Financiare të Qeverisë së Kosovës për VF 2010*. Kjo përbën një dokument shumë të rëndësishëm në procesin e përgjegjësisë politike dhe atë administrative të cilin Auditorit të Përgjithshëm ia dorëzon Kuvendit. Dorëzimi i këtij raporti brenda afatit të paraparë më ligj, i jep mundësinë Kuvendit që të kërkoj llogari nga Qeveria për përgjegjësitë e saj politike dhe administrative.

Kryesisht në këtë raport ne adresojmë Raportin e BK-së të Qeverisë, por të gjeturat dhe konkluzionet tona janë marrë gjithashtu nga raportet e auditimeve të kryera për shpenzuesit e buxhetit dhe disa akterëve të tjerë publik<sup>4</sup>.

Në shtojcën 2 mund të gjeni një tabelë, e cila përfshin opinionet e dhëna dhe mangësitë më domethënëse menaxheriale në secilin organ të audituar. Informacione më specifike rreth raporteve individuale të auditimit mund ti gjeni në faqen tonë të internetit <http://oag.rks-gov.net>

---

4 Raportet tona të auditimit të shpenzuesve buxhetor mund ti gjeni në faqen tonë zyrtare: <http://oag.rks-gov.net>



## 2. Auditimi i Jashtëm dhe Llogaridhënia

Roli i Auditorit të Përgjithshëm është që të ofrojë bazën për mbylljen e zinxhirit të llogaridhënies në mes të Kuvendit dhe Qeverisë. Auditori i Përgjithshëm luan një rol kyç në promovimin e parimeve të llogaridhënies menaxheriale tek ministritë, komunat dhe ndërmarrjet e tjera publike. Auditori i Përgjithshëm e përmbushë këtë përgjegjësi duke e kryer një herë në vit auditimin e raportit të Qeverisë për ekzekutimin e buxhetit të saj dhe raporteve shoqëruese, duke ofruar kështu vlerësimet për procesin e llogaridhënies të të gjithë akterëve.

Kjo arrihet duke kryer Auditimet e detyrueshme të rregullsisë së ekzekutimit të BK-së dhe disa institucioneve jashtë BK-së, por edhe duke kryer auditime të performancës për ekonominë, efikasitetin dhe efektivitetin e operacioneve dhe shërbimeve qeveritare. Auditimi i raportohet entitetit të audituar dhe Kuvendit. Kuvendi informohet vazhdimisht për gjetjet dhe konkluzionet e auditimit. Raportet e Auditorit të Përgjithshëm janë në dispozicion për publikun dhe u japin qytetarëve informacione lidhur me performancën e Qeverisë.

Përmes auditimit të rregullsisë, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm bën ekzaminimin dhe vlerësimin e Pasqyrave financiare dhe të dhënave tjera, duke ofruar një opinion:

- nëse Pasqyrat financiare paraqesin një pamje të *drejtë dhe të vërtetë* të llogarive,
- nëse të dhënat, sistemet dhe transaksionet janë në pajtim me ligjet dhe rregulloret; dhe
- për përshtatshmërinë e funksioneve të kontrollit të brendshëm dhe auditimit të brendshëm.

Auditimet e performancës kanë për synim rritjen e efektivitetit, ekonomisë, dhe efikasitetit të aktivitetit të Qeverisë në mënyrë që të maksimizojë vlerën e parasë për taksapaguesit Kosovarë. Ky lloj auditimi akoma gjendet në fazë të hershme të zhvillimit dhe veç tani ka filluar të jap rezultatet e para.

Aktivitetet e Auditorit të Përgjithshëm kanë një fushëveprim më të gjerë sesa u tha më lart. Krahas vlerësimit të raporteve financiare dhe performancës operative, Zyra i jep këshilla të gjitha palëve të interesit rreth çështjeve që kanë të bëjnë me Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin, duke kontribuar kështu në ndërtimin e qeverisjes së mirë në sektorin publik të Kosovës.

### **Fuqizimi i përgjegjësive të menaxhmentit të lartë**

Korniza e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike (KBFP) është baza e llogaridhënies menaxheriale.

Procesi i MFK-së ka për qëllim të siguroj, brenda kufijve të arsyeshëm, se objektivat e organizatës janë arritur duke:

- Vepruar në përputhje me Ligjet, legjislacionin sekondar dhe rregulloret e brendshme dhe kontratat;
- Siguruar informacione të besueshme, gjithëpërfshirëse dhe në kohë të duhur lidhur me performancën financiare dhe operative;

- Kryer veprime në mënyrë efektive, efikase dhe ekonomike; dhe
- Ruajtur pasuritë (përfshirë edhe informacionet).

Në strukturën e llogaridhënies dhe kontrollit, Ministrat janë përgjegjës për veprimet e ministrive të tyre dhe për këto veprime i japin llogari Kuvendit. Ky parim është me rëndësi thelbësore për të siguruar se përfaqësuesit e zgjedhur japin llogari për shpenzimin e fondeve publike dhe menaxhimin e pasurive. Vartësit e Ministrave janë shërbyesit civil dhe të tjerët që kryejnë aktivitete publike.

Ndryshe nga Organizatat Buxhetore, ku roli politik i Ministrit është i ndarë nga përgjegjësia e ZKA-së për administrim dhe operim, Kryetari i komunës e udhëheqë edhe qeverinë komunale dhe administratën/operacionet e saj dhe është llogaridhënës para popullit, për veprimet në të dyja këto fusha.

Një organizatë mund të thuhet se ka një kornizë efektive të MFK-së atëherë kur kuptohet dhe aplikohet qartë nga ZKA, duke shkuar poshtë në të gjitha nivelet e organizatës. Ajo duhet të përfshijë një gamë të aktiviteteve të kontrollit parandalues, të cilat përfshijnë:

- Procedurat e autorizimit dhe aprovimit;
- Ndarjen e detyrave (autorizuese, proceduese, regjistruese, rishikuese);
- Kontrollin mbi qasjen në burime dhe regjistra;
- Verifikimin;
- Barazimin;
- Rishikimin e performancës operative;
- Rishikimin e operacioneve, proceseve dhe aktiviteteve;
- mbikëqyrjen (caktimit të detyrave, rishikimit, aprovimit, udhëzimit dhe trajnimit); dhe
- kontrollet mbi zhvillimin, zbatimin, operimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës dhe aplikacioneve të TI-së.

Çdo menaxher i lartë në subjektet e sektorit publik mban përgjegjësinë e plotë për zbatimin e KBFP-së dhe është llogaridhënës për performancën e tij në shfrytëzimin e burimeve publike për arritjen e qëllimeve të organizatës. Përveç marrjes së masave të duhura, të cilat sigurojnë operime efektive dhe luftojnë format e ndryshme të keq menaxhimit, Menaxhimi i rrezikut është mjet kyç i menaxhimit.

## 3 Raporti Vjetor Financiar dhe Llogaridhënia e Qeverisë

### 3.1 Hyrje

Më 28 mars 2011, Qeveria i ka dorëzuar Kuvendit dhe Auditorit të Përgjithshëm për shqyrtim Pasqyrat e saj Vjetore Financiare (PVF) të Buxhetit të Republikës së Kosovës për vitin 2010. Për shkak të një ndryshimi në lidhje me të hyrat vetjake të komunave, Pasqyrat janë korrigjuar dhe janë dorëzuar sërish më datën 4 prill 2011.

Pasqyrat Vjetore Financiare të BK-së për Vitin Financiar 2010 duhet të hartohen mbi baza të kornizës së përgjithshme të krijuara nga LMFPF dhe në pajtim me Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik, të bazuar në Para të Gatshme (SNKSP).

Hartimi i PVF-ve të BK-së bazohet në të dhënat përfundimtare të Librit Kryesor të proceduara nga ana e Sistemit Informativ të Menaxhimit Financiar të Kosovës (SIMFK).

Në hyrje të PVF-së thuhet: “Këto Pasqyra Vjetore Financiare janë në përputhje të plotë me kërkesat dhe përkufizimet juridike të Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (03/L-048); si dhe në pajtim me Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik, të bazuar në para të gatshme. “Ne konsiderojmë dhe besojmë fuqimisht se këto Pasqyra Vjetore Financiare japin *pamje të drejtë dhe të vërtetë* të financave, gjendjes dhe transaksioneve financiare të Institucioneve të Kosovës nga Buxheti i Republikës së Kosovës për vitin fiskal 2010”<sup>5</sup>

Së bashku, ekzistojnë tri Pasqyra që përbëjnë Pasqyrën e përgjithshme të konsoliduar:

1. Pasqyra e Konsoliduar e pranimeve dhe pagesave në para të gatshme
2. Pasqyra e Konsoliduar e Krahasimit të Shumave Buxhetore dhe Aktuale
3. Pasqyra e Konsoliduar e pasurive në para të gatshme dhe bilancit të fondit

Auditori i Përgjithshëm është i obliguar me Ligj (Ligji për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm, si dhe Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë) të shpreh një *Opinion të Auditimit*, në pajtim me standardet e auditimit të njohura ndërkombëtarisht - ISSAI 400 në lidhje me Pasqyrat financiare si tërësi. Ky kapitull adreson Opinionet e Auditorit të Përgjithshëm dhe konkluzionet kryesore që mbështesin opinionin e tij.

<sup>5</sup> Deklarata e Ministrit të Financave dhe Drejtorit të Thesarit, 28 Mars 2010, faqe 4.

## 3.2 Qasja e Auditimit

Qasja për dhënien e Opinionit të Auditimit nga ana e Auditorit të Përgjithshëm, është si në vijim:

*Së pari*, bëhet një rishikim analitik duke testuar dhe barazuar burime të ndryshme të informatave për vlerësimin e cilësisë së PVF-ve. Rishikimi bëhet kryesisht në dokumente të ndryshme të ndarjeve buxhetore dhe shifrat e realizuara, në bilanci në librat kontabël të organizatave buxhetore, në sistemin e listës së pagave dhe Librin Kryesor (FreeBalance) në Sistemin Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës (SIMFK) në Thesar, si dhe vlerësimin e strukturës dhe klasifikimit të kërkuar nga SNKSP dhe ligjet e rregulloret e zbatueshme.

*Së dyti*, jepet një konkluzion i përgjithshëm dhe i konsoliduar i rezultatit të Auditimit të Rregullsisë për VF 2010, si dhe për rezultatet e Auditimit të Performancës.

*Së treti*, Auditorit i Përgjithshëm krijon Opinionin e tij, në pajtim me standardet e njohura ndërkombëtarisht -ISSAI 400, për PVF-të bazuar në rezultatet e dy hapave të para.

*Së katërti*, AP-ja i jep Kuvendit rekomandimet në sajë të rezultateve të tre hapave paraprake.

## 3.3 Rishikimi Analitik

Buxheti për vitin 2010 është përgatitur dhe aprovuar në përputhje me Ligjin nr. 03/L-177, ndërsa rishikimi është bërë në pajtim me Ligjin nr. 03/L-218 për Ndarjet buxhetore për vitin 2010. Ky ligj përfshin mekanizma që mundësojnë ndryshimet gjatë vitit.

*Tabela 2: Ndarjet e Përgjithshme Buxhetore të VF 2010 ( në '000€)*

	Buxheti sipas Ligjit Nr: 03/L-177	Buxheti sipas Ligjit Nr. 03/L-218	Buxheti sipas SIMFK
Buxheti i Qeverisë Qendrore 2010	825,809	921,102	919,545
Granti i Përgjithshëm i Qeverisë për Komunat për vitin 2010	234,105	242,442	258,178
Të hyrat vetjake të Komunave për vitin 2010	50,400	51,981	55,963
Të hyrat vetjake të Komunave të bartura nga viti 2009	-	-	21,585
Të hyrat vetjake të nivelit qendror për vitin 2010	19,200	1,200	21,792
Të hyrat vetjake të nivelit qendror të bartura nga viti 2009	-	-	2,903
Tjera	85,000	70,252	70,252
<b>Ndarjet e përgjithshme për vitin 2010</b>	<b>1,214,514</b>	<b>1,304,877</b>	<b>1,350,217</b>

### 3.3.1 Pasqyra e Konsoliduar e Krahasimit të Shumave Buxhetore dhe Aktuale

Ne kemi analizuar realizimin e buxhetit në krahasim me buxhetin fillestar, të rishikuar dhe atë final.

Buxheti i ekzekutuar për vitin 2010 është 1,287,523,000€

Nga i cili, 1,215,639,000€ janë paguar për shpenzimet e përgjithshme buxhetore. 60,000,000€ u paguan për hua ndërmarrjeve publike (KEK) dhe 10,252,000€ u paguan për borxhet e jashtëm. Buxheti i shpenzuar për vitin 2010 u financua nga burimet buxhetore në vijim:

• Të hyrat	1,127,073,000€
• Financimi i jashtëm	67,435,000€
• Fondet e bartura	93,015,000€

Deficiti buxhetor<sup>6</sup> për vitin 2010 ishte 160,450,000€ Ai u financua nga: Financimi i jashtëm<sup>7</sup> dhe nga fondet e bartura si suficit nga vitet e mëparshme.

Buxheti i miratuar nga Kuvendi është ekzekutuar rreth 94%. Shumat aktuale të shpenzuara janë brenda limiteve buxhetore të përcaktuara nga Kuvendi. Shumat aktuale të mbledhura janë rreth 95% e shumës së buxhetuar.

### Konkluzion

Pasqyra e Konsoliduar e Krahasimit të Shumave Buxhetore dhe Aktuale është përgatitur sipas standardeve të aplikuara të kontabilitetit dhe udhëzimeve të MF. Shumat e prezantuara në këtë pjesë janë konsistente me pjesët tjera të PVF të BK. Të dhënat e prezantuara në këtë pasqyrë tregojnë një pamje të vërtetë dhe të drejtë. Menaxhimi cilësor i transaksioneve është analizuar në kapitujt e tjerë të këtij raporti.

### 3.3.2 Pasqyra e Pranimeve dhe Pagesave në Para të gatshme

#### a) Analiza e pranimeve në para të gatshme

Shuma totale e pranimeve të mbledhura për Buxhetin e Kosovës në vitin 2010 ishte 1,178,589,000€ ose 95.8% në krahasim me buxhetin final. (Mos realizimi ishte në vlerë prej 51,811,000€). Pranimet janë nga:

• Të hyrat	1,041,496,000€
• Pranime të tjera	137,093,000€

Të hyrat e planifikuara në Buxhetin final të Kosovës për vitin 2010 ishin 1,020,400,000€ Të mbledhura ishin 1,041,496,000€ kështu që plani është tejkaluar për 2%.

Të hyrat e mbledhura vetëm nga taksat ishin në shumën 893,603,000€ Nga ku 699,385,000€ ishin mbledhur nga Doganat dhe 194,218,000€ nga Administrata Tatimore e Kosovës.

6 Deficit Buxhetor është kur shuma e shpenzimeve të qeverisë i tejkalon të hyrat gjatë një periudhe të caktuar kohore, zakonisht një vit.

7 Financimi i jashtëm përfshin: huatë nga jashtë, nga FMN-ja, Banka Botërore, Fondi i Mirëbesimit dhe mbështetjet direkte në buxhet.

Tabela 3 Lëvizjet buxhetore të pranimeve për vitin 2010 (në 000)

PRANIMET	Buxheti Final	Realizimi 2010	%	Realizimi 2009	Realizimi 2008
Të hyrat nga taksat	890,000	893,603	100	815,805	805,030
Të hyrat vetanake	78,900	100,480	127	77,950	71,850
Të hyrat jo nga tatimet	51,500	47,412	92	53,062	65,645
<b>Të hyrat</b>	<b>1,020,400</b>	<b>1,041,496</b>	<b>102</b>	<b>946,817</b>	<b>942,525</b>
Dividendat	85,000	85,000	100	200,000	0
Huatë e jashtme	44,000	22,093	50	0	0
Mbështetja Buxhetore	81,000	30,000	37	0	0
<b>Pranime të tjera</b>	<b>210,000</b>	<b>137,093</b>	<b>65</b>	<b>200,000</b>	<b>0</b>
<b>TOTALI I Pranimeve:</b>	<b>1,230,400</b>	<b>1,178,589</b>	<b>96</b>	<b>1,146,817</b>	<b>942,525</b>

### Realizimi i të hyrave tatimore nga Doganat

Të hyrat neto ishin planifikuar në shumën 700,000,000€ ndërsa ishin mbledhur 699,385,000<sup>8</sup> ose 99,8%. Të hyrat kanë rezultuar të jenë rritur me 9.3% në krahasim me vitin 2009 dhe në krahasim me vitin 2008 me 13.6%. Ne nuk kemi gjetur ndonjë parregullsi apo gabim me rëndësi materiale që vlen të përmendet në këtë raport.

### Realizimi i të hyrave tatimore nga ATK

ATK kishte planifikuar të grumbullonte të hyra në shumën prej 190,000,000€ dhe kishte grumbulluar shumën prej 194,218,000€ duke tejkaluar shumën e planifikuar me 2%.

Korniza ligjore e ATK-së parasheh që borxhet më të vjetra se gjashtë vjet duhet të shlyhen nëse sigurohet se ato nuk mund të mblidhen.

Kjo kornizë gjithashtu kërkon të gjitha veprimet që duhet të ndërmerren për mbledhjen e taksave brenda gjashtë viteve pasi që tatimi të jetë vlerësuar, duke përfshirë mbledhjen e detyrueshme.

Me skadimin e afatit, kur ATK-ja konsideron se do të jetë e pamundur të mbledhë çfarëdo borxhi nga taksat, ajo mundet t'i rekomandojë Ministrit të Financave të anulojë detyrimin, duke e transferuar atë në një llogari debiti joaktive.

Pavarësisht nga kjo kërkesë, ATK-ja ende ka një sasi të madhe të taksave të papaguara që duhen mbledhur - disa prej të cilave datojnë shumë vite prapa. Shuma totale e borxheve është 240,733,701€ Nga kjo, 165,410,140€ janë më të reja se gjashtë vjet, ndërsa 75,078,573 € janë më të vjetra se gjashtë vjet.

Duke shikuar vjetërsinë e këtyre borxheve, mund të vërejmë se 95% e borxheve nga taksat e papaguara janë krijuar para vitit 2010.

Të gjitha borxhet janë nga taksat, gjobat dhe interesat. Më e rëndësishmja është TVSH-ja, e cila përfaqëson 38% të borxhit të përgjithshëm të papaguar

<sup>8</sup> Të hyrat neto janë të gjitha të hyrat e mbledhura nga rikthimet e bëra

Të dhënat e mësipërme tregojnë efikasitet të pamjaftueshëm në mbledhjen e borxheve. Kjo ka rezultuar më pas në rritjen e vazhdueshme të borxheve në vitet e ardhshme. Arsyeja pse ka ndodhur një gjë e tillë është se veprimet ligjore nuk janë zbatuar siç duhet gjatë mbledhjes së detyrueshme të obligimeve tatimore.

### **Dividendat**

MF është aksionari i vetëm i autorizuar për dividendat e deklaruara nga PTK-ja dhe Aeroporti Ndërkombëtar i Prishtinës (ANP). Në vitin 2010 janë pranuar 80,000,000€ nga PTK dhe 5,000,000€ nga ANP.

Bordi i ANP-së, në Maj 2010, ka deklaruar dividendën në vlerë prej 10,000,000€ Edhe pse kjo dividendë ishte deklaruar, ajo nuk ishte e përfshirë në buxhetin e rishikuar për vitin 2010. Në vend të saj, në buxhet u përfshinë 5,000,000€

Një pjesë prej 5,000,000€ ishte paguar me kohë në vitin 2010, ndërsa pjesa tjetër ishte paguar me vonesë në vitin 2011.

MF duhet të kishte ndërmarrë veprime më të menjëhershme për të siguruar menaxhim më të mirë të parasë së gatshme. Këto fonde mund të ishin përdorur për qëllime të tjera ose ka mundur të shmanget humbja e normës së interesit

MF duhet të jetë më aktive që të sigurojë grumbullimin me kohë të dividendëve të saj.

### **Të hyrat nga Interesi**

Të hyrat nga interesi janë inkasuar nga investimi i parasë publike dhe nga huazimet. Për vitin 2010, të hyrat nga interesi në total ishin 11,718,000 € prej tyre, interesi nga investimet 6,346,000€ dhe interesi nga huaja e dhënë KEK-ut ishte 5,372,000€

Të hyrat nga interesi i huas së dhënë KEK-ut, në vlerë prej 5,371,000€i përkasin huas së periudhës 2008-2010. Në brendi të raportit “Huazimet për Ndërmarrjet Publike” mund të lexoni se si e kemi trajtuar ne këtë hua. Më tutje ju mund të gjeni informacion shtesë në lidhje me trajtimin e këtyre huave.

### **Menaxhimi i të hyrave**

Ne kemi vërejtur parregullsi në menaxhimin e të hyrave, prej fazës së grumbullimit e deri tek faza e evidentimit dhe raportimit të të hyrave. Këto parregullsi i kemi prezantuar në vijim:

#### *Mosrespektim i memorandumeve*

Memorandumet e Mirëkuptimit ndërmjet MEF dhe OB përcaktojnë kushtet për shfrytëzimin e të hyrave vetanake. Në tri OB nuk janë respektuar kushtet e përcaktuara me marrëveshje, përkatësisht mjetet nuk janë shfrytëzuar në pajtim me qëllimin e përcaktuar.

Lëshimi i lejeve nuk është bërë në përputhje me kornizën ligjore

Kushtet dhe kriteret për pajisjen e Operatorëve Ekonomik me leje dhe licenca me qëllim të ushtrimit të veprimtarisë së tyre. Ne kemi vërejtur se në raste të caktuara OB kishin dhënë leje dhe licenca për OE të cilët nuk i kishin i respektuar kriteret e përcaktuara ligjore. Raste të tilla janë identifikuar në Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë, Autoritetin Rregullativ të Telekomunikacionit dhe një rast në Komunën e Gjilanit.

*Nuk janë marrë masa ndëshkuese për mos pagesën e tarifave*

Në pesë raste kemi vërejtur se OE nuk i kishin përmbushur obligimet e tyre në kohën e përcaktuar. Përkundër kësaj OB nuk kishin ndërmarrë masat e nevojshme për mbledhjen e tyre dhe nuk kishin aplikuar ndëshkime në rast të vonesave.

*Evidencë jo e plotë e të hyrave dhe raportim jo i drejtë i tyre*

Nga raportet e auditimeve individuale kemi vërejtur parregullsi nga faza e evidentimit të të dhënave e deri të faza e raportimit të tyre. Departamentet të cilat kanë mbledhur të hyra nuk kishin evidenca të plota për mbledhjen e tyre. Veç kësaj, regjistrimet e të hyrave nga Departamentet e Financave bëhen vetëm nga raportet e bankës dhe nuk kishte harmonizim me departamentet tjera.

*Të dhënat nuk ishin harmonizuar më Thesarin dhe nuk ishin raportuar sipas kodeve të përcaktuara ekonomike*

Në disa raste, të dhënat e prezantuara në Pasqyrat Financiare të OB-ve nuk janë harmonizuar me të dhënat e prezantuara në SIMFK. Përpos kësaj, regjistrimi i të hyrave nuk është ndarë në kodet e sakta ekonomike në librin kryesor. Kjo tregon që cilësia e informatave në pasqyrat vjetore financiare sipas kategorive ekonomike nuk ishte e saktë.

### **Konkluzion**

OB-të nuk kishin siguruar kontrolle funksionale gjatë menaxhimit dhe raportimit të të hyrave vetanake. Mbledhja e tyre në disa raste nuk ishte në pajtueshmëri me kornizën e aplikueshme ligjore. Përpos kësaj edhe raportimi nuk ishte në nivelin e duhur. Departamentet e Financave nuk i harmonizonin të dhënat e tyre me dokumentet burimore, e në disa raste edhe me SIMFK. Si pasojë në disa raste raportimet nuk ishin të sakta dhe të drejta.

### **Rekomandim**

Rekomandojmë Kuvendin që të përcjellë Qeverinë që të sigurojë se OB-të që mbledhin të hyra:

- Respektojnë memorandumet e mirëkuptimit të lidhura me MF-në për shfrytëzimin e të hyrave vetanake;
- Kanë krijuar dhe ruajnë kontrollin gjatë lëshimit të lejeve dhe licencave. Licencat duhet të lëshohen vetëm për OE të cilët i plotësojnë të gjitha kriteret relevante;
- Marrin masat e nevojshme për mbledhjen e të hyrave. Në rastet kur ka vonesa nga OE të caktuar, atëherë duhet të aplikohen masat ndëshkuese.
- Kanë krijuar dhe ruajtur evidenca të plota dhe të sakta për realizimin e të hyrave vetanake dhe se Departamenti i Financave të harmonizojë të dhënat e saj me burimet e të dhënave (departamentet që mbledhin të hyra).

Trajtimi i të hyrave në ndërmarrjet publike do të adresohet në kapitullin 6

#### **a) Analiza e Pagesave**

Buxheti final i shpenzimeve ishte në shumën 1,350,217,000€ Nga e cila 1,271,843,000€ ishte shpenzuar në total, duke përfaqësuar kështu 94% të buxhetit. Në fund të vitit kanë mbetur të pashpenzuara 78,375,000€

Analiza e shpenzimeve aktuale kundrejt buxhetit dhe në krahasim me shpenzimet e vitit të kaluar tregon si më poshtë:

**Tabela 4: Shpenzimet aktuale kundrejt buxhetit 2010 (në 000)**

	<b>Buxheti Final</b>	<b>Realizimi 2010</b>	<b>%</b>	<b>Realizimi 2009</b>	<b>Realizimi 2008</b>
Paga dhe Mëditje	315,902	311,417	99	264,396	227,091
Mallra dhe Shërbime	180,534	162,635	90	151,763	139,371
Shërbimet Komunale	22,311	19,516	87	19,225	18,481
Subvencione dhe Transfere	257,526	252,679	98	256,901	209,769
Shpenzime Kapitale	503,010	455,344	91	400,380	347,103
Rezervat	682	0		0	0
<b>Nën- totali</b>	<b>1,279,965</b>	<b>1,201,591</b>	<b>94</b>	<b>1,092,665</b>	<b>1,073,440</b>
Huat dhëna KEK-ut	60,000	60,000	100	78,829	8,711
Borxhi i jashtëm	10,252	10,252	100	43,815	
Anëtarësimi në FMN	0	0		17,030	0
<b>Nën- totali</b>	<b>70,252</b>	<b>70,252</b>	<b>100</b>	<b>139,674</b>	<b>8,711</b>
<b>Total:</b>	<b>1,350,217</b>	<b>1,271,842</b>	<b>94</b>	<b>1,232,339</b>	<b>950,526</b>

Përveç shumave të mësipërme, 15,681,000€ shtesë u përdorën nga grandet e përcaktuara të donatorëve. Këto donacione janë përdorur për qëllimet e mëposhtme:

Paga dhe Mëditje	4,782,000€
Mallra dhe Shërbime	4,523,000€
Shërbime Komunale	12,000€
Subvencione dhe Transfere	805,000€
Investimet Kapital	3,928,000€
Rikthimi i fondeve të depozitimit	1,632,000€

### **Pagat dhe Mëditje**

Shpenzimet e pagave dhe mëditjeve nga Buxheti i Kosovës për vitin 2010 ishin 316,199,917€ (311,417,028€ nga BK dhe 4,782,889€ nga Donacionet). Prej tyre janë shpenzuar 313,412,315€ përmes listës së pagave të administruar nga Ministria e Administratë Publike, ndërsa pjesa tjetër prej 2,787,602€ është paguar nga organizatat buxhetore përmes Thesarit.

Përveç kësaj, disa organizata ende paguanin pagat, mëditjet, dhe shujtat e stafit të tyre nga buxheti i dedikuar për mallra dhe shërbime dhe për subvencione. Kjo ngre shqetësime rreth cilësisë së buxhetimit dhe raportimit financiar të tyre (Për më shumë shikoni Kapitullin 4)

### **Pagesat e borxhit**

Borxhet e papaguara në vitin 2009 në nivelin qendror dhe atë lokal ishin në shumën 4,197,860€ (kjo nuk përfshin detyrimet e NP-ve). Gjatë vitin 2010, këto borxhe u rritën dukshëm dhe në fund të po këtij viti arritën shumën 28,536,329€ një rritje me 580%.

## Huazimet për Ndërmarrje Publike

Gjatë periudhës 2005-2010, Qeveria, i ka huazuar fonde KEK-ut në shumën 157,000,000€ duke kërkuar kthimin e kryegjësë dhe pagesën e interesit si kundër shpërblim. Në tabelën në vijim gjeni një pasqyrë të huave të dhëna.

**Tabela 5: Huat e Qeverisë për KEK-un (000€)**

Huat për vite	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gjithsej
Fondet e dhëna KEK-ut	10,000,	-	-	8,711	78,829	60,000	157,539
Fondet e kthyer <sup>9</sup>	-	-	-	-	-	587 <sup>10</sup>	587
Huaja e papaguar	-	-	-	-	-	-	<b>156,812</b>

Në marrëveshjen e vitit 2005, parashihet që huaja e dhënë në vlerë 10,000,000€ duhet të rikthehet e plotë nga KEK-u deri në fund të vitit fiskal 2008. Megjithatë huat e dhëna ende nuk janë kthyer.

Marrëveshjet për huat e tjera në periudhën nga 2008 - 2010 parashohin që 12 muaj pas tërheqjes së mjeteve nga KEK-u, të filloj kthimi i kryegjësë dhe pagesa e interesit.

Deri në fund të vitit 2010, KEK-u i ka paguar interes MEF-it në shumën prej 5,371,311€ si dhe i ka kthyer kryegjënë në shumën prej 587,000€ që i përket huas së periudhës 2008-2010.

Me 22 nëntor 2010, me kërkesë të Menaxhmentit të KEK-ut, marrëveshjet e vitit 2008-2010 për hua janë amendamentuar. Përmes kësaj, MEF-i kishte liruar KEK-un nga pagesa e interesit dhe kishte shtyrë kthimin e kryegjësë nga fillimi i vitit 2012.

## Konkluzion

Analizat tona tregojnë se të dhënat e prezantuara në pasqyrën për pranimet dhe pagesat të PVF të BK korrespondojnë me të dhënat e prezantuara në Librin Kryesor të Llogarive të Thesarit. Për më tepër, ajo është përgatitur në pajtim me standardet e kontabilitetit publik dhe udhëzimeve të MEF-it.

Por, ne shprehim njëkohësisht shqetësimin tonë në lidhje me efikasitetin e punës për sa i përket trajtimit të kredive të dhëna KEK-ut. Në fakt kjo situatë ka çuar në subvencionimin e fshehtë të këtyre organizatave.

## Rekomandim

Rekomandojmë MF-in që të sigurojë se:

- Janë bërë analizat e politikave aktuale për huat me qëllim që të sigurohet një marrëdhënie më e qartë e afarizmit me KEK-un në të ardhmen dhe se janë ndërmarrë veprime shtesë për të realizuar arkëtimin e kryegjësë nga huat.

<sup>9</sup> Duke përjashtuar interesin e paguar

<sup>10</sup> Kryegjësja e kthyer në vlerë prej 587,000 € i takon kredisë së vitit 2008.

### 3.3.3 Pasqyrat e Konsoliduara në Para të Gatshme dhe Bilanci i Fondit

Pasqyra e Konsoliduar e Parasë së gatshme

Kemi krahasuar pasqyrën e konsoliduar të pasurive në para të gatshme dhe bilanceve të fondit duke i krahasuar me bilancet e vitit të mëparshëm.

**Tabela 6: Pasuritë në para të gatshme dhe Bilancet e fondit (000€)**

Përshkrimi	Bilanci në 2010	Bilanci në 2009
Banka Qendrore e Kosovës	48,796	88,311
Letrat me vlerë	84,586	0
Depozitat e afatizuara	140,000	125,000
Fondet në bankat komerciale-Dividenda e PTK-së	11,000	163,922
Paraja në llogaritë e avanseve - NLB Prishtina	767	0
Paraja e gatshme në transit	4,278	5,793
Llogaritë e Ambasadave	526	557
Paraja e gatshme në dorë	885	270
<b>Gjithsej pasuritë në para të gatshme</b>	<b>290,838</b>	<b>383,853</b>

Në vitin 2010 krahasuar me vitin 2009 kemi një rritje në depozitat e afatizuara. Nga periudha 01 Janar deri më 31 Dhjetor 2010 janë afatizuar 15,000€më shumë.

Paraja e gatshme përbëhet nga fondet të cilat kryesisht mbahen në Bankën Qendrore, banka komerciale, në arkat e buxhetit të organizatave buxhetore dhe ekuivalentet e parasë. Paraja e gatshme në fillim të vitit 2010 ishte 383,853,000€ Nga të cilat 93,015,000 €janë shpenzuar për mbulimin e deficitit të vitit 2010. Gjendja në fund të vitit 2010 është 290,838,000 €

### 3.3.4 Pasuritë dhe Detyrimet e papaguara

#### a) Pasuritë

Ne kemi bërë rishikimin analitik të PVF të BK-së për 2010 dhe i kemi krahasuar ato me të dhënat a prezantuar në PVF të OB. Në bazë të kësaj ne kemi identifikuar jo-konsistencë në raportimin e pasurive duke shkaktuar diferenca mes të dhënave të pasqyruara në dy palët e pasqyrave.

Çështja është se disa organizata buxhetore individuale nuk janë duke i trajtuar si duhet pasuritë e tyre në regjistrat e tyre kontabël, e as duke i raportuar ato në pajtim me kërkesat e politikës kontabël të qeverisë. Në disa raste OB individuale në PVF e tyre kishin prezantuar vetëm pasuritë e blera gjatë vitit 2010, duke mos e përfshirë vlerën e bartur nga vitet paraprake.

Ndërsa standardet e kontabilitetit dhe udhëzimet e Thesarit urdhërojnë që vlera e pasurive në Librin e Përgjithshëm të bartet prej vitit në vit, duke e zbritur zhvlerësimin për vit.

Sipas PVF-ve të BK-së vlera totale e pasurive është 1,771,766,018€ ndërsa sipas PVF-ve të OB-ve kjo vlerë është 1,516,643,030€ Një diferencë totale prej 255,122,986€

#### Konkluzion

Ende ekzistojnë sfida për të siguruar raportim konsistent të pasurive mes Librit të Përgjithshëm të Llogarive të Thesarit dhe pasqyrave financiare të OB-ve. Arsyet prapa këtyre të metave janë se

dy palët e pasqyrave nuk janë barazuar me kohë. Kjo ka mundur që të çoj deri te identifikimi i mëhershëm i diferencave dhe përmirësimin e tyre. Për më tepër, stafi i financave i OB përkatëse nuk ishte i trajnuar si duhet për të implementuar udhëzimet Qeveritare mbi raportimin vjetor financiar. Fakti që sistemi elektronik qeveritar për pasuritë, i futur në përdorim nga Ministria e Administratë Publike për tu përdorur nga Organizatat Buxhetore, dhe ai SIMFK, i përdorur për raportimin e BK qendror, nuk përputhen me njëri-tjetrin mund të ketë ndikuar në këto dallime. Regjistrimi i dyfishtë i pasurive të njëjta është një rrezik për gabime në vetvete.

## Rekomandim:

Ne e rekomandojmë MF që:

- të analizojë më tepër arsyet e dobësive gjatë raportimit të pasurive dhe në bazë të gjendjes së diagnostifikuar të ndërmerren masa strategjike për adresimin e atyre sfidave;
- në bashkëpunim me MAP, të analizojë mundësinë për të siguruar përputhshmëri mes SIMFK dhe sistemit elektronik për pasuritë;
- të sigurojë se të dhënat mbi pasuritë mes Librit të Përgjithshëm i Llogarive të Thesarit dhe Pasqyrave Vjetore Financiare të secilës OB të barazohen me kohë.

### b) Detyrimet e papaguara

Kemi analizuar dhe krahasuar detyrimet e papaguara të shpалosura në PVF të BK-së me PVF të organizatave buxhetore individuale.

Nga analizat e bëra është vërejtur rritje e dukshme e detyrimeve të vitit 2010, krahasuar me atë paraprak. Në tabelën në vijim është shprehur niveli i rritjes.

Tabela 7: Detyrimet e papaguara në 2009 dhe 2010

Përshkrimi	2009	2010	Rritja në %
Qeveria Qendrore	3,073,622	15,912,553	417.7%
Komunat	1,124,238	12,623,776	1,022.9%
<b>Gjithsej</b>	<b>4,197,860</b>	<b>28,536,329</b>	<b>579.8%</b>

Kjo tregon se për buxhetin e vitit 2011 mbulimi i detyrimeve të papaguara në vlerë prej 28,536,329€ do të jetë barrë më ndikim të lartë financiar.

Janë hasur ndryshime në detyrimet e prezantuara në PVF të OB-ve dhe atyre të prezantuara në PVF e konsoliduar të BK-së.

Diferenca më e madhe vërehet mes PVF të Ministrisë për Energji dhe Miniera dhe PVF të konsoliduara të BK-së. Sipas PVF-ve të Ministrisë, detyrimet e papaguara ishin 23,483€ Ndërsa, sipas PVF-ve të konsoliduara, detyrimet e papaguara të së njëjtës Ministri ishin akoma më të larta, në shumën 4,123,483.19€ Arsyeja për këtë diferencë do të analizohet më tutje.

Në PVF të Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe ato të komunës së Mitrovicës, tabelat mbi faturat e papaguara nuk përmbanin shënime. Ndërsa, në PVF-të e konsoliduara janë prezantuar obligimet e bartura.

Diferenca totale mes detyrimeve të prezantuara në PVF-të e BK-së dhe ato të PVF-ve të OB-ve është 3,625,212€

## Konkluzion

Nga analizat e bëra rezultojnë se detyrimet e bartura nga viti 2010 janë dukshëm më të larta se viti paraprak. Detyrimet në vlerë kaq të lartë reduktojnë lirin vepruese për të marrë vendim mbi dhe për të përdorur buxhetin në vitin pasues. Këto diferenca mes dy palë të pasqyrave ekzistojnë për shkak se OB-të nuk i kanë shpalosur si duhet detyrimet e papaguara në PVF-të e tyre.

## Rekomandim

Rekomandojmë MF-në që:

- të analizojë situatën me detyrimet e papaguara dhe të marrë masa për parandalimin e përsëritjes së tyre në të ardhmen.

## Menaxhimi i detyrimeve të papaguara

Vlera e borxhit të jashtëm të paguar gjatë vitit 2010 ishte 19,870,000€ Kjo pagesë ishte përgatitur për borxhin e trashëguar. Burimet e financimit ishin 10,083,000€ nga BK-ja dhe 9,787,000€ nga donatorët.

Veç kësaj, Raportet individuale të auditimit shpalosin arsyet për ngritjen e dukshme të borxhit në nivelin organizativ. Ne kemi theksuar si në vijim:

- Pranimi i faturave në dhjetor 2010;
- Hyrja në kontrata pa pasur fondet e nevojshme dhe vonesat në alokime; dhe
- Në disa raste, të gjitha procedurat ishin kryer por pagesat nuk ishin bërë për shkak të neglizhencës së OB-ve.

## Konkluzion

Rritja e borxhit gjatë vitit 2010 tregon se nuk ka pasur kontrolle të mjaftueshme mbi pagesat. Numri i madh i faturave të pranuar në fund të vitit është një tregues i menaxhimit të dobët të buxhetit. Kjo lidhet me faktin se OB-të e shpenzojnë pjesën më të madhe të buxhetit të tyre në fund të vitit. Kontratat janë lidhur pa pasur fondet e mjaftueshme për ti mbuluar ato. Kjo tregon se OB-të nuk kanë siguruar kontrolle operative gjatë gjithë procesit të ekzekutimit të pagesës.

## Rekomandim

Rekomandojmë Qeverinë që të sigurojë që OB-të angazhohen në:

- Planifikimin më të mirë të shpenzimeve, duke përfshirë afatin kohor, si dhe në ekzekutimin me kohë të pagesave;
- Sigurimin e fondeve të nevojshme përpara se të lidhen kontratat; dhe
- Forcimin e kontrollit të brendshëm mbi procesin e ekzekutimit të pagesave në mënyrë që të sigurojnë konsistencë me kontratën.

### **3.4 Veprimet e Qeverisë mbi adresimin e rekomandimeve të mëparshme**

Raporti ynë Vjetor i Auditimit për vitin 2009 ka rezultuar me një mori rekomandimesh kryesore për Qeverinë. Të gjitha këto rekomandime iu janë dhënë Kuvendit dhe do të adresoheshin ose nga vetë Kuvendi ose nga Qeveria dhe agjencitë e saj.

Për sa i përket adresimit të këtyre rekomandimeve, praktikisht është bërë progres. Megjithatë, ende ka vend për përmirësime në lidhje me të siguruarit se mangësitë e identifikuara janë adresuar plotësisht.

Kuvendi ka zhvilluar qasjen për ngritjen e nivelit të llogaridhënies, duke mbajtur dëgjime publike me personat llogaridhënës të organizatave të audituara nga ZAP-i.

Përveç kësaj vërehet progresi lidhur me trajtimin e raporteve të auditimit në kuadër të Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike. Megjithatë, ende duhet të zhvillohet qasja për diskutime thelbësore nga ana e Kuvendit. Po ashtu performanca e organizatave buxhetore dhe planet e duhura të veprimit për adresimin e rekomandimeve duhet të përcillen vazhdimisht.

Më poshtë ju paraqesim fazat e adresimit të rekomandimeve të dhëna në auditimin e pasqyrave vjetore financiare të vitit 2009.

Tabela 8: Adresimi i rekomandimeve

Rekomandimet që aktualisht janë në fazën e adresimit janë:	Rekomandimet e adresuara pjesërisht janë:	Rekomandimet e pa adresuara janë:
Përgatitja e pasqyrave financiare dhe shpalosjet sipas SNK, SNRF dhe prezantimi i pasqyrave financiare në pajtim me kërkesat e MEF;	Të hyrat gjithashtu janë adresuar pjesërisht, duke filluar që nga regjistrimi i të hyrave në kodet përkatëse ekonomike. Adresimi i mangët ka të bëjë me mbledhjen e ulët të të hyrave; dhe barazimi dhe mbledhja e rregullt e të hyrave e cila nuk është bërë përmes xhironlogarive bankare;	Proceset e prokurimit të cilat nuk janë zhvilluar në pajtim me ligjet në fuqi, pengesat kryesore të cilat kanë dështuar për tu adresuar janë të ndërlidhura me mbikëqyrjen e investimit kapital, certifikimin e pagesave dhe rritjen e llogaridhënies;
Barazimet e pagave me kontabilitetin, ja ka filluar që të adresohet në listën e pagave Vendosija e kontroleve të duhura të cilat do të përkujdeseshin për funksionimin e departamentit të BNj, si dhe trajtimin e pagesave për personat që punojnë në kontratë mbi vepër;	Implementimin e duhur të buxhetit të aprovuar dhe eliminimin e shmangieve buxhetore Implementimin e legjislacionit në lidhje me shpenzimet e parasë publike ende nuk është në nivelin adekuat. Hartim i udhëzimeve të qarta në lidhje me planin e investimeve, dokumentimi dhe ekzekutimi duhet të përmirësohet; dhe	Mbikëqyrja efektive dhe menaxhimi i Ndërmarrjeve Publike dhe menaxhimi i privatizimit të Ndërmarrjeve Shoqërore nuk është në nivelin e duhur. Konsistenca ligjore midis LMFPP dhe ligjit për NP mungon;
Rekomandimi për menaxhimin e pasurive ka filluar që të adresohet, duke filluar që nga shpalosja e pasurive në pasqyrat financiare, regjistrimi i tyre në regjistrin e pasurive, bar kodet, zhvlerësimi i pasurive dhe shlyerja e pasurive të vjetruara; dhe	Çështja e dividendëve të Qeverisë (MEF) ende nuk është përmirësuar krejtësisht. Nuk ekziston një shpjegim i qartë për qëllimin dhe nuk ishin bërë shpalosje të duhura në pasqyrat financiare në lidhje me rezultatet e investimit të dividendës nga MEF. Më tutje, vendimet në lidhje me këtë nuk ishin të dokumentuara mjaftueshëm dhe funksionim transparent.	Monitorimi i subvencioneve të dhëna nga Qeveria nëpërmes ish-MEF-it, nuk është në nivelin e duhur dhe ka hapësirë për përmirësim. Mungesa e analizave adekuate në lidhje me subvencionet, kontrollet dhe monitorimi është i dobët, si dhe transparenca nuk është zhvilluar; dhe
Kontrolli i brendshëm ka filluar që të implementohet sa i përket planifikimit, monitorimit, dhe përgatitjes së politikave të brendshme dhe të kontabilitetit, rregulloreve dhe Udhëzimeve Administrative. Gjithashtu, ka edhe progres sa i përket auditimit të brendshëm		Niveli i cilësisë së raportimit financiar në lidhje me Komunitat mbetet shumë i ulët dhe as afër në pajtim me kërkesat, si dhe mungonin sistemet e duhura të kontroleve të brendshme financiare.

### 3.5 Opinioni i Auditimit mbi Pasqyrat e Konsoliduara Financiare

Opinioni i konsoliduar dhe gjithëpërfshirës i auditimit nga AP si përmbledhje konkludon se:

‘Pasqyrat Financiare japin, në të gjitha aspektet materiale, një prezantim të vërtetë dhe të drejtë të financave dhe gjendjes financiare të Raportit Vjetor Financiar mbi Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin që përfundon me 31 dhjetor 2010’

Prandaj, ky është një *Opinion i Pakualifikuar i Auditimit* në harmoni me ISSAI 400 (cf. Shtojca 1).

Më tutje, pasqyrat vjetore financiare janë hartuar në pajtim me standardet e aplikueshme (SNKSP) dhe ligjet e rregulloret në fuqi.

Auditimi ka zbuluar njëkohësisht një numër mangësish që kanë të bëjnë me implementimin e buxhetit. Këto mangësi kanë të bëjnë me të metat në Menaxhimin e Financave Publike dhe me sistemet e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike dhe mënyrën se si janë implementuar në të dyja nivelet, në atë qendror dhe në atë të shpenzuesit buxhetor.

Në kapitujt tjerë të këtij raporti janë përshkruar dhe analizuar këto mangësi si dhe janë dhënë rekomandimet se si duhet të adresohen ato.

## 4 Menaxhimi Financiar

Qeveria bën përpjekje për të krijuar një mjedis efektiv të kontrollit. Zbatimi i Planit të Veprimit për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike është duke vazhduar, si dhe është miratuar një Politikë e re për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike (KBFP).

E gjithë fusha e legjislacionit mbi menaxhimin e financave publike është në proces të rishikimit dhe gjatë vitit 2010 janë vënë blloqe të rëndësishme në ndërtimin e kësaj Reforme për Menaxhimin e Financave Publike (M /FP). Ndër të tjera, këtu përfshihen edhe udhëzimet e reja të Thesarit dhe rregullat financiare të cilat forcojnë dhe qartësojnë përgjegjësitë e menaxherëve të sektorit publik.

MFK është një proces gjithëpërfshirës, i cili është i integruar në aktivitetet e Organizatës dhe zbatohet nga menaxhmenti dhe stafi. MFK-ja shkon përtej funksioneve të kontabilitetit dhe financiare dhe përfshin gjëra të tilla si fokusimi në rezultatet operative, efikasitetin dhe efektivitetin në ofrimin e shërbimeve për qytetarët. Qëllimi i MFK-së është që të sigurojë se burimet shfrytëzohen për arritjen e objektivave të organizatës.

Një numër i sistemeve qendrore dhe mjeteve janë dizajnuar me qëllim që të ndihmojnë menaxherët në përmbushjen e obligimeve të tyre.

Është shumë e rëndësishme që menaxhmenti në përgjithësi të kuptojë ndryshimet në kontekst si dhe kërkesat për llogaridhënie menaxheriale. Më tej, Qeveria duhet të zhvillojë mbështetjen e saj për shpenzuesit buxhetor duke u fokusuar në shënimet “Si të veprojmë”, Udhëzime, shembuj të mirë dhe në dialog lidhur me përvojat e fituara.

Në këtë kapitull, ne nxjerrim konkluzione nga auditimi ynë në lidhje me këtë reformë dhe sistemet e ngritura.

### 4.1 Politika e KBFP –së

Me qëllim të krijimit të sistemeve të menaxhimit të shëndoshë të burimeve financiare publike, në vitin 2005 Qeveria e Kosovës ka miratuar Politikën e parë të KBFP-së. Kjo politikë ishte ndryshuar më pas në vitin 2007. Sistemi i KBFP-së përbëhet nga dy nën-sisteme: MFK dhe Auditimi i Brendshëm. Këto dyja ishin të organizuara në kuadër të dy njësive qendrore të harmonizimit të cilat bëjnë harmonizimin e këtyre dy nën-sistemeve në tërë sektorin e Qeverisë. Këto janë NjQH / MFK dhe NjQH / AB.

Tashme është krijuar korniza themelore ligjore për MFK. Një kornizë institucionale për zbatimin e legjislacionit është gjithashtu e vendosur. Progres është arritur në përcaktimin e kontrollit të brendshëm dhe zhvillimin e legjislacionit sekondar dhe terciar përkatës. Megjithatë, sfida e ardhshme është se si të arrihet një zbatim efektiv dhe të qëndrueshëm të kornizës ekzistuese rregullative.

Në këtë drejtim dhe me qëllim të zbatimit të rregullave qendrore në mënyrë efektive, nga menaxherët e organizatave buxhetore pritet që të shtjellojnë këto rregulla më tepër duke i përshtatur ato në rrethana të veçanta që ekzistojnë në organizatën përkatëse. Në praktikë, kjo rrallë herë ndodh. Në vend të kësaj rregullat qendrore të Thesarit janë zbatuar në mënyrë direkte, të cilat shpesh krijojnë sfida gjatë zbatimit të kontrolleve të brendshme financiare.

Një numër i mangësive të identifikuara në ekzekutimin e buxhetit tregojnë se sistemi i vendosur i kontrolleve të brendshme nuk ka funksionuar siç duhet në parandalimin, zbulimin, dhe korrigjimin e gabimeve dhe mungesave eventuale.

Bazuar në auditimet tona të sistemeve të MFK, ne kemi identifikuar këto mangësi të cilat pengojnë efektivitetin e sistemit të KBFP-së në praktikë:

- Mjedisi i kontrollit duhet të forcohet më tej në gjithë sektorin e qeverisë. Theks më i veçantë duhet të vendoset në udhëheqjen përmes shembujve të mirë. Menaxherët në të gjitha nivelet duhet të vendosin më shumë shembuj të mirë nëpërmjet vendimeve, veprimeve dhe sjelljeve të tyre. Përmes kësaj, do të dërgohet një mesazh i fortë tek të tjerët në organizatat përkatëse që respektimi i parimeve të mira të MFK-së është më se i rëndësishëm;
- Për sa i përket aktiviteteve të kontrollit, në parim ato janë të dizajnuara mirë në kuptimin e krijimit të sistemeve, politikave dhe procedurave në gjithë sektorin publik. Por, në praktikë kontrollet ekzistuese nuk janë plotësisht të efektshme. Menaxherët e lartë në shumë OB kanë dështuar të aprovojnë kërkesat e përgjithshme të kontrollit për nevojat dhe specifikat e çdo OB individuale;
- Më shumë fokus duhet të ketë në kontrollet kryesore në vijim: ndarja e detyrave, verifikimi i transaksioneve, dhe harmonizimi i të dhënave. Menaxherët e lartë publik duhet ti kushtojnë më shumë kohë dhe përpjekje rishikimit të rezultateve operative të aktiviteteve për të cilët ata vet janë përgjegjës. Aktivitetet mbikëqyrëse nuk janë zhvilluar sa duhet. Ata që mbajnë poste drejtuese duhet t'i kushtojnë vëmendje më të madhe për të siguruar shqyrtim më sistematik të funksioneve të deleguara dhe përgjegjësive;
- Kur është fjala për Sistemet e Informacionit të Qeverisë, ende ka vend për zhvillimin e tyre të mëtejshëm. Ky sistem është fokusuar së tepërmi në prodhimin e informacionit financiar në dëm të prodhimit të të dhënave operative. Në shumë OB, raporte të tilla operationale nuk janë prodhuar fare, pavarësisht nga domosdoshmëria e tyre për cilësinë e vendimmarrjes, përgjegjësisë dhe kërkesave ligjore. Përveç kësaj, ka ende sfida me të cilat ballafaqohen në lidhje me regjistrimin e transaksioneve dhe klasifikimin e duhur të tyre; dhe
- Menaxherët e lartë nuk i kanë kushtuar gjithmonë vëmendje monitorimit të sistemeve të brendshme dhe vlerësimit të cilësisë e tyre me kalimin e kohës. Një monitorim më i mirë i aktiviteteve ditore mund të ndihmojë në identifikimin me kohë të praktikave jo të duhura, joefikase dhe joefektive si dhe mund të tregojë ku mund të merren masat përmirësuese.

Këto mangësi tregojnë se qasja e tanishme e politikës nuk kënaq pritjet praktike të KBFP-së. Ndërmjet mënyrës se si funksionon sistemi në teori sipas standardeve, praktikave të mira dhe pikave të referimit dhe asaj se si funksionon në praktikë ka pasur një hendek të madh. Politika e mëparshme e KBFP-së nuk mjaftonte për të arritur objektivat dhe rezultatet e synuara.

Si reagim ndaj një situatë të tillë, në vitin 2010 MF-ja ka filluar përditësimin e politikave të KBFP-së, duke përfshirë qasjet dhe mjetet e reja. Ky proces përfundoi me 20 Maj 2011, kur qeveria aprovoi një politikë të re për KBFP-së dhe kornizën ligjore plotësuese.

## 4.2 Menaxhimi Financiar dhe sistemet e mjetet e kontrollit

### 4.2.1 NJQH/MFK

NJQH - MFK është themeluar në kuadër të Departamentit të Thesarit dhe i raporton Drejtorit të Përgjithshëm të Thesarit, i cili më tutje raporton tek Ministri. Për shkak të shkurtimeve buxhetore, NJQH-MFK deri në fund të vitit 2009 kishte të punësuar vetëm staf lokal ndërsa në vitin 2010 ishte plotësuar me dy punonjës shtesë duke u angazhuar për të zhvilluar infrastrukturën e KBFP-së.

Deri më tani, kjo njësi ishte përqendruar kryesisht në përcaktimin e kontrolleve financiare dhe në zhvillimin e legjislacionit përkatës sekondar dhe terciar, ndërsa dy aspekte të tjera të MFK-së, kontrolli jo-financiar dhe menaxhimi i riskut nuk janë zhvilluar ende. Edhe pse korniza ligjore është vendosur, zbatimi i këtyre rregullave dhe politikave ende mbetet sfidë.

Fushëveprimi i NJQH-MFK është zgjeruar gjatë vitit 2010, si rezultat i së cilës disa përparime të rëndësishme janë arritur;

- është aprovuar rregulla e re e Thesarit që përcakton përgjegjësitë e menaxherëve të lartë për menaxhim financiar dhe kontroll të mirë;
- është zhvilluar manuali i procedurave të MFK që i jep qasje menaxherëve të lartë mbi udhëzimet e praktikave e MFK-së;
- është hartuar një seri gjithëpërfshirëse e listave vet-vlerësuese dhe udhëzimeve të ndërlidhura të cilat do të plotësohen nga ana e menaxherëve për të vlerësuar përparimin e tyre kundrejt objektivave të KBFP-së, dhe që auditorët e brendshëm mund ti përdorin si pohime të Menaxhmentit në lidhje me mjedisin e tij të kontrollit.

NjQH/MFK përballet me sfida në lidhje me qasjet dhe metodat e zhvilluara për MFK.

### 4.2.2 Menaxhimi i Buxhetit

Ne kemi vërejtur se ende ka nevojë që të përmirësohet niveli i përgjithshëm i planifikimeve si në aspektin e përgjithshëm ashtu edhe në planifikimin e projekteve të caktuara. Me përjashtim të disa OB (të cilat kishin ekzekutim të mirë të buxhetit) niveli i ekzekutimit të buxheteve individuale në përgjithësi nuk është i kënaqshëm. Mos realizimi i plotë i buxhetit ishte problem i veçantë në fushën e investimeve kapitale.

Sfida kryesore e vërejtur në fushën e ekzekutimit të buxhetit ishte mënyra e shpenzimit të tyre. Ne kemi parë rastet ku shpenzimet janë rritur në mënyrë të theksuar në tremujorin e vitit të fundit - tregues i planifikimit të dobët që e bëjnë OB dhe një shenjë që tregon se ato luftojnë në fund të vitit që ti shmangen suficitit.

Lëvizjet buxhetore ndërmjet kategorive buxhetore ishin zakonshme. Po ashtu kishte dallime të mëdha edhe në mes të buxhetit fillestar dhe atij final.

Të gjitha këto tregojnë se edhe gjatë vitit 2010 nuk kishte kontroll të mjaftueshëm gjatë planifikimit dhe realizimit të buxhetit e sidomos në kategorinë e investimeve kapitale.

Një çështje e veçantë që ka lidhje me planifikimin buxhetor dhe ekzekutimet është projekti i financiar nga Danida për edukim profesional.

Në këtë projekt u mor vendimi që të gjitha transaksionet dhe prokurimet duhet të menaxhoheshin brenda sistemit të Kosovës. Kontrata u nënshkrua me Ministrinë e Arsimit, që

e bënte atë përgjegjëse për administrimin. Mënyra se si kjo Ministri e ka trajtuar këtë kontratë e ka vënë në rrezik implementimin e projektit duke shkaktuar burokraci dhe vonesa të panevojshme. Marrëveshje të tilla duhet të hapin rrugën për marrëdhënie të reja financimi mes Kosovës dhe donatorëve. Mangësitë në bashkëpunime të tilla mund të vëjnë në rrezik perspektivat për të ardhmen.

### 4.2.3 Raportimi

Sistemi i raportimi në qeveri ende nuk është zhvilluar plotësisht. Arranzhimet ekzistuese të raportimit nuk japin informacion të plotë të veprimitarisë për nevojat e jashtme. Sipas kornizës së aplikueshme ligjore çdo OB duhet të ketë raportim financiar dhe operativ.

Në praktikë, prodhimi i këtij informacioni është në faza të ndryshme të zhvillimit.

Për sa i përket raportimit financiar, cilësia e informacionit është përmirësuar duke mbajtur trendin e zhvillimit të vazhdueshëm. Por, akoma mbetet shumë punë për tu bërë në mënyrë që të arrihet niveli i kërkuar nga standardet profesionale dhe udhëzimet e Qeverisë.

Sa i përket raporteve operacionale, situata është e njëjtë si në vitin e kaluar. Shumica e OB-ve nuk i hartonin fare. Disa të tjerë i kanë hartuar ato për qëllime të tjera dhe jo për ti përdorur si mjete në kuadër të procesit të buxhetit dhe për tu shkarkuar nga llogaridhënia. Mungesa e informacionit të mjaftueshëm krijon vështirësi për Kuvendin që të mbaj qeverinë përgjegjëse për politikën e zbatuar dhe burimet e përdorura. Si dhe nuk është në përputhje me kërkesën ligjore.

### 4.2.4 Sistemi për Projekte për Investime Publike (PIP)

Sipas Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (neni 20), secila organizatë buxhetore është përgjegjëse për përgatitjen dhe dorëzimin e propozim buxhetit të saj dhe kërkesave për ndarje në përputhje me informatat dhe udhëzimet e parashtruara në qarkoret për buxhet të lëshuar nga Ministria e Financave .

Në vitet e fundit, qarkorja buxhetore për organizatat buxhetore qendrore dhe qarkoret buxhetore për komunitet udhëzojnë organizatat buxhetore të përdorin procesin dhe procedurat e Programit për Investime Publike për të justifikuar dhe kërkuar buxhetin për projekte kapitale.

Në shumë organizata buxhetore, nuk janë ndjekur procedurat e Programit për Investime Publike për të siguruar që projektet janë përgatitur siç duhet para se të përfshihen në paraqitjen e buxhetit kapital që i prezantohet Kuvendit Komunal / Kuvendit të Kosovës.

Nga viti 2012, auditimet në organizatat buxhetore do të përfshijnë edhe rishikimin propozimeve për projekt të përfshira në buxhetin kapital të miratuar për të siguruar përputhshmërinë me udhëzimet e qarkores buxhetore dhe procedurat e Programit për Investime Publike.

### 4.2.5 Prokurimi

#### Raporti i KRPP-së për Prokurimet Publike në vitin 2010

Raporti i Komisionit Rregullativ për Prokurim Publik (KRPP) thekson progresin e bërë në vitet e fundit sidomos në rritjen e përdorimit të procedurave të hapura të prokurimit. Në vitin 2008, ato ishin përdorur në 77 raste ose 40%, në vitin 2009 ato ishin përdorur në 84 raste ose 85%, ndërsa në vitin 2010 përdorimi ishte rritur deri në 85.47%.

Procedurat e negociuara pa publikim të kontratës kishin rënë në 3, ose 80% në raport me vitin 2009. Kjo tregon një rritje të vazhdueshme të transparencës gjatë procesit të prokurimit në përgjithësi.

Një çështje tjetër pozitive është që vlen të theksohet është rritja e numrit të stafit të trajnuar gjatë vitit 2010. Në vitin 2009 ishin trajnuar 424 zyrtar e ky numër është rritë në vitin 2010 në 521. Ne analizuam në përgjithësi raportin e KRPP-së. Përpos çështjeve pozitive kishte edhe çështje për tu theksuar si dhe mangësi në raportimin e tyre. Këto i kemi paraqitur në vijim:

- Në vitin 2010 vërehet rritje e lehtë e përdorimit të procedurave të kuotimit të çmimit në krahasim me vitin 2009, si dhe një rritje në procedurat për vlera minimale. Sipas auditimeve tona individuale, këto procedura ishin përdorur shpesh për ndarjen prokurimeve me qëllim shmangien e pragut. Kjo tregon sfida në planifikimin e prokurimit;
- KRPP në raportin e saj kishte konstatuar se kishte shumë parregullsi gjatë procesit të prokurimit ose mosrespektim të LPP-së. Parregullsitë rridhnin nga planifikimi e deri të vlerësimi i ofertave;
- Edhe përpos rekomandimit tonë, edhe këtë vit KRPP nuk ka arritur të paraqesë numrin e ankesave nga OE. Ne gjatë auditimeve individuale kemi vërejtur se kishte një numër të madh të shqyrtimit të ankesave nga OSHP-ja; dhe
- Lista e zezë në KRPP ende nuk përmban asnjë të dhënë. Auditimet tona individuale kanë shpalosur se kishte vonesa të mëdha në realizimin e punëve si dhe realizimi në disa raste nuk ishte në përputhje me kontraktimet.

### Konkluzion

Në raportin e KRPP-së thuhet se sistemi i prokurimit për çdo vit po bëhet më transparent. Korniza e re Ligjore është e azhurnuar dhe ka plotësuar disa hapësira të cilat kishin ekzistuar me herët. Këto konsiderohen si zhvillime pozitive në procesin e prokurimit.

Mirëpo, nga raporti i KRPP-së si dhe nga raportet tona individuale kemi vërejtur se zbatimi i kornizës ligjore të prokurimit ende nuk është në nivelin e kënaqshëm. Në të njëjtën kohë, nevoja për amendamente në LPP shpalos mangësitë në kornizën ligjore si të tillë.

Nga kjo, ne vijmë në përfundimin se KRPP-ja duhet të angazhohet edhe me tutje në rritjen e vazhdueshme të transparencës dhe të sigurojë zbatimin e plotë të kornizës ligjore.

### Rekomandimet

Rekomandojmë Kuvendin e Kosovës të siguroj që KRPP angazhohet edhe me tutje në:

- Monitorimin e vazhdueshëm të prokurimeve derisa të forcohet vetëdijesimi i Autoriteteve Kontraktuese dhe Operatoreve Ekonomik për zbatimin e LPP-së;
- Kualitetin e trajnimeve të organizuara në mënyrë që Zyrtaret e trajnuar të kuptojnë në tërësi procesin e prokurimit nga planifikimi e deri të ekzekutimi;

- Uljen e përdorimit të procedurave të kuotimit të çmimeve dhe procedurave për vlera minimale. Kjo të përdoret vetëm në rastet që nuk mund të parashihet gjatë planifikimit të prokurimit; dhe
- Zhvillimin e faqes zyrtare të internetit duke e rritur edhe me tej transparencën në zhvillimin e procesit të prokurimit në tërësi.

### Auditimet e ZAP-it në Prokurim për vitin 2010

Raportet tona individuale të auditimit tregojnë se OB ende nuk kanë arritur të përmirësojnë menaxhimin e proceseve të prokurimit. Përkundër rekomandimeve tona të dhëna në raportin vjetor të auditimit për vitin 2009 proceset nuk janë zhvilluar në pajtim të plotë me LPP-në.

Sfida të ndryshme janë vërejtur në tërë procesin duke filluar nga planifikimi e deri të realizimi i projekteve. Këto sfida mund çojnë në një situatatë ku do të prokuroheshin mallra dhe shërbime dhe/ose investime kapitale jo të cilësisë së pritur.

Në pjesën në vijim, ne paraqesim dobësitë e identifikuara në auditimet individuale siç janë:

- Në disa raste janë zhvilluar procedura të prokurimit jashtë planit ose ishte tejkaluar vlera e planifikuar. Kërkesat për blerje nuk ishin bërë nga njësitë kërkuese. Kjo tregon se OB ende nuk po i kushtojnë rëndësinë e duhur procesit të planifikimit të prokurimit;
- Lidhja e kontratave më OE ende pa u siguruar fondet e nevojshme. Kjo rrit rrezikun që OB të mos arrijnë ti kryejnë me kohë obligimet e parapara me kontratë dhe të vendosen para ndëshkimeve të mundshme. Në mënyrë indirekte kjo mund të dëmtoj edhe besimin e OE për të lidhur marrëveshje me sektorin e Qeverisë;
- Dosjet e tenderit nuk ishin përgatitur në mënyrë të duhur. Kriteret e vendosura nuk ishin të matshme si dhe specifikimi teknik nuk ishte përgatitur në mënyrë të qartë. Kjo e vështirëson vlerësimin e ofertave të pranuar dhe mund të ndikoj që të favorizohet ndonjëri prej OE pa të drejtë;
- Gjatë procesit të vlerësimit të tenderëve nuk kishte kontrolle të mjaftueshme. Komisioni i vlerësimit në disa raste nuk e kishte nënshkruar deklaratën nën betim. Janë dhënë kontrata në mungesë të ofertave të përgjegjshme, e në disa raste edhe fituesit e tenderëve nuk i kishin ofruar të gjitha dokumentet e kërkuara;
- Janë shpërblyer me kontratë OE që kishin ofruar çmimin më të lartë përkundër faktit që kriteri për dhënie të kontratës ka qenë çmimi më i ulët. Kjo ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në buxhetin e OB-së;
- OB kanë lidhë kontrata pa i kushtuar rëndësinë e duhur sigurimit të ekzekutimit. Nga auditimet individuale, ne kemi vërejtur se janë lidhur kontrata në mungesë të sigurimit të ekzekutimit si dhe ka pasur raste kur siguri i ekzekutimit nuk e mbulonte periudhën e ekzekutimit. Në mungesë të tyre, OB i nënshtrohen rrezikut që të mos ekzekutohen projektet në pajtim me kontraktimet;
- Pagesat e avanceve për muajt nëntor dhe dhjetor janë të kufizuara (10% e kontratës për muajin nëntor dhe 5% e kontratës për muajin dhjetor). Pagesa mbi këtë kufi duhet të aprovohet nga MEF-i. Megjithatë, në disa raste janë dhënë avance deri në 15% për këta muaj pa aprovim nga MEF-i;

- Nuk është përcjellë sa duhet implementimi i kontratave nga ana e menaxherëve të projekteve. Në mungesë të përcjelljes, disa projekte nuk janë realizuar në pajtim me kushtet dhe kriteret e përcaktuara në kontratë (në kohë dhe cilësi). Derisa për vonesat në realizimin e projekteve nuk ishin aplikuar ndëshkimet e parapara me kontratë;
- Nuk kishte kontrolle të mjaftueshme gjatë pranimit të mallrave dhe shërbimeve. Në disa raste ato nuk ishin pranuar në pajtim me kontratat si dhe disa raste janë pranuar nga persona të paautorizuar. Kjo shpie deri te rreziku që mallrat dhe shërbimet e pranuar të mos plotësojnë kërkesat e përcaktuara në kontratë;
- Kontraktimi i mallrave dhe shërbimeve duke i anashkaluar procedurat e rregullta të prokurimit. Kontraktimi në këtë formë nuk ishte transparent dhe ka favorizuar OE të caktuar;

### Konkluzion

Sfidat e hasura në procesin e përgjithshëm të prokurimit lejnë vend për zhvillimin e mëtejshëm të tij. Ato burojnë nga vlerësimi i nevojave si një fazë fillestare ku mund të sigurohen më shumë vendime ekonomike.

Kontrollet menaxheriale mbi proceset, aktivitetet dhe vendimet e prokurimit nuk janë aplikuar në mënyrë të shpeshtë. Procesit të prokurimit duhet ti kushtohet më shumë vëmendje nga ana e menaxhmentit si në fazën e planifikimit ashtu edhe në atë të ekzekutimit. Kjo mund të forcojë pajtueshmërinë me kornizën menaxheriale të prokurimit, mund të sjellë më shumë transparencë si dhe trajtim të barabartë gjatë procesit, gjë që do të çonte drejt një cilësie më të mirë dhe në një përdorim më efikas të buxhetit.

Autoritetet Qendrore nuk kanë marrë masat e mjaftueshme për të siguruar funksionimin më të mirë të sistemit. Prokurimi i centralizuar përmes APP-së përdoret rrallë. Ky mekanizëm, nëse përdoret me maturi, mund të sjellë më shumë efikasitet në proces dhe të sigurojë vlerën e parasë.

### Rekomandim

Rekomandojmë Kuvendin të siguroj se Qeveria do të rrisë angazhimin e saj në forcimin e kontrolleve mbi procesin e prokurimit dhe në veçanti të sigurojë:

- Angazhim me të madh në monitorimin dhe kontrollin e procesit të prokurimit në mënyrë që të sigurohet menaxhim me i mirë i mjeteve publike;
- Se korniza e aplikueshme ligjore zbatohet në përputhshmëri të plotë gjatë tërë procesit, duke filluar nga planifikimi e deri të shpenzimet;
- Transparencë dhe konkurrencë të barabartë për të gjithë OE si dhe vlerësim të drejtë të ofertave bazuar në kërkesat e përcaktuara; dhe
- Zhvillimin e mëtejme të funksionit të mbikëqyrjes për realizimin e projekteve. Të sigurohet se mallrat, shërbimet dhe punët e kontraktuara janë në përputhje të plotë me kushtet e kontratave.

Megjithatë, tashmë një ligj i ri për prokurimin publik është duke u përgatitur, i cili do të sjellë ndryshime pozitive dhe do ti trajtojë më mirë përgjegjësitë e akterëve në këtë proces. Për këtë nevojitet një ngritje e vetëdijesimit.

### 4.2.6 Sistemi i Certifikimit

Sipas Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFP), OB-të obligohen që të caktojnë Zyrtarin Certifikues (ZC), përgjegjësia e të cilit është të kontrollojë kërkesat individuale të pagesave për të përcaktuar nëse ato i përmbushin kërkesat ligjore për autorizimin e pagesës.

ZC pritet që ta rishikojë në tërësi dokumentacionin mbështetës të secilës kërkesë për pagesë për të përcaktuar nëse të gjitha kontrollet e caktuara nga legjislacioni janë zbatuar si duhet. Duke parandaluar pagesat për të cilat nuk ishin përmbushur kërkesat ligjore, zyrtari certifikues e ka përmbushur objektiven kryesore të funksionit të tij.

Auditimet individuale kanë identifikuar mangësi gjatë procedimit të pagesave. Rastet që ishin certifikuar për pagesë dhe nuk ishin komplete i kemi paraqitur në vijim:

- Dokumentacioni mbështetës nuk ishte i plotë;
- Shpenzimet ishin paguar në kode të gabuara ekonomike; dhe
- Nuk ishin përmbushur kushtet e kontratës.

Për më tepër, vitin e kaluar kemi raportuar një auditim mbi funksionimin e procesit të certifikimit. Kjo rezultoi me një sërë rekomandimesh. Rekomandimi ynë kryesor ishte se: "Duhet të sqarohet roli i ZÇ. Kjo duhet të përfshijë rishikimin e pozitës së ZÇ në zinxhirin e llogaridhënies dhe përgjegjësisë së ZÇ në certifikimin e pagesave si dhe zhvillimin e një përkrahjeje gjithëpërfshirëse të punës me objektiva të qarta dhe kritere të performancës". Ky rekomandim nuk është adresuar fare.

### Konkluzion

Procesi i certifikimit të kërkesave për pagesë ashtu siç është zbatuar nuk është efektiv dhe nuk kishte arritur të parandaloj pagesat e parregullta ose joligjore. Prandaj, ne përsëri nxjerrim si përfundim se ky është një element joefektiv në sistemin qeveritar të menaxhimit financiar, duke ia lënë shtetit barrën e rrezikut financiar.

### Rekomandim

Rekomandojmë Qeverinë të siguroj që Organizatat Buxhetore të sigurojnë:

- Një analizë më të thellë mbi efikasitetin e sistemit të certifikimit dhe të marrë masat e duhura për të forcuar përgjegjësinë e menaxherëve për të siguruar pagesa të duhura;
- Kontrollë të duhura në procedimin e lëndëve për pagesë nga ana e zyrtarëve certifikues;
- Dokumentimin e punës se kryer nga zyrtari certifikues si dëshmi mbështetëse për nënshkrimin e dhënë.

### 4.2.7 Sistemi i menaxhimit të pasurisë

Menaxhimi i pasurisë fikse është pjesë e rëndësishme e menaxhimit financiar dhe kontrollit në sektorin publik. Qeveria, përmes ligjeve dhe udhëzimeve për pasuritë, ka përcaktuar objektivat në lidhje me trajtimin e pasurive. Këto objektiva janë:

- Sigurimi dhe menaxhimi efektiv i pasurive qeveritare;
- Mbajtja e të dhënave të sakta të gjitha pasurive përmes mirëmbajtjes sistematike të regjistrit të pasurive si pjesë integrale e SIMFK-së me qëllim të vlerësimit dhe raportimit të vlerave të tyre; dhe
- Procesin e duhur, efikas dhe transparent të tjetërsimit të pasurisë.

Sipas UA nr. 21/2009 për menaxhimin e pasurive qeveritare, OB-të janë të obliguara ti regjistrojnë pasuritë dhe vazhdimisht të azhurnojnë regjistrin kontabël të SIMFK-së dhe regjistrin e pasurive. Në përgjithësi, entitetet nuk i përmbahen plotësisht Udhëzimit Administrativ për menaxhimin dhe regjistrimin e pasurive. Auditimi ynë ka gjetur mangësi në sistemin e menaxhimit dhe regjistrimit të pasurive. Këto i kemi paraqitur në vijim:

- Regjistrat ishin jo të plotë, të pasaktë dhe kishte raste kur ishin të pa azhurnuar;
- Kontrollimet e inventarit kishin ndodhur me vonesë, ndonjëherë edhe pas përfundimit të vitit fiskal. Në disa raste, kontrollimet nuk ishin kryer plotësisht;
- Sistemi i “E-Pasurisë” ishte në fazë të hershme dhe nuk janë duke e përdorur të gjitha entitetet; dhe
- Mungojnë udhëzimet e brendshme të OB-ve mbi vlerësimin, tjetërsimin dhe inventarizimin e pasurive.

### Konkluzion

Përkundër përmirësimeve në sistemin e menaxhimit të pasurive nga viti në vit, organizimi i këtij sistemi ende është i pamjaftueshëm dhe ngritë dy çështje kyçe:

E para, dobësitë e identifikuar në mbajtjen e pasurive sa i përket aspekteve të plotësisë dhe saktësisë së regjistrave, na çojnë drejt një konkluzioni se ende nuk ka një menaxhim efikas dhe efektiv me pasuritë fikse.

E dyta, mungesa e udhëzimeve konkrete për tjetërsim po shkakton paqartësi se si të vepohet në rastet kur pasuritë zhvlerësohen, dëmtohen ose vlerësohet se janë të padobishme.

### Rekomandime

Ne rekomandojmë Qeverinë të siguroj që organizatat buxhetore sigurojnë:

- Efikasitet në procesin e evidentimit të pasurive në regjistra duke siguruar që ato janë të plota dhe të sakta.
- Përdorimin e sistemit të e-Pasurisë, si një program më i avancuar për regjistrimin e pasurive;
- Përputhshmëri me SIMFK, për të mos pasur nevojë që të bëhet regjistrim i dyfishtë;
- Kryerjen e plotë dhe me kohë të inventarizimit, i cili do ti shërbej proceseve të mëtejme siç janë azhurnimi i regjistrave dhe tjetërsimi i pasurive; dhe
- Hartimin e politikave të brendshme në lidhje me mënyrat se si vjen deri te nevoja për tjetërsim dhe mbarëvajtje të këtij procesi.

### Rekomandimet për MF-në

Ne rekomandojmë ministrin e MF-it që të siguroj:

- Studimin dhe analizimin e arsyeve për mangësitë e gjetura në menaxhimin e pasurive, duke konsideruar mundësinë e ndryshimit dhe plotësimit të Udhëzimit Administrativ për menaxhimin e pasurive; dhe
- që të merret në konsideratë mundësia e integritit të sistemeve të Free-Balancit dhe e-Pasurisë si një sistem komplementar.

### 4.2.8 Mjeti i Parasë së imët

Paraja e imët menaxhohet në mbështetje të LMFP-së dhe Rregullave të tjera financiare, ndër të cilët është Udhëzimi dhe Rregulla Financiare 02 e Thesarit – Shpenzimi i Parave Publike.

Organizatat buxhetore mbajnë shuma të vogla të parave të gatshme me qëllim të mbulimit të nevojave të paparashikuara në vlera të vogla.

Vlera e parasë së imët e shpenzuar në vitin 2010 ishte 1,018,479€ Krahasuar me vitin 2009 këto shpenzime ishin rritur në një vlerë prej 266,421€ ose rreth 35%. Shuma e shpenzimeve të parasë së imët ndryshon në organizatat buxhetore varësisht nga agjencitë që ata kanë dhe nevojat e tyre gjatë vitit.

Auditimi ynë ka nxjerr në pah mangësitë në menaxhimin dhe shfrytëzimin e parasë së imët si në vijim:

- Shpenzimet që kishin mundur të planifikohen dhe të zhvillohen përmes procedurave të prokurimit ishin bërë nga fondi i parasë së imët p.sh. janë blerë karburante, janë bërë pagesat për mirëmbajtje dhe regjistrim të automjeteve, për furnizim zyre dhe pije, për përkthim dhe redaktim gjuhësor të dokumentacionit;
- Ishin ekzekutuar pagesa të faturave që kalonin vlerën prej 100€ dhe evidentuar ndarje të faturave të cilat kalonin limitin e lejuar; dhe
- Kishte raste kur edhe mëditjet ishin paguar nga paraja e imët.

### Konkluzion

Rritja e shpenzimeve nga paraja e imët nga viti paraprak dhe mangësitë e evidentuara janë një tregues që akoma ka nevojë për përmirësim të menaxhimit të parasë së imët. Tejkallimet e limiteve dhe shpenzimet e ndodhura jashtë procesit normal të prokurimit shpalosin një përdorim jo racional të parasë së imët dhe mospërputhjen me kornizën ligjore në fuqi.

Paraja e imët është një rrezik në vetvete. Duhet të përpiqemi që ta zvogëlojmë këtë mjet sa më shumë që të jetë e mundur. Duhet të shqyrtohet mundësia për të përdorur kartela për pagesë. Duke vepruar kështu, të gjitha pagesat do të regjistrohen në banka dhe do të jetë më e lehtë të kontrollohen.

### Rekomandim

Rekomandojmë Qeverinë e Kosovës të ndikojë te OB:

- Në menaxhimin dhe shfrytëzimin sa më racional të parasë së imët duke aplikuar plotësisht kërkesat që dalin nga Rregulla financiare e Thesarit mbi procedurat e shpenzimeve të parasë së imët.

## 4.2.9 Sistemi i Shërbyesit Civil

Një nga prioritetet kryesore të Qeverisë e përfshirë në Programin e Qeverisë së Republikës së Kosovës 2008 - 2011 është edhe reforma në administratën publike e cila është e mishëruar edhe në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH) dhe Planin e Veprimit të Partneritetit Evropian (PVPE) për vitin 2009.

Në mesin e vitit 2010, Kuvendi ka miratuar Ligjin e ri për Shërbimin Civil (LSHC) dhe Ligjin për Pagat e nëpunësve civil (LPNC). Rregulloret e reja dhe udhëzimet janë në proces të zhvillimit dhe janë parashikuar të hyjnë në fuqi një vit pas miratimit të Ligjit të njëjtë.

Pas miratimit të ligjeve, Ministria e Administratës Publike ka nxjerrë disa rregullore dhe udhëzime për të rregulluar fusha të ndryshme të LSHC dhe LPNC. Megjithatë, kemi vërejtur se gjatë vitit 2010 vetëm disa rregullore u prezantuan për zbatim. Ligji parashih që për zbatim të tij do të nxirren rregullore brenda një periudhe prej një viti pas miratimit të ligjit në Kuvend.

Analizat tona tregojnë se LSHC duhet të paktën të prodhojë më shumë se 30 rregullore dhe deri tani MAP ka publikuar rreth 15 rregullore. Vonesat në krahasim me kërkesat në ligje krijojnë një situatë konfuze për organizatat buxhetore dhe rrezikojnë zbatimin efektiv të LSHC dhe LPNC.

### *Paga dhe Mëditjet*

Shpenzimet e pagave dhe mëditjeve nga Buxheti i Kosovës për vitin 2010 ishin 316,199,917€

Në bazë të të dhënave nga lista e pagave e vitit 2010, numri mesatar i të punësuarve në institucionet qendrore dhe atë lokale ishte 76,182. Paga mesatare në nivel të përgjithshëm të vendit ishte 343€

Pas ekzaminimit të tërësishëm të raporteve të auditimit dhe analizimin e secilit raport veç e veç, kemi identifikuar mangësitë si në vijim:

### *Dallime të mëdha në nivelin e pagave*

Ne kemi analizuar nivelin e pagave në organizatat buxhetore dhe kemi arritur në përfundimin se ka një dallim të madh mes niveleve të ndryshme. Niveli mesatar i pagave mujore në sektorin buxhetor të Kosovës është si në vijim:

• Kuvendi	1,124
• Zyra e Presidentit	491
• Zyra e Kryeministrit	374
• 18 Ministri	395
• 26 Agjenci të Pavarura	598
• 36 Komuna	258

Nëse shohim më thellë dallimin mes kategorive të njëjta të stafit, është akoma më e vështirë të kuptohet arsyetimi që qëndron pas kësaj.

### *Pagesa e pagave dhe mëditjeve nga kategoritë tjera ekonomike*

Gjatë vitit 2010 ne kemi vërejtur se në gjashtë Organizata Buxhetore (OB) pagesat për paga dhe mëditje, përfshirë edhe shujtat janë bërë nga kategoritë tjera ekonomike. Në katër OB këto pagesa janë bërë nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve, ndërsa në dy OB janë bërë nga kategoria e subvencione.

### *Mos respektim të procedurave të rekrutimit*

Në 17 OB kemi vërejtur që nuk janë respektuar procedurat dhe kriteret e rekrutimit të shpallura me konkurs. Këto i kemi paraqitur në vijim:

- Mungonte përvoja e punës;
- Mungonin referencat për fushatë përkatëse;
- Nuk ishte formuar komisioni i panelit intervistues;
- Mungonte shpallja e konkursit në shtyp; dhe
- Rekrutime pa shpallje të konkursit.

### *Mirëmbajtja dhe azhurnimi jo i duhur i dosjeve të personelit*

Në 23 OB kemi vërejtur që dosjet personelit nuk ishin të azhurnuara me kohë. Në këto dosje të personelit kemi vërejtur që mungonin dokumentet si në vijim:

- Dokumentet identifikuese;
- Aplikacioni për punësim;
- Dëshmitë e kualifikimeve shkollore;
- Dëshmitë mbi përvojën e punës;
- Përshkrimet e vendit të punës;
- Kontratat e punësimit; dhe
- Raportet e vlerësimit të punonjësve.

## Konkluzion

Në përgjithësi, organizatat buxhetore si të nivelit qendror, lokal ashtu edhe të ndërmarrjeve publike nuk kanë arritur të ushtrojnë një kontroll të mjaftueshëm me rastin e rekrutimit të stafit, të pagesave për paga sipas kategorisë adekuate dhe azhurnimit të dosjeve të personelit. Vonesat në implementimin e LSHC-së dhe LPSHC kanë të bëjnë me vonesat e hartimit të legjislacionit sekondar. Zhvillimi i mëtejshëm i Menaxhmentit të Burimeve Njerëzore në të gjithë sektorin publik varet nga qartësimet e ligjeve, zhvillimi i mjeteve dhe përkrahja e OB-ve.

Regjistrimi i shpenzimeve për paga dhe shujta nga kodet e mallrave, shërbimeve dhe subvencioneve tregon që cilësia e informatave në pasqyrat vjetore financiare sipas kategorive ekonomike të mos jetë e saktë.

Mos respektimi i procedurave dhe transparencës gjatë rekrutimit të stafit nuk siguron se përzgjedhja e kandidatëve është bërë në bazë meritave dhe kriterëve të kërkuara me konkurs. Kjo mund të ketë ndikim edhe në performancën e organizatave buxhetore në përgjithësi.

Po ashtu, azhurnimi dhe mirëmbajtja jo e duhur e dosjeve të personelit nga ana e organizatave buxhetore tregon që ka mangësi të kontrollit të brendshëm në burimet njerëzore.

## Rekomandim

Rekomandojmë Kuvendin të siguroj që:

- Qeveria nxjerrë të gjitha rregulloret dhe udhëzimet që ndërlidhen me kërkesat e Ligjit për Shërbimin Civil në Kosovë dhe Ligjit për Pagat e nëpunësve civil.
- MAP të përshpejtojë implementimin e Ligjit për Pagat, në mënyrë që ta bëjë sistemin e pagave më të kuptueshëm për shërbyesit civil dhe palët e tjera të interesit;

- Është forcuar planifikimi i politikave dhe monitorimi në ministritë dhe komuna;
- Të gjitha pagesat për punonjësit janë bërë nga kategoria e pagave përmes listës së pagave dhe jo nga kategoritë e tjera ekonomike; dhe
- Kontrolli dhe transparenca e institucioneve në rekrutimin e stafit janë forcuar, në mënyrë që stafi i rekrutuar ti plotësojë të gjitha kërkesat.

### 4.3 Sistemi i Auditimit të brendshëm

Funksioni i auditimit të brendshëm duhet të jetë pjesë integrale e menaxhimit financiar të qeverisë dhe një instrument për përmirësimin e performancës në sektorin publik.

NjQH/AB është njëj për zhvillimin e auditimit të brendshëm publik. Aktualisht fokusohet për tu bërë burim qendror për auditorët e brendshëm, duke i udhëzuar ata drejt efikasitetit më të madh. Kjo NJQH është pjesë e MF dhe Drejtori i raporton drejtpërdrejt Ministrit të Financave.

Për të tretin vit me radhë, u publikua raporti vjetor për funksionimin e sistemit të auditimit të brendshëm të sektorit publik në Kosovë për vitin 2010 në mars të vitit 2011. Raporti paraqet zhvillimet në fushën e auditimit të brendshëm, aktivitetet e NjQH/AB, opinionet dhe rekomandimet për funksionimin e sistemit të auditimit të brendshëm të sektorit publik (duke përjashtuar ndërmarrjet publike).

Raporti paraqiti të arriturat dhe përmirësimet për vitin 2010, si në vijim:

- Nxjerrja e Udhëzimit Administrativ për themelimin dhe funksionimin e komiteteve të auditimit (KA) në sektorin publik;
- Krijimi i njëjive të reja të auditimit si dhe rritja e numrit të auditorëve;
- Rritja e numrit të Komiteteve të Auditimit; si dhe
- Fillimi i programit ndërkombëtar për trajnim dhe Certifikim të auditorëve të brendshëm.

Raporti i NjQH/AB shqyrton fushat ku duhet të bëhen përmirësime, si në vijim: përdorimi më i shpejtë i bazës së të dhënave, përditësimin e shërbimeve të internetit në standarde moderne, rishikimin e manualit të AB-së për të përcaktuar nëse nevojitet ndonjë përmirësim dhe zhvillimin e një qasje që është më shumë e orientuar kah cilësia për të mbështetur auditorët e brendshëm. Raporti thekson se një numër i përmirësimeve të mëtejshme që do të promovohen në gjithë qeverinë përfshijnë rekrutimin e më shumë auditorëve të brendshëm, rritjen e disponueshmërisë dhe efikasitetit të Komisioneve të Auditimit, dhe shpërndarjen më të mirë të auditorëve të brendshëm në mënyrë që të gjitha organizatat buxhetore të kenë qasje në shërbimet e auditimit të brendshëm.

Sipas pikëpamjes tonë, viti 2010 tregoi përmirësime në zhvillimin e sistemeve të auditimit të brendshëm. Megjithatë, ZAP pranon se ekziston një numër i sfidave të vazhdueshme dhe të reja në lidhje me menaxhimin e auditimit të brendshëm të cilat entitetet e sektorit publik do të duhet ti marrin në konsideratë. Disa nga këto janë diskutuar më poshtë:

#### Funksionimi i NjAB

Në rreth 20% të entiteteve të audituara funksioni i AB-së nuk është krijuar ende dhe ato janë kryesisht institucione më të vogla dhe komuna, në shumicën e rasteve të sapo themeluara. Shikuar totalin e buxhetit, ato përfaqësojnë vetëm një pjesë të vogël të tij. Në disa entitete, shërbimet e

auditimit të brendshëm nuk ishin kryer nga auditorët e brendshëm të MEF-it. Mungesa e stafit në disa prej entiteteve të audituara shpjegohet kryesisht për shkak të shkurtimeve buxhetore dhe humbjeve për në sektorin privat. Por, sipas mendimit tonë kjo paraqet edhe një çështje që ka lidhje me prioritetet. Përpjekjet shtesë janë të nevojshme për të siguruar personel adekuat dhe që të gjitha entitetet të kenë themeluar Njësinë e Auditimit të Brendshëm. Ministria e Financave rekomandon që entitetet që nuk plotësojnë kriteret për krijimin e NjAB për shkak të buxhetit të vogël të përdorin shërbimet e përbashkëta të auditimit. Kjo mundësi përsëri ka pasur një ndikim të kufizuar.

### Mbikëqyrja e Komitetit të Auditimit

Shumica e entiteteve publike nuk e kanë njohur rëndësinë e Komiteteve të Auditimit për të pasur kontroll, menaxhim të rrezikut, dhe procese qeverisëse efektive. Komitetet e auditimit luajnë rol kryesor për të ndihmuar auditorët që të përmbushin përgjegjësitë e veta. Ata mund të kontribuojnë drejt integritetit të informatave financiare të qeverisë, sistemit të kontrollit të brendshëm dhe sjelljen ligjore dhe etike të menaxhmentit dhe punëtorëve.

Shpesh ne kemi hasur në keqkuptime të rolit të Komiteteve të Auditimit. Ato shpesh kuptohen si komitete të ndërlidhura vetëm me auditim të brendshëm. Ky interpretim ka shpie në përdorim të kufizuar të komiteteve në lidhje me trajtimin e rekomandimeve të dhëna nga auditorët e jashtëm.

NJQH/AB ka bërë përpjekje të shumta për të inkurajuar Menaxhmentin që të themelojë AB dhe për ti informuar ata rreth rolit, përgjegjësive, dhe rëndësisë së të pasurit një AB brenda institucionit. Pavarësisht kësaj, rreth 40% të entiteteve buxhetore ende nuk kanë komitete të auditimit.

Një numër i konsiderueshëm i komiteteve ekzistuese të auditimit nuk u takuan rregullisht. Po ashtu ata nuk i kanë kushtuar vëmendje të mjaftueshme diskutimit të rekomandimeve të auditimit dhe përcjelljen se si janë adresuar ato në organizatat përkatëse. Dy Komitete të Auditimit nuk kanë miratuar as statutin cili përcakton përgjegjësitë dhe llogaridhënien e Komitetit dhe anëtarëve të tij.

Në disa raste, komitetet formohet nga menaxherët e lartë të entitetit të njëjtë. Në rastet si këto, mund të konsiderohet nëse komiteti mund të jetë me të vërtetë i pavarur apo jo nga menaxhmenti. Këtu mund të ketë konflikte të interesit, që duhet të menaxhohen në mënyrë transparente.

### Planet e Auditimit

Pasi që menaxhimi i rrezikut nuk është zhvilluar në shumicën e institucioneve kosovare, auditorët e brendshëm nuk janë në gjendje të marrin në konsideratë rreziqet e identifikuar nga menaxhmenti. Ata duhet të planifikojnë auditimet e tyre duke u angazhuar në një vlerësim të tyrin më të gjerë të rrezikut. Ky proces ka qenë i miratuar në atë mënyrë që plani vjetor i AB-së të reflektojë në masë të gjerë rreziqet e mundshme dhe prioritetet e organizatës. Mundësia e auditimit të brendshëm për të fituar siguri se vlerësimi i rrezikut dhe plani vjetor i auditimit janë të kompletuar dhe në përputhje me prioritetet e gjera të subjekteve i takon këtij kufizimi.

Ne kemi vërejtur se pothuajse të gjitha NjAB-të kanë përgatitur planet strategjike dhe vjetore bazuar në vlerësimin e rrezikut të kryera nga NjAB-të. Ne kemi identifikuar se në disa raste auditimit të brendshëm i mungon identifikimi i fushave me rrezik të madh dhe se mungon fokusi mbi sfidat aktuale të organizatës. Cilësia e këtyre planeve duhet të përmirësohet dhe duhet të aplikohet në mënyrë më specifike në veprimtarinë që ata e auditojnë.

Ne gjithashtu kemi vërejtur se jo të gjitha NJAB-të kanë përmbyshur planet e auditimit. Programi i certifikimit kishte ndikim të konsiderueshëm në këtë çështje, por duhet të shihet si një investim strategjik.

### Fokusi i Auditimit të Brendshëm

Ne kemi shqyrtuar një numër të madh të raporteve të AB-së. Në disa raste ato kanë mbuluar kryesisht vitin 2009.

Fokusimi në aktivitetet aktuale rrit vlerën e AB-së për Menaxhmentin. Në të njëjtën kohë, kjo do të bënte të mundur që auditori i jashtëm ta përdorë punën e auditorit të brendshëm si një informacion për auditimin e tyre të vitit aktual dhe për opinionin. Më tutje, auditimet e kryera ishin më shumë të natyrës së pajtueshmërisë dhe auditime të bazuara në transaksione. Numri i auditimeve të orientuara në sistem apo të performancës ende është shumë i vogël.

Në të njëjtën kohë, ne kemi vërejtur se në raportet e AB- janë ngritur shumë çështje dhe janë dhënë rekomandime të duhura në lidhje me to. Mungesa e Komisioneve të Auditimit, apo edhe mungesa e efektshmërisë tek ato ekzistuese, ka ngadalësuar adresimin e rekomandimeve të AB-së.

### Aftësitë e auditorit të brendshëm dhe edukimi i vazhdueshëm profesional (EVP)

Programi i Trajnimit Ndërkombëtar dhe Certifikimi ka filluar të zbatohet në vitin 2010 nga NJQH/AB, në bashkëpunim me CIPFA në Britaninë e Madhe dhe CEF në Slloveni. 62 auditorë të brendshëm, duke përfshirë edhe stafin e NJQH/AB, u përzgjedhën që të marrin pjesë në skemën bazike të certifikimit. Në këtë fazë, rreth 32 nga kandidatët i kanë kaluar provimet. Kjo do të thotë se pak më shumë se çereku i të gjithë auditorëve të brendshëm të Kosovës janë certifikuar në këtë nivel.

Në bashkëpunim me projektin e BE-KBFP, NJQH/AB ka organizuar trajnim për Auditorë të brendshëm të cilët nuk janë përfshirë në Programin për Trajnim Ndërkombëtar dhe Certifikim, dhe u organizuan 11 seminare njëditore dhe janë mbajtur dy herë nga ekspertët ndërkombëtarë.

### Konkluzion:

Ne nxjerrim këto konkluzione të përgjithshme për AB-në:

- Ndonëse ne shohim shenja inkurajuese progresi, Auditimi i brendshëm ende ka nevojë të përmirësohet;
- Duhet të themelohen më shumë Komitete të Auditimit nga menaxherët e lartë të OB-ve;
- Ne nuk jemi ende në gjendje të përdorim punën e auditimit të brendshëm të shumicës së NJAB në auditimin tonë vjetor dhe opinionin tonë për shkak të mos fokusimit në vitin aktual;
- Në disa komuna, entitete të vogla buxhetore dhe në Ministrinë e Integritimit Evropian, nuk janë themeluar NJAB-të;
- Në përgjithësi, kapaciteti i stafit për auditim të brendshëm në shumicën e entiteteve është ende në nivel jo të kënaqshëm; si dhe
- Auditimet e kryera në bazë të planeve të Auditimit të Brendshëm nuk priorizojnë gjithmonë proceset me rreziqe më të larta dhe me qasje në sistem. Aspektet operative të institucioneve duhet të adresohen në një shkallë më të gjerë duke i ndjekur qasjet e reja të MFK-së.

### Rekomandim:

Ne rekomandojmë që MF dhe NJQH/AB që të:

- Vlerësojnë më thellësisht performancën e auditorëve të brendshëm në raport me konkluzionet dhe rekomandimet e auditimit të jashtëm;
- Përveç se të ofrojnë ndihmë mbi baza individuale, të angazhohen në mënyrë më pro aktive duke punuar si një rrjet, duke organizuar takime me drejtorët e NJAB-ve me synim ndarjen e praktikave të mira dhe prezantimin e zgjidhjeve ndaj problemeve brenda komunitetit të AB-së;
- Zhvillojnë një udhëzues për rolin pro aktiv të auditimit të brendshëm në këshillimin e menaxhmentit të tyre për të implementuar sistemet e menaxhimit të rrezikut dhe e kontrollit;
- Zhvillojnë më tej udhëzues të përgjithshëm si një bazë për analizat e tyre të rrezikut të përshtatura me rreziqet e veçanta të veprimtarisë;
- Hartojnë shënime të praktikave të mira mbi planet e veprimit për adresimin e rekomandimeve të auditimit të brendshëm dhe të përcjellin masat e marra nga menaxhmenti; dhe
- Hartimi i një udhëzuesi të përgjithshëm për krijimin e Planeve të Auditimit të cilat japin kohë për rolin konsultativ të AB-së dhe nevojat e trajnimit për AB, si dhe funksionin kryesor të dhënies së këshillave të dobishme dhe ato që shtojnë vlerë e të cilat i japin prioritet fushave me rrezik të lartë në kuadër të veprimtarisë.

## 4.4 Rekomandimet e përgjithshme për Menaxhimin Financiar

Duhet të merren masa në nivele të ndryshme duke siguruar një implementim të suksesshëm të qasjeve dhe mjeteve të reja për menaxhimin financiar.

- Menaxhmenti i organizatave buxhetore duhet të ndryshojnë filozofinë dhe qasjen e tyre të menaxhimit në mënyrë që të inkorporojë MFK-në, në thelbin e aktiviteteve të tyre;
- Duhet të krijohen programe për zhvillimin e objektivave të performancës të cilat i ndërlidhin planet strategjike me buxhetet financiare dhe që monitorojnë dhe ndihmojnë në zhvillimin e rezultateve operative;
- NjQH / MFK duhet që, përveç masave të vetëdijesimit për politikanët qendror dhe menaxherët e lartë, të prezantojë programin hyrës për menaxherët e lartë në mënyrë që ata të kuptojnë dhe interpretojnë përgjegjësitë e tyre në lidhje me zbatimin e MFK-së dhe kërkesave të reja të MFK-së;
- Procesi i filluar i reformave duhet të vazhdojë dhe duhet të zhvillohet një proces transparent i raportimit për progresin e arritur për sa i përket objektivave të planifikuara;
- Ministria e Financave të themelojë një Forcë Punuese për MFK, duke siguruar pronësi vendore dhe konsistencë në agjendën e reformave dhe në lidhje me projektet e ndryshme mbështetëse;

- Një qasje e re duhet ti shtohet mënyrës aktuale të krijimit të kërkesave të reja të MFK-së duke përdorur shembuj të mirë, praktikat e mira, si të hartohen udhëzuesit në kontekstin kosovar me qëllim që të sigurohet një implementim më i mirë i reformës;

Kuvendi duhet të marrë në konsideratë nevojën e saj për tu informuar nga Qeveria. Mund të merret parasysh që të hiqet kërkesa për një raport të veçantë mbi zhvillimet në auditimin e brendshëm dhe në vend të saj të futet kërkesa për raport gjithëpërfshirës mbi progresin në të gjithë fushën e MFK-së. Kështu përmbajtja do të adresohet në një mënyrë më të mirë dhe një të njëjtën kohë do të krijohet baza për raportim tek partnerët ndërkombëtarë.



## 5. Organizatat Buxhetore

### 5.1 Hyrje

Ne kemi kryer 81<sup>11</sup> Auditime të Rregullsisë (duke përfshirë Opinionin) për vitin 2010 në kuadër të auditimit tonë kryesor të PVF-ve të KB-së. Nga këto, 76 kishin të bëjnë me organizatat buxhetore.

- Njêzetekatër (24) Autoritete Qendrore;
- Pesëmbëdhjetë (15) Agjenci të Pavarura;
- Tridhjeteshtatë (37) Komuna

Për të gjitha këto organizata, ne kemi opinione të auditimit si në vijim:

- Katërbëdhjetë (14) Të pakualifikuara;
- Tridhjetetë (33) Të pakualifikuara me theksim të çështjes;
- Shtatëmbëdhjetë (17) Të kualifikuara;
- Nëntë (9) Mohime; dhe
- Tre (3) Të kundërta

### 5.2 Autoritetet qendrore

Për vitin financiar 2010, ne audituam 24 autoritete qendrore dhe dhamë opinione të auditimit mbi PVF-të e tyre. Këto autoritete janë:

- Kuvendi, Zyra e Presidentit dhe Zyra e Kryeministrit të Republikës së Kosovës;
- 18 Ministri;
- Doganat, Administrata Tatimore e Kosovës, dhe Universiteti i Prishtinës

Për sa i përket opinioneve të dhëna, ato janë si në vijim:

- Dhjetë (10) Të pakualifikuara;
- Dymbëdhjetë (12) Të pakualifikuara me theksim të çështjes;
- Një (1) I kualifikuar; dhe
- Një (1) I kundërt

### Konkluzionet

Informatat në PVF-ve për shumicën e Organizatave Buxhetore, në të gjitha aspektet materiale, janë të vërteta dhe të drejta. Njëkohësisht, mbetet shumë për të bërë për të siguruar informacione me cilësore. Nga shënimet e lartshënuara, ne arrijmë në përfundimin se ende ekzistojnë disa mangësi jo materiale:

11 81 Auditimet e kryera të Rregullsisë përfshijnë pesë organizata jashtë BK: RTK, Pastrimi, Hidrodrini, Radoniqi, dhe Danida. Këto rezultuan me një opinion të Pakualifikuar, dy të Pakualifikuar me theksim të çështjes, dhe dy të Kualifikuara.

- PVF të Organizatave Buxhetore, kishin mangësi në shënimin për Raportin e ekzekutimit të buxhetit, ku ishin vërejtur lëshime në të dhënat mbi pranimet;
- Në disa raste nuk janë shpalosur pagesat, sidomos ato nga palët e treta;
- Shumë herë nuk janë prezantuar plotësisht, apo aspak, informatat mbi llogaritë e arkëtueshme dhe detyrimet.
- Mos prezantimi, apo prezantimi i kufizuar, i pasurive në vlerën e tyre financiare dhe mos shpalosja e tyre në Pasqyrat Financiare.

Në të njëjtën kohë, realizimi i buxhetit, menaxhimi financiar si dhe kontrollet e brendshme janë çështje që përcillen me probleme të ndryshme. Përveç të qenit tregues të sfidave në lidhje me pajtueshmërinë si dhe me efikasitetin dhe efektivitetin në realizimin e buxhetit, mangësitë e tilla, edhe pse jo materiale në shumicën e rasteve, krijojnë probleme edhe në cilësinë e raportimit të jashtëm .

Raportimi i rezultateve të arritura që lidhet me treguesit e performancës, nuk është realizuar deri më tani. Ndonëse kjo parashihet me LMFPF. Ne kemi dhënë rekomandime për këtë çështje edhe vitin e kaluar.

### Rekomandim

- Autoritet Qendrorë individuale duhet të ndërmarrin masat e nevojshme duke adresuar mangësitë e paraqitura në mënyrë që kërkesat për përpilimin e PVF të jenë të plotësuara; dhe
- MEF-i të sigurohet që PVF e pranuar nga Organizatat buxhetore të përmbajnë informatat e nevojshme sipas kërkesave të parapara.

## 5.3 Institucionet e Pavarura

### Hyrje

Institucionet e pavarura të Republikës së Kosovës themelohen nga Kuvendi, në bazë të ligjeve përkatëse të cilat rregullojnë themelimin, funksionin dhe kompetencat e tyre. Funksionet e tyre i kryejnë në mënyrë të pavarur nga çdo organ dhe autoritet tjetër në Republikën e Kosovës. Institucionet e forta profesionale dhe të pavarura janë të domosdoshme për të konsoliduar demokracinë dhe për të çuar vendin me pranë anëtarësimit në BE.

Raportimi i Institucioneve të pavarura në parlament, pavarësia dhe cilësia e zgjedhjes së Bordeve apo organeve drejtuese të këtyre institucioneve si dhe autonomia financiare janë të domosdoshme. Ne kemi kryer auditime të rregullsisë në 15 Institucione të Pavarura mbi PVF-të e tyre për vitin 2010. Opinione tona të auditimit për këto institucione janë si në vijim:

- Katër (4) Të pakualifikuara;
- Nëntë (9) Të kualifikuara me theksim të çështjes; dhe
- Dy (2) Të kundërta.

Tabela 9: Opinionet e auditimit të dhëna gjatë tre viteve të fundit

Organizatata Buxhetore të Audituar	Opinionit i Auditimit 2010	Opinionit i Auditimit 2009	Opinionit i Auditimit 2008
Akademia e Shkencës dhe Arteve të Kosovës	Opinion i pakualifikuar	Opinion i pakualifikuar	
Zyra e Rregullatorit të Aviacionit Civil	Opinion i pakualifikuar		
Gjykata Kushtetuese e Kosovës	I pakualifikuar me Theksim i çështjes		
Këshilli Gjyqësor i Kosovës	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	Opinion i pakualifikuar	I pakualifikuar me Theksim i çështjes
Agjencia Kundër Korrupsion	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	Opinion i pakualifikuar	
Avokati i Popullit	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	
Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	Opinion i kualifikuar	
Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik	Opinion i pakualifikuar		
Komisioni i Pavarur i Mediave	Opinion i kundërt		
Agjencia Kosovare e Privatizimit - Fondi i Privatizimit	Opinion i kundërt	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	
Agjencia Kosovare e Privatizimit	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	I pakualifikuar me Theksim i çështjes	I pakualifikuar me Theksim i çështjes
Zyra e Rregullatorit për Energji	Opinion i pakualifikuar		
Zyra e Rregullatorit për Ujë dhe Mbeturina	I pakualifikuar me Theksim i çështjes		
Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale	I pakualifikuar me Theksim i çështjes		
Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit	I pakualifikuar me Theksim i çështjes		
Agjencia Kosovare e Mirëbesimit			I pakualifikuar me Theksim i çështjes
Zyra e Koordinatorit të TMK-së			Opinion i kualifikuar
<b>Gjithsej</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>4</b>

### Auditimi i vitit 2010

Si pjesë e punës tonë të auditimit të ndërmjetëm për vitin 2010 ne aplikuaam “Pyetësorin e verifikimit rrënjësor të menaxhimit financiar” si mjet i auditimit për të gjitha institucionet e pavarura. Ky mjet nuk është auditim i plotë por ofron siguri për fushat si: vlerësimin e sistemit të kontrollit të brendshëm, procese të buxhetimit, dhënien e këshillave për pasqyrat financiare etj.

Zyrës rregullative të Hekurudhave (ZRRH), Komisionit Kosovar të Konkurrencës (KKK) dhe Agjencisë Kosovar të Pronës (KPA) është bërë rishikimi preliminar nga ZAP. Kjo për arsye se:

- ZRRH dhe KKK ishin në proces të formimit gjatë vitit 2010, dhe
- Agjencia Kosovar të Pronës (KPA) financohet nga Buxheti afër 30% dhe donacionet e jashtme 70% (Qeveria Britaneze, Qeveria Zvicerane, Qeveria e Belgjikës etj). Nuk është audituar nga ZAP-i pasi që donatorët ndërkombëtarë kishin angazhuar kompani private për auditim në këtë institucion.

ZAP në vitin 2010 ka audituar 15 PVF

- Institucionet të cilat ushtrojnë funksionin e rregullatorit (ART,ZRRUM,ZRRE,KPMM, AACK), bëjnë licencimin, përcaktimin e tarifave monitorimin e licencave të lëshuara, dhe realizojnë të hyra nga taksat e licencimit; dhe
- Institucionet që kryejnë funksione mbikëqyrëse dhe nuk realizojnë të hyra por financohen nga buxheti Kosovës (IAP,AAK, KQZ,ASHAK etj)

Institucionet e pavarura përballen me një numër sfidash që lidhen me pavarësinë e tyre (funktionale, financiare dhe operative), llogaridhënien dhe statusin e tyre në procesin e gjerë të buxhetimit. Rezultatet e auditimeve tona tregojnë se shumica e Institucioneve të Pavarura kanë probleme në implementimin e duhur të Sistemeve të Kontrollit të Brendshëm. Për këtë është vërejtur se ka arsye të shumta, por kryesore ishte se akoma ka mungesë të të kuptuarit të koncepteve bazë të sistemit. Këtë e ka sjellë edhe mungesa e udhëzimeve të brendshme që do ti qartësonin çështjet rreth asaj se si duhet dhe mund të kryhen gjërat. Ekzistimi i këtyre udhëzimeve apo politikave të brendshme do të ndihmonin në përmirësimin e sistemeve të gjithmbarshme.

### Sfidat në zbatimin e buxhetit

#### Buxheti

Kufizimet buxhetore nga MF dhe përcaktimi i kufijve buxhetor pa marrë parasysh kërkesat buxhetore të Institucioneve të pavarura, paraqet çënim të pavarësisë institucionale dhe financiare, e që është në kundërshtim me Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publik (neni 66).

Pas vendimit të Qeverisë, Ministria e Financave ose ka reduktuar ose ka tërhequr buxhetin nga pesë institucione të pavarura (ZRRUM, AKP, AACK, KPMM, dhe ZRRE). Ky vendim u morr në tremujorin e tretë të vitit 2010 dhe këto fonde u transferuan në ministritë përkatëse. Për shembull – buxheti i ZRRE-së është zvogëluar për 72,547€

Qeveria duhet t'i analizojë nevojat specifike të çdonjëres agjenci para se t'i caktohen kufijtë buxhetor. Institucionet, të cilat nuk gjenerojnë të hyra vetjake, përbëjnë vetëm një pjesë të vogël të buxhetit të Kosovës. Ato kanë kosto relativisht të ulët, në krahasim me funksionet e rëndësishme që kryejnë, përmes mbikëqyrjes së funksionimit të duhur të shumë institucioneve të tjera publike.

Një vështirësi tjetër me të cilën përballen organet e pavarura është që ato aktualisht nuk kanë mekanizma institucional përmes të cilave të mund të mbrojnë veten nga ndërhyrjet qeveritare në buxhetet e tyre.

I vetmi organ kompetent për të diskutuar propozimet për buxhetin e institucioneve të pavarura është Kuvendi i Kosovës. MF duhet ta mbikqyr këtë proces vetëm nga pikëpamja teknike, ndërsa roli i Kuvendit është të diskutojë dhe aprovojë buxhetet e kërkuara. Kuvendi i Kosovës në vitet e kaluara ka luajtur rol të vogël në procesin e buxhetit, duke qenë i përfshirë vetëm në aprovimin formal të tij.

### Mosharmonizim i buxhetit me Thesarin

Ka shembuj kur MF nuk ka harmonizuar buxhetet e këtyre institucioneve të pavarura. Si shembull shërben rasti i ZRRE-së, ku sipas SIMFK buxheti final i ZRRE ishte 1,268,895€ kurse sipas ZRRE-së ishte 856,966€ me diferencë prej 411,929€ Kjo ka rrjedh si rezultat i dyfishimit të të hyrave vetanake të bartura të ZRRE-së nga viti 2009 dhe mos korrigjimi i tyre nga Thesari.

### **Stafi-numri i te punësuarve dhe statusi i shërbyesit civil**

Nga aspekti financiar shumica e këtyre institucione nuk janë plotësisht të pavarur, pasi që të punësuarit e kanë statusin e shërbyesit civil dhe se Qeveria ka ndikim në caktimin e buxhetit. Struktura dhe niveli i pagave përcaktohet me Ligjin për Shërbyesit Civil dhe me Ligjin për Paga. Zvogëlimi i buxhetit të tyre mund të dëmtoj qëndrueshmërinë e tyre.

Pjesa më e madhe e stafit të këtyre institucioneve përbehet prej profesionistëve të nivelit të lartë. Shumica e këtyre institucioneve ballafaqohen me mungesë dhe largim të stafit profesional, pasi punësohen dhe trajnohen nga institucioni, ata largohen në institucione tjera ku pagat janë më të larta.

Numri i stafit të aprovuar sipas Ligjit të Buxhetit Nr 03/L 177 në shumicën e Agjensioneve nuk është i harmonizuar me numrin aktual në listë të pagave. Kjo është si rezultat i aprovimit të numrit të punëtorëve nga MF dhe mos lejimit të buxhetit për kategorin paga dhe mëditje.

Për shkak të buxhetit të pamjaftueshëm nuk janë të plotësuara tre pozitat e aprovuara në ZRRE dhe tetë në KPMM. Në vitin 2010 ka pasur shkurtim të fondeve në kategorinë e pagave në vlerë prej 54,500€(mjetet janë marr nga Agjencia Kosovare e Inteligjencës nga po e njëjta kategori). Sfidat operative

### **Mos-koordinimi ndërinstitutional**

Institucionet e pavarura vuajnë nga mungesa e një koordinimi të mirë. Si rast mund të përmendet KPMM në njërën anë dhe prokurorive -MD, policisë- MPB-së, MMPH-së si dhe komunave në anën tjetër. Këto organizata kanë një qëllim të përbashkët të ndalojnë OE të pa licencuar që të veprojnë dhe të zbatojnë standardet për mbrojtjen e mjedisit. Për fat të keq kemi parë shumë pak koordinim të këtyre objektivave në mes të këtyre organizatave.

### **Hapësirat për punë (Mungesa e objektit të përhershëm)**

Shumica e Institucioneve të pavarura janë të vendosura në objekte private me qira. Hapësirat për punë shpesh janë të pamjaftueshme dhe nuk ofrojnë standarde themelore për punë.

### **Sfidat Administrative**

Shumica e institucioneve të pavarura janë të vogla. Në të njëjtën kohë ato i përmbushin të njëjtat kërkesa ashtu si edhe institucionet e tjera për sa i përket menaxhimit financiar dhe administrativ. Përmbushja e këtyre kërkesave dhe ruajtja e cilësisë së këtyre shërbimeve është sfidë e vazhdueshme.

### **Pavarësia nga emërimi**

Në mënyrë që të jetë më të vërtetë i pavarur, emërimi i bordeve dhe drejtorëve ekzekutiv të agjencive duhet të jetë transparent dhe i bazuar në merita, përderisa anëtarët e bordit dhe stafi i një institucioni duhet të punojë pa frikën e largimit, për arsye arbitrare ose politike.

### **Pavarësia nga ndërhyrja në vendim-marrje**

Institucionet e pavarura duhet t'i raportojnë drejtpërdrejt Kuvendit, e jo ndonjë Ministrie apo Qeverisë. Ndërsa institucionet duhet të japin llogari për shpenzimet e fondeve të tyre publike, ato duhet të jenë të pavarura nga Qeveria në funksionin e tyre. Kjo do të thotë që linja parësore e llogaridhënies duhet të jetë para Kuvendit, si dhe institucionet duhet të jenë të lira nga kërkesat e raportimit tek Ministrinë, që nuk janë të parashikuara me ligj.

Qeveria nuk duhet të ketë ndikim nga vendimet që merren nga institucionet e pavarura.

### Konkluzion

Bazuar në auditimet e kryera nga ana e jonë në institucionet e pavarura, konkluzioni ynë është se sistemet e kontrollit të brendshëm nuk kanë funksionuar në nivelin e pritur. Në përgjithësi, kontrollet e brendshme financiare nuk janë zhvilluar në mënyrë sistematike. Siç qëndron situata për momentin, secili institucion i pavarur duhet të dizajnoj sistemin e vet të kontrollit të brendshëm për të përmbushur objektivat dhe nevojat e veta.

Institucionet e forta profesionale dhe të pavarura janë të domosdoshme për të konsoliduar demokracinë dhe për të çuar vendin më pranë anëtarësimit në BE.

Organet e pavarura që ushtrojnë funksione mbikëqyrëse dhe rregullative janë thelbësore për ndërtimin e demokracisë në Kosovë. Pavarësia medoemos duhet të sigurohet në të njëjtën kohë kur edhe menaxherët duhet të japin llogari për mënyrën se si është ekzekutuar buxheti.

Procesi i buxhetit ndikon që institucionet e pavarura nuk do të mund të realizojnë aktivitetet programore të përcaktuara me ligj dhe objektivat strategjike. Kuvendi i Kosovës duhet të garantojë një dialog më të mirë për buxhetin dhe një pavarësi de facto . Raportimi më konsistent si mbi financat ashtu edhe mbi rezultatet do ta thjeshtësonte këtë dhe gjithashtu do ti krijonte kushte më të mira për punën e Kuvendit.

### Rekomandimet

Rekomandime për Kuvendin e Kosovës:

- Të forcojë dhe përcjellë veprimet e ndërmarra nga Institucionet e pavarura lidhur me të gjeturat dhe rekomandimet e auditimit;
- Të shqyrtojë mundësinë e krijimit e kërkesave të reja raportuese, duke kombinuar raportimin financiar me atë operativ duke hapur kështu rrugën për një dialog më të zhvilluar për buxhetin;
- Të ndihmoj në bashkëpunimin ndërinstitucional me qëllim të lehtësimit të përmbushjes së objektivave të vëna; dhe
- Të marrë në konsideratë hartimin e kornizës ligjore për institucionet e pavarura duke përcaktuar kriteret që garantojnë pavarësinë duke specifikuar kërkesat e llogaridhënies.

### Rekomandim për Ministrin e Financave:

- Të respektojë pavarësinë e Institucioneve të Pavarura duke mos ndërhyrë në prioritetet operative apo proceset e tyre buxhetore. Kjo nënkupton bartjen e propozimeve buxhetore të institucioneve të pavarura tek Kuvendi, ku Kuvendi mund të ushtrojë mbikëqyrje buxhetore dhe t'i mbajë ato përgjegjëse;
- Të bëjë harmonizime të rregullta të buxhetit në mes të dhënave të Thesarit dhe këtyre institucioneve me qëllim që të eliminohen diferencat e prezantuara; dhe
- Të rikthej / ruaj nivelin e personelit në institucionet e pavarura dhe të lejohen këto institucione të plotësojnë vendet e lira sipas atyre niveleve të planifikuara të personelit

## 5.4 Komunat

### Hyrje

Ne kemi kryer auditimin e plotë të rregullsisë për të gjitha PVF-të e 37 komunave për vitin 2010. Katërbëdhjetë komuna janë kryer nga ZAP, ndërsa 23 të tjera janë kontraktuar tek tri kompani private të auditimit.

Opinionet e auditimit të lëshuara nga këto komuna janë si në vijim:

- Dymbëdhjetë (12) të Pakualifikuar me theksim të çështjes
- Gjashtëmbëdhjetë (16) të Kualifikuar
- Nëntë (9) Mohim i opinionit

Zhvillimi i opinionëve të auditimit me kalimin e tre viteve të fundit prezantohet në tabelën në vijim.

*Tabela 10: Opinionet për PVF-të e Komunave gjatë tri viteve të fundit*

Organizatrat Buxhetore të Audituarat	Opinionit i Auditimit 2010	Opinionit i Auditimit 2009	Opinionit i Auditimit 2008
Ferizaj	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Gjilan	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Prishtinë	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	I pakualifikuar me Theksim të çështjes
Vushtri	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Graçanicë	I pakualifikuar me Theksim të çështjes		
Kllokot	I pakualifikuar me Theksim të çështjes		
Ranillug	I pakualifikuar me Theksim të çështjes		
Gjakovë	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Glllogoc	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Pejë	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Prizren	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit
Skenderaj	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Junik	Opinion i kualifikuar	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit
Klinë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Leposaviq	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Mitrovicë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Dragash	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Shtërpcë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Shtime	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Viti	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Hani i Elezit	Opinion i kualifikuar	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit

Kaçanik	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Kamenicë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Fushë Kosovë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Novo Bërdë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Podujevë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Suharekë	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Zveçan	Opinion i kualifikuar	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Lipjan	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Obiliq	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Zubin Potok	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Deçan	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Istog	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Malishevë	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Mamusha	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Rahovec	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit	Mohim i opinionit
Partesh	Mohim i opinionit		

Nëse bëjmë një krahasim me dy vite të mëhershme vërehet se ka përmirësim sa i përket cilësisë së informatave në PVF. Për vitin 2008 dhe 2009 ishin dhënë 29 Mohime për Opinione dhe dy opinione të pakualifikuara.

Përveç kësaj, komunat në përgjithësi duhet të angazhohen edhe më tepër me qëllim që të ofrohet një cilësi më e mirë e raportimit financiar. Të gjeturat kryesore të auditimit më hollësisht do të shtjellojnë më poshtë.

### **Vetëqeverisja lokale dhe përgjegjësitë**

Buxheti vjetor i komunës miratohet sipas ligjit të ndarjeve buxhetore. Për ndarjen dhe menaxhimin e fondeve, nga komunat kërkohet që t'i përmbahen ligjit për buxhetin vjetor, dhe LMFP-së. Komuna dhe zyrtarët e saj ekzekutiv janë të autorizuar që në mënyrë të pavarur t'i rregullojnë dhe menaxhojnë të hyrat komunale dhe grandet operative. Burimet financiare të komunës – përveç graveve nga niveli qendror - përbëhen nga të hyrat nga tatimet, grandet operative, grandet për kompetencat e zgjeruara, grandet e jashtëzakonshme, ndihmat financiare nga Republika e Serbisë dhe përfitimet nga huadhëniet komunale.

MF është përgjegjëse që t'u ndihmojë komunave të përmbushin obligimet e tyre buxhetore.

### **Raportet tremujore dhe raporti përfundimtar për buxhetin e komunës**

Nga çdo kryetar komune kërkohet që të përgatisë raporte tremujore dhe ato t'ia dorëzojë Kuvendit të Komunës gjatë tërë një viti fiskal. Raportet e tilla i dorëzohen kuvendit të komunës, ndërsa një kopje i dërgohet Qeverisë. Këto raporte pastaj publikohen në ueb faqen e komunës. Çdo raport tremujor duhet të përmbajë raportin e të hyrave dhe shpenzimeve, informata për investimet dhe borxhet, si dhe një përmbledhje të gjendjes së të gjitha projekteve për shpenzime kapitale.

Kryetari i Komunës përgatit dhe ia dorëzon Kuvendit të Komunës një raport përfundimtar të buxhetit për vitin e kaluar fiskal dhe për dy vitet e kaluara fiskale për krahasim.

### Financimi i komunave

Shpenzimet totale të komunave të Republikës së Kosovës për vitin 2010 ishin 304,589,889€ apo 25% e shpenzimeve totale të BK-së. Financimi i komunave nga të hyrat vetjake ishin në vlerë prej 52,027,377€ apo 17% nga shpenzimet totale të komunave. Të hyrat e mbledhura gjatë vitit 2010 dallohen prej një komune në tjetrën duke filluar me komuna të cilat inkasojnë 0% deri të ajo me përqindje më të lartë prej 39%. Nëse krahasojmë shpenzimet e komunave në vitin 2010 janë rritur në 25% derisa në vitin 2009 ishin 21% të shpenzimeve totale të BK-së. Të hyrat vetjake kishin shënuar një ulje prej 1% në krahasim me vitin 2009.

### Zbatimi i rekomandimeve nga viti i kaluar

Tek komunat, sipas të dhënave tona, adresimi i rekomandimeve nga viti i kaluar është shumë i mangët. Auditimet e komunave të ZAP për vitin 2009 kanë rezultuar me 179 rekomandime të dhëna për 33 komuna (duke përfshirë Leposaviqin). Sidoqoftë, gjatë vitit 2009 vetëm 35 nga këto rekomandime apo rreth 20% prej tyre janë adresuar, ndërsa 144 apo rreth 80% të tyre nuk janë adresuar. Rekomandimet e dhëna kanë të bëjnë kryesisht me Përgatitjen e PVF, menaxhimin e pronës dhe pajisjeve, të hyrat dhe shpenzimet.

Shumë nga problemet të shfaqura në vitin 2009 gjithashtu vazhdojnë të ekzistojnë edhe në 2010. Kjo mungesë e veprimit nga ana e komunave në lidhje me rekomandimet e viteve të kaluara flet për menaxhim të dobët financiar. MAPL duhet të marrë masa në mënyrë që të adresojë këtë çështje. MAPL duhet që së bashku me MF-në të analizojë arsyet pse rekomandimet e vitit të kaluar nuk adresohen dhe së bashku të përgatisin një program gjithëpërfshirës, i cili do të adresojë këto çështje.

### Gjetjet kryesore të auditimit

Gjetjet kryesore të auditimit janë gjeneruar nga mangësitë e zakonshme substanciale në procesin e përpilimit të Pasqyrave të Konsoliduara. Këto mangësi në shumë raste kanë ndikuar në opinionet e auditimit. Për shembull:

- Disa Komuna nuk kanë mbajtur regjistra të plotë kontabël dhe Pasqyrat Financiare është dashur të përgatiten duke përdorur Evidencat e Thesarit;
- Ka pasur mos shpalesje më të gjera, ose prezantime të mangëta të pasurive në vlerat e tyre financiare;
- Disa Komuna kanë raportuar pak ose nuk kanë raportuar fare të hyra vetjake në regjistrat kontabël;
- Nuk janë kryer shumë harmonizime të pritura në mes të hyrave të mbledhura me ato të regjistruara në llogari;
- Në përgjithësi, Komunat nuk kanë mbajtur lista të pagesave nga palët e treta
- Në shumicën e komunave, trajtimi i pasurisë jo financiare nuk është në pajtim me standardet e përcaktuara në Udhëzimin Administrativ nr. 20/2009 për Regjistrimin dhe menaxhimin e pasurive qeveritare;
- Trajtimi i prokurimeve në shumicën e komunave ende lë vend për përmirësime substanciale; dhe
- Shumica e komunave nuk i kanë themeluar komitetet e auditimit.

### *Kërkesat ligjore mbi raportimin financiar*

Komunat nuk kanë plotësuar kërkesat e rëndësishme mbi raportimin financiar. Për shembull:

- 11 Komuna nuk kanë dorëzuar raportet financiare tremujore tek Ministri i MEF;
- Vetëm tetë komuna kanë përgatitur PVF-të e tyre në të dy gjuhët zyrtare;

Përmbushja e kriterëve për certifikimin e komunave

- Në tre komuna, nuk është konfirmuar se Zyrtari i pranimit të mallrave, zyrtari i shpenzimeve dhe zyrtari certifikues/aprovues i shpenzimeve janë certifikuar nga MF;
- Tre komuna nuk kanë konfirmuar implementimin e strukturës menaxhuese dhe organizative lidhur me pagesat; (Leposaviqi, Zveçani dhe ZubinPotoku); dhe
- Në tre komuna, zyrtarët përkatës nuk kanë ndjekur trajnimet mbi delegimin e menaxhimit të shpenzimeve nga MF tek organizatat buxhetore.

### **Konkluzionet**

Raportet tona përfshijnë rekomandime që ndërlidhen me të gjeturat e auditimit.

Këto rekomandime supozohen të ndihmojnë komunat që të përmirësohen. Fatkeqësisht, shumë nga rekomandimet tona të mëhershme nuk po implementohen si duhet. Prandaj, dobësitë e njëjta po përsëriten nga viti në vit, duke rezultuar me përmirësim shumë të ngadalshëm të menaxhimit të financave publike.

Krahas mangësive menaxheriale, ekzistojnë dobësi të shumta në fushën e raportimeve nga ana e komunave.

Një numër i projekteve zhvillimore po zbatohen aktualisht në kuadër të komunave me një ndikim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë në MFK. Donatorë të ndryshëm po i financojnë ato. Është e rëndësishme të sigurohet se këto projekte adresojnë MFK-në në një mënyrë të qëndrueshme, duke zvogëluar rrezikun për keqkuptime ose konfuzion.

MF gjatë muajit të fundit ka ndërmarrë një sërë hapash duke trasuar rrugën për një MFK dhe raportim më të mirë. Metoda të tjera dhe mjete duhet të merren parasysh për ta siguruar këtë. Praktika më të mira të shënimeve, doracakë mbi atë se si të zhvillohet raportimi i brendshëm dhe procedura të përshtatura administrative të brendshme së bashku me informata të mjaftueshme lidhur me pagesat e palëve të treta shërbejnë si shembuj për këtë

Mungesa e një Menaxheri Ekzekutiv në komuna duket të jetë një faktor i rëndësishëm pas mangësive menaxheriale dhe joefikasitetit në kryerjen e shërbimeve publike dhe investimeve në mënyrë të matur.

### **Rekomandime**

Unë rekomandoj Ministrin e MF-së që të ndihmojë Komunat duke:

- Krijuar një funksion që siguron konsistencë në projektet në vazhdim me ndikim në menaxhimin financiar në komuna;
- Hartuar dhe instalojë praktika të mira / shënime 'Si t'ia Bëjmë' rreth MFK dhe raportimit të jashtëm;

- Krijimi i vend-diskutimeve ku zyrtarët financiar të komunave mund të diskutojnë sfidat e përbashkëta dhe përvojat në zbatimin e kërkesave të rehat të MFK-së;
- Ndhimuar në ngritjen e një sistemi uniformues për të trajtuar regjistrimin, vlerësimin, amortizimin, zhvlerësimin, huat, dhe heqjen nga përdorimi të pasurive; dhe
- Organizuar trajnime për sa i përket përgatitjes së pasqyrave financiare.

Me qëllim sjelljen e përmirësimit të përgjithshëm të shërbimit publik lokal, Kuvendi mund të marrë në konsideratë futjen e postit të Menaxherit Ekzekutiv si shërbyesi civil më i lartë në komuna, duke i haur kështu rrugën një MFK-je më të mirë.

### 5.5 Implementimi i buxhetit për vitin 2010

Politikat qeverisëse dhe projeksionet e buxhetit të zhvilluara nga Qeveria në pajtim me LMFPN-në e përcaktojnë dokumentin bazë për rishikim dhe miratimin e ndarjeve buxhetore të fondeve publike për institucionet publike.

Miratimi i Ligjit për Buxhetin e hap një rrugë ligjore për shpenzimet e buxhetuara, sipas Ligjit dhe akteve të tjera ligjore në fuqi.

Ligji i lejon lëvizjet e kufizuara të fondeve në disa linja të caktuara dhe brenda programeve të buxhetit, sipas kriterëve dhe disa procedurave dhe ndryshim–plotësimeve, nën procesin e rishikimit gjashtëmujor të buxhetit.

Paraja publike duhet të përdoret vetëm për qëllimet për të cilat ato janë miratuar, dhe nga fondet e ndara dhe të alokuara sipas procedurave të LMFPN-së dhe ndonjë legjislacioni tjetër sekondar për implementimin e këtij Ligji.

Auditimet e rregullsisë që janë kryer për vitin financiar 2010, kanë shfaqur mospërputhjet me Ligjin për Buxhetin që kanë ndodhur gjatë menaxhimit financiar të Organizatave Buxhetore. Mospërputhjet më të vërejtura janë në:

- Planifikimin dhe përdorimin efikas të buxhetit, pasi që kjo ka ndikuar në nivelin e implementimit, sipas ndarjeve finale buxhetore niveli i realizimit të buxhetit për 54 shpenzues buxhetor në nivelin qendror arrin përafërsisht në 87%;
- Zbatimi i kriterëve dhe procedurave ligjore mbi transferimin e mjeteve në kategoritë e ndryshme buxhetore, në mënyrë që edhe shpenzimet të bëhet sipas rregullave përkatëse;
- Procedurat e pagesave ku një numër i konsiderueshëm i organizatave buxhetore i kanë kryer kompensimet e pagave nga kategoria e Mallrave dhe shërbimeve përmes marrëveshjeve për shërbime të veçanta;
- Pagesat për Misionet Diplommatike duke anashkaluar procedurat përkatëse;
- Implementimin e rregullave për dhënien dhe mbylljen e avanseve;
- Ekzekutimin e projekteve kapitale, përkatësisht mosrespektimin e planit dinamik për përfundimin e punëve si dhe pagesa e mjeteve pavarësisht faktit se punët nuk kishin përfunduar; dhe
- Monitorim i pamjaftueshëm i subvencioneve të ndara për Ndërmarrjet në Pronësi Publike dhe institucione tjera. Njëkohësisht, mungesë e kriterëve dhe mos arsyetim i disa shpenzimeve të ndodhura në kategorinë e subvencioneve.

Ekzekutimi jo i plotë dhe mos-pajtueshmëria me dispozitat e Ligjit për Buxhetin në menaxhimin financiar nga organizatat buxhetore është një tregues i përdorimit jo efektiv dhe efikas i parave publike në përmbushjen e shërbimeve publike.

### Rekomandim

Unë rekomandoj Kuvendin që:

- Në mënyrë aktive dhe për së afërmi të përcjell ekzekutimin e këtij ligji që të ketë përdorim racional dhe efikas, në mënyrë që realizimi i buxhetit të jetë në harmoni me zbatimin e kërkesave ligjore;
- Të kërkojë përgjegjësi më të madhe nga institucionet mbikëqyrëse të organizatave buxhetore në implementimin e legjislacionit për menaxhimin e parasë publike;
- Kërkojë që MF-i të hartojë udhëzime të qarta për përfshirjen e planeve të investimeve kapitale në buxhetet e institucioneve vetëm nëse këto ofrojnë siguri të mjaftueshme dhe të dokumentuar, në mënyrë që të jetë mundësia për ekzekutimin e programeve në kohën e duhur;
- Të kërkojë nga Qeveria hartimin e politikave të qarta lidhur me menaxhimin e mjeteve të dhëna përmes subvencioneve si dhe monitorimin e tyre deri në përfundimin e projekteve të subvencionuara; dhe
- Të kërkojë nga Qeveria që të ndër marrë masa, në mënyrë që sistemet e kontrollit të brendshëm të implementohen në mënyrë më efektive.

## 6. Ndërmarrjet Publike dhe Shoqërore

Ndërmarrjet publike dhe shoqërore menaxhohen nga MF si përfaqësues i pronarit. Që nga viti 2011 përfaqësuesi është Ministria për Zhvillim Ekonomik..

AKP përfaqëson pronarin në Ndërmarrjet Shoqërore (NSH).

Ne kryem auditime në katër kompani të tilla plus RTK-në e cila i përgjigjet drejtpërdrejtë Kuvendit. Auditimet kanë rezultuar si në vijim:

*Tabela 11: Auditimet e rregullsisë në Ndërmarrjet Publike të audituara*

Organizatat Buxhetore të Audituar	Opinion i Auditimit 2010	Opinion i Auditimit 2009	Opinion i Auditimit 2008
Kompania Rajonale e Mbeturinave Pastrimi Sh. A., Prishtina	I pakualifikuar me Theksim të çështjes		
Radio Televizioni i Kosovës (RTK).	I pakualifikuar me Theksim të çështjes		
Kompania Rajonale e Ujërave Hidrodrini Sh.A. Peja	Opinion i kualifikuar		
Kompania Rajonale e Ujërave Radoniqi Sh.A., Gjakove	Opinion i kualifikuar		
Kompania regjionale e ujërave SH.A. Prishtina		I pakualifikuar me Theksim të çështjes	
<b>Gjithsej</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Përveç kësaj, ne kemi kryer auditimin e menaxhimit në KEK, KOSST, Termokos, dhe Trepça duke u fokusuar në aspekte të ndryshme të menaxhimit financiar dhe qeverisjes. Më tutje, ne kemi testuar MFK-në në nëntë NP qendrore dhe rajonale.

### 6.1 Ndërmarrjet Publike

Ligji për Ndërmarrjet Publike nr. 03/L-087 ka krijuar kornizën ligjore për rregullimin, funksionimin dhe të drejtat pronësore në NP. Sipas këtij ligji NP-të janë kategorizuar në:

- Ndërmarrje Publike Qendrore dhe Rajonale; dhe
- Ndërmarrje Publike Lokale.

*Ndërmarrje Publike Qendrore dhe Rajonale* janë në pronësi të Republikës së Kosovës me 100% të aksioneve. Këtu përfshihen shtatë NP Qendrore, gjashtë NP Rajonale të Ujësjetës dhe dy NP Rajonale të Ujitjes.

Njësia për Politikën dhe Monitorimin e NP-ve është themeluar me qëllim të mbështetjes së MEF dhe Qeverisë në ushtrimin e përgjegjësisë mbi NP-të. Kjo njësi i raporton Ministrin rreth performancës së NP-ve Qendrore.

Qeveria i përgjigjet Kuvendit për kompetencat dhe përgjegjësitë ndaj NP-ve, si dhe i raporton publikut dhe Kuvendit mbi mënyrën e menaxhimit të tyre.

Raportimi Financiar i NP-ve behët në pajtim me kërkesat e Ligjit mbi Shoqëritë Tregtare. NP-të duhet, të veprojnë në përputhje të plotë me UA të nxjerra nga Thesari për përgatitjen e raporteve financiare.

*Ndërmarrjet Publike Lokale* janë në pronësi të Komunës ose Komunave. Sipas Ligjit për NP, secila Komunë duhet të nxjerrë një politikë të pronësisë e cila i paraqet objektivat e përgjithshme të komunës në lidhje me pronësinë e NP Lokale si dhe rolin e saj në qeverisjen e përbashkët të tyre.

### Veprimet Lidhur me Rekomandimet e Mëhershme

Vitin e kaluar kemi dhënë rekomandime për Kuvendin dhe për Qeverinë lidhur me përmirësimin e performancës së NP-ve.

Rekomandimet e vitit të kaluar për Kuvendin ishin:

- Që të përcjell ngushtë se si Qeveria, përmes MEF-it e kryen rolin e saj si përfaqësuese e pronarëve të NP-ve;
- Të shqyrtoj masat që sigurojnë përputhshmërinë në mes të kërkesave të LMFP dhe Ligjit për NP; dhe
- Të konsideroj ndryshim në Ligjin e NP-ve duke siguruar që përfaqësuesi i pronarit të caktoj auditorë të jashtëm në ndërmarrjet individuale.

Rekomandimet e vitit të kaluar për Ministrin e MEF-it ishin të:

- Monitoroj NP-të në përputhje me kornizën aktuale ligjore dhe të ndërmarrë veprime përmirësuese të cilat do të ndihmojnë NP-ët në arritjen e objektiveve të përcaktuara;
- Rishikojë NP-të në ato fusha me mangësi të theksuara dhe të nxjerrë të gjitha modelet e rregulloreve të cilat do të ndihmojnë NP-të në funksionimin e tyre – përfshirë këtu kontrollet e brendshme operative si funksion i auditimit të brendshëm;
- Zgjidhë çështjet aktuale të NP-ve rreth trajtimit të arkëtueshmeve, TVSH-së;
- Vlerësojë pasuritë duke punuar së bashku me ATK-në në gjetjen e një zgjidhje për këto çështje; dhe
- Nxjerrë politika të qëndrueshme përmes NP-ve rreth subvencioneve duke i trajtuar të gjitha NP-të në mënyrë transparente dhe të barabartë.

Këto rekomandime ende nuk janë adresuar nga Kuvendi dhe Qeveria e Kosovës andaj shprehim shqetësimin tonë lidhur me adresimin e pronësisë në ndërmarrjet publike.

### Sfidat në Implementimin e Buxhetit

Auditimi ynë i këtij viti në NP ka identifikuar disa dobësi në menaxhimin e NP-ve. Një pjesë e NP-ve nuk kishin vendosur kontrolle adekuate për funksionimin e tyre. Në anën tjetër Qeveria nuk ka arritur të këtë monitorim të mirë për performancën e tyre. Këto mangësi e dobësojnë besueshmërinë dhe besimin për menaxhimin e NP-ve.

Mangësitë janë vërejtur të çështjet në vijim:

- NP-të nuk kanë mbajtur Mbledhjen Vjetore të Përgjithshme e cila kërkohet me ligj dhe me Statutin e NP-ve. *Mbledhja e Përgjithshme e Aksionarëve të Kompanisë* është organi më i lartë vendimmarrës i kompanisë. Vendimet e kësaj mbledhje, janë detyruese për Kompaninë, aksionarët, organet e tjera si dhe Zyrtarët e Kompanisë;
- Mungon një proces i mirë i planifikimit buxhetor. Procedurat rreth mënyrës së sigurimit të të dhënave gjatë planifikimit nuk ishin të qarta. Si pasojë planet buxhetore nuk realizohen si duhet e në disa raste realizohen projekte të pa planifikuara;
- Disa NP vazhdimisht kanë operuar me humbje financiare. Varësia e tyre permanente nga subvencionet (ndihma) e qeverisë tregon për pasigurinë e vijimësisë së biznesit;
- Raportimi Financiar nuk është në nivelin e duhur. Pasqyrat e shpalosjeve nuk japin shënimet e duhura sqaruese. Mungojnë politikat dhe normat e qarta kontabël rreth vlerësimeve të duhura për llogaritë e arkëtueshme dhe për obligimet e Ndërmarrjeve;
- Kompanitë e ujësjellësit përballen me humbje të mëdha të ujit të prodhuar, humbjet e ujit arrijnë deri 70% në disa kompani. Në anën tjetër inkasimi i të hyrave është i ulët edhe për ujin e prodhuar. Lidhur me këtë nuk janë marrë veprime të mjaftueshme për të analizuar shkaqet e humbjeve dhe nuk janë marra masa për zvogëlimin e tyre;
- Të gjitha NP ballafaqohen me probleme të inkasimit të mjeteve. Kjo ndikon në trajtimin jo të duhur të borxheve, pasi që provizionohen ose shlyhen vlera të larta të borxheve. Trajtimi i tillë nuk përputhet me Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit (SNK) dhe ligjet e aplikueshme vendore;
- Zhvlerësimi dhe menaxhimi i pasurisë është çështje që i përcjell disa NP. AKP kishte kontraktuar kompani të jashtme të auditimit për vlerësimin e pasurive. Mirëpo pas këtij vlerësimi disa NP nuk kanë arritur të bëjnë norma të qarta për zhvlerësimin e pasurive. Si rrjedhojë vlera e tyre e prezantuar në pasqyra financiare nuk është e saktë;
- Te menaxhimi i shpenzimeve po ashtu janë vërejtur dobësi të shumta. Përveç dobësive në zhvillimin e procesit të prokurimit, NP-të kanë mangësi të theksuara edhe në menaxhimin e kontratave të lidhura. Menaxhimi i personelit nuk është në nivelin e duhur. Mungon transparenca gjatë rekrutimit të stafit, si dhe dosjet e personelit nuk janë të plota; dhe
- Menaxhimi i pasurisë është problem serioz. Nuk ekziston Zyrtari i Pasurisë dhe pasuritë nuk janë vlerësuar dhe regjistruar.

### Konkluzion

E meta më e madhe është se shërbimi ndaj qytetarëve nuk është në cilësinë e mjaftueshme. Pronarët ashtu si dhe Bordet e menaxherët ekzekutiv kanë pjesën e tyre në këtë.

Edhe gjatë vitit 2010 Qeveria nuk kishte arritur të monitorojë performancën e NP-ve në mënyrë të duhur. Nuk ka arritur ti monitorojë të gjitha rreziqet financiare të NP-ve dhe të marrë të gjitha masat e nevojshme në përputhje me parimet e transparencës, qeverisjes dhe llogaridhënies, dhe në përputhje me përgjegjësitë relative ndaj NP-ve.

NP-të nuk kishin vendosur kontrole funksionale dhe raportimi i tyre nuk ishte cilësor. Edhe me tutje arkëtimi i të hyrave ishte në nivel shumë të ulët. Kjo e rrit çdo vit llogarinë e të

arkëtueshmeve. Po ashtu humbjet operative janë të vazhdueshme të cilat në vazhdimësi mbulohen nga subvencionet e qeverisë. Të gjitha këto tregojnë performancë të dobët të NP-ve të cilat rrezikojnë parimin e vijimësisë.

Rekomandojmë Ministrin e Zhvillimit Ekonomik që të:

- Krijojë linja të kuptueshme të llogaridhënies;
- Monitorojë bordet mbikëqyrëse dhe menaxherët ekzekutiv dhe të kërkoj prej tyre llogaridhënie;
- Të angazhohet në rolin e pronarit në një mënyrë tjetër duke rritur parakushtet më të mira të mundshme për ndërmarrjet;
- Ketë menaxherë më të mirë ekzekutiv (ti zhvillojë ata ose ti ndërrojë);
- Sigurojë se pronari do të analizojë arsyet për mangësitë në shërbimet ndaj qytetarit;
- Zhvilloj program me instruksione dhe strategji të qarta lidhur me përmirësimin e gjendjes aktuale të NP-ve dhe të siguroj raportim adekuat në Kuvend në përputhje me autorizimet dhe përgjegjësitë që ka Qeveria ndaj NP-ve;
- Rishikojë strukturën ligjore të NP-ve dhe të nxjerrë të gjitha modelet e rregulloreve të cilat do të ndihmojnë funksionimin e tyre duke përfshirë raportimin e duhur;
- Zgjidhë çështjet aktuale të NP-ve rreth trajtimit të arkëtueshmeve, menaxhimit të pasurive dhe ngritjen e nivelit të raportimit; dhe
- Analizojë në tërësi funksionimin e NP-ve dhe të subvencionojë ndërmarrjet të cilat nuk mund ti mbulojnë aktivitetet nga afarizmi i tyre.

## 6.2 Ndërmarrjet Shoqërore

Funksioni i AKP-së është administrimi dhe privatizimi i NSh-ve, duke përfshirë autorizimin për shitjen, transferimin dhe likuidimin e ndërmarrjeve dhe asetëve.

Administrimi dhe privatizimi ose likuidimi me kohë i ndërmarrjeve në pronësi shoqërore ndikon në rindërtimin dhe zhvillimin ekonomik të Kosovës si dhe në përmirësimin e *mirëqenies së qytetarëve të saj*.

Me 31 dhjetor të vitit 2010 kishin mbetur 303 Ndërmarrje Shoqërore të pa privatizuara. Ne kemi audituar menaxhimin financiar, sistemin e kontrollit dhe linjat e raportimit të ndërmarrjes Trepça në administrim të AKP-së për vitin 2010.

Auditimi i ndërmarrjes Trepça ka nxjerrë mangësitë si në vijim:

- Procesi i raportimit të NSh Trepça nuk funksionon si një tërësi. Ajo është e ndarë në dy pjesë. Të dy pjesët menaxhojnë me buxhetin e tyre dhe nuk kanë ndonjë raportim të përbashkët, përpos rrjedhjes së parasë;
- Pjesa veriore e NSh Trepça nuk kishte dorëzuar raporte në AKP për aktivitetet operative të saj. Ajo kishte dorëzuar vetëm pasqyrën e rrjedhjes së parasë dhe atë e kishte dorëzuar me qëllim të përfitimit të subvencioneve. Ne nuk kemi arritur të auditojmë pasqyrat financiare të pjesës veriore pasi nuk ka pranuar Menaxhmenti i asaj pjesë. Arsye sipas tyre ishin problemet politike;

- NSh Trepça nuk ka status të përcaktuar, andaj i mungon korniza ligjore për disa fusha të caktuara. Kjo është vërejtur sidomos të menaxhimi i të hyrave dhe të menaxhimi i burimeve njerëzore;
- Nga pasqyrat financiare vërehet se të dy pjesët kanë rezultat financiar pozitiv dhe ka përmirësim të gjendjes në raport me të kaluarën. Mirëpo ende pjesa më e madhe e të hyrave realizohen nga shitja e koncentrateve të plumbit dhe zinkut. Te menaxhimi i blerjeve përmes prokurimit nuk kishte kontroll të duhur. Parregullsitë ishin vërejtur nga planifikimi e deri të realizimi i prokurimeve; dhe
- Problem serioz është menaxhimi i pasurive. Nuk ka Zyrtar të pasurive dhe pasuritë nuk janë vlerësuar dhe regjistruar.

### Konkluzion

Bordi i AKP-së nuk ka arritur të administroj ndërmarrjen në tërësi. Administrimi bëhet vetëm për pjesën jugore të saj, derisa pjesa veriore nuk raporton për aktivitetet e përgjithshme të saj. Menaxhmenti i NSh Trepça ende nuk ka arritur të krijojë sistem funksional të kontrollit për një menaxhim efektiv të ndërmarrjes. Funksionimi i saj i ndarë na bënë të kuptojmë se mungon përgjegjësia dhe llogaridhënia.

### Rekomandim

Rekomandojmë Kuvendin e Kosovës të siguroj që Bordi i AKP-së dhe Menaxhmenti i NSh Trepçës të sigurojnë:

- Mundësinë për të forcuar bashkëpunimin në mes të dy pjesëve, në mënyrë të integritit të tyre dhe funksionimit si një tërësi;
- Përcaktimin e statusit të ndërmarrjes, si dhe të siguron nxjerrën e të gjitha politikave dhe rregulloreve të brendshme; dhe
- Analizë të fushave me mangësi të theksuara, si dhe të sigurohet se janë marrë veprimet e nevojshme për përmirësimin e funksionimit të kontrollit të brendshëm.



## 7. Disa fusha specifike

### 7.1 Procesi i Privatizimit

#### Përshkrimi

Procesi i privatizimit është në përgjegjësinë e AKP-së. Ligji për Privatizimin i jep parakushtet për Bordin e AKP-së dhe AKP-në për implementimin e këtij procesi. Bordi i Drejtorëve i AKP-së përbëhet nga tetë Drejtorë; pesë të emëruar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës dhe tre anëtarë ndërkombëtar që janë emëruar nga Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar.

Metoda e përdorur e AKP-së për të privatizuar Ndërmarrjet Shoqërore që kanë afarizëm të qëndrueshëm është metoda e Spin-off-it, përmes së cilës asetet dhe detyrimet e kufizuara të një NSH-je barten në njësinë e re të themeluar të NSH-së (Ndërmarrja e Re – NewCo).

Ndërmarrja e Re do të shitet një investitori dhe të hyrat nga shitja do të deponohen në një llogari të mirëbesimit që do të përdoren për përmbushjen e obligimeve të mbetura në NSH, si dhe ankesat e tjera, duke përfshirë edhe ankesat mbi pronësinë. NSH-ja, pastaj do të likuidohet apo do të falimentohet.

Përpos kësaj metode AKP në disa raste përdorë edhe shitjen përmes likuidimit, nëse vlerësohet se procedura e tillë është në interes të kreditorëve ose pronarëve përkatës.

Në vijim do të paraqesim gjendjen e llogarive të fondit të privatizimit.

*Tabela 12.: Përshkrimi i Llogarive sipas Kategorisë*

Përshkrimi i Llogarive	Llogaritë aktive në fund të periudhës	Gjendja e llogarive me 31 Dhjetor 2010	Gjendja e llogarive me 31 Dhjetor 2009	Diferenca
Llogaritë e Privatizimit në mirëbesim	690	278,534,309	259,719,544	18,814,765
Llogaritë e Likuidimit në mirëbesim	145	214,480,470	175,188,793	39,291,677
Llogaritë (Paratë) në mirëbesim të NSH-ve	124	5,691,148	3,388,895	2,302,253
Parat në mirëbesim të komercializimit të NSH	16	3,520,026	3,567,460	-47,434
Mjetet e mirëbesimit që u takojnë punëtorëve	69	9,662,836	132,986	9,529,850
Depozitat e Ofertave të Privatizimit	1	3,139,227	3,391,091	-251,864
Tarifat e Dorëzimit të Ofertave në Privatizim	1	1,892,396	1,428,339	464,057
Depozitat e Ofertave të Likuidimit	1	1,371,067	638,468	732,599
Tarifat e Dorëzimit të Ofertave në Likuidim	1	195,846	49,642	146,204
Llogaria e regjistrimit të tarifave të likuidimit	1	8,519	0	8,519
Kapitali Themeltar i AKP-së	1	1,095,678	1,094,207	1,471
Fondi Rezerve i AKP-së	1	2,591,945	2,433,523	158,422
Parat e Donatorëve	1	8,359	8,347	12
Llogaritë e afatizuara	6	1696.12	0	1,696
<b>Totali:</b>	<b>1,058</b>	<b>522,193,297</b>	<b>451,041,295</b>	<b>71,152,227</b>

Nga tabela më lartë shihet gjendja e të gjitha llogarive në fund të periudhës raportuese, duke përfshi edhe numrin e llogarive aktive. Mjetet e FP-së gjatë periudhës Janar-Dhjetor 2010 janë rritur për 71,152,227€ që janë si rezultat i procesit të privatizimit.

### Vrojtimet

AKP-ja e ka kryer punën e vet duke iu përmbajtur planit të biznesit për vitin 2010 të aprovuar nga Bordi i Drejtorëve. Bordi i Drejtorëve gjatë vitit 2010 ka mbajtur takime të rregullta mujore, duke i ushtruar funksionet e veta sipas ligjit në fuqi.

Ne gjithashtu kemi vërtetuar disa sfida të cilat i kanë ndjekur procedurat e kontraktimit si dhe procesin e privatizimit të kompanive individuale.

Procesi i përdorur për “Kontraktimin e Shërbimeve Këshilluese për transaksionet që kanë të bëjnë me privatizimin e Sharr Cem-it”, nuk ka siguruar konkurrencë të mjaftueshme në treg. AKP-ja në vend se të aplikonte procedurat e hapura, ajo iu kishte bërë ftesë pesë kompanive në lidhje me dorëzimin e ofertave. Kontrata e dhënë ishte në shumë prej 580,000€ Kjo kompani duhej ta përcaktonte vlerën e shitjes për ndërmarrjen e “Sharr Cem-it”.

Kur kemi të bëjmë me Shitjen e Sharr Cem-it, Fabrikën e çimentos në Han të Elezit, shitja është bërë nëpërmes negociatave të drejtpërdrejta të çmimit dhe termeve e kushteve tjera përkatëse. Sa i përket kësaj, AKP-ja negocioi vetëm me një kompani e cila veçse ishte duke e shfrytëzuar këtë ndërmarrje deri në momentin e privatizimit. Në mungesë të konkurrencës së hapur kompania ishte shitur për 30,100.000€

Në lidhje me menaxhimin e ndërmarrjes së “Sharr Sallonitit” e cila ishte nën administrimin të drejtpërdrejtë të AKP-së, ne kemi vërejtur disa mangësi në këtë proces. “Sharr Salloniti” kishte ndërtuar biznesin dhe një ndërtesë për Hotel në shumë prej 693,256€ pa aprovim paraprak nga AKP-ja, e cila kërkohej nga politikat e tij. Për më tepër, Bordi i AKP-së vendosi që ta privatizojë këtë ndërmarrje edhe pse ishte akoma në proces të ndërtimit. Gjysma e pagesës në shumë prej 346,628 € mbetet si detyrime kontingjente në pasqyrat financiare të AKP-së.

Njësia e AKP-së për Monitorimin e NSH-ve të Komercializuara, nuk ka qenë gjithmonë efektive që të siguroj se këto ndërmarrje janë menaxhuar në pajtim me kushtet e kontraktuara sa i përket investimeve dhe zotimeve të punësimit. Në rastet të cilat i kemi ekzaminuar kemi vërejtur se AKP-ja rrallë herë i kishte marrë masat e duhura ndaj kontraktuesve të papërgjegjshëm të cilët iu shmangën termeve dhe kushteve të kontraktuara.

Bordi i Drejtorëve në disa raste individuale kishte shqiptuar gjopa ndaj kompanive të tilla, ndërsa në rastet tjera e kishte zgjatur periudhën për investime kapitale dhe punësim. Kurse, në disa raste atyre u është dhënë e drejta e para-blerjes.

Më tepër, procesi i nënshkrimit të kontratave nuk ishte efikas aq sa duhet. Sipas politikave operacionale të AKP-së, nënshkrimi i kontratave duhet të bëhet brenda 30 ditëve nga njoftimi i fituesit, kurse sipas rregullave të tenderit kjo duhet të bëhet brenda 90 ditëve.

Një mospërputhje e tillë në praktikë shkaktonte sfida. Përveç kësaj, disa kontrata ishin nënshkruar me vonesë të konsiderueshme. Sipas arsyetimit të zyrtarëve të AKP-së, kjo është si rezultat i kontratave të trashëguara nga AKM-ja. Mirëpo, ngecjet janë si rezultat i neglizhencës nga AKP-ja ndaj këtij procesi.

### Konkluzionet

Bordi i AKP-së duhet ti kushtojë më shumë vëmendje forcimit të tërë mjedisit të kontrollit të brendshëm, si një bazë për menaxhim të shëndoshë dhe efikas të procesit të privatizimit. Korniza

aktuale ligjore duhet të rishikohet në mënyrë që të sigurohen kushte më të mira për procesin. Duhet të sigurohet një konkurrencë më e fortë për të siguruar më shumë transparencë në proces.

Menaxhimi i kohës së procesit ende ka hapësirë për përmirësim. Procesi i likuidimit është duke u zhvilluar fare ngadalë, si dhe aktivitetet monitoruese të AKP-së do të intensifikohen për të siguruar menaxhim më të mirë të ndërmarrjeve të komercializuara. Ai gjithashtu hezitonte në marrjen e masave korigjuese ndaj kontraktuesve të papërgjegjshëm.

Rekomandojmë Kuvendin e Kosovës të siguroj që Bordi i AKP-së siguron:

- Administrim dhe privatizim me kohë të ndërmarrjeve në pronësi shoqërore;
- Kontroll dhe transparencë gjatë procesit të privatizimit, në mënyrë që të krijohet mjedis të hapur duke ofruar mundësi të barabarta konkurruese për të gjithë investitorët;
- Angazhim më të madh në zhvillimin e procesit të likuidimit të NSH-ve;
- Monitorim në përputhje me marrëveshjet e kontraktuara. Në të kundërtën të shkëputen kontratat me komercializuesit e ndërmarrjeve të cilët nuk i respektojnë kushtet e përcaktuara në marrëveshje; dhe
- Kontrolle funksionale në AKP, në mënyrë që përmbyllja e kontratave të jetë në përputhje me afatet e përcaktuara kohore.

## 7.2 Menaxhimi i subvencioneve dhe granteve në bujqësi

Duke njohur rëndësinë që sektori i bujqësisë ka në zhvillimin e vendit Qeveria e Kosovës, viteve të fundit, ka rritur mbështetjen financiare për sektorin e bujqësisë përmes rritjes së buxhetit për MBPZHR. Për dallim nga viti 2008 kur ishin ndarë vetëm 1.2 milion € për subvencione dhe grante, në vitin 2009 janë ndarë 5.27 milion € në vitin 2010 janë ndarë 5.18 milion € kurse në vitin 2011 buxheti i alokuar për këtë qëllim është 7,4 milion €

Duke e parë këtë trend në rritje dhe dobësitë të cilat ishin identifikuar në raportet e auditimit të rregullsisë, ZAP ka kryer auditimin e performancës me qëllim që të verifikoj nëse sistemet e vendosura nga MBPZHR për menaxhimin e dhënies së subvencioneve dhe granteve janë efektive.

### Konkluzioni i Auditimit

ZAP vlerëson se Ministria kishte vendosur sistemin për menaxhimin e dhënies së subvencioneve dhe granteve në përputhje me kërkesat e IPHZHR-së. Megjithatë, jo të gjitha aktivitetet janë prezantuar në mënyrë të kënaqshme. Përmirësime të mëtejshme kërkohen për të siguruar efektivitetin në ndarjen e subvencioneve dhe granteve.

Me gjithë progresin e bërë ZAP ka tre shqetësime kyçe:

*Së pari*, politikat dhe objektivat janë formuluar në mungesë të informatave dhe regjistrave të plotë të tokës dhe regjistrave të kafshëve;

*Së dyti*, strukturat e vendosura për menaxhimin e subvencioneve dhe granteve ende janë të pa kompletuara dhe kanë probleme në organizim, ndarje të detyrave dhe përgjegjësi; dhe

*Së treti*, sistemi i monitorimit dhe vlerësimit është në fazën fillestare të organizimit. Kjo ka ndikuar që menaxhmenti të mos ketë një pasqyrë të qartë lidhur me efektet e subvencioneve dhe granteve.

Ne rekomandojmë Qeverinë të sigurojë se MBPZHR është duke:

- Ndërmarrë veprime drejt përmirësimit të gjendjes së përgjithshme me statistika bujqësore. Shtyrja përpara e projektit rreth krijimit të një sistemi të integruar të regjistrit të fermave do të ishte një hap i mirë në këtë drejtim;
- Vendosur të gjitha komponentët sipas parimeve të IPHZHR-së në kuadër të strukturave ekzistuese me qëllim të krijimit të parakushteve për një menaxhim më të mirë të subvencioneve dhe granteve;
- Funkcionalizuar të gjithë sektorët në kuadër të strukturave ekzistuese si një parakusht për zhvillimin e mëtutjeshëm të NJP-së e cila parashihet që deri në vitin 2015 të bëhet Agjension i Pagesave; dhe
- Dizajnuar dhe implementuar një sistem të monitorimit dhe vlerësimit në përputhje me standardet e IPHZHR-së, në mënyrë që të vlerësohet efikasiteti dhe efektiviteti i programeve.

# **Shtojcat**

- 1. Llojet e ndryshme të Opinioneve të Auditimit (ISSAI 400)**
- 2. Opinionet e Auditimit dhe mangësitë kryesore menaxheriale**





## Shtojca 1

### Llojet e ndryshme të Opinioneve të Auditimit të zbatuara nga ana e ZAP në Raportet Vjetore të Auditimit për VF 2009 (e shkëputur nga ISSAI 400)

9. Një opinion i auditimit normalisht është një format standard, ndërlidhur me pasqyrat financiare si tërësi, duke shmangur nevojën për të caktuar gjatësinë e saj por duke bartur sipas natyrës së saj një kuptim të përgjithshëm tek lexuesit sipas kuptimit të saj. Natyra e këtyre fjalëve do të ndikohet nga korniza ligjore të auditimit, por përbërja e opinionit duhet të tregoj qartë a është i pakualifikuar apo i kualifikuar, apo nëse është i kualifikuar në disa çështje të caktuara apo është opinion i kundërt (paragrafi 14), apo është mohim i opinionit (paragrafi 15).
10. **Një opinion i pakualifikuar** jepet kur auditori është i kënaqur në të gjitha aspektet materiale që:
  - (a) pasqyrat financiare janë përgatitur duke shfrytëzuar baza dhe politika të pranuar të kontabilitetit të cilat janë zbatuar në mënyrë konsistente (të qëndrueshme);
  - (b) pasqyrat janë në pajtim me kërkesat statusore dhe rregulloret relevante;
  - (c) pamja e paraqitur në pasqyrat financiare janë në përputhje me njohuritë e auditorit në lidhje me entitetin e audituar;
  - (d) është një shpalosje adekuate e të gjitha çështjeve materiale relevante për pasqyrat financiare.
11. **Theksim i çështjes.** Në disa rrethana auditori mundet të konsideroj se lexuesi nuk do të kuptoj në mënyrë të duhur pasqyrat financiare nëse vëmendja është përqendruar në çështje të pazakonshme apo të rëndësishme. Si një rregull e përgjithshme, auditori kur jep një opinion të pakualifikuar kjo nuk i referohet ndonjë aspekti specifik të pasqyrave financiare në opinionin e tij në rast se kjo mund të interpretohet gabimisht si opinion i kualifikuar. Me qëllim të shmangies së kësaj përshtypjeje, referencat që janë menduar si; nënvizim i çështjes; gjinden në paragrafët e ndara nga opinionin. Sidoqoftë, auditori nuk duhet të përdor nënvizimin e çështjes për të përmirësuar mungesën e shpalosjeve të duhura në pasqyrat financiare apo si alternativ, zëvendësim për kualifikim të opinionit.

12. Auditori mund të mos jetë në gjendje të shpreh një opinion jo të kualifikuar kur ekziston një nga ato rrethana dhe në gjykimin e auditorëve, afektin e tyre është ose mund të jetë materiale për pasqyrat financiare:
- (a) Ka pasur limitime në fushëveprimin e auditimit;
  - (b) Auditori konsideron që pasqyrat janë jo komplete apo çorientues apo ekziston një ndarje e pajustificuar nga standardet e pranueshme të kontabilitetit; apo
  - (c) Ekzistojnë paqartësi që ndikojnë në pasqyrat financiare.
13. **Opinionit i Kualifikuar.** Aty ku auditori nuk pajtohet apo nuk është i sigurt në lidhje me një ose me tepër artikuj të veçantë në pasqyrat financiare e që janë materiale por jo edhe fundamentale në kuptimin e pasqyrave, duhet të jepet një opinion i kualifikuar. Formulimi i opinionit normalisht tregon një rezultat të kënaqshëm ndaj subjektit të audituar, sa i përket një pasqyre të qartë dhe koncize, të çështjeve të mospajtimit apo edhe të paqartësive që ngrisin opinion e kualifikuar. I ndihmon përdoruesit e pasqyrave nëse efekti financiar i paqartësisë apo edhe i mosmarrëveshjeve është përcaktuar nga ana e Auditorit edhe pse kjo nuk është gjithmonë praktike apo relevante.
14. **Opinionit i Kundërt.** Aty ku Auditori nuk ka mundësi të jap një opinion mbi pasqyrat financiare në tërësi, për shkak të mosmarrëveshjeve që është aq thelbësore ngase e minon pozitën e prezantuar në vazhdim që opinionit që kualifikohet në aspekte të caktuara nuk do të jetë adekuat, atëherë jepet opinionit i Kundërt. Formulimi i një opinionit të tillë e bën të qartë se pasqyrat financiare nuk janë prezantuar në mënyrë të drejtë, duke specifikuar qartë dhe në mënyrë koncize të gjitha çështjet e mosmarrëveshjeve. Përsëri, është një ndihmesë që efekti financiar mbi pasqyrat financiare përcaktohet aty ku duhet dhe është praktik.
15. **Mohimi i Opinionit.** Aty ku Auditori nuk mund të jep opinion në lidhje me pasqyrat financiare, të marrë si tërësi për shkak të paqartësisë apo restriksionit të fushëveprimimit që është thelbësor që një opinion që është i kualifikuar në aspekte të caktuara nuk do të jetë adekuat, jepet opinionit i kundërt. Formulimi i një opinionit të tillë të kundërt e bënë të qartë që një opinion nuk mund të jepet, duke specifikuar në mënyrë të qartë dhe koncize të gjitha çështjet e paqarta.
16. Është bërë zakon që ISA të ofrojnë një raport të detajuar për të plotësuar opinion në rrethana në të cilat është e pamundur të jepet një opinion jo i kualifikuar.

## Shtojca 2

### Opinionet e Auditimit dhe mangësitë kryesore menaxheriale

Subjektet e Audituar	Buxheti në mil. Euro	Llojet e opinioneve	Arsyeja për kualifikimin e opinionit	Mangësitë kryesore menaxheriale
Ministria e Ekonomisë dhe Financave (përfshirë Doganat dhe ATK-në)	86.72	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP; menaxhim jo i mirë i shpenzimeve; Monitorimin jo i mirë i subvencioneve dhe i shpenzimeve kapitale.
Ministria e Shëndetësisë	75.54	Opinion i pakualifikuar		Dobësi në evidencat e te hyrave në qendra të ndryshme të MSH; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhimi i dobët i subvencioneve. Mos shpaloja e obligimeve; Dobësi në menaxhimi i stokut farmaceutik.
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	43.46	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në pagesat e komisioneve (punët kontraktuese); Monitorim jo i mirë i subvencioneve.
Ministria e Administratës Publike	17.93	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP, në MAP dhe ESK; Anashkalimi i procedurave të rekrutimit; Dobësi në menaxhimin e pasurive; Planifikim dhe kontroll jo të mirë në përcjelljen e obligimeve.
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve	12.36	Opinion i pakualifikuar		Mangësi menaxheriale në zgjidhjen e definimit të pozitës së të punësuarve me kontratë mbi vepër; Menaxhimi i dobët i shpenzimeve lidhur me shfrytëzimin e derivateve për automjete zyrtare.
Dogana	9.29	Opinion i pakualifikuar		Mangësi në mbikëqyrjen e bizneseve me Procedura me Ndikim Ekonomik; Menaxhimi dhe kontrolli jo i mirë i depove për mallra të konfiskuara; Mos shpaloja në PVF e të gjitha obligimet financiare; Planifikimi dhe shfrytëzimi jo efikas i buxhetit.
Zyra e Kryeministrit	9.14	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP, në ZKM dhe AUV; Dobësi në menaxhimin e pasurive; Procesimin e pagesave në kode ekonomike jo adekuate në ZKM dhe AUV; Menaxhimi i dobët i te hyrave dhe i subvencioneve; Certifikimi i pa rregullt i pagesave në AUV. Nënshkrimi i urdhër blerjes nga personat jo përgjegjës në ABGJ.
Kuvendi	8.85	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP; Dobësi në menaxhimin e pasurive; Certifikimi i pa rregullt i pagesave;
Ministria për Komunitete dhe Kthim	8.04	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP; certifikimi i parregullt pagesave; Monitorimi i dobët i projekteve kapitale dhe subvencioneve; Mangësi në menaxhimin e pasurisë së gatshme; Mangësi në regjistrimin e pasurisë.

## Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

Zyra e Presidentit	1.68	Opinion i pakualifikuar		Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Planifikimin dhe realizimin jo të mirë të buxhetit; Shpalsjen jo e plot e Pasurive në PVF
Zyra e Rregullatorit të Energjisë	1.27	Opinion i pakualifikuar		Mungesa e harmonizimeve dhe evidencave për të hyrat; Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesë e evidencës për mallra; Dosjet e personelit te pakompletuar; Certifikimi i parregullt i pagesave.
DANIDA	1.14	Opinion i pakualifikuar		
Zyra Rregullative e Aviacionit Civil	0.73	Opinion i pakualifikuar	-	Bashkëpunimi me NJAB të ndonjë institucioni tjetër nuk është përmbushur dhe nuk është caktuar buxhet për këtë.
Akademia e Shkencave dhe Arteve	0.46	Opinion i pakualifikuar		Mos pajtueshmëri me LPP.
Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik	0.29	Opinion i pakualifikuar		menaxhimin jo i mire i shpenzimeve, dhe ne fushën e personelit
Universiteti i Prishtinës	24.49	Opinion i kualifikuar	Prezantimit të shpenzimeve për nxehje qendrore	Ndarje jo e drejtë e detyrave dhe përgjegjësi; Mos harmonizime i të hyrave vetjake; Mos funksionimi i NJAB dhe Komitetit të auditimit; Mos regjistrim i shpenzimeve në kode përkatëse ekonomike; Menaxhim i dobët i pasurive.
Mitrovicë	15.42	Opinion i kualifikuar	Nuk ka shpalosur ne P/F grantet qeveritare; Mungon regjistri i pasurive.	Mos shpalsja e pasurisë në PVF; menaxhimi i dobët i pasurisë; sistem i dobët i kontrollit të brendshme.
Podujevë	14.17	Opinion i kualifikuar	Pasqyrat e faturave të pa paguar është e pa plote; P/F neni 28 nuk është prezantuar drejt.	PVF nuk janë përgatitur në përputhje me UA; Mungon regjistri i plot i pasurive fikse; Mungon sistemi efikas për inkasimin e te hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mos themelimi i Komitetit të Auditimit
Suharekë	10.07	Opinion i kualifikuar	Mungon lista e pagesave nga palave treta ;mos shpalsje e llog.arktueshme.	Mos harmonizim i hyrave ; menaxhimi i dobët i pasurisë; Mos pajtueshmëri me LPP; mos funksionimi i auditimit brendshëm; Përgatitja e PVF nuk janë në pajtim me UA.
Viti	7.00	Opinion i kualifikuar	Mos shpalsje granteve në P/F dhe regjistrin e pasurive fikse.	PVF nuk janë përgatitur në pajtim me UA, Menaxhim i dobët i pasurisë; Sistem të dobët të kontrollit të brendshme; Mos harmonizimi i të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP.

Klinë	6.45	Opinion i kualifikuar	Mungesa e listës për pagesat nga palët e treta dhe PVF nuk janë plotë dhe drejtë të prezantuar.	Mos shpalosja e pasurive fikse në PVF, mos harmonizim i hyrave; mungesa e lista nga palët e treta; mos themelimi i komitetit të auditimit.
Kamenicë	6.30	Opinion i kualifikuar	Mos harmonizim I hyrave dhe mungesa regjistrit pasurive.	PVF nuk përgatitur në përputhje me UA , Mos harmonizimi i te hyrave; Mungon regjistri gjithëpërfshirës i pasurive.
Fushë Kosovë	5.93	Opinion i kualifikuar	Mos shpalosja e llog. arkëtueshme dhe listës se pagesave për palët e treta.	Përgatitja e PVF jo sipas U/A, menaxhimi dobët i pasurisë, mos harmonizimi i të hyrat; Mos pajtueshmëri me LPP.
Dragash	4.67	Opinion i kualifikuar	Mungon regjistri gjithë përfshirës pronave , pasurisë dhe objekteve.	Mos shpalosja e llog. arkëtueshme; Pagesat me pale treta, mos harmonizimi i hyrave; Sistemi i dobët i kontrollit të brendshëm; Funkionimi i dobët i auditimi i brendshëm.
Kaçanik	4.65	Opinion i kualifikuar	Shpalosja e regjistrit të pasurive ne P/F mungesa e listës për pagesat palët e treta.	PVF nuk përgatitur në përputhje me UA; mos-pajtueshmëri me LPP; Mungon sistemi efikas për inkasimin e te hyrave; Mungesa e Komitetit të Auditimit.
Shtime	4.02	Opinion i kualifikuar	Mungesa e regjistrit të pronës dhe zhvlerësimi i pasurive.	Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim i dobët pasurive. Llogarit e arkëtueshme nuk janë shpalosur plotësisht; Nuk ka konsistencë të shpalosjeve në raport me vitin paraprak.
Shtërpcë	3.88	Opinion i kualifikuar	Mos shpalosje granteve ne P/F ; regjistri jo i plotë i pasurive fikse.	Mos harmonizim i hyrave ; mos pajtueshmëri me LPP; sistem i dobët i kontrollues brendshëm.
Kompania Rajonale e Ujësjellësit Hidrodrini Sh.A Pejë	2.63	Opinion i kualifikuar	Mos pronësia e pasurisë vlerë 3,610,098€ dhe mos prezantimi i drejt i stoqeve ne bilancin e gjendjes;	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të Auditorit; Mos arsyetimi i humbjeve te mëdha të ujit Menaxhimi i dobët i shpenzimeve, dhe ne inkasimin e te hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP- në; Anashkalim i procedurave te rekrutimit te stafit
Leposaviq	2.23	Opinion i kualifikuar	Komuna nuk ka qenë në gjendje që të na ofron dosjet e të punësuarve	ZAP për vitin 2009 nuk kishte kryer auditim në Komunën e Leposaviqit për shkak se komuna nuk kishte përgatit PVF

## Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

Kompania Rajonale e Ujësjellësit Radoniqi Sh.A Gjakovë	2.11	Opinion i kualifikuar	Paqartësi në zhvlerësimin e pasurive; Prezantimit jo të drejtë të investimeve në vlerë 88,500€; Mungesë e dokumenteve burimore për obligimet në vlerë 142,031€, si dhe prezantim jo i drejt i vlerës 15,732€.	Rezultat negativ i biznesit; Vetëm 35% e ujit të prodhuar faturohet; Raportimi Financiar nuk është në nivelin e duhur. Mungojnë politikat rreth vlerësimeve të duhura për llogaritë e arkëtueshme dhe obligime. . Mungesa e kontrolleve mbi shpenzimet; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim i dobët personelit.
Novo Bërdë	1.85	Opinion i kualifikuar	Mos shpalosja e shumave krahasuese në pasqyrën e ekzekutimit të buxhetit, dhe pasurive; mos pajtueshmëri me LPP.	Mos harmonizimi i te hyrave; Kontrolli brendshëm i dobët në personel.
Zveçan	1.53	Qualified Opinion	Nuk ka ofruara dosjet e personelit për auditim	Menaxhimi i dobët i pasurisë; Mos pajtueshmëri me LPP; Funkcionimi i dobët i auditimit brendshëm; Sistemi i dobët i kontrollit të brendshme.
Hani i Elezit	1.52	Opinion i kualifikuar	Mungon regjistër gjithë përfshirës pronës, dhe lista pagesave nga palët e treta.	PVF nuk janë përgatitur në përputhje me UA; Mos harmonizim i te hyrave, dhe mungesa e sistemit efikas për inkasimin e taksave; Mungesa e Komitetit të Auditimit.
Junik	1.43	Opinion i kualifikuar	Shpalosje jo e plotë e pasurisë.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Menaxhim i dobët pasurive; Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesë e Komitetit të Auditimit.
Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit	207.73	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja për të hyrat nuk është i plotë.	Regjistrimi i të hyrave në kode joadekuate; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e projekteve në bashkëfinansim; Mosrealizimi i projekteve të aprovuara sipas buxhetin e rishikuar; Certifikimi i pagesave të pa rregullta.
Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	177.05	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Regjistri i Pasurive Fikse ende nuk është plotësisht i besueshëm	Mangësi në menaxhimin e burimeve njerëzore; Mos mbyllja e avanseve për udhëtime zyrtare; Mungesë kontrolli në shpenzimet të telefonisë fikse dhe shfrytëzimin e veturave zyrtare; monitorimi i dobët i subvencioneve; Menaxhimi i dobët i pasurive.
Prishtina	65.24	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mos shpalosja e pasurive në PVF dhe e llogarive të arkëtueshme	Mos pajtueshmëri me LPP; Mos harmonizimi i te hyrave vetjake; Sistemi i dobët i kontrollit të brendshëm.

Ministria e Forcës së Sigurisë së Kosovës	30.95	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Pasuritë Fikse nuk janë shpalosur si duhet.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Mos regjistrimi i pasurisë së vlerësuar në SIMFK; Monitorim jo i mirë në implementimin e projekteve kapitale; Certifikim i pa rregullt i pagesave.
Prizren	27.57	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Regjistri jo i plotë i pasurisë në PVF.	Mos harmonizimi i hyrave ; Menaxhimi i dobët i pasurisë; mos pajtueshmëri me LPP.
Ministria e Drejtësisë	22.94	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Pasuritë Fikse dhe të hyrat vetjake nuk janë shpalosur si duhet.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Sistemi i kontrolli dobët në fushën e prokurimit; Nuk ka ndarje të duhur të detyrave; Monitorim dobët i projekteve kapitale; Çertifikimi i parregullt i pagesave.
Gjilan	19.43	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja e pasurive fikse dhe llogaritë e arkëtueshme është jo i plotë dhe i pasaktë.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Menaxhimi i dobët i Pasurisë; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhimi i dobët i subvencioneve.
Ferizaj	17.49	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Nuk ka shpalos regjistër pasurive sakta dhe plota , dhe pagesat për palët e treta.	Mos pajtueshmëri me LPP; Nuk ka Komiteti të auditimit; Mos regjistrimin i te hyrave ne kode përkatëse dhe harmonizimi i tyre; Mos shpalosjen e detyrimeve kontingjente.
Pejë	16.33	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mungon regjistri gjithë përfshirës pasurive fikse .	Mos funksionimi i NJAB; regjistri i plotë i pasurive fikse ; përgatitja e P/F jo në pajtim me UA.
Gjakovë	15.55	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja jo e plotë e pasurive fikse, llogarive te arkëtueshme dhe mos shpalosje e pagesave nga palët e treta	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Mos harmonizimi i të hyrave vetjake; Mos pajtueshmëri me LPP;
Këshilli Gjyqësor i Kosovës	15.17	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Pasuritë Fikse nuk janë shpalosur si duhet.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Dobësi ne sistemin e kontrollit të pagesave.
Ministria e Punëve të Jashtme	14.23	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mos regjistrimi shpenzimet për mallra dhe shërbime në shumë prej 409,621€; Nga SHMD nuk është respektuar korniza ligjore e Kosovës në shpenzimin e buxhetit.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Nuk ka planifikime adekuate buxhetore; Kontroll i Brendshëm të dizajnuar jo si duhet; Nuk janë raportuar me kohë shpenzimet nga Shefat e Misioneve Diplomatike; Nuk janë funksionalizuar NJAB dhe Komiteti i Auditimit.

## Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	12.55	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosjet mbi pasuritë fikse dhe llogaritë e arkëtueshme është jo i plotë dhe i pasaktë	Evidenca të jo sakta për të hyrat; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikimi i parregullt i pagesave.
Agjencia Kosovare e Privatizimit	12.43	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Informatat në PVF lidhur me subvencionet (projektet kapitale) për NSH Trepça Veriore nuk bazohen në raportet e monitorimit në harmoni me Marrëveshjen për Monitorim dhe Kontroll (MMK) në mes të dy palëve.	Monitorim i dobët i subvencioneve dhe projekteve kapitale në përputhje me MMK-në; Mos pajtueshmëri me LPP; Anashkalim i procedurave të rekrutimit; Menaxhim jo i mirë i shpenzimeve për të evituar rritjen e obligimeve financiare.
Radiotelevizioni i Kosovës (RTK)	12.06	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Pasqyra e shpalosjes nuk ishte shumë e qartë dhe disa zëra nuk korrespondojnë me pasqyrat tjera financiare.	Mos pajtueshmëri me LPP; Monitorim jo i mirë i reklamave; Pagesat në mospërputhje me kontratën; mungon Komisioni i auditimit.
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	11.99	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosjet mbi pasuritë fikse dhe llogaritë e arkëtueshme janë jo të plota dhe të pasakta.	Rritja e shpenzimeve në fund të vitit për investime kapitale; Klasifikim jo i duhur i të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Anashkalimi i procedurave të rekrutimit; Mos raportim për subvencione.
Vushtrri	10.67	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja jo e plotë e pasurive fikse dhe llogarive të arkëtueshme	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Menaxhim i dobët pasurive, Mos pajtueshmëri me LPP; Mos funksionalizimi i Komiteti i Auditimit; Menaxhimi i dobët i subvencioneve.
Ministria e Tregtisë dhe Industrisë	9.66	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja e pasurive fikse dhe të hyrave nuk ishte e plotë.	Mos pajtueshmëri me LPP; Klasifikimi jo i duhur i të hyrave; Anashkalimi i procedurave të rekrutimit; shpenzimet para nënshkrimit të kontratave për subvencione.
Skenderaj	9.50	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mungon regjistri gjithë përfshirës pasurive fikse.	Mungon sistemi efikas për inkasimin e të hyrave; mos harmonizim i hyrave në mes dep; Mos pajtueshmëri me LPP;
Ministria e Pushtetit Lokal	9.48	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mos shpalosja duhur e pasurive fikse dhe pagesave nga palët e treta	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Kontroll i dobët lidhur me planifikim, monitorim, shfrytëzimin e buxhetit;

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	8.72	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Pasuritë fikse, të hyrat dhe depozitat janë prezantuar si jo të plota dhe të pasakta	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Dobësi në Kontrollin e brendshëm e veçanërisht në procesin e prokurimit; Mos pajtueshmëri me LPP; Nuk ka ndarje të qartë të detyrave në proceset e furnizimit.
Glllogoc	8.07	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja jo e plotë e pasurive fikse dhe llogarive të arkëtueshme	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Menaxhim i dobët pasurive; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhimi i dobët i subvencioneve.
Kompania Rajonale e Mbeturinave Pastrimi Sh.A, Prishtinë	7.61	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Mos shpalosja e të arkëtueshmeve dhe vlerësimi i borxheve të këqija.	Mos pajtueshmëria me LPP; Mungesa e regjistrit të pasurive jo financiare; mos funksionimi i NjAB; mungesa e politikave mbi vlerësimin e borxheve të këqija dhe provizionet; Anashkalim të procedurave të rekrutimit.
Administrata Tatimore	6.67	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Siguria dhe saktësia e informatave të prezantuara në bazën e të dhënave (SIGTAS) nuk është e plotë; Vlera e llogarive të Arkëtueshme e pa besueshme; Mos regjistrimi në kodin duhur ekonomik I të hyrave nga gjobat.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Dobësi në mbledhjen e të hyrave; Dobësi në menaxhimin dhe funksionimin e sistemit të SIGTAS-it; Menaxhim jo i mirë i mallrave të konfiskuara dhe shitje të tyre; Mos pagesa e faturave brenda afatit 30 ditor nga pranimit të tyre; NJAB funksionon e fuzionuar me njësinë për standarde profesionale dhe nuk është e pavarur.
Graçanicë	6.44	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja jo e plotë e pasurive fikse dhe llogarive të arkëtueshme	Mos pajtueshmëri me LPP; Mos funksionimi i Kontrollit të brendshëm; Mos formimi i NJAB.
Ministria e Energjisë dhe Minerave	2.37	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosur mbi pasuritë fikse është jo i plotë dhe i pasaktë.	Mos pajtueshmëri me LPP; Anashkalim i procedurave të rekrutimit; Vendimet për subvencione pas përfundimit të projektit; Certifikimi i pa rregullt i pagesave.
Ranillug	1.51	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja jo e plotë e pasurive fikse	Mos pajtueshmëri me LPP; Mos mbajtja e regjistrave për pasuritë; Mos funksionimi i Kontrollit të brendshëm; Mos formimi i NJAB.
Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale	1.46	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja mbi pasuritë dhe llogaritë e arkëtueshme jo e plotë.	Raportim jo drejt i të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP. Anashkalimi i procedurave të rekrutimit;
Gjykata Kushtetuese e Kosovës	1.27	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Pasuritë Fikse nuk janë shpalosur si duhet.	Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesë Mbikëqyrje të vazhdueshme të proceseve lidhur me rekrutimin e stafit.
Kllokot	1.12	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Regjistrimi i të hyrave dhe pasurive fikse nuk ofron informata të nevojshme	Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesa e evidencave të plota për të hyra ; Anashkalim i procedurave të rekrutimit; Certifikim i pa rregullt i pagesave; Mos formimi i NJAB.

## Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit	0.94	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosja mbi pasuritë është jo i plotë dhe i pasaktë.	Mos aplikimi i dënimeve për shfrytëzuesit e licencave; Dhënia e licencave pa plotësimin e dokumenteve dhe aprovimi pa bazë ligjore; Anashkalim i procedurave të rekrutimit; Certifikimi i parregullt i pagesave.
Ministria e Integritetit Evropian	0.59	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Regjistri i pasurive nuk është kompletuar me të dhënat e sakta.	Mos pajtueshmëri me LPP; Shujtat e punëtorëve janë paguar nga kategoria për mallra dhe shërbime; Nuk janë mbajtur në burim dhe paguar obligimet tatimore për qira; Vendimi për transfer të zyrtarit në kundërshtim me rregullat.
Avokati i Popullit	0.51	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Nuk janë shpalosur si duhet pasuritë fikse.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Nuk ka kontrolle të mjaftueshme në lidhje me planifikimin, monitorimin dhe shfrytëzimin e buxhetit; Nuk ka kontrolle funksionale në fushën e prokurimeve; Regjistri kontabël nuk është i plotë.
Agjencia Antikorrupsion	0.50	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Informacioni në shënimin 2- në PF ndarja e fondeve e pasaktë	Mos adresimi i rekomandimeve të ZAP-it; Kontrolle jo duhura të planifikimit monitorimit dhe shfrytëzimit të buxhetit Mos pajtueshmëri me LPP; Anashkalimi i procedurave të rekrutimit; Certifikimi i parregullt i pagesave.
Zyra e Rregullatorit për Ujë dhe Mbeturina	0.34	I pakualifikuar me Theksim të çështjes	Shpalosjet për pasuritë fikse nuk janë të plota dhe të sakta.	Inkasim i ulët i të hyrave; Mungesa e evidencës për mallra; Dosjet e pakompletuara të stafit; Performancë e ulët të komisioneve përkatëse; Certifikimi i parregullt i pagesave.
Lipjan	10.02	Mohim i Opinioneve	Mos shpalosje sipas kërkesave të raportimit; Mos prezantimi i pagesave nga palët e treta,	Mungon regjistër gjithëpërfshirës i pasurisë; Mos pajtueshmëri me LPP.
Rahovec	8.50	Mohim i Opinioneve	Mungon regjistri gjithëpërfshirës i pasurisë.	Mos harmonizimi i të hyrave në mes dep.; menaxhimi i dobët i pasurisë; Mos pajtueshmëri me LPP; mos funksionimi i auditimit të brendshëm, PVF nuk janë përgatitur sipas UA.
Malishevë	7.96	Mohim i Opinioneve	Mungon regjistri gjithëpërfshirës pasurisë.	Mos harmonizimi i hyrave ; menaxhimi i dobët i pasurisë ; mos pajtueshmëri me LPP.
Istog	6.40	Mohim i Opinioneve	Shpalosje jo e plotë e pasurisë; mos shpalosje e llogarive të arkëtueshme dhe pagesave nga palët e treta.	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Menaxhim i dobët pasurive; Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesë e Komitetit të Auditimit.

Deçan	6.06	Mohim i Opinionit	Mungon lista e pagesave nga palët e treta dhe PVF nuk janë përgatitur ne kohë.	PVF nuk janë përgatitur në përputhje me UA dhe SNKSP; Mungesa e regjistrit te plotë të pasurive; Mos harmonizimi dhe sistemi ne inkasimin e te hyrave; Mos themelimi i Komitetit të Auditimit.
Obiliq	4.22	Mohim i Opinionit	Nuk ka shpalosur ne P/F grantet qeveritare të pranuar nga BK; Mos shpjegimi për diferencat e pa barazuara seksionin 9 dhe 10 në PVF.	Mos harmonizimi në mes dep. të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Regjistër jo përfshirës të pasurive fikse.
Zubin Potok	1.66	Mohim i Opinionit	Mungon pasqyra e ekzekutimit të buxhetit,dhe mungon letër përfaqësimi.	Menaxhim i dobët i pasurive; Mos pajtueshmëri me LPP; Funkionimi i dobët i NJAB; Sistemi i dobët i kontrollit të brendshëm.
Mamusha	0.87	Mohim i Opinionit	Mungon regjistri gjithë përfshirës pasurisë.	Mos harmonizim i hyrave; Mungon sistemi efikas për inkasimin e te hyrave; menaxhim i dobët i pasurisë ;mos themelimi i komitetit të auditimit.
Partesh		Mohim i Opinionit		Nuk kanë përgatitur pasqyra financiare.
Ministria e Punëve të Brendshme	81.97	Opinion i kundërt	PF nuk janë përgatitur në pajtueshmëri me UA nr. 16/2010; • Tek raporti i ekzekutimit të buxhetit - në shtyllën buxheti final ekziston diferenca prej 1,423,808€ me raportin e thesarit; Nuk janë prezantuar harmonizimi i ndarjeve fillestare dhe finale të buxhetit; Nuk janë regjistruar pasuri jofinanciare në vlerë prej 2,621,269€; Subvencionet janë nënvlerësuar ne shumë 63,961€	Mos adresimi i plot i rekomandimeve të ZAP-it; Mungesa e politikave të duhura të planifikimit buxhetor. Mungesë e kompetencës për përgatitjen e PF dhe barazimin e te hyrave; Mungojnë udhëzimet për subvencioneve; Certifikimi i parregullt i pagesave; Mungon regjistrimi dhe raportimi i pasurive.

Komisioni i Pavarur për Media	1.12	Opinion i kundërt	Mos shpalosja e fondeve nga Komisioni Evropian në vlerë prej 1,000,000€; Kompensimi i Pagave dhe rrogave ne kundërshtim me memorandumin e mirëkuptimit ne vlerë 118,080€; Pasuritë fikse janë nënvlerësuar për 259,205€.	KPM nuk kishte arritur të bëjë një ndarje adekuate të detyrave dhe përgjegjësiive, andaj në shumë raste ka munguar llogaridhënia. Dobësi në menaxhimin e të hyrave, shpenzimeve dhe pasurive
Agjencia Kosovare e Privatizimit-Fondi i Privatizimit	0.00	Opinion i kundërt	Mungon procesi i rregullt për shërbimet këshillëdhënëse dhe mospërputhje me kornizën ligjore per privatizimin Ndërmarrjes “Sharr Cem”; Ndërmarrja “Sharr Salloniti” kishte ndërtuar Objektin Hotelier Afarist në vlerë 693,256€ pa marrë aprovim nga AKP.	Procesi i Privatizimit nuk ishte transparent. Monitorimi i dobët për ndërmarrjet e komercializuara; Edhe pse nuk ishin plotësuar marrëveshjet e zotimit në pajtim me kontratën, AKP asnjëherë nuk kishte ndërmarrë masa për shkëputjen e kontratës. Në një rast mungesa dëshmime relevante e punëtorëve ne rastin e shpërndarjes se 20% shit për punëtor.
<b>Totali</b>	<b>1,290.6</b>			<b>15 Opinione të pa kualifikuara 35 të kualifikuara me theksim te çështjes, 19 opinione të kualifikuara 3 Mohim I opinionit dhe 8 Opinione te kundërta</b>



**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
**REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA**

**ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM**  
**KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA / OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL**

# **Godišnji Izveštaj Revizije**

**Priština, 31 August 2011**



# SADRŽAJ

Adresiranje Generalnog Revizora

Opšti Sažetak .....	i-v
1. Uvod .....	1
2. Spoljna Revizija i Odgovornost Vlade .....	3
3. Godišnji Finansijski Izveštaj i Odgovornost Vlade .....	5
3.1 Uvod .....	5
3.2 Pristup Revizije .....	6
3.3 Analitički Pregled .....	6
3.3.1 Konsolidovani Izveštaj Upoređivanja Budžeta i Tekući Iznosi .....	6
3.3.2 Izveštaj Primanja i Isplata u Gotov Novac .....	7
3.3.3 Konsolidovani Izveštaji u Gotov Novac i Bilans Fonda .....	13
3.3.4 Imovina i Nepodmirene Obaveze .....	13
3.4 Delovanje Vlade nad adresiranjem prethodnih preporuka .....	16
3.5 Mišljenje Revizije na Finansijske Izveštaje KB .....	18
4. Finansijsko upravljanje .....	19
4.1 Politika UKJF .....	19
4.2. Finansijsko Upravljanje i sistemi sredstava kontrole .....	21
4.2.1 CJU/FU/K .....	21
4.2.2 Upravljanje Budžeta .....	21
4.2.3 Izveštavanje .....	22
4.2.4 Sistem za Projekte za Javne Investicije (PJI) .....	22
4.2.5 Nabavka .....	22
4.2.6 Sistem Certifikacija .....	25
4.2.7 Sistem Upravljanja Imovinom .....	26
4.2.8 Sredstva Sitnog novca .....	27
4.2.9 Sistem Civilnih Službenika .....	28
4.3 Sistem Unutrašnje Revizije .....	30
4.4 Opšte preporuke Finansijskog Upravljanja .....	33
5. Budžetske Organizacije .....	35
5.1 Uvod .....	35
5.2 Centralni Autoriteti .....	35
5.3 Nezavisne institucije .....	36
5.4 Opštine .....	41
5.5 Sprovođenje budžeta za 2010 godinu .....	45
6. Javna i Društvena Preduzeća .....	47
6.1 Javna Preduzeća .....	47
6.2 Društvena Preduzeća .....	50
7. Nekoliko specifičnih polja .....	53
7.1 Proces Privatizacije .....	53
7.2 Upravljanje subvencijama i grantima u Poljoprivredi .....	55
Dodatak 1 .....	59
Razne Vrste Mišljenja Revizije .....	59
Dodatak 2 .....	61
Revizijska Mišljenja i glavne slabosti upravljanja .....	61

## Lista skraćenica

GR	Generalni Revizor
APK	Agencija Protiv-Korupcije
KPA	Kosovska Poverenička Agencija
KAP	Kosovska Agencija Privatizacije
PAK	Poreska Administracija Kosova
KB	Kosovski Budžet
CBK	Centralna Banka Kosova
CK	Carina Kosova
JCD	Jedinstveni Carinski Dokument
ISSAI	Međunarodni Standardi Vrhovnih Institucija Revizije
IPSAS	Međunarodni Standardi Računovodstva za Javni Sektor
KA	Komisije Revizije
UKJF	Unutrašnja Kontrola Javnih Finansija
FKK	Farmaceutska Korporacija Kosova
GK	Glavna Knjiga
ZUJFO	Zakon Br. 03/L-048 o Upravljanju Javnih Finansija i Odgovornosti
ZJN	Zakon o Javnim Nabavkama
RKJN	Regulativna Komisija za Javne Nabavke
UFK	Upravljanje i Finansijska Kontrola
MSPP	Ministarstvo Sredine i Prostornog Planiranja
MPF	Ministarstvo Privrede i Finansija
MALS	Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave
FU/K	Finansijsko Upravljanje i Kontrola
UJFO	Upravljanje Javnih Finansija i Odgovornosti
MSSK	Ministarstvo Sigurnosnih Snaga Kosova
MAP	Ministarstvo Javne Administracije
CJU/FU/K	Centralna Jedinica Usaglašavanja za Finansijsko Upravljanje i Kontrolu
CJU/UR	Centralna Jedinica Usaglašavanja za Unutrašnju Reviziju
JUR	Jedinica Unutrašnje Revizije
BO	Budžetska Organizacija
PF	Finansijski Izveštaji
GFI	Godišnji Finansijski Izveštaji
KUCK	Klinički Univerzitetski Centar Kosova
RTK	Radio Televizija Kosova
GIR	Godišnji Izveštaj Revizije Generalnog Revizora
GIP	Godišnji Izveštaj Performanse Generalnog Revizora
ISFU/K	Informativni Sistemi Finansijskog Upravljanja Kosova
SIGTAS	Sistem Poreske Administracije
TIMS	Sistem za Upravljanje Trgovinskih Informacija
ZKK	Zaštitni Korpus Kosova
AU	Administrativno Uputstvo 2005/11
UNMIK	Misija Organizacije Ujedinjenih Nacija na Kosovu
FG	Finansijska Godina
GAS	Glavni Administrativni Službenik
KGR	Kancelarija Generalnog Revizora

## Adresiranje Generalnog Revizora



*Poštovani članovi Skupštine,*

*Veliko mi je zadovoljstvo da podnesem ovogodišnji Godišnji Izveštaj Revizije. Ovaj izveštaj pokriva sprovođenje Vlade za budžet 2010 godine i Godišnjih Finansijskih Izveštaja Kosovskog Budžeta za taj period.*

*Kancelarija Generalnog Revizora nastavlja svoju osnovnu misiju davanja osnove za održavanje odgovornim javne potrošače budžeta. Ali, ovaj izveštaj takode izvlači zajedničke teme koje podržavaju te entitete u ostvarivanju poboljšanja.*

*Mi smo radili blisko sa Skupštinom, kako bi proširili naše kapacitete za pružanje kvalitetne informacije o korišćenju javnih sredstava i za dodavanje vrednosti za efikasno i efektivno funkcionisanje javnih autoriteta. Naša saradnja sa Vladom u razvoju pristupa za izgradnju dobrog upravljanja i boljih sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu takode daje značajne pogodnosti.*

*Pristupi finansijskog upravljanja su razvijeni, pravni okvir postaje sve dosledniji i nadzor skupštine je sve jači. Za proširenje ovih namera kroz celi javni sektor treba vremena.*

*Kvalitet informacija na Godišnjim Finansijskim Izveštajima se popravlja iz godine u godinu. Ali, u isto vreme entiteti nad kojima obavljam reviziju moraju poboljšati finansijsko upravljanje i kontrolu. U primeni novog pristupa finansijskog upravljanja od suštinske je važnosti predanost i podrška od najviših nivoa. Potrebni su dobri primeri o tome "kako to učiniti" kao i mora se preduzeti čvrst stav u slučajevima lošeg upravljanja.*

*Tamo gde smo otkrili slabosti mi smo napravili konstruktivne predloge za promenu. Mi ćemo pažljivo pratiti kako tela pod revizijom adresiraju naše preporuke i nastaviti da radimo u bliskoj saradnji sa njima, delujući kao ključni pokretač promena u javnom sektoru.*

*Ovaj izveštaj stoji na jasne i iskrene uslove u područjima u kojima svi mi moramo da odradimo naš deo da bismo progurali napred poboljšanja u javnom sektoru. Nadam se da ćete ga smatrati korisnim alatom za identifikovanje područja u kojima svi možemo zajedno raditi u korist javnog sektora i građana Kosova.*

*Predajem ovaj izveštaj Poštovanim članovima i unapred se radujem vašim raspravama i odgovorima.*

*Priština, 31 August 2010*

**Lars Lage Olofsson**  
Generalni Revizor



## Opšti Sažetak

Moje opšte Mišljenje o Godišnjim Finansijskim Izveštajima (GFI) Vlade za KKB 2010-e godine je da su sa svih materijalnih gledišta:

- U skladu sa Zakonom o javnom finansijskom upravljanju i primjenljivim Administrativnim Uputstvima;
- U skladu sa IPSAS<sup>1</sup>; i
- Pružaju istinitu i pravilnu sliku finansijskog upravljanja KKB.

To je, dakle Nekvalifikovano mišljenje; u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije i Međunarodnih Organizacija Vrhovnih Institucija Revizije (ISSAI 400 Dodatak 1).

Mi smo u stanju da pružimo jedno mišljenje o finansijskim izveštajima KB kao rezultat našeg rada revizije kod glavnih budžetskih organizacija. Naša revizija za 2010 pokrivala 99% prihoda i 87% troškova konsolidovanih u GFI KB.

Tokom sezone revizije izvršili smo 89 revizija

**Tabela 1: Izvršene i izveštavane revizije**

Entiteti pod revizijom	Sezona revizije 2010/2011	Sezona revizije 2009/2010	Sezona revizije 2008/2009	Sezona revizije 2007/2008
<b>Revizije regularnosti</b>				
KB	1	1	1	1
Centralni Autoriteti	24	23	17	16
Opštine <sup>2</sup>	37	33	33	29
Nezavisne Agencije	15	7	5	8
Van KB (javna preduzeća)	4	2	1	
Fond Donatora (Danida)	1	1		
<b>Revizije Upravljanja Javnih Preduzeća</b>	4	2		
<b>Revizije Performanse</b>	3	1		
<b>Ukupno</b>	<b>89</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	<b>54</b>
<b>FU/K Suštinske Provere</b> <sup>3</sup>	34			

Ne uključujući naše mišljenje o GFI KB, 81 mišljenje revizije Regularnosti okvalifikovana su na sledeći način:

- Petnaest (15) Nekvalifikovanih Mišljenja;
- Trideset pet (35) Nekvalifikovanih Mišljenja sa Isticanjem Pitanja;
- Devetnaest (19) Kvalifikovanih;
- Devet (9) Odricanja od Mišljenja, i
- Tri (3) Protivna Mišljenja.

1 Međunarodni Standardi Računovodstva u Javnom Sektoru

2 Revizija GFI Opštine su ugovoreni u 23 slučaja tokom sezone revizije 2010-2011. Prethodnih sezona broj ugovorenih revizija je bio 29,31 i 19

3 Suštinske Provere Finansijskog Upravljanja i Statusa Kontrola su izvršeni tokom godine u organizacijama koji nisu u potpunosti pod revizije regularnosti kako bi bili preventivni i dali savete

U poređenju sa ranijim godinama ovo je jasan pokazatelj poboljšanja kvaliteta spoljnog finansijskog izveštavanja. Međutim, ima nedostatka u *izveštajnom procesu*, koji nisu toliko materijalni da utiču na uopšti kvalitet informacija.

Još uvek postoje izazovi u obezbeđivanju doslednog izveštavanja imovine između glavne knjige trezora i finansijskih izveštaja Budžetskih Organizacija. Nepravilna i netačna prezentacija imovine u GFI budžetskih organizacija dovela je do potcenjivanja imovine u javnom vlasništvu. Obezbeđivanje kompatibilnosti između ISUFK i sistema E-imovine bi trebalo da pomogne u tome.

Postoje razlike između GFI KB i GFI pojedinačnih budžetskih organizacija u oblasti prikazivanja neplaćenih obaveza zbog nepravilnih prikazivanja u ovom drugom.

Prihodi su u celini redovno i pravilno beleženi. Neki nedostaci se odnose na:

- Blagovremeno usaglašavanja između budžetskih organizacija i trezora;
- Neuspeh da se transakcija registruje na odgovarajućim ekonomskim kodovima;
- Nedostatak mera kada je u pitanju prikupljanje prihoda; i
- U pojedinim opštinama postoje opšti računovodstveni problemi.

Sistem izveštavanja Vlade još uvek nije potpuno razvijen. Postojeća aranžiranja izveštavanja ne obezbeđuju sveobuhvatne informacije o aktivnostima za spoljne potrebe. Prema važećem zakonskom okviru svaka Budžetska Organizacija bi trebalo da proizvodi finansijske i operativne izveštaje. U praksi, obezbeđivanje ovih informacija je na različitim fazama razvoja. Što se tiče operativnih izveštaja, situacija je ista kao i prošle godine, većina Budžetskih Organizacija uopšte ih ne izrađuje. Nekoliko drugih su ih napravili u druge svrhe a ne da ih koriste kao sredstvo u okviru procesa budžeta i za oslobađanje od odgovornosti. Vlada je od nedavno fokusirana na ovaj zahtev izveštavanja.

Nedostatak dovoljnih informacija stvara poteškoća za Skupštinu da održi vladu odgovornom za sprovođenje politika i za korišćene izvore.

*Upravljanje budžetom* je i dalje na ne zadovoljavajućom nivou. želeo bih da vam skrenem pažnju na neka značajna i specifična pitanja:

- Budžetske Organizacije *još uvek povećavaju svoje troškove na kraju godine*. To je pokazatelj lošeg planiranja i znak izbegavanja viška. Istovremeno to povećava rizik za nasumične troškove i slabu vrednost dodeljenog novca;
- Potrebno je znatno poboljšanje što se tiče upravljanja *nabavkama*. Proces javnih nabavki i dalje ostaje jedan od glavnih izazova sistema Unutrašnje Kontrole Javnih Finansijskih. Izmene i dopune koji su u toku Zakona o Javnim Nabavkama i složenosti u tumačenju pored ograničene upotrebe instrumenata centralne nabavke i kašnjenja u izdavanju smernica su dodati izazovima u vezi sa izvršenjem. Nedostatak unutrašnjih smernica nabavke u okviru budžetskih entiteta, odloženo pokretanje aktivnosti javnih nabavki i slabo praćenje ugovora karakteriše većinu budžetskih entiteta.
- Po našem mišljenju, u 2010 godini bilo je napretka u razvoju *Sistema Unutrašnje Revizije*. Vlada je fokusirana na izgradnju osnovnih nadležnosti unutrašnje revizije, ali postoji izvestan broj izazova. Izrađeni planovi unutrašnje revizije su i dalje često nedovoljno razrađeni i nedostaje jasan fokus koji se odnosi na aktivnosti organizacije. Revizija sprovedena u praksi se još uvek uglavnom fokusira na pojedinačne transakcije i usaglašenosti. Nedovoljan akcenat je dat pristupu orijentisanom ka sistemu, sa pristupom usmerenim ka materijalnosti i osnovnom

riziku. Unutrašnje revizije, u velikoj meri su usmerena na prethodnu godinu. Uspostavljanje Sistema Unutrašnje Revizije zaostaje u manjim budžetskim organizacijama. U ovim slučajevima prilika je data za zajedničke usluge. Međutim, u praksi, to se još uvek koristi u nekoliko slučajeva. Ukratko, funkcija tek treba da dokaže svoju praktičnu vrednost za menadžment.

- U mnogim budžetskim organizacijama, procedure *Javnog Investicionog Programa* nisu praćene kako bi se osiguralo da projekti su pravilno pripremljeni pre nego da se uključe u podnošenje kapitalnog budžeta predstavljenom Skupštini.
- *Ljudski resursi* predstavljaju važnu oblast u ispunjavanju ciljeva i razvoj dobrog upravljanja. Javna očekivanja o nivou usluga će nastaviti da raste. Institucije treba da budu u stanju da nastave sa primamljivanjem talentovanih i posvećenih ljudi, neophodnost ako traže da isporuče vrednost za novac. MJA je odgovoran za sekundarno zakonodavstvo. Kašnjenja u sprovođenju ZCS i ZPCS se odnose na kašnjenje u izdavanju sekundarne leglacije. Dalji razvoj upravljanja ljudskim resursima u celom javnom sektoru zavisi od razjašnjenja zakona, razvoja odgovarajućih instrumenata, instrukcije i podrške Budžetskim Organizacijama.
- Jedan broj budžetskih organizacija još uvek isplaćuje plate iz *pogrešnih budžetskih kategorija*, a deo plata se još uvek plaća direktno preko Trezora.
- Budžetske organizacije još uvek ne *sprovode moje preporuke dovoljno*. Nisam zadovoljan napretkom Budžetskih Organizacija što se tiče sprovođenja mojih preporuka. To je sada adresirano na svim relevantnim nivoima odgovornosti. Skupština treba da izvrši pritisak na Vladu kako bi obezbedilo delovanje u vezi sa nalazima revizije i preporukama KGR-a među Budžetskim Organizacijama. Vlada je stvorila mehanizam čiji je cilj podsticanje bolje situacije. Ja ću pažljivo pratiti ovu situaciju.

Važni uzroci iza ovih pitanja su:

- Nedostatak pravilnog razumevanja između osnovnih karakteristika finansijskog upravljanja i kontrole odgovornosti za upravljanje u ovoj oblasti;
- Slaba Kontrola Sredine koja treba da bude dodatno ojačana u celom javnom sektoru. Vođenju dobrim primerima i promovisanje poštenja i integriteta unutrašnjih finansijskih kontrola vrlo malo je naglašeno. Menadžeri na svim nivoima u ograničenoj meri postavljaju skup dobrih primera kroz svoje odluke, postupke i ponašanja. Snažna poruka bi trebalo da bude poslata u vezi sa važnostima poštovanja principa dobrog upravljanja i FU/K;
- Nedostatak usvajanja zahteva opštih kontrola za specifične potrebe i karakteristike pojedinačne organizacije;
- Fokus na formalnosti i doprinos, a ne na sprovođenju i rezultatima; i
- Zakoni i propisi su i dalje nedosledni i dvosmisleni.

Mere preduzete od strane Vlade sa ciljem jačanja FU/K su predviđene da daju rezultate u bliskoj budućnosti. Postoji potreba za snažnom posvećenošću na centralnom nivou, doslednost i koordinacija. Budžetskim potrošačima je potrebno više smernica, primeri dobre prakse i drugi oblici podrške u ovim oblastima.

Preporučujem Skupštini da:

- Aktivno i pažljivo prati izvršenje Zakona o budžetu, tako što će ga koristiti pravilno i racionalno, kako se preporučuje, u skladu sa budžetskim raspodelama;
- Osigura da RKJN pažljivo prati ocenjivanja izvršenja izmenjenog Zakona o Nabavkama, naročito mehanizma gde odgovornosti i kontrole funkcionišu. Jasna podela rada i naglasak na individualnoj odgovornosti bi obezbedio efikasnije korišćenje javnog novca; i
- Treba da preispita svoje potrebe za informacijama iz Vlade. Može se uzeti u obzir zamena zahteva za poseban izveštaj o razvoju u unutrašnjoj reviziji i umesto toga uvede zahtev na sveobuhvatan izveštaj o napretku FU/K u celini. Na ovaj način kontekst će biti adresiran na bolji način u isto vreme će biti uspostavljena osnova za izveštavanje međunarodnim partnerima.

### *Nezavisne institucije*

Snažne, profesionalne i nezavisne institucija su neophodne za konsolidaciju demokratije i vođenju zemlje ka članstvu u EU. Njihova nezavisnost mora biti osigurana i u isto vreme menadžeri trebaju biti odgovorni za način na koji je budžet izvršen.

Nezavisne institucije suočavaju se sa mnogim zajedničkim izazovima. Bolji dijalog o budžetu i De facto nezavisnost mora biti garantovana od strane Skupštine. Doslednije izveštavanje o finansijama i rezultatima bi olakšalo ovo kao i stvaranje boljih uslova za rad Skupštine.

Preporučujem skupštine da razmotri:

- Ojačanje praćenja preduzetih mera od strane nezavisnih Institucija u vezi sa preporukama revizije;
- Osnivanje novih zahteva izveštavanja, kombiniranjem finansijskog i operativnog izveštavanja, otvarajući put za više razvijeni budžetski dijalog; i
- Izradu pravnog okvira za nezavisne institucije definisanjem kriterija koji garantiraju nezavisnost, utvrđujući zahteve odgovornosti.

### **Opštine**

Revizija opština u poređenju sa ranijim godinama daje bolju sliku o kvalitetu spoljnog izveštavanja u poređenju sa situacijom iz prethodnih godina. U isto vreme Finansijsko upravljanje i kontrola ostavljaju prostora za poboljšanje. Mnoge ranije preporuke nisu sprovedene na odgovarajući način. Iste slabosti stoga se ponavljaju iz godine u godinu, sa rezultatom da se upravljanje javnim finansijama popravlja, ali veoma sporo.

Nedostatak Izvršnog Direktora u opštinama izgleda da jedan važan faktor koji stoji iza upravljačkih nedostataka i neefikasnosti u vršenju javnih usluga i ulaganje u biznis na mudar način.

Nove metode i sredstva koje je Vlada uvela u cilju obezbeđenja boljeg spoljnog izveštavanja i FU/K u opštinama su veoma važni. Postojeće prakse ugrožavaju efikasnost delegiranje vlasti.

Preporučujem Skupštini da razmotri uvođenje:

- Radna pozicija Izvršnog Direktora kao najvišeg državnog službenika u opštinama otvarajući put za bolji FU/K; i
- Mehanizmi za blisko praćenje reforme javnih finansija u cilju boljeg spoljnog izveštavanja i finansijskog upravljanja.

### *Javna i Društvena Preduzeća i Privatizacija*

Najveća slabost u delovanju ovih preduzeća je da usluge pružene građanima nisu dovoljnog kvaliteta. Vlasnici kao i članovi odbora i izvršni menadžeri imaju udela u tome.

Preduzeća nisu uspostavili pravilne kontrole menadžmenta i što se tiče kvaliteta spoljnog izveštavanja, tu ima prostora za dalji razvoj. Prikupljanje prihoda nastavlja se da bude na niskom nivou. Svake godine račun potraživanja se povećava. Pored toga, operativni gubici su stalno pokriveni subvencijama od vlasnika. Ovi pokazatelji lošeg učinka preduzeća ugrožavaju načelo kontinuiteta.

Tokom 2010 vlasnici nisu na pravi način pratili performansu preduzeća. Nisu ni pratili finansijske rizike, niti preduzimali propisane mere u skladu sa načelima transparentnosti, upravljanja i odgovornosti.

Ritam privatizacije treba da bude brži kako bi obezbedio postavljene ciljeve. Više pažnje treba posvetiti jačanju ukupne unutrašnje kontrole sredine kao osnove za zdravo i efikasno upravljanje procesa Privatizacije. Predviđeno je da trenutni pravni okvir se revidira kako bi obezbedio bolje preuslove za proces završetka svih privatizacija u dogledno vreme.

Upravljanje vremenom što se tiče procesa još uvek ima prostora za poboljšanje. Proces likvidacije razvija se prilično sporo. Treba intenzivirati nadgledanje aktivnosti kako bi se obezbedilo bolje upravljanje komercijalizovanim preduzećima. Ispravljanje mere protiv neodgovornog preduzetnika (izvodača radova) treba da se primeni i konkurencija treba da uvek bude obezbeđena.

Preporučujem Skupštinu da:

- Pažljivo prati kako Vlada, odnosno APK ispunjava ulogu predstavnika vlasnika u JP i DP; i
- Stvori najbolje moguće uslove i pomno prati izvršenje procesa privatizacije.

Prateći najbolje Evropske prakse, zahtevao sam od strane Vlade da prikaže svoje komentare u vezi sa GIR. Ministar Finansija, na dan 25 avgusta 2011, izdao je svoje i komentare Vlade. želeo bih da se ovom prilikom zahvalim ministru na komentarima, i izvlačim zaključak da imamo zajednički stav o svim materijalnim činjenicama predstavljenim u konačnoj verziji. Takođe izgleda da imamo osnovni konsenzus o tome kako se suočiti sa problemima.



# 1 Uvod

Unutar ove godine, KGR je uspela da uhvati vremenski korak sa pravnim zahtevima izveštavanja. Mi smo uspeli da izveštavamo sve revizije na vreme i na taj način smo pružili mogućnost i Skupštini i Vladi da u skladu sa budžetskim ciklusom, da zaključi lanac odgovornosti. To je omogućilo razmatranje na vreme izveštaja i adresiranje rezultata revizije.

Mi smo zadovoljni činjenicom da smo primetili veće interesovanje od svih interesnih stranaka za rezultate revizije. Posebno, KFJU je bila veoma aktivna na razmatranju svih izveštaja kao i izdavanje zaključaka sa seansi saslušanja. Takođe, jedan novi duh saradnje je uspostavljen sa svim entitetima pod revizijom.

Nova metodologija privremene revizije je omogućilo da mnoge nejasnoće na Finansijskim izveštajima se eliminišu kao i da se poboljša kvalitet informacija. Tokom ove godine primećuju se prvi rezultati.

Ovaj Godišnji Izveštaj Revizije (GIR) predstavlja jedan sveobuhvatni i analitički sažetak o našim nalazima i preporukama revizije za finansijsku godinu (FG) 2010. Generalni Revizor (GR) u ovom izveštaju izražava Mišljenje Revizije (u skladu sa SNISA 400) o *Finansijskim Izveštajima Vlade Kosova za FG 2010*. To čini jedan veoma važan dokumenat u procesu političke i administrativne odgovornosti kojeg GR dostavlja Skupštini. Dostavljanje ovog izveštaja unutar zakonski određenog roka pruža mogućnost Skupštini da zahteva odgovornost od Vlade za njenu političku i administrativnu odgovornost.

Pretežno u ovom izveštaju mi adresiramo izveštaj o KB Vlade, ali i o našim nalazima i zaključcima koji su povezani sa izveštajima izvršenih revizija o budžetskim potrošačima i nekih drugih javnih učesnika<sup>4</sup>.

U Dodatku 2 se može naći jedna tabela koja sadrži date preporuke i najvažnije nedostatke upravljanja kod pojedinačnih entiteta pod revizijom. Više specifičnih informacija u vezi sa pojedinačnim izveštajima revizije možete naći na veb stranici: <http://oag.rks-gov.net>

---

<sup>4</sup> Izveštaje o našoj reviziji budžetskih potrošača možete da nadete na našoj službenoj stranici: [www.oag.rks-gov.net](http://www.oag.rks-gov.net)



## 2. Spoljna Revizija i Odgovornost

Uloga Generalnog Revizora je da pruža osnovu za zaključenje lanca odgovornosti između Skupštine i Vlade. Generalni Revizor odigrava ključnu ulogu na promovisanje načela odgovornosti upravljanja kod ministarstva, opština i drugih javnih preduzeća. Generalni Revizor ispunjava ovu odgovornost obavljajući jednom godišnje reviziju izveštaja Vlade o izvršenju njenog budžeta i pratećih izveštaja, pružajući na taj način procene o procesu odgovornosti svih učesnika.

To je postignuto obavljajući obavezne Revizije regularnosti izvršenja KB i nekoliko institucija van KB, ali i obavljajući revizije performanse o ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti operacija i vladinih usluga. Revizija se izveštava entitete pod revizijom i Skupštini. Izveštaji Kancelarije Generalnog Revizora su na raspolaganju za javnost i pružaju građanima informacije u vezi sa performansom Vlade. Kroz reviziju regularnosti, Kancelarija Generalnog Revizora (KGR) obavlja istraživanje i procenu Finansijskih izveštaja i drugih podataka, pružajući jedno mišljenje o tome:

- Dali Finansijski Izveštaji predstavljaju *pravilno i istinito stanje* računa,
- Dali podaci, sistemi i transakcije su u skladu sa zakonima i uredbama; i
- O prikladnosti funkcija unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije.

Revizije Performanse imaju za cilj povećanje ekonomije, efikasnosti, efektivnosti državnih aktivnosti, sa namerom maksimizacije rezultata. Ova vrsta revizije još uvek se nalazi u ranoj fazi razvoja i tek sada je počela da pruža prve rezultate.

Aktivnosti Generalnog Revizora imaju širi delokrug od onoga što je gore rečeno. Uporedo sa procenom finansijskih izveštaja i operativne performanse, kancelarija pruža savete o Finansijskom Upravljanju i Kontrolu (FU/K) u vezi sa pitanjima koje se tiču interesnim stranama, doprinoseći na taj način izgradnji dobrog upravljanja na Kosovu.

### Jačanje odgovornosti Višeg Menadžmenta

Okvir Unutrašnje Kontrole Javnih Finansijskih (UKJF) je osnova za menadžersku odgovornost. Proces FU/K ima za cilj da obezbedi, unutar opravdanih granica, da ciljevi organizacije se dostižu, kroz:

- Delovanja u skladu sa Zakonima, sekundarnim zakonodavstvom i unutrašnjim uredbama i ugovorima;
- Obezbeđivanjem verodostojnih, sveobuhvatnih i pravovremenih informacija u vezi sa finansijskom i operativnom performansom;
- Obavljajući radnje na efektivan, efikasan i ekonomičan način; i
- Održavanje imovine (uključujući i informacije).

U strukturi odgovornosti i kontrole. Ministri su odgovorni za delovanje njihovih Ministarstva i za te radnje odgovaraju Skupštini. Ovo načelo je od suštinskog značaja za osiguranje da birani predstavnici su odgovorni za trošenje javnog novca i upravljanje javnom imovinom. Podređeni Ministara su civilni službenici i ostali koji obavljaju javne aktivnosti.

Za razliku od Budžetskih Organizacija (BO), gde politička uloga Ministra je odvojena od odgovornosti GAS za upravljanje i delovanje, Predsednik opštine upravlja i opštinsko upravljanje i administraciju/ njeno delovanje, i odgovoran je pred narodom za delovanje obe.

Za jednu organizaciju se može smatrati da ima efektivan okvir FU/K onda se razumeva i primenjuje jasno od strane GAS, krećući dole na svim nivoima organizacije. Ona treba da uključuje širok spektar aktivnosti preventivne kontrole, koja uključuje:

- Procedure ovlašćenja i odobravanja;
- Podelu zadataka (ovlašćenja, procesiranja, registriranja, pregledanja);
- Kontrolu nad pristupom izvorima i registrima;
- Overavanje;
- Usaglašavanje;
- Pregled operativne performanse;
- Pregled operacija, procesa i aktivnosti;
- Nadzor (određivanje zadataka, pregled, odobravanje, upućivanja i treniranja); i
- Kontrola o razvoju, primeni, operisanju i održavanju infrastrukture i aplikacija IT.

Svaki viši menadžer na subjektima javnog sektora drži potpunu odgovornost za primenu UKJF i odgovoran je za njegovu performansu za upotrebu javnih izvora za dostizanje ciljeva organizacije. Upravljanje rizikom je ključni elemenat upravljanja, osim za preduzimanje prikladnih mera obezbeđivanja efikasnog delovanja i borba protiv lošeg upravljanja u različitim oblicima.

## 3 Godišnji Finansijski Izveštaj i Odgovornost Vlade

### 3.1 Uvod

Datumom 28 mart 2011, Vlada je dostavila Skupštini i Generalnom Revizoru (GR), za razmatranje njene Godišnje Finansijske Izveštaje (GFI) Republike Kosovo za 2010 godinu. Zbog jedne promene u vezi sa sopstvenim prihodima opština ovi Izveštaji su ispravljani i dostavljeni ponovo na datum 4 April 2011 godine.

Godišnji Finansijski Izveštaji KB za Finansijsku Godinu 2010 treba da se izrade na osnovu opšteg okvira osnovanim od ZUJFO i u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva na Javnom Sektoru, zasnovanom na Gotov Novac (MSRJS).

Izrada GFI KB se zasniva na završnim podacima Glavne Knjige procesiranih od strane Informativnog Sistema Finansijskog Upravljanja na Kosovu (ISUFK), koji se upravlja od Trezora.

Na uvodu Godišnjih Finansijskih Izveštaja se ističe: “Ovi Godišnji Finansijski Izveštaji su u potpunom skladu sa zahtevima i pravnim definicijama Zakona o Upravljanju Javnih Finansija i Odgovornosti (03L-048); kao i u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva na Javnom Sektoru, zasnovanom na gotov novac. “Mi smatramo i duboko verujemo da ovi Godišnji Finansijski Izveštaji pružaju *istinito i pravilno stanje* finansija, stanja i finansijskih transakcija Institucija Kosova sa Budžeta Republike Kosova za fiskalnu godinu 2010”<sup>5</sup>

Zajedno, postoje tri Izveštaja koji sadrže opšti Konsolidovani Izveštaj:

1. Konsolidovani Izveštaji Primanja i Isplata u Gotovi Novac
2. Konsolidovani Izveštaji Upoređivanja Budžetskih i Sadašnjih Iznosa
3. Konsolidovani Izveštaji Imovine u Gotov Novac i Bilansa Fonda

Generalni Revizor je obavezan Zakonom (Zakon o Generalnom Revizoru i Kancelariji za Reviziju Kosova, kao i Zakonom o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornosti) da izrazi jedno *Mišljenje Revizije*, u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije - ISSAI 400 u vezi sa Finansijskim Izveštajima kao celina. Ovo poglavlje adresira Mišljenje Generalnog Revizora i glavne zaključke koji podržavaju njegovo mišljenje.

---

<sup>5</sup> Izjava Ministra Finansija i Direktora Trezora, 28 Mart 2010, strana 4.

## 3.2 Pristup Revizije

Pristup za davanje Mišljenja Revizije od strane Generalnog Revizora, je kao u nastavku:

*Prvo*, obavlja se jedan analitički pregled testirajući i usaglašavajući razne izvore informacija za procenu kvaliteta GFI. Pregled se obavlja pretežno na raznim dokumentima budžetskih odvajanja i realiziranim iznosima, kao što su: bilansi na knjigama računovodstva budžetskih organizacija, sistem platnog spiska i Glavne Knjige (Free Balance) na Informativni Sistem za Upravljanje Finansija Kosova (ISUFK) u Trezor, kao i procenu strukture i zahtevane klasifikacije od MSRJS i sprovedljivih zakona i uredbi.

*Drugo*, pružen je opšti i konsolidovani zaključak rezultata Revizije Regularnosti za FG 2010, kao i o rezultatima Revizije Performanse.

*Treće*, Generalni Revizor donosi svoje Mišljenje, u skladu sa međunarodno priznatim standardima- ISSAI 400, za GFI zasnovanim na rezultatima prvih dva koraka.

*četvrto*, Generalni Revizor pruža Skupštini njene preporuke na osnovu rezultata tri prethodnih koraka.

## 3.3 Analitički Pregled

Budžet za 2010 godinu je pripremljen i usvojen u skladu sa Zakonom Br. 03/L-177, dok pregled budžeta je izvršen u skladu sa Zakonom Br. 03/L-218 o Budžetskim odvajanjima za 2010 godinu. Ovaj zakon je takode uključio mehanizme koji čime mogućim moguće promene tokom godine.

**Tabela 2: Ukupna Budžetska Odvajanja za FG 2010 (u '000€)**

	<b>Budžet prema Zakonu Br: 03/L-177</b>	<b>Budžet prema Zakonu Br. 03/L-218</b>	<b>Budžet prema ISUFK</b>
Centralni Vladini Budžet 2010	825,809	921,002	919,545
Opšti Vladin Grant za Opštine za 2010 godinu	234,105	242,442	258,178
Sopstveni prihodi Opština 2010	50,400	51,981	55,963
Sopstveni prihodi Opština prenošeni sa 2009 godine	-	-	21,585
Sopstveni prihodi na centralnom nivou za 2010 godinu	19,200	19,200	21,792
Sopstveni prihodi na centralnom nivou prenošenih sa 2009 godine	-	-	2,903
Ostalo	85,000	70,252	70,252
<b>Ukupna odvajanja za 2010 godinu</b>	<b>1,214,514</b>	<b>1,304,877</b>	<b>1,350,217</b>

### 3.3.1 Konsolidovani Izveštaj Upoređivanja Budžeta i Tekući Iznosi

Mi smo analizirali izvršenje budžeta u poredenju sa početnim budžetom, pregledanim i završnim. Izvršeni budžet za 2010 godinu je 1,287,523,000€.

Od kojih, 1,215,639,000€ su isplaćeni za opšte budžetske troškove. 60,000,000€ su isplaćeni za zajam javnim preduzećima (KEK) i 10,252,000€ su isplaćeni za spoljni dug.

Potrošeni budžet za 2010 godinu je finansiran sa sledećih izvora:

- Prihodi 1,127,073,000€
- Spoljno finansiranje 67,435,000€
- Unutrašnje finansiranje 93,015,000€

Budžetski deficit<sup>6</sup> za 2010 godinu je bio 160,450,000€. On je finansiran od: Spoljnog finansiranja<sup>7</sup> i unutrašnjeg finansiranja.

Usvojeni budžet od Skupštine je izvršen u iznosu od oko 94%. Sadašnji potrošeni iznosi su unutar budžetskih ograničenja određenih od strane Skupštine. Tekući prikupljeni iznosi su na visini od 95% budžetiranog iznosa.

## Zaključak

Konsolidovani Izveštaji Upoređivanja Budžetskih Iznosa i Tekućih Iznosa su pripremljeni prema primenljivim standardima računovodstva i uputstvima MPF. Prikazani iznosi na ovom delu su dosledni sa ostalim delovima GFI KB. Prikazani podaci na ovom izveštaju pokazuju pravilno i istinito stanje. Kvalitetno upravljanje transakcija je analizirano na drugim poglavljima ovog izveštaja.

## 3.3.2 Izveštaj Primanja i Isplata u Gotov Novac

### a) Analiza prihoda u gotov novac

Ukupan iznos prikupljenih prihoda za Budžet Kosova za 2010 godinu je bio 1,178,589,000€, ili 95.8% u poređenju sa završnim budžetom. (Ne izvršenje je bilo u vrednosti od 51,811,000€). Prikupljeni prihodi su sa:

- Prihodi 1,041,496,000€
- Ostali prihodi 137,093,000€

Planirani prihodi završnog Budžeta Kosova za 2010 godinu su bili 1,020,400,000€. Prikupljena su 1,041,496,000€, tako da je plan premašivan za 2%.

Prikupljeni prihodi samo od taksi su bili u iznosu od 893,603,000€. Od njih, 699,385,000€ su prikupljeni sa Carine i 194,218,000€ od Poreske Administracije Kosova (PAK).

<sup>6</sup> Budžetski deficit je iznos za koji troškovi vlade prekoračuju prihode tokom određenog perioda, obično jedne godine.

<sup>7</sup> Spoljno finansiranje uključuje: zajmovi koji su uzeti vani, MMF, Svetska Banka, Fond Poverenja i direktne podrške budžetu.

Tabela 3: Budžetska kretanja primanja za 2010 godinu (u 000€)

Vrsta primanja	Budžet	Izvršenje 2010	%	Izvršenje 2009	Izvršenje 2008
Prihodi sa taksi	890,000	893,603	100	815,805	805,030
Sopstveni prihodi	78,900	100,480	127	77,950	71,850
Prihodi koji nisu sa poreza	51,500	47,412	92	53,062	65,645
<b>Prihodi</b>	<b>1,020,400</b>	<b>1,041,496</b>	<b>102</b>	<b>946,817</b>	<b>942,525</b>
Dividenda	85,000	85,000	100	200,000	0
Spoljni dugovi	44,000	22,093	50	0	0
Budžetska podrška	81,000	30,000	37	0	0
<b>Ostala primanja</b>	<b>210,000</b>	<b>137,093</b>	<b>65</b>	<b>200,000</b>	<b>0</b>
<b>Ukupno Prianja:</b>	<b>1,230,400</b>	<b>1,178,589</b>	<b>96</b>	<b>1,146,817</b>	<b>942,525</b>

## Prikupljanje poreskih prihoda sa Carine

Neto planirani prihodi su bila u iznosu od 700,000,000 €, dok su prikupljena 699,000,000<sup>8</sup> € ili 99.8%. Prihodi u 2010 godini u poređenju sa 2009 godinom rezultiraju povećanjem od 9.3%, dok u odnosu na 2008 godinu su porasla za 13.6%. mi nismo našli neku nepravilnost ili važniju materijalnu grešku koja vredi da se pomene u izveštaju.

## Prikupljanje poreskih prihoda od PAK

PAK je planirala da prikupi prihode u iznosu od 190,000,000€, dok su prikupljena 194,218,000, prekoračeći planirani iznos za 2%.

Pravni okvir PAK predviđa da dugovi stariji od šest godina se ispisuju ako se dobije sigurnost da se one ne mogu prikupljati. Ovaj okvir takode zahteva sve radnje koje treba da se preduzimaju za prikupljanje taksi unutar šest godina nakon zastarelosti duga poreza, uključujući i obavezno prikupljanje.

Nakon isteka roka, kada PAK smatra da je nemoguće da prikuplja bilo koji deo duga od poreza, ona može da predloži MF da otkáže obavezu, prenoseći je na jedan neaktivni dužnički račun.

Uprkos ovog zahteva, PAK još uvek ima veliki deo neplaćenog poreza koji treba da se prikuplja – neki od njih datiraju mnogo godina unazad. Ukupan iznos dugova je 240,733,701 €. Od ovoga, 165,410,140 € nisu starija od šest godina, dok 75,078,573 € su starija od šest godina.

Gledajući starost ovih dugova, može se videti da 95% dugova neplaćenog poreza su nastale pre 2010 godine.

Sva dugovanja su sa taksi, kazni i kamata. Prema vrsti, najvažnija je PDV, koja čini 38% ukupno neplaćenog duga.

Gornji pomenuti podaci pokazuju na nedovoljnu efikasnost prikupljanja dugova od strane PAK.

To je rezultiralo sa neprestanim rastom dugova tokom godina. Razlog za to je što pravne mere nisu sprovedene kako treba tokom obaveznog prikupljanja poreskih obaveza.

<sup>8</sup> Neto prihodi su svi prikupljeni prihodi sa izvršenih povraćaja

## Dividenda

MF je jedini deoničar koji je ovlašćen za dividende izjavljivane od strane PTK i Međunarodnog Aerodroma Prištine (MAP). U 2010 godini su primljena 80,000,000€ od PTK i 5,000,000€ od MAP.

Odbor MAP u Maju 2010 godine, je izjavila dividendu u vrednosti od 10,000,000€. Dividenda iako je izjavljivana nije uključena u celosti u pregledani budžet za 2010 godinu. Umesto toga, u budžetu je uključen samo 5,000,000€.

Jedan deo od 5,000,000€ je isplaćen na vreme u 2010 godini, dok preostali deo je isplaćen sa zakašnjenjem u 2011 godini.

MF je trebalo uzeti brže mere kojima se obezbeduje bolje upravljanje novcem. Ova sredstva bi mogli biti korišćeni za druge svrhe ili bi mogli izbeći gubitke kamatne stope.

MF će biti aktivnija u obezbeđenju pravovremenog prikupljanja njegove dividende.

## Prihodi sa Kamate

Prihodi sa kamate su inkasirana sa investiranja javnog novca i od zajmova. Za 2010 godinu, prihodi sa kamate ukupno su bila 11,718,000 €, od njih, kamata sa investiranja je 6,346,000€ i kamata sa zajmova datih KEK-u su 5,372,000€.

Prihodi sa kamate datom KEK-u, u vrednosti od 5,371,000€ pripadaju zajmu za period 2008-2010. dalje u nastavku možete naći dodatne informacije u vezi sa tretiranjem ovog zajma.

## Upravljanje prihoda

Mi smo primetili da je bilo nepravilnosti tokom upravljanja prihodima, od faze prikupljanja pa do faze evidentiranja i izveštavanja prihoda. Mi smo pronašli sledeće zajedničke teme:

### Neuspeh pridržavanju Memoranduma

Memorandumi razumevanja između MPF i BO određuju uslove za upotrebu sopstvenih prihoda. Kod tri BO nisu poštovani uslovi određeni sporazumom, odnosno sredstva nisu iskorišćena u skladu sa namenjenim ciljem.

*Izdavanje dozvola nije izvršeno u skladu sa pravnim okvirom*

Uslovi i kriteriji za snabdevanje Ekonomskih Operatora (EO) licencama u cilju obavljanja njihove delatnosti su jasno navedene u pravnim osnovama. Mi smo primetili da u izvesnim slučajevima BO su davale licence za EO koji nisu poštovali određene kriterije. Takvi slučajevi su identifikovani u Ministarstvu Trgovine i Industrije, kao i Regulatorne Kancelarije Telekomunikacija i jedna u Opštine Gnjlane.

*Nisu preduzete kaznene mere za ne isplaćivanje tarifa*

Kod pet slučajeva smo primetili da EO nisu ispunili njihove obaveze u određenom vremenu za to. Uprkos tome, BO nisu preduzele potrebne mere za njihovo prikupljanje i nisu uveli kazne u slučajevima kašnjenja sa isplatom.

### *Nepotpuno evidentiranje prihoda i njihovo nepravilno izveštavanje*

Sa pojedinačnih revizija primetili smo nepravilnosti od faze evidentiranja podataka pa do faze njihovog izveštavanja. Odeljenja koji su prikupili prihode nisu imali potpune evidencije za njihovo izvršenje. Sa druge strane registriranje prihoda od strane Odeljenja Finansija se obavlja samo sa bankarskih izveštaja i nije bilo usklađenja sa ostalim odeljenjima.

Podaci nisu usklađeni sa podacima Trezora i nisu izveštavani prema određenim ekonomskim kodovima. Kod nekoliko instanci podaci BO prikazani na Finansijskim Izveštajima nisu usklađeni sa podacima prikazanim na ISUFK. Pored toga, registriranja prihoda nije izvršeno prema određenim ekonomskim i programskim kodovima. To pokazuje da kvalitet informacija na godišnjim finansijskim izveštajima prema ekonomskim kodovima nisu tačne.

### **Zaključak**

BO nisu osigurale dovoljnih funkcionalnih kontrola tokom upravljanja i izveštavanja sopstvenih prihoda. Njihovo prikupljanje u nekoliko slučajeva nije bilo u skladu sa sprovodljivim pravnim okvirom. Odeljena Finansija ne usklađuje njegove podatke sa izvornim dokumentima, a u nekim slučajevima i sa ISUFK. Kao posledica toga, u nekoliko slučajeva njihovo izveštavanje nije tačno i pravilno.

### **Preporuka**

Preporučujemo Skupštinu da prati kako Vlada osigurava da BO prikupljaju prihode:

- Poštujući sve memorandume o razumevanju sklopljenih sa MF za upotrebu sopstvenih prihoda;
- Osnivaju i održavaju kontrolu tokom izdavanja dozvola i licenci. Licence će se izdati samo za EO koji ispunjuju sve relevantne kriterije.
- Osnivaju i održavaju potpune i tačne evidencije za prikupljanje sopstvene prihode i Odeljenje Finansija da uskladi svoje podatke sa izvorima podataka (odeljenja koja realiziraju prihode).

Tretiranje prihoda u javnim preduzećima će se adresirati na poglavlju 6

#### **a) Analiza Isplata**

Završni budžet za troškove je bio u iznosu od 1,350,217,000 €, od kojih 1,271,843,000€ su ukupno potrošeni, koje predstavljaju 94% budžeta. Na kraju godine su ostala nepotrošena 78,375,000€.

Analiza sadašnjih troškova u poređenju sa budžetom i u poređenju sa prethodnom godinom pokazuje sledeće:

Tabela Br. 4 Kretanja budžeta u poređenju sa isplatama 2010 (u 000)

Opis	Završni budžet	Izvršenje 2010	%	Izvršenje 2009	Izvršenje 2008
Plate i Dnevnice	315,902	311,417	99	264,396	227,091
Roba i Usluge	180,534	162,635	90	151,763	139,371
Komunalije	22,311	19,516	87	19,225	18,481
Subvencije i Transferi	257,526	252,679	98	256,901	209,769
Kapitalni Troškovi	503,010	455,344	91	400,380	347,103
Rezerve	682	0		0	0
<b>Pod- total</b>	<b>1,279,965</b>	<b>1,201,591</b>	<b>94</b>	<b>1,092,665</b>	<b>1,073,440</b>
Zajmovi dati KEK-u	60,000	60,000	100	78,829	8,711
Spoljni dug	10,252	10,252	100	43,815	
Članarina u MMF	0	0		17,030	0
<b>Pod- total</b>	<b>70,252</b>	<b>70,252</b>	<b>100</b>	<b>139,674</b>	<b>8,711</b>
<b>Ukupno:</b>	<b>1,350,217</b>	<b>1,271,842</b>	<b>94</b>	<b>1,232,339</b>	<b>950,526</b>

Osim gornjih iznosa, dodatnih 15,681,000 € su iskorišćeni za određene grantove donatora. Ove donacije su korišćene u sledeće svrhe:

Plate i Dnevnice	4,782,000€
Roba i Usluge	4,523,000€
Komunalije	12,000€
Subvencije i Transferi	805,000€
Kapitalne Investicije	3,928,000€
Vraćanje deponiranih fondova	1,632,000€

## Plate i Dnevnice

Troškovi za plate i dnevnice sa Budžeta Kosova za 2010 godinu su bila 316,199,917€ (311,417,028€ sa KB i 4,782,889€ sa Donacija). Od njih, kroz platni spisak koji se administrira od Ministarstva Javne Administracije (MJA) su prešli 313,412,315€, dok preostali deo od 2,787,602€ su isplaćeni od BO kroz Trezor.

Osim toga, nekoliko organizacija još uvek isplaćuju plate, dnevnice, i obroke svog osoblja sa budžeta namenjenog za robu i usluge. Ovo izaziva sumnju u kvalitet njihovog planiranja i izveštavanja budžeta (za više informacija, pogledajte Poglavlje 4).

## Isplata duga

Neplaćeni dugovi za 2009 godinu na centralnom nivou su bili u iznosu od 4,197,860€ (ovde nisu uključene obaveze JP). Tokom 2010 godine je bilo vidnog povećanja ovih dugova i na kraju godine one dostižu vrednost od 28,536,329€, ili 580%.

## Zajmovi za Javna preduzeća

Tokom perioda 2005-2010, Vlada je dala u zajam fondove KEK-u u iznosu od 157 miliona €, tražeći kao protu vrednost kamate. Na tabeli u nastavku možete naći jedan izveštaj datih zajmova.

**Tabela 5 Zajmovi Vlade za KEK (000€)**

Zajmovi prema godinama	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ukupno
Fondovi dati KEK-u	10,000	-	-	8,711	78,829	60,000	157,539
Vraćeni fondovi <sup>9</sup>	-	-	-	-	-	587 <sup>10</sup>	587,000
Nepodmireni zajmovi							156,812

U sporazumu iz 2005 godine, je predviđeno da dati zajam u vrednosti od 10,000,000 € treba da se vrati u potpunosti od KEK-a do kraja fiskalne godine 2008. Ipak, dati zajam još uvek nije vraćen.

Sporazumi za druge zajmove za period od 2008 - 2010 predviđaju da 12 meseci nakon uzimanja sredstava od strane KEK-a, da se počne sa vraćanjem glavnice i isplatom kamate.

Do kraja 2010 godine KEK je platio kamate MPF u iznosu od 5,371,311€ kao i vratio je glavnice od 587,000€ koji pripada periodu 2008-2010.

Datumom 22 novembar 2010 godine, zahtevom Menadžmenta KEK, sporazumi iz godina 2008-2010 za zajmove su izmenjeni i dopunjeni. Kroz te izmene, MPF je oslobodila KEK od isplate kamate i produžila je rok za vraćanje glavnog duga na početak 2012 godine.

## Zaključak

Naše analize pokazuju da: Prikazani podaci u izveštajima o primanjima i isplatama GFI KB korespondiraju sa podacima prikazanim u Glavnoj Knjizi Računa Trezora. Šta više, one su pripremljene u skladu sa međunarodnim standardima računovodstva i uputstvima MPF.

Ali, istovremeno mi skrećemo pažnju na efikasnost poslovanja što se tiče tretiranju datih kredita KEK-u. U stvarnosti, ova situacija izgleda kao subvencionisanje iz senke ove organizacije.

## Preporuka

Preporučujemo MF da obezbedi:

- Da su analize o sadašnjim politikama za zajmove su izvršene radi osiguranja jasnijeg odnosa poslovanja ubuduće i da su preduzete dodatne mere za realizaciju inkasiranja glavnice sa zajmova.

<sup>9</sup> Kamata nije uključena

<sup>10</sup> Vraćena glavnica u vrednosti od 587,000 €, pripada kreditu iz 2008 godine.

### 3.3.3 Konsolidovani Izveštaji u Gotov Novac i Bilans Fonda

#### Konsolidovani Izveštaji Gotovog Novca

Mi smo analizirali Konsolidovane Izveštaje u gotov novac i bilans fonda upoređujući ih sa drugim podacima sa bilansom iz prethodne godine.

Tabela 6 Gotov novac i Bilans fonda

u '000€

Opis	Bilans u 2010 godini	Bilans u 2009 godini
Centralna Banka Kosova	48,796	88,311
Vrednosni papiri	84,586	0
Oročeni depoziti	140,000	125,000
Fondovi na komercijalnim bankama-Dividenda PTK	11,000	163,922
Novac na računima avansa - NLB Priština	767	0
Gotov novac u tranzitu	4,278	5,793
Računi Ambasada	526	557
Gotov novac u ruke	885	270
<b>Ukupna imovina u gotov novac</b>	<b>290,838</b>	<b>383,853</b>

U 2010 godini u poredenju sa 2009 godinom imamo povećanje na oročene depozite. Od perioda 01 Januar do 31 Decembra 2010 su oročena 15,000 € više.

Gotov novac se sastoji sa fondova koje pretežno se drže u Centralnoj Banci, komercijalnim bankama, u budžetskim blagajnama budžetskih organizacijama i ekvivalentima novca. Gotov novac u početku 2010 godine je bio u iznosu od 383,853,000 €. Od kojih 93,015,000 € su potrošena za pokrivanje deficita iz 2010 godine. Stanje na kraju 2010 godine je 290,838,000 €.

### 3.3.4 Imovina i Nepodmirene Obaveze

#### a) Imovina

Izvršili smo analitički pregled GFI KB za 2010 godinu u poredenju sa informacijama prikazanih u GFI BO. Na osnovu toga mi smo identifikovali nedoslednost u izveštavanju imovine što prouzrokuje razlike između prikazanih informacija kod ovih finansijskih izveštaja.

Stvar je u tome da nekoliko pojedinačnih budžetskih organizacija ne tretiraju kako treba njihovu imovinu na njihovim registrima računovodstva, niti u skladu sa zahtevima politike računovodstva vlade. U nekoliko slučajeva pojedinačne BO na njihovim GFI su prikazale samo imovinu kupljenu tokom 2010 godine, ne uključujući i vrednost prenošenu sa prethodnih godina.

Dok standardi računovodstva i uputstva Trezora zahtevaju da vrednost imovine na glavnoj knjizi se prenose iz godine u godinu, smanjujući vrednost za godišnju amortizaciju.

Ukupna vrednost imovine prema GFI KB je u iznosu od 1,771,766,018€, dok prema podacima GFI BO njihova vrednost je 1,516,643,030€. Ukupna razlika u vrednosti od 255,122,986€.

#### Zaključak

Još uvek postoje izazovi za osiguranje doslednog izveštavanja imovine između Glavne Knjige Računa Trezora i finansijskih izveštaja BO. Razlozi koji stoje iza ovih nedostataka su da nije izvršeno pravovremeno usklađivanje između finansijskih izveštaja. To je moglo da vodi do ranije identifikacije razlika i njihovo ispravljanje. Šta više, osoblje finansija dotičnih BO nisu obučavani kako treba za

sprovođenje Vladina uputstva o godišnjem finansijskom izveštavanju. činjenica da vladin elektronski sistem o imovini, koji je stavljen u upotrebi od strane Ministarstva Javne Administracije da bi se koristile od strane Budžetskih Organizacija, i sistem ISUFK, koji se koristi za izveštavanje centralnog KB, se ne usklađuju jedan sa drugim, i to je moglo da utiče na ovim razlikama. Dvostruko knjiženje iste imovine je drugi rizik za greške.

## Preporuka:

Preporučujemo MF:

- da dalje analizira razloge za slabosti tokom izveštavanja imovine i na osnovu dijagnoze stanja da se preduzmu strateške mere za adresiranje tih izazova;
- da u saradnji sa MJA, da analizira mogućnost za osiguranje usklađenosti sa ISUFK i elektronskim sistemom za imovinu; i
- da osigura da podaci o imovini između Glavne Knjige i Računa Trezora i Godišnjih Finansijskih Izveštaja svake BO da se usklađuju na vreme.

### b) Neplaćene obaveze

Analizirali smo i uporedili neplaćene obaveze prikazanih na (Aneksu 7) GFI KB sa GFI pojedinačnih BO).

Sa izvršenih analiza je primećen vidni rast obaveza za 2010 godinu, u poređenju sa prethodnom godinom. Na tabeli u nastavku je izražen nivo povećanja.

**Tabela 7: Neplaćene obaveze u 2009 i 2010 godini**

Opis	2009	2010	Rast u %
Centralna Vlada	3,073,622	15,912,553	417.7%
Opštine	1,124,238	12,623,776	1,022.9%
<b>Ukupno</b>	<b>4,197,860</b>	<b>28,536,329</b>	<b>579.8%</b>

To pokazuje da za budžet 2011godine pokrivanje neplaćenih obaveza u vrednosti od 28,536,329€ će biti teret sa visokim finansijskim uticajem.

Mi smo primetili razlike u prikazanim obavezama na GFI BO i onih prikazanim na konsolidovanim GFI BK.

Najveća razlika je primećena kod GFI Ministarstva Energetike i Rudnika i konsolidovanih Vladinih GFI. Prema GFI Ministarstva neplaćene obaveze za Ministarstvo za Energetiku i rudnike je 23,483€. Dok prema GFI KB, neplaćene obaveze istog Ministarstva su bile mnogo veće u iznosu od 4,123,483.19€. Razlog za ovu razliku treba da se dalje analizira.

Na GFI Ministarstva Unutrašnjih Poslova i onih opštine Mitrovica, tabele o neplaćenim računima ne sadrže podatke. Dok, na konsolidovanim GF su prikazane prenošene obaveze.

Ukupna razlika između prikazanih obaveza na GFI BK i onih BO je u vrednosti od 3,625,212€.

## Zaključak

Sa izvršenih analiza rezultira da prenošene obaveze sa 2010 godine su vidno veća od prethodne godine. Tako velike obaveze će smanjuje brojke visine slobode u vezi sa budžetom i njegovom upotrebom za narednu godinu. Takođe, razlike između finansijskih podataka što se tiče obaveza pokazuje za ne usaglašavanje podataka između BO i Trezora.

## Preporuka

Preporučujemo MF da:

- Analizira situaciju sa neplaćenim obavezama i da preduzme mere za sprečavanje njihovog ponavljanja u budućnosti.

Upravljanje neplaćenih obaveza

Vrednost stranog plaćenog duga tokom 2010 godine je bio 19,870,000€. Ova isplata je napravljena za nasledeni dug. Izvori finansiranja su bili 10,083,000€ od KB i 9,787,000€ od donatora.

Pojedinačni izveštaji revizije otkrivaju razloge za vidni rast duga na organizacionom nivou. Mi smo istaknuli kao u nastavku:

- Primanje računa krajem Decembra 2010;
- Sklapanje ugovora bez posedovanja dovoljnih fondova i zakašnjenja u raspodeli; i
- U nekoliko slučajeva, sve procedure nisu izvršene zbog nemarnosti BO.

## Zaključak

Rast duga tokom 2010 godine pokazuje da nije bilo dovoljnih kontrola nad isplatama. Veliki broj računa primljenih na kraju godine je pokazatelj slabog upravljanja budžeta. To se povezuje činjenicom da BO troše najveći deo njihovog dela na kraju godine. Ugovori su sklopljeni bez posedovanja dovoljnih fondova za njihovo pokrivanje. To pokazuje da BO nije osigurao dovoljne operativne kontrole tokom celog procesa izvršenja isplate.

## Preporuka

Preporučujemo Vladu da osigura da BO se angažiraju na osiguranju:

- Boljeg planiranja troškova, uključujući i vremenski rok, kao i izvršenje na vreme isplata;
- Potrebni fondova pre sklapanja ugovora ; i
- Jačanje unutrašnje kontrole nad procesom izvršenja isplata da bi obezbedila doslednost sa ugovorom.

### 3.4 Delovanje Vlade nad adresiranjem prethodnih preporuka

Naš Godišnji Izveštaj Revizije za 2009 godinu je rezultiralo sa izvesnim brojem glavnih preporuka za Vladu. Sve ove preporuke su pružene Skupštini i adresiraće se od same Skupštine ili od Vlade i njenih agencija.

Što se tiče adresiranja ovih preporuka, praktično je napravljen jedan napredak. Ali još uvek ima mesta za poboljšanje u vezi sa osiguranjem da identifikovane slabosti su adresirane u potpunosti.

Skupština je razvila pristup na povećanju nivoa odgovornosti, održavanjem javnih rasprava sa odgovornim licima organizacijama pod revizijom od strane KGR.

Osim toga, primećuje se napredak u vezi sa tretiranjem izveštaja revizije u okviru Komisije za Nadgledanje Javnih Finansija. Ipak, još uvek treba da se razvija pristup za suštinske rasprave od strane Skupštine. Takođe, performansa budžetskih organizacija treba se pratiti na dosledan način i prikladni planovi delovanja za adresiranje preporuka.

U nastavku vam prikazujemo faze adresiranja datih preporuka na reviziji godišnjih finansijskih izveštaja 2009 godine.

Tabela 8: Adresiranje preporuka

Preporuke koje su trenutno u fazi adresiranja:	Preporuke koje su delimično adresirane:	Ne adresirane preporuke su:
<p>Priprema finansijskih izveštaja i njihovo otkrivanje prema MSR, MSFI i prikazivanje finansijskih izveštaja u skladu sa zahtevima MPF;</p>	<p>Prihodi su takođe adresirani delimično, počevši od registriranja prihoda na prikladnim ekonomskim kodovima. Slabo adresiranje se tiče niskog prikupljanja prihoda; usklađenje i redovno prikupljanje prihoda nije obavljeno kroz bankarske račune;</p>	<p>Procesi nabavki koji nisu obavljani u skladu sa zakonima na snazi, glavne prepreke koje su otkazale za adresiranje su povezane sa nadgledanjem kapitalnih investicija, certifikacijom isplata i povećanjem odgovornosti;</p>
<p>Usklađenje plata sa računovodstvom, je počeo da se adresira na platnom spisku Uspostavljanje potrebnih kontrola koje bi se starale za funkcionisanje departmana LJR, kao i tretiranje isplata za lica koja rade prema ugovoru na delo;</p>	<p>Potrebno sprovođenje odobrenog budžeta i eliminisanje budžetskih odstupanja Sprovođenje zakonodavstva u vezi sa troškovima javnog novca još uvek nije na adekvatnom nivou. Izrada jasnih uputstava u vezi sa planom investiranja, dokumentiranje i izvršenje treba da se poboljša; i</p>	<p>Efektivno nadgledanje i upravljanje Javnih Preduzeća i upravljanje privatizacije Javnih Preduzeća nije na potrebnom nivou. Pravna doslednost između ZUJFO i zakona o JP nedostaje;</p>
<p>Preporuka za upravljanje imovine je počela da se adresira, počevši od otkrivanja imovine na Finansijskim Izveštajima, njihovo registriranje na registru imovine, bar kodovi, amortizacija imovine i otpisivanje zastarele imovine; i</p>	<p>Pitanje dividendi Vlade (MPF) još nije poboljšano u celosti. Ne postoji jasno objašnjenje o cilju i nisu izvršene potrebna otkrivanja na Finansijskim Izveštajima u vezi sa rezultatima investiranja dividende od MPF. Dalje, odluke u vezi sa ovime nisu</p>	<p>Nadgledanje datih subvencija od Vlade kroz bivšu-MPF-, nije na potrebnom nivou i ima prostora za poboljšanje.. nedostatak adekvatnih analiza u vezi sa subvencijama, kontrolama i nadgledanjem je slabo, kao i transparentnost nije razvijena; i</p>
	<p>dovoljno dokumentirane i nisu dovoljno transparentne.</p>	
<p>Unutrašnja kontrola je počela da se primenjuje što se tiče planiranja, nadgledanja i pripremi unutrašnjih politika i politika računovodstva, uredbi i Administrativnih Uputstava. Takođe, ima napretka i što se tiče unutrašnje revizije</p>		<p>Nivo kvaliteta finansijskog izveštavanja u vezi sa Opštinama ostaje veoma nizak i nije ni izbliza u skladu sa zahtevima, kao i nedostaju potrebni sistemi unutrašnjih finansijskih kontrola.</p>

### 3.5 Mišljenje Revizije na Finansijske Izveštaje KB

Konsolidovano i sveobuhvatno mišljenje revizije od strane GR kao sažetak zaključuje da:

‘Finansijski Izveštaji sa svih materijalnih gledišta pružaju istinitu i pravilnu sliku finansija i finansijske situacije Godišnjeg Finansijskog Izveštavanja o Budžetu Republike Kosova, za godinu završenu sa 31 Decembrom 2010 godine’.

To je, dakle, *Nekvalifikovano Mišljenje Revizije* u skladu sa ISSAI 400 (Dodatak 1)

Dalje, Finansijski Izveštaji su izrađeni u skladu sa primenljivim standardima (IPSAS) i sprovedljivim zakonima i uredbama na snazi.

Istovremeno, revizija je otkrila izvestan broj slabosti u vezi sa izvršenjem budžeta. Ovi nedostaci se odnose na nedostatke u Upravljanju Javnih Finansija i sistemima Javnih Unutrašnjih Finansijskih Kontrola i način na koji su sproveli na oba nivoa, centralni i nivo budžetskih potrošača.

Na ostalim poglavljima ovog izveštaja ovi nedostaci su opisani i analizirani, kao i pružene su preporuke kako se trebaju adresirati.

## 4 Finansijsko upravljanje

Vlada se zalaže za stvaranje efektivnog okruženja kontrole. Primena Plana Delovanja za Reformu Upravljanja Javnih Finansijsa se nastavlja kao i usvojena je jedna nova Politika za Unutrašnju Kontrolu Javnih Finansijsa (UKJF).

Celokupno polje zakonodavstva o upravljanju javnih finansijsa je u procesu pregleda i tokom 2010 godine su stavljeni važne cigle na izgradnju ove Reforme za Upravljanje Javnih Finansijsa (U/JF). Između ostalog, ovde se uključuju i nova uputstva Trezora i finansijska pravila koje jačaju i razjašnjavaju odgovornosti menadžera javnog sektora.

FU/K je sveobuhvatni proces koji je integriran na aktivnostima Organizacije, i primenjuje se od strane menadžmenta i osoblja. FU/K ide iznad odgovornosti i finansijskih funkcija i uključuje takve stvari kao što su fokusiranje na operativnim rezultatima, efikasnost i efektivnost na pružanju usluga za građane. Cilj FU/K je da obezbedi da se izvori koriste za dostizanje ciljeva organizacije.

Dizajnirane su izvestan broj centralnih sistema i sredstava sa namerom da se menadžeri pomažu na ispunjenju njihovih obaveza.

Veoma je važno da menadžment u celosti razume promene na kontekstu kao i zahteve za menadžersku odgovornost. Dalje, Vlada treba da razvije njenu podršku za budžetske potrošače, fokusirajući se na to kako da izradi beleške, Uputstva, dobre primere i u dijalogu u vezi sa dobijenim iskustvima.

Na ovom poglavlju, mi izdajemo zaključke sa naše revizije u vezi sa ovom reformom i uspostavljenim sistemima.

### 4.1 Politika UKJF

Sa namerom sklapanja sistema zdravog upravljanja javnih finansijskih izvora, u 2005 godini Vlada Kosova je odobrila prvu Politiku Unutrašnje Kontrole Javnih Finansijsa (UKJF). Ova politika se zatim promenila u 2007 godini. Sistem UKJF se sastoji od dva pod-sistema: FU/K i Unutrašnja Revizija. Ove dve su organizirane u okviru dve centralnih jedinica usaglašavanja koje vrše usaglašavanje ovih dva pod sistema na celom sektoru Vlade. One su CJU / FU/K i CJU / UR.

Uspostavljen je osnovni pravni okvir za FU/K. Jedan institucionalni okvir za primenu zakonodavstva je takode uspostavljen. Napredak je postignut na određivanju unutrašnje kontrole i razvoju dotičnog sekundarnog i tercijarnog zakonodavstva. Ipak, predstojeći izazov je kako da se dostiže efektivna i održiva primena postojećeg regulativnog okvira.

U tom pravcu i sa namerom primene centralnih uredbi na efikasan način, očekuje se od menadžera budžetskih organizacija da razrađuje ova pravila i dalje, usklađujući ih sa posebnim uslovima koje postoje u dotičnoj organizaciji. Umesto ovoga, centralna pravila Trezora su sprovedene na direktan način, koje često stvaraju izazove tokom primene unutrašnjih finansijskih kontrola.

Izvestan broj slabosti koje su identifikovane na izvršenju budžeta pokazuju da uspostavljeni sistem unutrašnjih kontrola nije funkcionisao kako treba na prevenciji, otkrivanju, ispravljanju grešaka i eventualnih nedostataka.

Na osnovu naših revizija sistema FU/K mi smo identifikovali ove slabosti koje smetaju efikasnosti sistema UKJF u praksi:

- Okruženje kontrole treba da se dalje jača na celom sektoru Vlade. Posebno naglašavanje treba da se postavi na upravljanje kroz dobre primere. Menadžeri na svim nivoima treba da uspostave više boljih primera kroz odluke, delovanje i njihovo ponašanje. Kroz to, da se šalje snažna poruka kod ostalih u dotičnim organizacijama da poštovanje dobrih načela FU/K je veoma važno;
- U vezi sa aktivnostima kontrole, u načelu one su dizajnirane dobro u smislu stvaranja sistema, politika i procedura na celom javnom sektoru. Ali, u praksi postojeće kontrole nisu potpuno efikasne. Visoki Menadžeri u mnogim BO su otkazali u usvajanju opštih zahteva kontrole o potrebama i posebnostima svake pojedinačne BO.
- Više fokusiranja treba da ima efikasnost sledećih kontrola: Podela zadataka, overavanje transakcija i usklađivanje podataka. Viši javni menadžeri treba da obrate više pažnje i zalaganje na pregled operativnih rezultata aktivnosti za koje su oni sami odgovorni. Aktivnosti nadgledanja nisu razvijene kako treba. Oni koji drže rukovodeće pozicije treba da obrate veću pažnju za osiguranje sistematičnog razmatranja delegiranih funkcija i odgovornosti.
- Kada je reš o Sistemima Informacija Vlade, još uvek ima prostora za njihov daljnji razvoj. Ovaj sistem je mnogo fokusiran na proizvodnju finansijske informacije nauštrb proizvodnje operativnih podataka. Kod mnogih BO, takvi operativni izveštaji nisu uopšte proizvedeni bez obzira na njihovu neophodnost za donošenje kvalitetnih odluka, odgovornosti i pravnih zahteva. Osim toga, ima još izazova sa kojima se suočavaju u vezi sa registriranjem transakcija i njihovom potrebnom klasifikacijom; i
- Visoki menadžeri nisu uvek pridodali pažnju nadgledanju unutrašnjih sistema i proceni njihovog kvaliteta prelaskom vremena. Bolje nadgledanje dnevnih aktivnosti može da pomaže pravovremenoj identifikaciji loših, ne efikasnih i ne efektivnih praksi, kao i može da pokaže gde da se preduzmu mere poboljšanja.

Ove slabosti pokazuju da pristupi i sredstva korišćene tokom 2010 godine ne zadovoljava praktična očekivanja UKJF. Postoji veliki ponor između onog kako funkcioniše sistem u teoriji prema standardima, najboljim praksama i tačkama referisanja, i kako on funkcioniše u praksi. Ranija politika UKJF nije bila dovoljna da dostiže nameravane ciljeve i rezultate.

Da bi se odgovorilo na takvu situaciju, u 2010 godini MF je počela sa ažuriranjem politika UKJF, uključujući i nove pristupe i sredstva. Ovaj proces se završio datumom 20 Maj 2011, kada je Vlada usvojila novu politiku za UKJF i ispunio je pravni okvir.

## 4.2 Finansijsko Upravljanje i sistemi sredstava kontrole

### 4.2.1 CJU/FU/K

CJU - FU/K je osnovana u okviru Departmana Trezora i izveštava Generalnom Direktorju Trezora, koji dalje izveštava kod Ministra. Zbog budžetskih skraćenja, CJU-FU/K do kraja 2009 godine je imala zaposlenog samo lokalnog osoblja dok u 2010 godini je popunjena sa dva dodatna radnika, angažirajući se za razvoj infrastrukture UKJF.

Do sada ova jedinica je fokusirana pretežno na određivanju finansijskih kontrola i na razvoju dotičnog sekundarnog i tercijarnog zakonodavstva, dok dva preostala gledišta FU/K, finansijska kontrola i upravljanje rizikom nisu razvijene još uvek. Iako pravni okvir je uspostavljen, primena ovih pravila i politika još uvek ostaje izazov.

Opseg rada CJU-FU/K je proširen tokom 2010 godine, kao rezultat čega su postignuta važni napreci;

- Novo Pravilo Trezora je usvojena određujući odgovornosti viših menadžera za dobro finansijsko upravljanje i kontrolu;
- Razvijen je priručnik procedura FU/K koje pruža kompjuterski pristup višim menadžerima o praktičnim uputstvima FU/K; i
- Izraden je niz sveobuhvatnih spiskova samo ocenjivanja i vezanih uputstava koje će se popuniti od strane menadžera za procenu njihov napredak naspram ciljeva UKJF, i koje unutrašnji revizori mogu da koriste kao tvrdnje Menadžmenta kao njihovu sredinu kontrole.

CJU/FU/K se suočava sa izazovima u vezi sa razvojem pristupa metoda FU/K.

### 4.2.2 Upravljanje Budžeta

Mi smo primetili da još uvek ima prostora za poboljšanje kada je reč o ukupnom nivou planiranja, i sa opšteg gledišta i kada je reč o specifičnim projektima. Sa izuzetkom nekoliko BO (koje imaju dobru budžetsko izvršenje) nivo pojedinačnih budžetskih izvršenja generalno nije na zadovoljnom nivou. Neuspeh izvršenja budžeta je bio poseban problem u polju kapitalnih investicija.

Glavni izazov na izvršenju budžeta je bio obrazac – jedan pokazatelj slabog planiranja kod BO i znak da pokušavaju na kraju godine da izbegavaju suficit.

Budžetska kretanja su bila česta između budžetskih kategorija. Takođe je bilo velikih razlika i između početnog i završnog budžeta.

Sve to pokazuje da i tokom 2010 godine nije bilo dovoljne kontrole tokom planiranja i izvršenja budžeta, a posebno za kategoriju kapitalnih investicija.

Posebno pitanje koje je povezano sa budžetskim planiranjem i izvršenjem je projekat finansiran od Danide za stručno obrazovanje.

U ovaj projekat je doneta odluka da sve transakcije i nabavke treba da se upravljaju unutar sistema Kosova. Ugovor je potpisan sa Ministarstvom Obrazovanja, čime je ona postala odgovorna za administriranje. Način na koji ovo Ministarstvo je tretirala ovaj ugovor je stavio u opasnost sprovođenje projekta uzrokujući birokraciju i nepotrebna zakašnjenja. Takvi sporazumi treba da otvaraju put za nove finansijske sporazume između Kosova i donatora. Nedostaci u takvim saradnjama može dovesti u opasnost perspektive ubuduće.

### 4.2.3 Izveštavanje

Sistem izveštavanja u Vladi još uvek nije razvijeno u potpunosti. Postojeći sporazumi izveštavanja ne pružaju potpunu informaciju o delovanju za spoljnu upotrebu. Prema sprovodljivim pravnim okvirom svaka BO treba da ima finansijsko i operativno izveštavanje. U praksi, proizvodnja te informacije je u različitim fazama razvoja.

U vezi sa finansijskim izveštavanjem, kvalitet informacija je poboljšana održavajući trend kontinuiranog razvoja. Ali, još uvek ostaje mnogo posla da se uradi da bi se dostigao zatraženi nivo stručnih standarda i uputstva Vlade.

Što se tiče operativnih izveštaja, situacija je ista kao i prošle godine. Većina BO ih ne izrađuje uopšte. Nekoliko drugih su ih napravili u druge svrhe a ne da ih koriste kao sredstvo u okviru procesa budžeta i za oslobađanje od odgovornosti.

Nedostatak dovoljne informacije stvara poteškoća za Skupštinu da održi vladu odgovornom za sprovedene politike i za korišćene izvore. Kao i nije u skladu sa pravnim zahtevima.

### 4.2.4 Sistem za Projekte za Javne Investicije (PJI)

Prema Zakonu o Upravljanju Javnih Finansijskih i Odgovornosti (član 20), svaka budžetska organizacija je odgovorna za pripremu i dostavljanje njenog nacrt budžeta i zahteva za odvajanja u skladu sa informacijama i uputstvima koje su navedene u budžetske cirkulare izdatim od Ministarstva Finansijskih.

U zadnjim godinama, budžetski cirkular za centralne budžetske organizacije i budžetski cirkulari za opštine upućuju budžetske organizacije da koriste proces i procedure Programa za Javne Investicije da bi opravdao budžet za kapitalne projekte. U mnogim budžetskim organizacijama, nisu praćene procedure Programa za Javne Investicije radi osiguranja da su projekti pripremljeni kako treba pre nego što se uključuju na prikazivanju kapitalnog budžeta predstavljenom Opštinskoj Skupštini/Skupštini Kosova.

Od 2012 godine, revizije u budžetskim organizacijama će uključiti i pregled nacrt predloga uključen u kapitalni projekat usvojen radi osiguranja usklađenosti sa uputstvima budžetskog cirkulara i procedurama Programa za Javne Investicije.

### 4.2.5 Nabavka

#### Izveštaj RKJN o Javnim Nabavkama u 2010 godini

Regulativna Komisija za Javne Nabavke (RKJN) ističe da u zadnjim godinama se primećuje poboljšanje kod upotrebe otvorenih procedura u procesu nabavki. U 2008 godini njihova upotreba je korišćena u 77 slučajeva ili 40%, u 2009 godini u 84 slučajeva ili 85%, dok u 2010 godini upotreba otvorenih procedura je povećano na 85,47%.

Dok pregovaračke procedure bez objavljivanja ugovora je pala za 3-jedan pad od 80% u odnosu na 2009 godinu. To pokazuje kontinuirani rast transparentnosti tokom procesa nabavke u celini.

Drugo pozitivno pitanje koje je vredno pomena je rast broja osoblja koje je trenirano tokom 2010 godine. U 2009 godini su trenirani 424 službenika, dok je taj broj u 2010 godini povećan na 521.

Mi smo analizirali u celini izveštaj RKJN. Osim pozitivnih pitanja bilo je i pitanja koje treba da se istaknu kao i nedostaci u njihovom izveštavanju. Njih smo prikazali u nastavku:

- U 2010 godini se primećuje lagani rast u upotrebi procedura kvotiranja cena u odnosu na 2009 godinu. Takođe je bilo rasta i kod procedura sa minimalnim vrednostima. Prema našim pojedinačnim revizijama, ove procedure su često

upotrebljene za podelu nabavki izbegavajući pragove cena. To pokazuje na izazove što se tiče planiranja nabavki;

- RKJN u njenom izveštaju je zaključila da je bilo mnogo nepravilnosti tokom procesa nabavke ili nepoštovanje ZJN. Nepravilnosti su bile sa planiranja pa do procene ponuda. O tome ćemo komentarisati u nastavku;
- Uprkos našim preporukama i ove godine RKJN nije uspeła da predstavlja broj žalbi od strane EO. Mi tokom pojedinačnih revizija smo primetili da je bilo velikog broja razmatranja žalbi od strane TRN; i
- Lista crnog spiska RKJN još uvek ne sadrži nijedan podatak. Naše pojedinačne revizije su otkrila da je bilo velikih zakašnjenja na izvršenju radova kao i izvršenje u nekoliko slučajeva nije bio u skladu sa ugovaranjima.

## Zaključak

Izveštaj RKJN izjavljuje da sistem nabavki za svaku godinu postaje transparentniji. Novi Pravni Okvir je ažuriran i ispunio je izvestan prostor koji nisu postojali ranije. Ovo su uzeta kao pozitivna kretanja na procesu nabavki.

Ali, sa izveštaja RKJN kao i sa naših pojedinačnih izveštaja smo primetili da primena pravnog okvira nabavki još uvek nije na zadovoljnom nivou. U isto vreme, potreba za promenama i dopunama ZJN otkriva nedostatke kod pravnog okvira kao takvog.

Sa ovoga dolazimo do zaključka da RKJN treba da se angažuje i dalje na kontinuirano povećanje transparentnosti i da osigura potpunu primenu pravnog okvira.

## Preporuke

Preporučujemo Skupštinu Kosova da obezbedi da RKJN se i dalje angažuje na:

- Kontinuirani nadzor nabavki dok se ne povećava svest Ugovornih Autoriteta i Ekonomskih Operatora za primenu ZJN;
- Kvalitet treninga organiziranih na taj način da trenirani Službenici razumeju u celosti proces nabavke os planiranja pa do izvršenja;
- Smanjenje upotrebe procedura kvotiranja cena i procedura sa minimalnim vrednostima. To da se koristi samo u slučajevima kada se ne može predvideti tokom planiranja nabavke; i
- Razvoj službenih stranica interneta povećavajući i dalje transparentnost na razvoju procesa nabavke u celini.

## Revizije Nabavki od strane KGR za 2010 godinu

Sa naših pojedinačnih izveštaja revizije može se primetiti da i dalje BO nisu stigle da poboljšaju upravljanje procesa nabavke. Uprkos našim preporukama koja su pružena u godišnjem izveštaju revizije za 2009 godinu, procesi nisu razvijeni u potpunom skladu sa ZJN.

Razni izazovi su primećeni na celom procesu počevši od planiranja pa do realizacije projekata. Otkazivanje od procedura može dovesti do situacije na kojima će se nabaviti roba i usluge kao i kapitalne investicije lošeg kvaliteta.

U narednom delu ćemo prikazati identifikovane slabosti pojedinačne revizije, kao što su:

- U nekoliko slučajeva su izvršene procedure nabavke van plana ili je premašivana planirana vrednost. Zahtevi za kupovinu nisu izvršene sa jedinica koje su tražile. To pokazuje da BO još uvek ne pridodaju dovoljnu važnost planiranju nabavke;
- Sklapanje ugovora sa EO bez obezbeđenja dovoljnih fondova. To povećava opasnost da BO ne uspevaju da izmire na vreme predviđene obaveze ugovorom i da se nadu pred mogućim kaznama. Na indirektan način to može da ošteti i poverenje EO da sklapa ugovore sa sektorom Vlade;
- Dosijeji tendera nisu pripremljeni na potreban način. Postavljeni kriteriji nisu bili merljivi kao i tehnička specifikacija nije pripremljena na jasan način. To otežava procenu primljenih ponuda i može da utiče da se favorizuje neki od EO;
- Tokom procene tendera nije bilo dovoljnih kontrola. Komisija za procene u nekoliko slučajeva nije potpisala izjavu pod zakletvom. Sklopljene su nekoliko ugovora u nedostatku odgovornih ponuda, a u nekoliko slučajeva i dobitnici tendera nisu pružili sve zahtevane dokumente;
- Nagradeni su ugovorom EO koji su pružili veću cenu uprkos činjenice da kriterij za davanje ugovora je bio najniža cena. To na direktan način utiče na budžet BO;
- BO su sklopili ugovore bez pružanja potrebne važnosti osiguranju izvršenja. Sa pojedinačnih revizija smo primetili da su sklopljeni ugovori u nedostatku osiguranja izvršenja kao i slučajevi kada osiguranje izvršenja ne pokriva period izvršenja. U njihovom nedostatku BO se podvrgavaju riziku da se ne izvrše projekti u skladu sa ugovorima;
- Isplata avansa za mesec novembar i decembar su ograničene (10% ugovora za mesec novembar i 5% ugovora za mesec decembar). Isplata iznad ove granice treba da se odobri od strane MPF. U nekoliko slučajeva su dati avansi do visine od 15% za ove mesec bez odobravanja MPF;
- Nije praćeno koliko treba primena ugovora od strane menadžera projekata. U nedostatku praćenja nekoliko projekata nisu izvršene u skladu sa uslovima i kriterijumima koji su određeni ugovorom (vremenski i kvalitetno). Dok za zakašnjenja u izvršenju projekata nisu uvedene kazne predviđene sa ugovorom;
- Nije bilo dovoljnih kontrola tokom primanja robe i usluga. U nekoliko slučajeva one nisu primljene u skladu sa ugovorima kao i u nekoliko slučajeva su primljena od neovlašćenih lica. To vodi do opasnosti da primljena roba i usluge ne ispunjuju zahteve određenim ugovorom; i
- Ugovaranje robe i usluga zaobilazeći redovne procedure nabavki. Ugovaranje u ovom obliku nije bio transparentan i favorizovao je određene EO.

### Zaključak

Izazovi sa kojima su se suočavali u ukupnom procesu nabavke ostavljaju mnogo prostora za njen daljnji razvoj. One potiču sa procene potreba kao jedna početna etapa gde se mogu osigurati ekonomičnije odluke.

Kontrole upravljanja nad procesima nabavki, aktivnosti i odluke nisu se često primenile. Viš pažnje upravljanja se treba pridodati procesu nabavki kod obe faze, planiranja i izvršenja. To može jačati uskladenost sa okvirom upravljanja nabavki; doneti više transparentnosti i jednak tretman u procesu, što će voditi do boljeg kvaliteta i efikasnije upotrebe budžeta.

Centralni autoriteti nisu preduzele dovoljne mere za obezbedenje boljeg funkcionisanja sistema. Centralizovana nabavka kroz AJN je retko korišćena. Ovaj mehanizam ako se bude koristilo pametno može doneti više efikasnosti u procesu i obezbediti vrednost za novac.

## Preporuka

Preporučujemo Skupštini da obezbedi da Vlada će povećati njeno angažovanje na jačanju kontrola nad procesom nabavki i da posebno obezbedi:

- Veće angažovanje na nadgledanju i kontroli procesa nabavki da bi se obezbedilo bolje upravljanje javnog novca;
- Da se sprovodi u potpunom skladu sprovedljivi pravni okvir u celom procesu, počevši od planiranja pa do izvršenja troškova;
- Transparentnost i jednaka konkurencija za sve EO kao i dobra procena ponuda na osnovu određenih zahteva; i
- Daljnji razvoj funkcije nadgledanja za izvršenje projekata. Da se obezbedi da roba, usluge i ugovoreni radovi su u potpunom skladu sa ugovorima.

Ipak, sada je već u pripremi jedan novi zakon o javnim nabavkama, koji će doneti pozitivne promene i tretiraće bolje odgovornosti učesnika u ovom procesu. Za to je potrebno povećanje svesti.

### 4.2.6 Sistem Certifikacija

Prema Zakonu o Upravljanju Javnih Finansijskih i Odgovornosti (ZUJFO), BO se obavezuju da određuju Službenika za Certifikaciju (SC), čija je odgovornost da kontroliše pojedinačne zahteve isplata da bi odredila dali one ispunjuju pravne zahteve za ovlašćenje isplate.

SC se očekuje da pregleda u celosti prateću dokumentaciju za svaki zahtev za isplatu da bi odredila dali sve kontrole određene zakonodavstvom su primenjene kako treba. Time što ne dozvoljava isplate za koje nisu ispunjene pravni zahtevi, SC je ispunio glavni cilj njegove funkcije.

Pojedinačne revizije su identifikovale nedostatke tokom procesiranja isplata. Slučajevi koji su certificirani za isplatu i koji nisu bili kompletirani smo prikazali u nastavku:

- Dokumentacija podrške nije bio potpun;
- Troškovi su isplaćeni i identifikovani u pogrešnim ekonomskim kodovima; i
- Nisu ispunjeni uslovi ugovora.

Šta više, prošle godine smo izvestili reviziju performanse o funkcionisanju procesa ukupnog sistema. Naša glavna preporuka je bila da: “Treba da se razjasni uloga SC “. To treba da uključuje pregled pozicije SC u lancu davanja računa i odgovornosti SC za certifikaciju isplata kao i razvoj jednog sveobuhvatnog opisa rada sa jasnim ciljevima i kriterijumima performanse “. Ova preporuka nije uopšte adresirana.

## Zaključak

Proces certifikacija isplata nije se primenilo na efikasan način i nije uspela da deluje kao prevencija nezakonitih ili neispravnih isplata. Zato, ima ponovo zaključujemo da proces certifikacija isplata je jedan ne efikasan element u vladinom sistemu finansijskog upravljanja, ostavljajući državi teret finansijskog rizika.

## Preporuka

Preporučujemo Vladi da obezbedi da Budžetske Organizacije obezbede:

- Dublju analizu o efikasnosti sistema certifikacija i da preduzme potrebne mere za jačanje odgovornosti menadžera za osiguranje pravilnih isplata;
- Prikladne kontrole su uspostavljene u procesiranju isplata od strane Službenika Certifikacija;
- Dokumentiranje izvršenog rada od strane Službenika Certifikacija kao dokaz podrške za dati potpis.

### 4.2.7 Sistem Upravljanja Imovinom

Upravljanje fiksne imovine je važan deo finansijskog upravljanja i kontrole javnog sektora. Vlada zakonima i uputstvima za imovinu, je odredila ciljeve što se tiče tretiranja imovine. Ovi ciljevi su:

- Očuvanje i efektivno upravljanje vladine imovine;
- Održavanje tačnih podataka o celokupnoj imovini kroz sistematsko održavanje imovine kao integralni deo ISFU/K sa namerom procene i izveštavanja njihovih vrednosti; i
- Potreban proces, efikasan i transparentan otuđivanja imovine.

Prema Administrativnom Uputstvu Br. 21/2009 o Upravljanju javne imovine, BO so obavezne da registruju imovinu i kontinuirano da ažuriraju Registar Računovodstva ISFU/K i Opšti Registar Imovine. Generalno, entiteti ne pridržavaju se u potpunosti Administrativnog Uputstva o upravljanju i registriranju imovine. Naša revizija je našla nedostatke u sistemu upravljanja i registriranja imovine. Njih smo predstavljali u nastavku:

- Registri su bili nepotpuni, netačni i bilo je slučajeva kada nisu bili ažurirani;
- Inventarizacija se izvršila sa zakašnjenjem, nakon završetka fiskalne godine i bilo je slučajeva kada nije obavljena u potpunosti;
- Sistem “E-Imovine” je bio u ranoj fazi i ne koristi se od strane svih entiteta; i
- Nedostaju unutrašnja uputstva BO o proceni, otuđivanju i inventarizaciju imovine.

## Zaključak

Uprkos poboljšanjima na sistem upravljanja imovinom iz godine u godinu, ipak organiziranje ovog sistema još je nedovoljan i postavlja dva ključna pitanja:

Prvo, identifikovane slabosti na držanju imovine što se tiče gledišta ispunjenosti i tačnosti registara, nas navode na jedan zaključak da još uvek nema efikasnog i efektivnog upravljanja fiksnom imovinom.

Drugo, nedostatak konkretnih uputstava za otuđivanje izaziva netačnosti kako da se deluje u slučajevima kada se imovina amortizuje, oštećuje ili se proceni kao nekorisna.

## Preporuke

Preporučujemo Vladi da obezbedi da Budžetske Organizacije osiguravaju:

- Efikasnost u procesu evidentiranja imovine na registrima, obezbeđujući da one budu potpune i tačne.
- Upotrebu sistema e-Imovine, kao jedan napredniji program za registriranje imovine;
- Uskladenost sa ISFU/K, da bi se izbegla potreba za dvostruko knjiženje;
- Potpuna i pravovremena inventarizacija, koja će služiti daljnjim procesima kao što su ažuriranje registara i otuđivanje imovine; i
- Izradu unutrašnjih politika u vezi sa načinom kako se dolazi do potrebe za otuđivanjem i izvršenjem ovog procesa.

## Preporuke za MF

Preporučujemo ministra MF da obezbedi:

- Studiranje i analiziranje razloga za nedostatke tokom upravljanja imovine, razmatrajući mogućnost promene i dopune AU za upravljanje imovine; i
- Studiranje mogućnosti integracije sistema Free-Balance i e-Imovine kao jedan komplementaran sistem.

### 4.2.8 Sredstva Sitnog novca

Sitni novac se upravlja na osnovu ZUJFO i drugih finansijskih Uredbi, među kojima je Uputstvo i Finansijsko Pravilo 02 Trezora – Trošenje Javnog Novca.

Budžetske Organizacije države male iznose gotovog novca sa namerom ispunjenja nepredviđenih potreba u malim vrednostima.

Vrednost sitnog novca potrošenog u 2010 godini je bio 1,018,479€. U poređenju sa 2009 godinom ovi troškovi su povećani za vrednost od 266,421€ ili oko 35%. Iznos troškova sitnog novca se razlikuje kod budžetskih organizacija u zavisnosti od agencija koje imaju i u zavisnosti od njihovih potreba tokom godine.

Naša revizija je prikazala nedostatke u upravljanju i upotrebi javnog novca, kao u nastavku:

- Troškovi koji su mogli da se planiraju i obavljaju putem procedura nabavki su izvršene sa fonda sitnog novca, na primer: kupljeno je gorivo, izvršene su isplate za održavanje i registriranje vozila, snabdevanje za kancelariju i piće, za prevode i lingvističko uređivanje dokumentacije;
- Izvršene su isplate računa koje su iznad vrednosti od 100€ i evidentirane su podele računa koje su imale veću vrednost od dozvoljene granice; i
- Primetili smo slučajeve kada su i dnevnice isplaćene od sitnog novca.

## Zaključak

Povećanje troškova sa sitnog novca od prethodne godine i evidentirani nedostaci su pokazatelj da još uvek ima potrebe za poboljšanje upravljanja sitnim novcem. Premašivanje granica i troškovi koji su nastali van normalnog procesa otkrivaju jednu ne racionalnu upotrebu sitnog novca i neusklađenost sa pravnim okvirom na snazi.

Sitni novac je rizik u sebi. Treba da se trudimo da smanjimo ova sredstva što je više moguće. Treba da se razmotri mogućnost korišćenja kartica za isplatu. Delujući na taj način, sve isplate bi se registrirale u banke i bilo bi lakše da se kontrolišu.

## Preporuka

Preporučujemo Vladu Republike Kosova da utiče da BO:

- Što racionalnije upravljaju i koriste gotov novac, sprovodeći u potpunosti zahteve koji proizilaze sa finansijskih Uredbi Trezora o procedurama troškova gotovog novca.

### 4.2.9 Sistem Civilnih Službenika

Jedan od glavnih prioriteta Vlade uključen na Programu Vlade Republike Kosova 2008 - 2011 je i reforma javne administracije koja je otelovljena u Srednjoročni Okvir Rashoda (SOR) i Plan Delovanja Evropskog Partnerstva (PDEP) za 2009 godinu.

U sredinu 2010 godine, Skupština je usvojila novi Zakon o Civilnoj Službi (ZCS) i Zakon o Platama civilnih službenika (ZPCS). Nove Uredbe i uputstva su u procesu razvoja i predviđeno je da stupaju na snazi nakon usvajanja Zakona.

Nakon usvajanja zakona, MJA je usvojila nekoliko uredbe i uputstva radi uređenja raznih polja ZCS i ZPCS. Ipak, primetili smo da tokom 2010 godine samo nekoliko uredbi unutar jednog perioda od jedne godine nakon usvajanja zakona u Skupštini.

Naše analize pokazuju da ZCS treba najmanje da proizvodi više od 30 uredbi i do sada MJA je objavila oko 15 uredbi. Zakašnjenja u poredenju sa zakonskim zahtevima stvaraju jednu konfuznu situaciju i dovode u opasnost efikasnu primenu ZCS i ZPCS.

#### *Plate i Dnevnice*

Troškovi plata i dnevnica sa Budžeta Kosova za 2010 godinu su bili 316,199,917€.

Na osnovu podataka sa platnog spiska tokom 2010 godine, srednji broj Zaposlenih u centralnim i lokalnim institucijama su bili 76,182. Srednja plata u ukupnom nivou je bila 343€.

Nakon ukupnog ispitivanja izveštaja revizije i analiziranja svakog izveštaja zasebno, identifikovali smo sledeće nedostatke:

#### *Velike razlike u nivou plata*

Mi smo analizirali nivo plata u budžetskim organizacijama i došli smo do zaključka da ima velike razlike između raznih nivoa. Srednji nivo plata iz sektora Budžeta Kosova je kao u nastavku:

- Skupština 1,124
- Kancelarija Predsednika 491
- Kancelarija Premijera 374
- 18 Ministarstva 395
- 26 Nezavisna Agencija 598
- 36 Opština 258

Ako budemo dublje gledali razliku između istih kategorija osoblja, još je teže da se razume obrazloženje koje stoji iza toga.

#### ***Isplata plata i dnevnica sa drugih ekonomskih kategorija***

Tokom 2010 godine mi smo primetili da kod šest BO isplate za plate i dnevnice, uključujući i obroke su izvršene iz drugih ekonomskih kategorija. Kod četiri BO ove isplate su izvršene sa kategorije robe i usluge, dok kod dve BO su izvršene sa kategorije subvencija

#### ***Nepoštovanje procedura regrutacije***

Kod 17 BO smo primetili da nisu poštovali procedure i kriterije regrutacije koji su objavljeni konkursom. Njih smo prikazali u nastavku:

- Nedostajalo je radno iskustvo;
- Nedostajale su reference za dotična polja;
- Nije formirana komisija panela intervjuisanja;
- Nedostajalo je objavljivanje konkursa u štampi; i
- Regrutacije bez objavljivanja konkursa.

#### ***Neadekvatno održavanje i ažuriranje dosijea osoblja***

Tokom testiranja dosijea osoblja, kod 23 BO smo primetili da dosijei osoblja nisu ažurirani na vreme. Mi smo primetili da su nedostajali sledeći dokumenti:

- Dokumenti identifikacije;
- Aplikacija za Zapošljavanje;
- Dokazi stručne spreme;
- Dokazi o radnom iskustvu;
- Opisi radnih mesta;
- Radni ugovori; i
- Izveštaji ocenjivanja radnika.

## **Zaključak**

Generalno, budžetske organizacije kako na centralnom nivou, tako i na lokalnom nivou javnih preduzeća nisu uspeli da sprovedu dovoljnu kontrolu tokom regrutacije osoblja, isplata za plate prema ekonomskim kategorijama i ažuriranju dosijea osoblja. Zakašnjenja u primeni ZCS i ZPCS se odnosi na zakašnjenja u proizvodnji sekundarnog zakonodavstva. Daljnji razvoj Upravljanja Ljudskih Resursi kroz celokupni javni sektor zavisi od razjašnjavanja zakona, razvoja sredstava i podrške BO.

Registriranje troškova za plate i obroke sa kodova roba, usluga i subvencija pokazuje da kvalitet informacija na godišnjim finansijskim izveštajima prema ekonomskim kategorijama nije tačno.

Ne poštovanje procedura i transparentnosti tokom regrutacije osoblja ne osigurava da odabiranje kandidata je urađeno na osnovu zasluga i zahtevanih kriterija konkursom. To može da ima uticaja i na performansu budžetskih organizacija u celini.

Takode, neprikladno ažuriranje i održavanje dosijea osoblja od strane budžetskih organizacija pokazuje da ima nedostataka kod unutrašnjih kontrola kod ljudskih izvora.

## Preporuka

Preporučujemo Skupštini da obezbedi da:

- Vlada da usvoji uredbe i uputstva koje se povezuju za zahtevima Zakona o Civilnoj Službi na Kosovu i Zakona o Platama civilnih službenika;
- MJA ubrzava primenu Zakona o platama, da bi obavila sistem plata razumljivijim za civilne službenike i druge interesne stranke;
- Jačano je planiranje politika i nadgledanja u ministarstvima i opštinama;
- Sve isplate za radnike su izvršene sa kategorije plata kroz platni spisak a ne sa drugih ekonomskih kategorija; i
- Kontrola i transparentnost institucija u regrutovanju osoblja je ojačano, sa namerom da regrutovano osoblje ispuni sve zahteve;

## 4.3 Sistem Unutrašnje Revizije

Funkcija unutrašnje revizije treba da bude integralni deo finansijskog upravljanja vlade i jedan instrument za poboljšanje performanse na javnom sektoru.

CJU/UR je čvor za izvršenje unutrašnje revizije na javnom sektoru. Trenutno se fokusira da bude centralni izvor za unutrašnje revizore, vodeći ih ka većoj efikasnosti. Ovaj CJU je deo MF i Direktor izveštava direktno Ministru Finansija.

Po treću godinu zaredom, objavljen je godišnji izveštaj za funkcionisanje sistema unutrašnje revizije javnog sektora na Kosovu za 2010 godinu u Martu 2011 godine. Izveštaj predstavlja razvoje na polju unutrašnje revizije, aktivnosti CJU/UR, mišljenja i preporuke za funkcionisanje sistema unutrašnje revizije (izuzimajući javna preduzeća).

Izveštaj predstavlja dostignuća i poboljšanja za 2010 godinu, kao u nastavku:

- Izdavanje administrativnih uputstva za uspostavu i funkcioniranje komisija za reviziju (KR) u javnom sektoru;
- Osnivanje novih jedinica revizije, i rast broja revizora ;
- Rast broja Komisije Revizije; i
- Početak međunarodnog programa za treniranje i Certifikacija unutrašnjih revizora.

Izveštaj CJU/UR razmatra polja gde se trebaju izvršiti poboljšanja, kao u nastavku:

brža upotreba baze podataka, ažuriranje usluga interneta u modernim standardima, pregled priručnika UR da bi odredili dali su potrebna neka poboljšanja i razvoj jednog pristupa koji je više orjentisan ka kvalitetu radi podrške unutrašnjih revizora. Izveštaj ističe da izvestan broj daljnjih poboljšanja koje će se promovisati u celoj vladi, uključuje regrutiranje više unutrašnjih revizora, povećanje raspoloživosti i efikasnosti Komisija Revizije, i bolju raspodelu unutrašnjih revizora tako da sve budžetske organizacije imaju pristupa na uslugama unutrašnje revizije.

Prema našem gledištu, 2010 godina je pokazala poboljšanja na razvoju sistema unutrašnje revizije. Ipak, KGR priznaje da postoji izvestan broj kontinuiranih i novih izazova u vezi sa upravljanjem unutrašnje revizije koje entiteti javnog sektora će trebati da uzmu u obzir. Neke od njih su razmatrane u nastavku:

## Funkcionisanje JUR

Kod oko 20% entiteta nad kojima je obavljena revizija funkcija UR nije još uvek formirana i one su pretežno manje institucije i opštine koje u mnogim slučajevima su novoosnovane. Kao deo ukupnog budžeta one predstavljaju samo njezin mali deo. U nekim entitetima usluge UR su izvršene od strane unutrašnjih revizora MPF. Nedostatak osoblja kod nekih entiteta pod revizijom je objašnjeno pretežno zbog budžetskih manjka i gubitaka na privatnom sektoru. Ali prema našem mišljenju to takode prikazuje jedno prioritarno pitanje. Potrebni su dodatni napor za osiguranje adekvatnog osoblja i da svi entiteti imaju osnovanu Jedinicu Unutrašnje Revizije. MF preporučuje da entiteti koji ne ispunjuju kriterije za osnivanje JUR zbog niskog budžeta, preporučuje se da koriste zajedničke usluge revizije. Ova mogućnost još uvek je imala ograničeni uticaj.

## Komisije za Nadzor Revizije

Većina javnih entiteta nisu spoznali važnost Komisije za Reviziju za efikasnu kontrolu, upravljanju rizika i procesa upravljanja. Komisije revizije odigravaju važnu ulogu za pomaganje revizora da ispune svoje odgovornosti. Oni mogu da doprinose integritetu finansijskih informacija vlade, sistema unutrašnje kontrole i pravnog i etičkog ponašanja menadžmenta i radnika.

često smo naišli na pogrešno razumevanje uloge Komisija za Reviziju. One se često razumeju kao komisije koje se povezuju samo sa unutrašnjom revizijom. Ovo tumačenje je vodilo ka ograničenoj upotrebi komisija u vezi sa tretiranjem preporuka pruženim od strane spoljnih revizora.

CJU/UR je napravila nekoliko pokušaja za ohrabivanje menadžmenta da osniva KR i da ih obaveštava o njihovoj ulozi, odgovornostima i važnost posedovanja KR unutar institucije. Uprkos tome, oko 40% budžetskih entiteta još uvek nemaju komisije za reviziju.

Značajan broj postojećih Komisija za Reviziju se ne sastaju na redovnoj osnovi. Oni se nisu sastajali redovno, niti su pridodali dovoljnu pažnju raspravi preporuka revizije i praćenju kako su one adresirane kod relevantnih organizacija. Dve Komisije za Reviziju nisu usvojili ni statut koji određuje odgovornosti i davanje računa Komisije i njenih članova.

U nekoliko slučajeva, komisija se osniva od strane višeg menadžmenta istog entiteta. U takvim slučajevima, može se razmatrati dali komisija može uistinu biti nezavisna ili ne od menadžmenta. Može postojati sukob interesa, koji se treba upravljati na transparentan način.

## Planovi Revizije

Pošto upravljanje rizikom nije razvijen kod većine Kosovskih institucija, unutrašnji revizori nisu u stanju da uzmu u obzir identifikovane opasnosti od menadžmenta. Oni trebaju da planiraju svoje revizije, angažirajući se na široj proceni rizika. Ovaj proces je odobren na taj način da godišnji plan UR odražava u široj meri moguće opasnosti i prioritete organizacije. Ipak, nedostatak potpune i prioritete opasnosti je ograničavala sposobnost unutrašnje kontrole za dobijanje sigurnosti da procena rizika i godišnji plan revizije su kompletirani i u skladu sa širim prioritetima subjekata.

Mi smo primetili da skoro svi JUR su pripremili strateške i godišnje planove na osnovu procene rizika izvršene od strane JUR. Mi smo identifikovali da u nekoliko slučajeva unutrašnja revizija ne uspeva da identifikuje polja sa velikim rizikom i da ima nedostataka fokusiranja na sadašnjim izazovima organizacije. Kvalitet ovih planova treba da se poboljša i treba da se sprovodi na specifičniji način za delatnost nad kojom oni obavljaju reviziju.

Mi smo takođe primetili da ne sve JUR su ispunili planove revizije. Program sertifikacija je imala značajan uticaj na ovim pitanjima, ali treba da se na njega gleda kao na strateško investiranje.

### Fokus Unutrašnje Revizije

Mi smo razmatrali veliki broj izveštaja UR. U nekoliko slučajeva oni su pretežno pokrili 2009 godinu. Fokusiranje na sadašnjim aktivnostima dodata vrednost UR za menadžment bi se povećala. U isto vreme to bi učinilo da spoljni revizori bi mogli koristiti rad UR kao doprinos za njihovu reviziju tekuće godine i mišljenje. Dalje, izvršene revizije su bile više prirode usklađenja i revizije zasnovane na transakcijama. Broj revizija orijentisane ka sistemu ili performanse je još uvek nizak.

Istovremeno, primetili smo da na izveštajima UR su pokrenuta mnoga pitanja i pružena su potrebne preporuke u vezi sa njima. Nedostatak Komisija Revizije, ili nedostatak efikasnosti kod onih postojećih, je usporilo adresiranja preporuka revizije.

### Sposobnosti unutrašnjeg revizora i kontinuirano stručno obrazovanje (KSO)

Program Međunarodne Obuke i Certifikacija je počela da se sprovodi u 2010 godini od CJU/UR, u saradnji sa CIPFA Velike Britanije i CEF Slovenija. 62 unutrašnjih revizora, uključujući i osoblje CJU/UR su odabrana da učestvuju na osnovnoj šemi certifikacija. U toj fazi, oko 32 kandidata su položili ispite. To podrazumeva da malo više od četvrtine svih unutrašnjih revizora na Kosovu su sertifikovani na ovom nivou.

U saradnji sa projektom EU-UKJF, CJU/UR je organizirala treniranje za unutrašnje Revizore koji nisu uključeni na Programu za Međunarodno Treniranje i Certifikacija, i organizirana su 11 jednodnevnih seminara i održana su dva puta od strane međunarodnih stručnjaka.

### Zaključak:

Mi smo došli do sledećih opštih zaključaka o UR:

- Dok mi primećujemo znakove ohrabrenja u vezi sa napretkom, Unutrašnja revizija još uvek ima potrebe za poboljšanjem;
- Treba da se osnuju više Komisija za Reviziju od strane viših menadžera BO;
- Mi nismo još u stanju da koristimo rad unutrašnje revizije JUR za naše godišnje revizije zbog manjka fokusiranja na tekuću godinu;
- Kod nekoliko opština, manjih budžetskih entiteta i u Ministarstvu Evropskih Integracija, nisu osnovane JUR;
- Generalno, kapacitet unutrašnje revizije unutar većine entiteta je još uvek na ne zadovoljavajućom nivou; i
- Izvršene revizije na osnovu Planova Unutrašnje Revizije ne vrše uvek prioritet procesa sa velikim rizicima i sa pristupom sistemima. Operativno gledište institucionalnih potreba da se adresiraju u širem obimu prateći nove pristup FU/K.

## Preporuke:

Mi preporučujemo da MF i CJU/UR da:

- Proceni detaljnije performansu obavljanja operacija unutrašnjih revizora u odnosu na zaključke i preporuke spoljne revizije;
- Da osim pružanja pomoći na pojedinačnoj osnovi treba da se angažuju pro-aktivno na području mrežnih organiziranja sastanaka sa Direktorima JUR sa ciljem podele najboljih praksi i prikazivanje rešenja za probleme unutar zajednice UR;
- Razvija priručnik za pro-aktivnu ulogu unutrašnje revizije u savetovanju njenog Menadžmenta za primenu upravljanja rizika i kontrolnih sistema;
- Daljnji razvoj opštih priručnika kao osnova za analize rizika prilagodene specifičnim rizicima poslovanja;
- Razvoj beleške najboljih praksi o akcionim planovima za adresiranje preporuka unutrašnje revizije i praćenje mera upravljanja; i
- Razviti opšti priručnik za izradu planova revizije dopuštajući dovoljno vremena za savetodavnu ulogu UR i potreba za obukom UR, kao i osnovne funkcije proizvodnje korisnih saveta i saveta koji dodaju vrednost područjima sa visokim rizikom unutar poslovanja

## 4.4 Opšte preporuke Finansijskog Upravljanja

Trebaju se preduzeti mere na raznim nivoima, obezbeđujući uspešnu primenu novih pristupa i sredstava za finansijsko upravljanje.

- Menadžment Budžetskih Organizacija treba da menja svoju filozofiju i pristupe upravljanja, u cilju inkorporisanja FU/K, u srži njegove aktivnosti;
- Treba da se stvore programi za razvoj ciljeva performanse koje povezuju strateške planove sa budžetom finansija i koji prate i pomažu na razvoju operativnih rezultata;
- MF treba da, osim mera osvešćivanja za centralne političare i visoke menadžere, da prikazuju uvodni program za visoke menadžere, da bi oni razumeli i tumačili njihovu odgovornost u vezi sa primenom FU/K i novih zahteva FU/K-a;
- Započeti proces reformi treba da se nastavi i treba da se razvije jedan transparentni proces za postignuti napredak što se tiče planiranih ciljeva;
- MF da osniva Jednu Radnu Grupu za FU/K, osiguravajući domaće vlasništvo i doslednost na agendi reformi i u vezi sa raznim projektima podrške; i
- Treba da se dodaje novi pristup sadašnjem načinu stvaranja novih zahteva FU/K, korišćenjem dobrih primera, kako da se izrade uputstva za kosovski sadržaj sa namerom osiguranja dobrog sprovođenja reforme.

Skupština treba da uzme u obzir svoju potrebu za informisanje od Vlade. Može da se uzme u obzir da se poveća zahtev za jedan posebni izveštaj o razvoju kod unutrašnje revizije i da se umesto toga da se ubaci zahtev za sveobuhvatni izveštaj o napretku na svim poljima FU/K. Na taj način, sadržaj će se adresirati na bolji način i istovremeno će se stvoriti osnova za izveštavanje kod međunarodnih partnera.



## 5. Budžetske Organizacije

### 5.1 Uvod

Mi smo izvršili 81<sup>11</sup> potpunih Revizija Regularnosti (koje uključuju i dato mišljenje) za 2010 godinu, kod naše glavne revizije GFI KB. Od njih, 76 su se odnosile na budžetske organizacije:

- Dvadesetčetiri (24) Centralnih Autoriteta;
- Petnaest (15) Nezavisnih Agencija; i
- Tridesetsedam (37) Opština

Za sve ove organizacije, mi imamo mišljenje revizije kao u nastavku:

- četrnaest (14) Nekvalifikovanih;
- Trideset i tri (33) Nekvalifikovanih sa isticanjem pitanja;
- Sedamnaest(17) Kvalifikovanih;
- Devet (9) Odricanja od Mišljenja; i
- Tri (3) Protivna Mišljenja

### 5.2 Centralni Autoriteti

Za finansijsku godinu 2010, mi smo izvršili reviziju 24 centralnih autoriteta i dali smo mišljenje revizije nad njihovim GFI. Ovi autoriteti su:

- Skupština, Kancelarija Predsednika i Kancelarija Premijera Republike Kosova;
- 18 Ministarstva; i
- Carina, Poreska Administracija Kosova, i Univerzitet Prištine

Što se tiče datih mišljenja, one su kao u nastavku:

- Deset (10) Nekvalifikovanih;
- Dvanaest (12) Nekvalifikovanih sa isticanjem pitanja;
- Jedno (1) Kvalifikovano Mišljenje; i
- Jedno (1) Protivno Mišljenje

<sup>11</sup> 81 potpunih Revizija Regularnosti koje su izvršene, uključuju i pet organizacija van KB: RTK, Pastrimi, Hidrodrini, Radonić i Danida. One su rezultirale sa jednim Nekvalifikovanim, dva Nekvalifikovanim sa Isticanjem Pitanja, i dve sa Kvalifikovanim Mišljenjem.

## Zaključak

Informacije na GFI za većinu Budžetskih Organizacija, sa svih materijalnih gledišta, su istinite i tačne. Istovremeno, treba mnogo da se uradi za osiguranje kvalitetnijih informacija. Mi dolazimo do zaključka da neki od materijalnih nedostataka još uvek postoje:

- GFI Budžetskih Organizacija, imaju slabosti u belešci Izveštaj izvršenja budžeta, gde su primećeni propusti na podacima o primanjima;
- U nekoliko slučajeva nisu prikazane isplate, posebno one od trećih strana;
- Mnogo puta nisu prikazane uopšte ili u potpunosti informacije o potraživanjima i obavezama; i
- Nikakvo ili ograničeno prikazivanje imovine u njihovu finansijsku vrednost i njihovo ne prikazivanje na Finansijskim Izveštajima.

Istovremeno, izvršenje budžeta, finansijsko upravljanje kao i unutrašnje kontrole su pitanja koja se prate sa raznim problemima. Iako su ne materijalne u većini slučajeva, takvi nedostaci proizvode probleme i kod kvaliteta spoljnog izveštavanja, osim što je pokazatelj izazova u vezi sa usklađenošću, kao i za efikasnost i efektivnost izvršenja budžeta.

Izveštavanje postignutih rezultata koje se povezuje sa pokazateljima performanse, nije izvršeno do sada. Iako se to predviđa sa ZUJFO. Ovo pitanje je preporučeno i prethodne godine.

## Preporuka

- Pojedinačni Centralni Autoriteti treba da preuzmu potrebne mere, adresirajući prikazane slabosti da bi zahtevi za izradu GFI bile ispunjene; i
- MPF da se osigura da su GFI primljene od Budžetskih Organizacija, sadrže potrebne informacije prema predviđenim zahtevima.

## 5.3 Nezavisne Institucije

### Uvod

Nezavisne Institucije su osnivane od Skupštine, na osnovu dotičnih zakona koji uređuju njihovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja. Njihove funkcije obavljaju na nezavistan način od svakog organa i drugog autoriteta u Republici Kosovo.

Jake profesionalne i nezavisne institucije su neophodne za konsolidaciju demokratije i za vodenje zemlje bliže učlanjenju u EU.

Izveštavanje nezavisnih institucija u skupštini, nezavisnost i kvalitet odabiranja Odbora ili upravnih tela ovih institucija kao i finansijska nezavisnost su neophodna.

Mi smo izvršili revizije Regularnosti kod 15 Nezavisnih Institucija nad njihovim GFI za 2010 godinu. Naša mišljenja revizije za ove institucije su kao u nastavku:

- četiri (4) Nekvalifikovanih;
- Devet (9) Kvalifikovanih sa isticanjem pitanja; i
- Dva (2) Protivna mišljenja

Tabela 9: Mišljenja revizije pružena tokom tri zadnjih godina.

Entiteti pod revizijom	Mišljenje Revizije 2010	Mišljenje Revizije 2009	Mišljenje Revizije 2008
Akademija Nauka i Umetnosti Kosova	Nekvalifikovano mišljenje	Nekvalifikovano mišljenje	
Autoritet Civilnog Vazduhoplovstva Kosova	Nekvalifikovano mišljenje		
Ustavni Sud Kosova	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja		
Sudski Savet Kosova	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	Nekvalifikovano mišljenje	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja
Agencija Protiv Korupcije	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	Nekvalifikovano mišljenje	
Narodni Advokat	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	
Centralna Izborna Komisija	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	Kvalifikovano mišljenje	
Regulativna Komisija Javne Nabavke	Nekvalifikovano mišljenje		
Nezavisna Komisija za Medije	Protivno mišljenje		
Kosovska Agencija za Privatizaciju- Fond Privatizacije	Protivno mišljenje	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	
Kosovska Agencija za Privatizaciju	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja
Regulativni Ured za Energiju	Nekvalifikovano mišljenje		
Kancelarija Regulatora za Vodu i Otpatke	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja		
Nezavisna Komisija za Rudnike i Minerale	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja		
Regulativni Autoritet Telekomunikacija	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja		
Kosovska Poverenička Agencija			Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem pitanja
Kancelarija Koordinatora KZK			Kvalifikovano mišljenje
<b>Ukupno</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>4</b>

## Revizija za 2010 godinu

Kao deo naše privremene revizije za 2010 godinu primenjen je “Upitnik o Suštinskoj Proveri Finansijskog Upravljanja”, alat revizije za sve nezavisne institucije. Ovaj alat revizije nije potpuna revizija, ali obezbeđuje sigurnost za oblasti kao što su: procena sistema interne kontrole, procese budžetiranja, davanje saveta o finansijskim izveštajima itd.

Kod Regulatorne Kancelarije za Železnice (RKŽ), Kosovske Komisije za Konkurenciju (KKK), Kosovske agencije za imovinu (KAI) učinjen je preliminarni pregled od strane KGR. To je zato što:

- RKŽ i KKK su bile u procesu osnivanja tokom 2010 godine, i
- Kosovska Agencija za Imovinu (KAI) finansirana je od Budžeta oko 30% i 70% od stranih donacija (Britanske Vlade, Vlade Švajcarske, Vlade Belgije, itd.) Nije izvršena revizija od strane KGR nakon što su međunarodni donatori angažovali privatnu kompaniju da izvrši reviziju u ovoj instituciji.

KGR, u 2010 godini izvršila reviziju 15 GFI

Nezavisne institucije se mogu podeliti u dve grupe:

- Institucije koje vrše regulatorne funkcije (RAT, RKVO, RUE, NKRM, ACVK), vrše licenciranja, određuju tarife i praćenje izdatih dozvola, kao i ostvaruju prihode od naknada za izdavanje dozvola; i
- Institucije koje vrše nadzorne funkcije i ne ostvaruju prihode, ali se finansiraju iz Kosovskog budžeta (IO, AAK CIK ANUK itd).

Nezavisne institucije se suočavaju sa brojnim izazovima koji se odnose na njihovu nezavisnost (funkcionalnu, finansijsku i operativnu), odgovornosti i njihov status u širem procesu budžetiranja. Rezultati naše revizije pokazuju da većina Nezavisnih Institucija imaju problema u pravilnu primenu Sistema Interne Kontrole. Pri tome je uočeno da postoje mnogi razlozi, ali ključna stvar je da i dalje postoji nedostatak razumevanja osnovnih koncepta sistema. Ovo je došlo zbog nedostatka unutrašnjih uputstva koje bi razjasnila pitanja o tome šta i kako stvari može da se urade. Postojanje ovih unutrašnjih uputstava ili politika će pomoći u poboljšanju celokupnog sistema.

## Izazovi u sprovođenju budžeta

### Budžet

Budžetska ograničenja od strane MF i postavljanje budžetskih granica bez uvažavanja budžetskih zahteva nezavisnih institucija, predstavlja kršenje institucionalne i finansijske nezavisnosti, a koje je u suprotnosti sa Zakonom o Upravljanju javnim finansijama (član 66).

Nakon odluke Vlade, Ministarstvo finansija ili je smanjila ili je povuklo budžet od pet nezavisnih institucija (RKVO, KAP, ACVK, NKRM, i RUE). Ova odluka je doneta trećeg kvartala 2010 godine i ta sredstva su preneti relevantnim ministarstvima. Na primer - budžet RUE je smanjen za 72,547€.

Vlada treba da analizira specifične potrebe svake agencije pre nego postavi granice budžeta. Institucije koje ne generišu sopstvene prihode, čine samo mali deo budžeta Kosova. Imaju relativno male troškove u odnosu na važne funkcije koje obavljaju, putem nadgledanja pravilnog funkcionisanja mnogih drugih javnih institucija.

Dodatna poteškoća sa kojima se suočavaju nezavisna tela je da oni trenutno nemaju institucionalne mehanizme preko kojih mogu da se štite od vladinih uplitanja u njihove budžete.

Jedini nadležni organ za razmatranje predloge budžeta nezavisnih institucija je Skupština Kosova. MF treba pratiti ovaj proces samo sa tehničke tačke gledišta, dok je uloga Skupštine je da raspravlja i usvoji zahtevani budžet. Skupština Kosova u proteklim godinama je igrala malu ulogu u budžetskom procesu, bila je su uključena samo u njegovo formalno usvajanje.

### Ne usklađivanje budžeta sa Trezorom

Postoje slučajevi kada MF nije uskladila budžete ovih nezavisnih institucija. Kao primer služi slučaj RUE, gde je prema ISUFK završni budžet RUE bio u iznosu od 1,268,895 €, dok je prema RUE bio u iznosu od 856,966€, sa razlikom od 411,929€. Ovo je došlo kao rezultat dupliranja sopstvenih prihoda prenetih od RUE od 2009 godine, a koje nisu korigirane od strane Trezora.

## Broj zaposlenog osoblja i Status Civilnih Službenika

Sa finansijskog gledišta, većina ovih institucija nisu u potpunosti nezavisne, jer Zaposleni imaju status civilnih službenika i uticaj Vlasti u postavljanju budžeta. Struktura i nivo plata je određena Zakonom o Civilnim Službenicima i Zakonu o platama. Smanjenje njihovog budžeta bi oštetilo njihovu održivost.

Većina zaposlenih u ovim institucijama se sastoji od visokog nivoa profesionalaca. Većina ovih institucija suočavaju se sa nedostatkom stručnog kadra i kadra koji ostavljaju posao, nakon zapošljavanja i obučavanja od strane institucija, oni odlaze u drugim institucijama gde su plate veće.

Odobreni broj zaposlenih prema Zakonu o Budžetu br. 03 /L 177 u većini Agencija nije uskladen sa aktuelnim brojem na spisku plata. To je zbog odobrenog broja radnika od MF i ne dozvoljavanja budžeta za kategoriju plata i dnevnica.

Zbog nedovoljnog budžeta broj osoblja za odobrene pozicije nije popunjen u RUE tri pozicije i NKRM osam pozicija. U 2010 bilo je bilo smanjenje sredstava u kategoriji plata u iznosu od 54,500€ (sredstva su uzeta od Kosovske Agencije za Inteligenciju iz iste kategorije).

Operativni izazovi

## Nedostatak među institucionalne koordinacije

Nezavisne institucije pate od nedostatka dobre koordinacije. Kao slučaj može se navesti NKRM sa jedne strane i tužilaštva-MP, policije, MUP, MSPP i opštine sa druge strane. Ove organizacije imaju zajednički cilj da zaustave ne licencirane EO i delovati i primeniti standarde za zaštitu sredine. Na žalost, videli smo vrlo malo koordinacije ovih ciljeva između ovih organizacija.

## Radni prostori (*nedostatak stalnog objekta*)

Većina nezavisnih institucija se nalaze u privatnim zgradama. Radne prostorije su često nedovoljne i ne obezbeđuju osnovne standarde rada.

## Administrativni Izazovi

Većina nezavisnih institucija su male. Istovremeno, one ispunjavaju iste uslove kao i druge institucije u pogledu finansijskog i administrativnog upravljanja. Ispunjavanje ovih zahteva i održavanje kvaliteta ovih usluga je stalni izazov.

## Nezavisnost za imenovanja

Da bi istinski bila nezavisna, imenovanje odbora i izvršnih direktora agencija treba da bude transparentno i zasnovano na zaslugama, dok članovi upravnog odbora i osoblje institucija treba da rade bez straha od otpuštanja, zbog proizvoljnih ili političkih razloga.

## Nezavisnost od uplitanja u donošenju odluka

Nezavisne institucije bi trebalo da direktno izveštavaju Skupštini, a ne nekom Ministarstvu ili Vladi. Dok institucije trebaju biti odgovorne za potrošnju njihovih javnih sredstava, one trebaju biti nezavisne od Vlade pri izvršavanju njihovih funkcija. To znači da primarna linija odgovornosti treba pripadati Skupštini, i Institucije trebaju biti oslobođene od zahtevanja izveštavanja pri Ministarstvima, što nije predviđeno zakonom.

Vlada ne treba imati uticaja na odluke koje se donose od strane nezavisnih institucija.

## Zaključak

Na osnovu obavljene revizije iz naše strane u nezavisnim institucijama, naš zaključak je da sistemi unutrašnje kontrole nisu funkcionisale u očekivanom nivou. U principu, unutrašnje finansijske kontrole nisu sistematski razvijene. Kako sada stvari stoje, svaka nezavisna institucija treba da dizajnira svoj sistem interne kontrole da zadovolji njihove potrebe i ciljeve.

Visoko stručne i nezavisne institucije su neophodne za konsolidaciju demokratije i da bi se zemlja približila članstvu u EU.

Nezavisna tela koje vrše nadzor i regulatorne funkcije su od suštinskog značaja za izgradnju demokratije na Kosovu. Njihova nezavisnost se mora obezbediti u isto vreme kada rukovodioci treba da daju odgovornost o načinu izvršavanja budžeta.

Uticaj budžetskih procesa je da nezavisne institucije ne mogu sprovesti aktivnosti programa i strateške ciljeve koji su određeni zakonom. Budžet treba da se pregovara sa Vladom, i to bi moglo dovesti u rizik nezavisnost. Bolji dijalog o budžetu i De facto nezavisnost mora biti garantovana od strane Skupštine. Doslednije izveštavanje o finansijama i rezultatima bi olakšalo ovo kao i stvaranje boljih uslova za rad Skupštine.

## Preporuke

Preporuke za Skupštinu Kosova:

- Da jača praćenje preduzetih mera od strane nezavisnih Institucija u vezi sa nalazima i preporukama revizije;
- Da uzme u obzir osnivanje novih zahteva izveštavanja, kombiniranjem finansijskog i operativnog izveštavanja, otvarajući put za više razvijeni budžetski dijalog;
- Da pomogne u među institucionalnoj saradnji u cilju olakšavanja postizanja postavljenih ciljeva; i
- Da uzme u obzir izradu pravnog okvira za nezavisne institucije definisanjem kriterija koji garantiraju nezavisnost, utvrđujući zahteve odgovornosti.

Preporuka za Ministra Finansija:

- Poštovati nezavisnost Nezavisnih Institucija, bez uplitanja u operativnim prioritetima ili njihovim budžetskim procesima. To podrazumeva podnošenje budžetskih predloga nezavisnih institucija pri Skupštini, gde Skupština može vršiti nadzor budžeta i držati ih odgovornim;
- Voditi redovno usklađivanje budžeta između Trezora i ovih institucija u cilju eliminisanja prikazanih razlika; i
- Povratiti /sačuvati nivo osoblja u nezavisnim institucijama i dozvoliti ovim institucijama da popune slobodna radna mesta prema planiranim brojem osoblja.

## 5.4 Opštine

### Uvod

Za 2010 godinu mi smo izvršili potpunu reviziju regularnosti za GFI 37 opština. Revizija četrnaest opština je izvršeno od strane KGR, dok revizija za 23 ostale opštine je izvršena od strane tri ugovorene privatne kompanije za reviziju.

Mišljenja revizije izdatih za ove opštine su kao u nastavku:

- Dvanaest (12) Nekvalifikovanih Mišljenja sa Isticanjem Pitanja;
- Šesnaest (16) Kvalifikovanih Mišljenja; i
- Devet (9) Odricanja od Mišljenja.

Razvoj mišljenja revizije u zadnje tri godine je prikazano u donjoj tabeli:

*Tabela 10. Mišljenja za GFI Opštine tokom tri poslednje godine*

Entiteti pod revizijom	Mišljenje revizije 2010	Mišljenje revizije 2009	Mišljenje revizije 2008
Uroševac	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Gnjilane	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Priština	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja
Vučitrn	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Gračanica	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja		
Klokot	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja		
Ranilug	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja		
Đakovica	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Glogovac	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Peć	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Prizren	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja
Srbica	Nekvalifikovano Mišljenje sa Isticanjem Pitanja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja

Junik	Kvalifikovano Mišljenje	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja
Klina	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Leposavić	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Mitrovica	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Dragaš	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Štrpce	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Štimlje	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Vitine	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Elez Han	Kvalifikovano Mišljenje	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja
Kačanik	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Kamenica	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Kosovo Polje	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Novo Brdo	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Podujevo	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Suwareka	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Zvečan	Kvalifikovano Mišljenje	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Lipljane	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Obilić	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Zubin Potok	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Dečane	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Istog	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Mališevo	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Mamuša	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Orahovac	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja	Odricanje od Mišljenja
Parteš	Odricanje od Mišljenja		

Ako napravimo poređenje sa prethodne dve godine vidi se da ima znatnog poboljšanja u kvalitetu informacija u GFI.

Uprkos ovome, opštine u celini bi trebalo da se više angažuju sa ciljem osiguravanja boljeg kvaliteta finansijskog izveštavanja. Ključni nalazi revizije će se detaljnije razmotriti u nastavku.

## Lokalna samouprava i odgovornosti

Godišnji budžet opštine usvaja se prema zakonu o budžetskim odvajanjima. Za odvajanje i upravljanje sredstvima, od opština se zahteva da se pridržavaju godišnjeg zakona o budžetu, i ZUJFO. Opština i njeni izvršni službenici su ovlašćeni da samostalno uređuju i upravljaju opštinskim prihodima i operativnim grantovima. Opštinski Finansijski Izvori - pored grantova iz centralnog nivoa - sastoji se od poreskih prihoda, operativnih grantova, grantovi za proširena ovlašćenja, vanredne donacije, finansijska pomoć od Republike Srbije i dobici od davanja opštinskih zajmova.

MF je odgovoran da pomogne opštinama da ispune svoje budžetske obaveze.

## Tromesečni i završni izveštaj za budžet opštine

Od svakog Predsednika Opštine se zahteva da pripremi tromesečne izveštaje i dostaviti Skupštini Opštine tokom cele fiskalne godine. Takvi izveštaji se podnose skupštini opštine, a kopija se dostavlja Vladi. Ovi izveštaji se zatim objavljuju na internet stranici opštine. Svaki tromesečni izveštaj mora da sadrži izveštaj o prihodima i rashodima, informacije o ulaganjima i dugovima, kao i pregled statusa svih projekata kapitalnih rashoda.

Predsednik opštine priprema i dostavlja Skupštini Opštine finalni izveštaj budžeta za prethodnu fiskalnu godinu i za dve prethodne fiskalne godine za poređenje.

## Finansiranje opština

Ukupni troškovi opština Republike Kosova u 2010 su 304,589,889€ ili 25% od ukupnih troškova BK. Finansiranje opština sa sopstvenih prihoda iznosi vrednost od € 52,027,377€ odnosno 17% od ukupnih opštinskih troškova. Prihodi prikupljeni u 2010 se razlikuju od jedne opštine u drugu, počevši od opština koje prikupljaju 0% do one sa najvećim procentom od 39%. Ako uporedimo troškove opština u 2010 godini, ima rast od 25%, dok u 2009 bili su 21% od ukupnih troškova BK. Sopstveni prihodi su pali za 1% u odnosu na 2009 godinu.

## Sprovođenje preporuka iz prethodne godine

Kod opština, podaci koji se odnose na adresiranje preporuka iz prethodne godine su veoma manjkavi. Revizija Opština od strane KGR u 2009 godini rezultirali su sa 179 preporuka koje su pružene za 33 opštine (izuzimajući Leposavić). Međutim, u 2009 godini samo 35 od tih preporuka, ili oko 20% od njih su adresirane, a 144 ili 80% od njih nisu adresirane. Preporuke su uglavnom vezane sa pripremom GFI, upravljanje imovinom i opremom, prihodima i rashodima.

Mnogi od problema koji su se pojavili u 2009 godini, takode postoje i dalje u 2010 godini. Ovaj nedostatak delovanja po opštinama u vezi sa preporukama iz proteklih godina govori o lošem finansijskom upravljanju. MLSU bi trebalo da preduzme mere u cilju rešavanja ovog pitanja. MLSU bi trebalo da, zajedno sa MF analizira razloge zbog kojih prošle godine nisu adresirane preporuke i da zajednički pripremaju sveobuhvatan program, koji će rešiti ova pitanja.

## Ključni nalazi revizije

Ključni nalazi revizije su generisani od uobičajenih materijalnih nedostataka u procesu izrade Konsolidovanih Izveštaja. Ovi nedostaci u mnogim slučajevima su uticali na revizorska mišljenja. Na primer:

- Neke opštine nisu održavale kompletne računovodstvene podatke tako da Finansijski Izveštaji su trebali da budu pripremljeni koristeći Podatke Trezora;
- Nije bilo potpunog otkrivanja, ili bilo je nepotpunog prikazivanja imovine u njihovim finansijskim vrednostima;
- Neke opštine su izvestilo malo ili nimalo prikupljenih sopstvenih prihoda u računovodstvenim evidencijama;
- Nije sprovedeno mnogo od očekivanih usklađenja između prikupljenih prihoda sa onima registriranim u računima;
- Uglavnom, Opštine nisu održavale spisak uplata trećih lica;
- U većini opština, postupanje sa ne-finansijskom imovinom nije u skladu sa standardima utvrđenim u Administrativnom Uputstvu br. 20/2009 o registraciji i upravljanju imovine Vlade;
- Postupanje sa nabavkama u većini opština i dalje ostavlja značajne prostore za poboljšanje; kao i
- Nedostatak formiranja komisija za reviziju u većini Opština.

## Zakonski zahtevi o finansijskom izveštavanju

Opštine nisu ispunila značajne zahteve finansijskog izveštavanja . Na primer:

- 11 Opština nisu dostavile tromesečne finansijske izveštaje kod Ministra MPF ;
- Samo osam opština su pripremile GFI u dva zvanična jezika;

Ispunjavanje kriterijuma za sertifikaciju opština

- U tri opštine nije potvrđeno da je Službenik za prijem robe, Službenik troškova i Službenik certifikacija/odobravanja troškova certifikovani od strane MF;
- Tri opštine nisu potvrdile primenu organizacione strukture i strukturu upravljanja u vezi isplaćivanja; (Leposavić, Zvečan i Zubin Potok); i
- U tri opštine, relevantni službenici nisu pohađali obuku o delegaciji upravljanja troškova od MF kod budžetskim organizacija.

## Zaključci

Naši izveštaji sadrže preporuke koje se odnose na nalaze revizije.

Ove preporuke bi trebalo da pomognu opštinama da se poboljšaju. Nažalost, puno naših prethodnih preporuka nisu sprovedene. Dakle, iste slabosti se ponavljaju iz godine u godinu, što je dovelo do veoma sporog unapređenja upravljanja javnim finansijama.

Pored nedostataka upravljanja, postoje brojne slabosti u oblasti izveštavanju od strane opština.

Izvestan broj razvojnih projekata trenutno se realizuju u okviru opština sa direktnim ili indirektnim uticajem u FU/K. Razni donatori ih finansiraju. Važno je da se osigura da ovi projekti adresiraju FU/K na održiv način, smanjuju rizik od nesporazuma, ili konfuzije.

MF tokom poslednjeg meseca preduzela je jedan broj koraka čime je otvoren put za jedno bolje FU/K i bolje izveštavanje. Druge metode i sredstava se trebaju uzeti u obzir kako bi se obezbedilo ovo. Najbolja praksa podataka, priručnici o tome kako bi se trebalo razviti unutrašnja izveštavanja i adekvatne unutrašnje administrativne procedure, zajedno sa dovoljno informacija u vezi isplata trećih lica služe kao primeri za ovo.

Nedostatak jednog Izvršnog Direktora u opštini izgleda da je važan faktor iza upravljačkih nedostataka i neefikasnosti u pružanju javnih usluga i investicija.

## Preporuke

Preporučujem Ministra MF da pomogne opštinama:

- Stvaranjem funkcije osiguranja doslednosti za tekuće projekte sa uticajem na finansijsko upravljanje u opštinama;
- Izradi i instaliranju Dobrih praksi/kako napraviti beleške na FU/K i spoljno izveštavanje;
- Stvaranje prostora za diskusiju gde opštinski finansijski službenici mogu razgovarati o zajedničkim izazovima i iskustvima u primeni novih zahteva FU/K;
- Pomogne u uspostavljanju jednog zajedničkog sistema za tretiranje registracije, evaluacije, amortizacije, obezvređenja, kredita, i imovinu van koristi; i
- Organizuje obučavanja u vezi izradivanja finansijskih izveštaja.

## 5.5 Sprovođenje budžeta za 2010 godinu

Politike upravljanja i projekcije budžeta koje su razvijene od strane Vlade u skladu sa ZUJFO određuju osnovni dokumenat za pregled i odobravanje budžetskih dodela javnih fondova za javne institucije.

Usvajanje Zakona za Budžet otvara pravni put za budžetirane troškove, prema Zakonu i drugih pravnih akata na snazi.

Zakon dozvoljava ograničeno pomeranje fondova u nekoliko određenih linija unutar programa budžeta, prema kriterijumima i nekoliko procedura i izmenama–dopunama, pod procesom šestomesečnog pregleda budžeta.

Javni novac treba da se koristi samo za odobrene namene, i sa namenjenih i dodeljenih sredstava, prema procedurama ZUJFO i nekog drugog sekundarnog zakonodavstva za sprovođenje ovog Zakona.

Revizije Regularnosti koje su izvršene za finansijsku godinu 2010, su prikazala neusklađenosti sa Zakonom za Budžet koje je nastalo tokom finansijskog upravljanja Budžetskih Organizacija. Najviše primećenih neusklađenosti se tiču:

- Planiranje i efikasna upotreba budžeta, pošto je to uticalo na nivo izvršenja, prema završnim budžetskim odvajanjima izvršenja budžeta za 54 budžetskih potrošača na centralnom nivou četiri njih su izvršile budžet na nivo od 87%;
- Izvršenje kriterija i pravnih procedura o prenosu sredstava na raznim budžetskim kategorijama, da bi i izvršenje troškova se uklapa sa dotičnim pravilima;
- Procedure isplata, gde značajan broj budžetskih organizacija su završili sa isplatom plata sa kategorije Roba i usluge kroz sporazume za posebne usluge;
- Isplate za Diplomatske Misije, zaobilazeći dotične procedure;
- Sprovođenje pravila za davanje i zaključenje avansa;
- Izvršenje kapitalnih projekata, odnosno nepoštovanje dinamičnog plana nakon završetka radova kao i isplata sredstava, nezavisno od činjenice da radovi nisu završeni; i
- Nedovoljan nadzor dodeljenih subvencija za Javna Preduzeća u Javnom Vlasništvu i drugim institucijama. Istovremeno, nedostatak kriterija i ne obrazložene nekoliko troškova koji su se desili u kategoriji subvencija.

Nepotpuno izvršenje i neusklađenost sa Zakonskim odredbama za Budžet kod finansijskog upravljanja budžetskih organizacija, je pokazatelj ne efektivne i ne efikasne upotrebe javnog novca na ispunjenju javnih usluga.

### Preporuka

Preporučujem Skupštinu da:

- Na aktivan način i izbliza da prati izvršenje Zakona o Budžetu, da bi se racionalno i efikasno koristio, kao što je namenjen, i u skladu sa budžetskim odvajanjima;
- Da zahteva veću odgovornost od institucija za nadzor budžetskih organizacija za sprovođenje zakonodavstva za upravljanje javnog novca;
- Zahtev da MF izradi jasna uputstva za uključivanje planova za kapitalne investicije u budžetima institucija samo ako one pružaju dovoljnu i dokumentovanu sigurnost, kako bi postojala mogućnost za izvršenje programa u potrebnom vremenu;

- Da zahteva od Vlade izradu jasnih politika u vezi sa upravljanjem sredstava datih kroz subvencije i njihov nadzor do završetka subvencionisanih projekata; i
- Da zahteva od Vlade da preduzme mere, da bi se sistem unutrašnje kontrole sproveo na efektivniji način.

## 6. Javna i Društvena Preduzeća

Javna i društvena preduzeća se upravljaju od MF kao predstavnik vlasnika. Od 2011 godine predstavnik je Ministarstvo za Ekonomski Razvoj.

AKP predstavlja vlasnika u Društvenim Preduzećima (DP).

Mi smo izvršili revizije kod četiri takvih kompanija plus RTK koja odgovara Skupštini. Revizija je rezultirala kao u nastavku:

**Tabela 11: Revizija Regularnosti Društvenih Preduzeća**

Organizacije pod revizijom	Mišljenje Revizije 2010	Mišljenje Revizije 2009	Mišljenje Revizije 2008
Regionalna Kompanija za Otpatke Pastrimi D. D., Priština	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem Pitanja		
Radio Televizija Kosova (RTK).	Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem Pitanja		
Regionalna Kompanija Vodosnabdevanja Hidrodrini D.D. Peć	Kvalifikovano Mišljenje		
Regionalna Kompanija Vodosnabdevanja Radonić i D.D., Đakovica	Kvalifikovano Mišljenje		
Regionalna Kompanija Vodosnabdevanja D.D Priština		Nekvalifikovano mišljenje sa Isticanjem Pitanja	
<b>Ukupno</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Osim ovoga, mi smo izvršili reviziju upravljanja za KEK, KOSST, Termokos i Trepču, fokusiranjem na različitim gledištima finansijskog upravljanja i vladanja. Dalje, mi smo testirali FU/K kod devet Centralnih i Regionalnih JP.

### 6.1 Javna Preduzeća

Zakon o Javnim Preduzećima Br. 03/L-087 je stvorio pravni okvir za uređenje, funkcionisanje i vlasnička prava u JP. Prema ovom Zakonu JP su kategorizovane na:

- Centralna i Regionalna Javna Preduzeća; i
- Lokalna Javna Preduzeća.

*Centralna i Regionalna Javna Preduzeća* su u vlasništvu Republike Kosova sa 100% deonica. Ovde se uključuju sedam Centralnih JP, šest Regionalnih JP Vodosnabdevanja i dva Regionalna JP Navodnjavanja.

Jedinica za Politike i Nadzor JP je osnovana sa namerom podrške MF i Vlade na vršenju odgovornosti nad JP. Ova jedinica izveštava Ministru u vezi sa performansom Centralnih JP.

Vlada odgovara Skupštini o ovlašćenjima i odgovornostima nad JP, kao i izveštava javnosti i Skupštini o načinu njihovog upravljanja.

Finansijsko Izveštavanje JP se vrši u skladu sa Zakonskim zahtevima o Trgovinskim Društvima. Takođe treba da deluju u potpunom skladu sa AU izdatim od strane Trezora o pripremi finansijskih izveštavanjima.

*Lokalna Javna Preduzeća* su u vlasništvu Opštine ili Opština. Na njihovom spisku učestvuju 16 Lokalnih JP. U skladu sa Zakonom o JP svaka Opština treba da usvoji jednu politiku vlasništva koja prikazuje opšte ciljeve opštine u vezi sa vlasništvom Lokalnih JP kao i njenom ulogom kod njihovog zajedničkog upravljanja.

## Mere u Vezi sa Prethodnim Preporukama

Prošle godine smo pružili preporuke za Skupštinu i Vladu u vezi sa poboljšanjem performanse JP.

Preporuke iz prošle godine za Skupštinu su bile:

- Da pobliže prati kako Vlada, kroz MPF izvršava njenu ulogu kao predstavnik vlasnika JP;
- Da razmatra mere koje obezbeđuju usklađenost između zahteva ZUJFO i Zakona o JP; i
- Da razmatra promenu Zakona o JP, obezbeđujući da predstavnik vlasnika odredi spoljne revizore kod pojedinačnih preduzeća.

Preporuke iz prošle godine za Ministra MF su bila da:

- Nadgleda JP u skladu sa sadašnjim pravnim okvirom i da preduzme mere poboljšanja koje će pomoći JP na dostizanju određenih ciljeva;
- Pregleda JP na ona polja sa izrazitim slabostima i da izradi sve modele uredbi koje će pomoći JP na njihovom funkcionisanju – uključujući ovde i unutrašnje operativne kontrole kao funkcija unutrašnje revizije;
- Reši sadašnja pitanja JP u vezi sa tretiranjem potraživanja, PDV i procenu imovine, radeći zajedno sa PAK na pronalaženju rešenja za ova pitanja; i
- Usvoji održive politike kroz JP u vezi sa subvencijama, tretirajući sva JP na transparentan i istovetan način.

Ove preporuke još nisu adresirane od strane Skupštine i Vlade Kosova, zato izražavamo naše uznemirenje u vezi sa adresiranjem vlasništva kod javnih preduzeća.

## Izazovi na Sprovođenju Budžeta

Mi smo identifikovali nekoliko slabosti upravljanja tokom naše revizije. Jedan deo JP nisu uspostavila adekvatne kontrole za njihovo funkcionisanje. Sa druge strane, Vlada nije stigla da ima dobar nadzor njihove performanse. Ove slabosti slabe verodostojnost i poverenje za upravljanje JP.

Slabosti su primećene kod sledećih pitanja:

- JP nisu održale Generalni Godišnji Sastanak koji se zahteva prema Statutu JP. *Generalni Sastanak Deoničara Kompanije* je najviše telo donošenja odluka kompanije. Odluke sa ovog Sastanka su obavezne za Kompaniju, deoničare, druga tela kao i za Službenike Kompanije;
- Nedostaje jedan dobar proces budžetskog planiranja. Procedure oko načina osiguranja podataka tokom planiranja nisu bila jasna. Kao posledica toga, budžetski planovi se ne izvršavaju kako treba i u nekoliko slučajeva se izvršavaju projekti koji nisu planirani;

- Nekoliko JP su neprestano delovali sa finansijskim gubicima. Njihova stalna zavisnost od subvencija (pomoći) vlade pokazuje o nesigurnosti kontinuiteta biznisa;
- Finansijsko Izveštavanje nije na potrebnom nivou. Izveštaji prikazivanja ne pružaju potrebne podatke objašnjenja. Nedostaju jasne politike i norme računovodstva u vezi sa potraživanjima i obavezama Preduzeća;
- Kompanije vodosnabdevanja se suočavaju sa velikim gubicima proizvedene vode, gubici vode dostižu do 70% kod nekoliko kompanija. Sa druge strane, inkasiranje prihoda je na niskom nivou i za proizvedenu vodu. U vezi sa time nisu preduzete dovoljne mere za analiziranje razloga gubitka i nisu preduzete mere za njihovo smanjenje;
- Sva JP se suočavaju sa problemima inkasiranja sredstava. To utiče na pogrešno tretiranje dugova, pošto se vrši provizija ili otpisivanje visokih vrednosti dugova. Takvo tretiranje nije u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva (MSR) i sprovodljivim domaćim zakonima;
- Amortizacija i upravljanje imovine je pitanje koja prati nekoliko JP. KAP je ugovorila spoljne kompanije revizije za procenu imovine. Ali nakon ove procene nekoliko JP nisu uspele da naprave jasne stope za amortizaciju imovine. Kao posledica toga, njihova vrednost na finansijskim izveštajima nije tačna; i
- Kod upravljanja imovine takođe su primećene mnoge slabosti. Osim slabosti na obavljanju procesa nabavki, JP imaju izrazite slabosti i kod upravljanja sklopljenih ugovora. Upravljanje osobljem nije na potrebnom nivou. Nedostaje transparentnost tokom regrutacije osoblja, kao i dosijei osoblja nisu potpuni.

### Zaključak

Najveće upozorenje je da usluge nad građanima nije na dovoljnom kvalitetu. Vlasnici, kao i Odbori izvršnih menadžera imaju njihov udeo na ovome.

I tokom 2010 godine Vlada nije uspela da nadgleda performansu JP na potreban način. Nije stigao da nadgleda sve finansijske opasnosti JP i da preduzme sve potrebne mere u skladu sa načelima transparentnosti, upravljanja i odgovornosti, i u skladu sa relativnom odgovornošću nad JP.

JP nije uspostavila funkcionalne kontrole i njihovo izveštavanje nije kvalitetno. I dalje inkasiranje prihoda je na veoma niskom nivou. To povećava svake godine račun potraživanja. Takođe, operativni gubici su kontinuirani, koji se pokrivaju stalnim subvencijama vlade. Sve to pokazuju slabu performansu JP, koje dovode u opasnost načelo kontinuiteta JP.

### Preporuka

Preporučujemo Ministra Ekonomskog Razvoja:

- Stvaranje razumljive linije odgovornosti;
- Nadgledaju upravne odbore i izvršne menadžere i da zahtevaju od njih odgovornost;
- Da preuzme drugačiji pristup vlasnika, stvaranjem boljih mogućih preduslova za preduzeća;
- Da imaju bolje izvršne menadžere (da ih dalje razvije ili da ih menja);
- Da obezbedi da vlasnik analizira razloge za nedostatke tokom pružanja usluga građanima;

- Da razvije program sa jasnim uputstvima i strategijama u vezi sa poboljšanjem sadašnjeg stanja JP i da obezbedi adekvatno izveštavanje u Skupštini u skladu sa ovlašćenjima i odgovornostima koje ima Vlada nad JP;
- Da pregleda pravnu strukturu JP i da izradi sve modele uredbi koje će pomoći njihovo funkcionisanje uključujući i potrebno izveštavanje;
- Da reši sadašnja pitanja JP u vezi sa tretiranjem potraživanja, upravljanja imovinom i povećanje nivoa izveštavanja; i
- Analizira u celosti funkcionisanje JP i da subvencionise preduzeća koja ne mogu da pokriju aktivnosti sa njihovog poslovanja.

## 6.2 Društvena Preduzeća

Funkcija KAP je administriranje i privatizacija JP, uključujući i ovlašćenje za prodaju, prenos i likvidaciju preduzeća i imovine.

Administriranje i privatizacija ili likvidacija na vreme preduzeća u društvenom vlasništvu utiče na obnovi i ekonomski razvoj Kosova kao i na poboljšavanju *dobrobiti njihovih gradana*.

Datumom 31 Decembra 2010 godine su ostala još 303 Ne privatizovanih Društvenih Preduzeća. Mi smo izvršili reviziju finansijskog upravljanja, sistem kontrole i linije izveštavanja preduzeća Trepča pod administriranje KAP za 2010 godinu.

Revizija preduzeća Trepča je otkrila sledeće slabosti:

- Proces izveštavanja DP ne funkcioniše u celosti. Ona je podeljena na dva dela. Oba dela upravljaju svojim budžetom i nemaju neko zajedničko izveštavanje, osim toka novca;
- Severni deo DP Trepča nije dostavila izveštaje pri KAP za njihove operativne aktivnosti. Ona je dostavila samo tok novca i nju je dostavila sa namerom dobijanja subvencija. Za Finansijske Izveštaje severnog dela mi smo uspeali da izvršimo našu reviziju, pošto nije prihvatio Menadžment onog dela. Razlozi prema njima su bili zbog političkih problema;
- DP Trepča nema određeni status, zato mu nedostaje pravni okvir za nekoliko određena polja. To je primećeno posebno kod upravljanja prihoda i kod upravljanja ljudskih resursi;
- Od Finansijskih Izveštaja se primećuje da obe delove su rezultirale se pozitivnim finansijama i ima poboljšanje stanja u odnosu na prethodni period. Ali, još uvek najveći deo prihoda se realiziraju od prodaje koncentrata olova i cinka. Kod upravljanja kupovina kroz nabavku nije bilo potrebne kontrole. Nepravilnosti su primećene od planiranja pa do realizacije nabavki; i
- Ozbiljan problem je upravljanje imovine. Nije bilo Službenika imovine i nisu procenjene i registrirana imovina.

### Zaključak

Odbor KAP nije stigao da administrira preduzeće u celini. Administriranje se obavlja samo za njezin južni deo, dok severni deo ne izveštava o njihovim opštim aktivnostima.

Menadžment DP Trepča još nije uspela da stvori funkcionalni sistem kontrole za jedno efektivno upravljanje imovine. Njeno odvojeno funkcionisanje nas navodi da razumemo da nedostaje odgovornost i davanje računa.

## Preporuke

Preporučujemo Skupštinu Kosova da obezbedi da Odbor KAPi Menadžment DP Trepče obezbede:

- Mogućnost za jačanje saradnje između dva dela, u cilju njihove integracije i funkcionisanja kao jedne celine;
- Određivanje statusa preduzeća, i osiguranje usvajanje svih unutrašnjih politika i uredbi; i
- Analiza polja sa izrazitim slabostima, kao i da se osigura da su preduzete potrebne mere za poboljšanje funkcionisanja unutrašnje kontrole.



## 7. Nekoliko specifičnih polja

### 7.1 Proces Privatizacije

#### Opis

Proces privatizacije spada pod odgovornosti KAP. Zakon o Privatizaciji pruža preduslove za Odbor PAK kao i PAK u sprovođenju ovog procesa. Odbor Direktora KAP se sastoji od osam Direktora, pet naimenovanih od Skupštine Republike Kosova i tri međunarodnih članova koji su naimenovani od strane Međunarodnog Civilnog Predstavnik.

Omiljena metoda KAP za privatizaciju Javnih Preduzeća koje imaju održivo poslovanje je metoda Spin-off, kroz koju imovina i ograničene obaveze nekog JP se prenose u novoosnovanu jedinicu JP (Novo preduzeće – NewCo).

Novo preduzeće će se prodati nekom investitoru i prihodi sa prodaje će se deponirati na jednom računu poverenja koji će se koristiti za ispunjenje preostalih obaveza JP, uključujući i žalbe nad vlasništvom. JP zatim će se likvidirati ili staviti u stečaj.

Osim ove metode KAP u nekoliko slučajeva koristi i prodaju kroz likvidaciju, ako se procenjuje da takva procedura je u interesu kreditora ili dotičnih vlasnika.

U nastavku ćemo predstaviti stanje računa fonda privatizacije.

**Tabela 12. Opis Računa prema Kategoriji**

Opis Računa	Aktivni računi na kraju perioda	Stanje računa na datum 31 Decembar 2010	Stanje računa na datum 31 Decembar 2009	Razlika
Računi Privatizacije na poverenju	690	278,534,309	259,719,544	18,814,765
Računi Likvidacije na poverenju	145	214,480,470	175,188,793	39,291,677
Računi (Novac) na poverenju JP	124	5,691,148	3,388,895	2,302,253
Novac na poverenju komercijalizacije JP	16	3,520,026	3,567,460	-47,434
Sredstva poverenja koje pripadaju radnicima	69	9,662,836	132,986	9,529,850
Depoziti Ponuda Privatizacije	1	3,139,227	3,391,091	-251,864
Tarife Dostavljanja Ponuda za Privatizaciju	1	1,892,396	1,428,339	464,057
Depoziti Ponuda Likvidacije	1	1,371,067	638,468	732,599
Tarife Dostavljanja Ponuda na Likvidaciju	1	195,846	49,642	146,204
Račun registriranja tarifa likvidacije	1	8,519	0	8,519
Osnovni Kapital KAP	1	1,095,678	1,094,207	1,471
Rezervni Fond KAP	1	2,591,945	2,433,523	158,422
Novac Donatora	1	8,359	8,347	12
Oročeni računi	6	1696.12	0	1,696
<b>Ukupno:</b>	<b>1,058</b>	<b>522,193,297</b>	<b>451,041,295</b>	<b>71,152,227</b>

Sa gornje tabele se vidi stanje svih računa na kraju perioda izveštavanja, uključujući i broj aktivnih računa. Sredstva FP tokom perioda Januar-Decembar 2010 su povećana za 71,152,227€ koje su kao rezultat procesa privatizacije.

## Zapažanja

KAP je obavila svoj rad pridržavajući se biznis plana za 2010 godinu, usvojenim od strane Odbora Direktora. Odbor Direktora tokom 2010 godine je održao redovne mesečne sastanke, sprovodeći svoje funkcije prema zakonu na snazi.

Mi smo takođe zapazili nekoliko izazova koji su pratili procedure ugovaranja kao i proces privatizacije pojedinačnih kompanija.

Korišćeni proces za "Ugovaranje Savetodavnih Usluga za transakcije koje se tiču privatizacije Šar Cem-a", nije osigurao dovoljnu tržišnu konkurenciju. KAP umesto da primeni otvorene procedure, ona je poslala poziv pet kompanijama u vezi sa podnošenjem ponuda. Sklopljeni ugovor je bio u iznosu od 580,000€. Ova kompanija je trebala da određuje vrednost prodaje za preduzeće "Šar Cem".

Kada je reč o Prodaji Šar Cem-a, Fabrika cimenta u Elez Han, prodaja je izvršena kroz direktne pregovore cene i drugih dotičnih uslova. Što se toga tiče, KAP je pregovarala samo sa jednom kompanijom koja je već koristila ovo preduzeće do trenutka privatizacije. U nedostatku otvorene konkurencije kompanija je prodana za vrednost od 30,100.000€.

U vezi sa upravljanjem preduzeća "Šar Sallonit" koje je pod direktnim upravljanjem KAP, mi smo primetili nekoliko slabosti u ovom procesu. "Šar Sallonit" je izgradila biznis i jednu zgradu za Hotel u iznosu od 693,256€, bez prethodnog odobranja od strane KAP, što se zahtevalo njenim politikama. Šta više, Odbor KAP je odlučio da privatizuje ovo preduzeće iako je još uvek bio u procesu izgradnje. Polovina isplate u iznosu od 346,628 € su ostale kao potencijalne obaveze na finansijskim izveštajima KAP.

Jedinica KAP za Nadgledanje Komercijalizacije JP, nisu bile uvek efektivne da obezbede da ova preduzeća su upravljana u skladu sa ugovorenim uslovima što se tiče investiranja i obavezivanja o zapošljavanju. U slučajevima koje smo ispitali primetili smo da KAP retko je preduzela potrebne mere nad neodgovornim ugovoriocima koji se ne pridržavaju ugovorenim uslovima.

Odbor Direktora u nekoliko pojedinačnih slučajevima je izrekla kazne takvim kompanijama, dok je u drugim slučajevima je proširila period za kapitalnim investicijama i zapošljavanje. Dok, u nekoliko slučajeva je pružano pravo pred-kupovine.

Šta više, proces potpisivanja ugovora nije bio efikasan koliko treba. Prema operativnim politikama KAP, potpisivanje ugovora nije efikasno koliko treba. Prema operativnim politikama KAP, potpisivanje ugovora treba da se izvrši unutar 30 dana od obaveštenja dobitnika, dok prema pravilima tendera i to treba da se uradi unutar 90 dana.

Takvo ne uskladenje u praksi stvara izazove. Osim toga, nekoliko ugovora su potpisana sa značajnim zakašnjenjima. Prema obrazloženju službenika KAP, to je kao rezultat nasledenih ugovora od KPA. Ali, zaostaci su kao rezultat zanemarivanja od strane KAP nad ovim procesom.

## Zaključci

Odbor KAP treba da pridodaje više pažnje jačanju cele sredine unutrašnje kontrole, kao jedna osnova za zdravo i efikasno upravljanje Procesu Privatizacije. Sadašnji pravni okvir je predviđen da se pregleda da bi se osigurali bolji preduslovi za proces, završavanjem svih privatizacija na vreme.

Upravljanje vremena procesa još uvek ima prostora za poboljšanje. Proces likvidacije se razvije veoma sporo, kao i aktivnosti nadgledanja KAP će se intenzifikovati radi osiguranja boljeg upravljanja komercijalizovanih preduzeća. Takođe okleva preduzimanje mera ispravaka nad neodgovornim ponuđačima.

Preporučujemo Skupštinu Kosova da obezbedi da Odbor KAP obezbedi:

- Administriranje i privatizacija na vreme preduzeća u društvenom vlasništvu;
- Kontrola i transparentnost tokom procesa privatizacije, da bi stvorila otvoreno okruženje, pružajući iste mogućnosti konkurencije za sve investitore;
- Veće angažovanje na razvoju procesa likvidacije JP;
- Nadzor u skladu sa ugovorenim sporazumima. U protivnom, da se raskidaju ugovori sa kupcima preduzeća koje ne poštuju uslove određene sporazumom; i
- Funkcionalne kontrole u KAP, da bi se zaključenje ugovora bilo u skladu sa vremenskim određenim rokovima.

## 7.2 Upravljanje subvencijama i grantima u Poljoprivredi

Poznajući važnost koji ima sektor poljoprivrede u razvoju zemlje, Vlada Kosova je povećala zadnjih godina finansijsku podršku za sektor poljoprivrede kroz povećanje budžeta za MPŠRR. U odnosu na 2008 godinu, kada su dodeljena 1.2 miliona € za subvencije i grantove, u 2009 godini su dodeljena 5.27 miliona €, u 2010 godini 5.18 miliona €, dok u 2011 godini dodeljeni budžet za ovu svrhu je 7,4 miliona €.

Videvši ovaj trend rasta kao i slabosti koje su identifikovane u izveštajima revizije regularnosti, KGR je izvršila reviziju performanse sa namerom overavanja dali uspostavljeni sistemi od strane MPŠRR za upravljanje davanja subvencija i grantova su efikasni.

### Zaključak Revizije

KGR je primetila da Ministarstvo je uspostavilo sistem za upravljanje davanja subvencija i grantova u skladu sa zahtevima IPARD. Ipak, ne sve aktivnosti su prikazane na zadovoljavajući način. Potrebna su daljnja poboljšanja za osiguranje efikasnosti na dodeli subvencija i grantova.

Uprkos izvršenom napretku KGR ima tri glavna uznemirenja:

*Prvo*, politike i ciljevi se formulišu u nedostatku tačnih informacija i kompletnih registara u vezi sa zemljištem i stokom;

*Drugo*, uspostavljene strukture za upravljane subvencijama i grantova su još uvek nekompletni i imaju probleme u organizaciji, podeli zadataka i odgovornosti; i

*Treće*, sistem nadzora i procene se nalaze u početnoj fazi razvoja. To je uticalo da menadžment nema jasnu sliku u vezi sa uticajem subvencija i grantova.

Mi preporučujemo Vladu da obezbedi da MPŠRR osigurava:

- Preduzimanje mera za poboljšanje sveukupne situacije sa statistikama u poljoprivredi. Napredovanje sa započetim projektom oko stvaranja jednog integralnog sistema registra farmi bio bi jedan dobar korak u ovome pravcu;
- Uspostava svih činioca prema načelima IPARD u okviru postojećih struktura sa ciljem stvaranja preduslova za bolje upravljanje subvencijama i grantova;
- Funkcionalizacija svih sektora u okviru postojećih struktura kao jedan preduslov za daljnji razvoj JP, koja predviđa da do 2015 godine postane Agencija za Isplate.
- Dizajniranje i funkcionalizacija sistema nadzora i procene u skladu sa IPURR, kako bi bila u stanju da proceni efikasnosti i efektivnost programa.

# **Dodaci**

- 1. Razne vrste Mišljenja Revizije (ISSAI 400)**
- 2. Mišljenje Revizije i glavne slabosti upravljanja**



## Dodatak 1

### Razne Vrste Mišljenja Revizije sprovedene od strane KGR u Godišnjim Finansijskim Izveštajima za FI 2009 (preuzeto od ISSAI 400)

9. Jedno mišljenje revizije normalno je u standardnom obliku, u vezi sa Finansijskim Izjavama uopšte, izbegavajući potrebu za određivanje njene dužine, ali prenoseći po njenoj prirodi jedno opšte značenje kod čitaoca u vezi sa njenim razumevanjem. Priroda ovih reči će se uticati od zakonskog okvira revizije, ali sadržaj mišljenja treba jasno da pokazuje dali je mišljenje nekvalifikovano ili kvalifikovano, ili ako je kvalifikovano u neka određena pitanja ili je protivno mišljenje (paragraf 14), ili jedno odricanje od mišljenja (paragraf 15).
10. **Jedno nekvalifikovano mišljenje** se pruža kada je revizor zadovoljan sa svih materijalnih gledišta da:
- (a) Finansijske Izjave su pripremljene upotrebljavajući priznate politike i osnove računovodstva koje su sprovedene na dosledan način (na postojan način);
  - (b) Izjave su u saglasnosti sa statusnim zahtevima i relevantnim uredbama;
  - (c) Predstavljen prikaz u Finansijskim Izjavama su u saglasnosti sa saznanjima revizora u vezi sa entitetom pod revizijom; i
  - (d) da je adekvatan prikaz svih materijalnih relevantnih pitanja o Finansijskim Izjavama.
11. **Naglašavanje pitanja.** U nekim okolnostima revizor može da smatra da čitaoc ne može da razume na potreban način Finansijske Izjave ako je pažnja skrenuta na neobična ili na važna pitanja. Kao opšte pravilo, revizor kad daje jedno nekvalifikovano mišljenje to se referiše nekom specifičnom gledištu Finansijskih Izjava u njegovom mišljenju u slučaju da se ono može interpretirati pogrešno kao kvalifikovano mišljenje. Sa namerom izbegavanja ovakvog utiska, napomene koje su zamišljene kao: naglašavanje pitanja, se nalaze na odvojenim paragrafima od mišljenja. Ipak, revizor ne treba da upotrebi naglašavanje pitanja da bi poboljšao nedostatak potrebnih otkrivanja na Finansijskim Izjavama ili kao alternativa, zamenjivanje za kvalifikaciju mišljenja.
12. Revizor može **da ne bude u stanju da izrazi jedno nekvalifikovano mišljenje** kada postoji neka od ovih okolnosti i na sudu revizora, njihov uticaj je materijalan ili može biti takav po Finansijskim Izjavama:
- (a) bilo je ograničenja na delokrugu revizije;
  - (b) Revizor smatra da su izjave nekompletne, dezorijentisane ili postoji ne obrazložena podela od priznatih standarda računovodstva; ili
  - (c) Postoje nejasnoće koje utiču na Finansijske Izjave.

- 13. Kvalifikovano mišljenje.** Tamo gde se revizor ne slaže ili nije siguran za jednu ili više stavki na Finansijskim Izjavama, a koja su materijalna ali nisu suštinske po razumevanju izjava, treba da se pruži jedno kvalifikovano mišljenje. Formulisanje mišljenja normalno pokazuje zadovoljavajući rezultat nad subjektom pod revizijom, što se tiče preciznih i jezgrovitih izjava, pitanja ne usaglašavanja ili nejasnoća koja rezultiraju sa kvalifikovanim mišljenjem. Pomaže korisnike izjava ako finansijski uticaj nejasnoće ili nesporazuma je određeno od strane Revizora iako to nije uvek praktično ili relevantno.
- 14. Protivno Mišljenje.** Tamo gde Revizor nema mogućnosti da pruži jedno mišljenje o Finansijskim Izjavama u celini, zbog nesporazuma koje su tako suštinske jer miniraju prikazanu poziciju u nastavku da se mišljenje kvalifikuje u određena gledišta neće biti adekvatno, onda se pruža Protivno mišljenje. Formulisanje takvog mišljenja pokazuje da Finansijske Izjave nisu prikazane na pravi način, jasno i na precizan način sva pitanja ne usaglašavanja. Ipak, jedna pomoć da finansijski uticaj na Finansijske Izjave se određuje tamo gde treba i gde je praktično.
- 15 Odricanje od Mišljenja.** Tamo gde Revizor ne može da pruži mišljenje u vezi sa Finansijskim Izjavama, da uzimajući kao celinu zbog nejasnoća ili ograničenja delovanja koje je suštinsko da jedno mišljenje koje je kvalifikovano na određena gledišta neće biti adekvatno, pruža se jedno protivno mišljenje. Formulisanje jednog takvog mišljenja čini jasnim da jedno mišljenje ne može da se pruži, specifikujući na jasan i precizan način sva nejasna pitanja.
- 16.** Postoji zakon da VIR pružaju jedan detaljan izveštaj da bi dopunio mišljenje u okolnostima na kojima je nemoguće da pruže jedno nekvalifikovano mišljenje.

## Dodatak 2

### Revizijska Mišljenja i glavne slabosti upravljanja

Entiteti pod revizijom	Budžet u mil. Evra	Vrsta Mišljenja	Razlog za kvalifikovano mišljenje	Glavne slabosti upravljanja
Ministarstvo Privrede i Finansija (uključujući Carine i PAK)	86.72	Nekvalifikovano Mišljenje		Neusklađenost sa ZJN; loše upravljanje troškovima; slabosti u nadgledanju subvencija i kapitalnih troškova.
Ministarstvo Zdravstva	75.54	Nekvalifikovano Mišljenje		Slabosti u evidentiranju prihoda u raznim centrima MZ; Neusklađenost sa ZJN; slabo upravljanje subvencija. Ne otkrivanje obaveza; slabosti u upravljanju farmaceutskih zaliha.
Ministarstvo Obrazovanja, Nauke i Tehnologije	43.46	Nekvalifikovano Mišljenje		Neusklađenost sa ZJN; Nedostatak u isplatama komisija (ugovorni radovi); Loše nadgledanje subvencija.
Ministarstvo Javne Administracije	17.93	Nekvalifikovano Mišljenje		Neusklađenost sa ZJN, u MJA i SIK; Zaobilaženje procedura regrutacije; Slabosti na upravljanju imovine; Loše planiranje i kontrola na praćenju obaveza.
Ministarstvo Kulture, Omladine i Sporta	12.36	Nekvalifikovano Mišljenje		Slabosti upravljanja na rešavanju definisanja pozicije zaposlenih ugovorom o delu ; Slabo upravljanje troškova u vezi sa upotrebom goriva, službenih vozila.
Carina	9.29	Nekvalifikovano Mišljenje		Nedostatak nadgledanja biznisa sa Procedurama sa Ekonomskim Uticajem; Loše upravljanje i kontrola magacina zaplenjene robe; Ne otkrivanje na GFI svih finansijskih obaveza; Ne efikasno planiranje i upotreba budžeta.
Kancelarija Premijera	9.14	Nekvalifikovano Mišljenje		Ne usklađenost sa ZJN, sa KP i AUV; Slabosti na upravljanju imovine; Procesiranje isplata na neadekvatnim ekonomskim kodovima pri KP i AUV; Slabo upravljanje prihoda i subvencija; Nepravilna certifikacija isplata u AUV. Potpisivanje naloga za kupovinu od neodgovornih lica pri APR.
Skupština	8.85	Nekvalifikovano Mišljenje		Ne usklađenost sa ZJN; Slabosti na upravljanju imovine; Nepravilna certifikacija isplata;
Ministarstvo za Zajednice i Povratak	8.04	Nekvalifikovano Mišljenje		Ne usklađenost sa ZJN; Nepravilna certifikacija isplata; Slabo nadgledanje kapitalnih projekata i subvencija; Slabosti na upravljanju javnim novcem ; Slabosti na upravljanju imovine;

Kancelarija Predsednika	1.68	Nekvalifikovano Mišljenje		Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Ne usklađenost sa ZJN; Loše planiranje i izvršenje budžeta; Nepotpuno prikazivanje Imovine na GFI
Regulatorni Ured za Energiju	1.27	Nekvalifikovano Mišljenje		Nedostatak usaglašavanja i evidencije o prihodima; Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak evidencije o robi; Dosjei osoblja ne kompletirani; Nepravilna certifikacija isplata.
DANIDA	1.14	Nekvalifikovano Mišljenje		
Autoritet Civilnog Vazduhoplovstva Kosova	0.73	Nekvalifikovano Mišljenje	-	Saradnja sa JUR neke druge institucije nije ispunjena i nije određen neki budžet za to.
Akademija Nauka i Umetnosti	0.46	Nekvalifikovano Mišljenje		Ne usklađenost sa ZJN.
Regulatorna Komisija Javne Nabavke	0.29	Nekvalifikovano Mišljenje		Loše upravljanje troškova, i na polju osoblja
Univerzitet Prištine	24.49	Kvalifikovano Mišljenje	Prezentacija troškova centralnog grejanja	Pogrešna podela zadataka i odgovornosti; Ne usaglašavanje sopstvenih prihoda; Ne funkcionisanje JUR i Komisije za reviziju; Ne registriranje troškova na dotičnim ekonomskim kodovima; Slabo upravljanje imovinom
Mitrovica	15.42	Kvalifikovano Mišljenje	U F/I Grantovi Vlade nisu otkrivene/ nedostaje registar imovine.	Ne otkrivanje imovine na GFI; slabo upravljanje imovine; slab sistem unutrašnje kontrole.
Podujevo	14.17	Kvalifikovano Mišljenje	Pregledi neplaćenih računa nisu potpuni; F/ I član 28 nije predstavljen ispravno.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU; Nedostaje potpun registar fiksne imovine; Nedostaje efikasan sistem za inkasiranje prihoda; Ne usklađenost sa ZJN; Ne osnivanje Komisije za Reviziju
Suvaraka	10.07	Kvalifikovano Mišljenje	Nedostaje spisak isplata trećih lica; računi potraživanja nisu otkriveni.	Ne usklađenje prihoda ; slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN; ne funkcionisanje unutrašnje revizije; GFI nisu pripremljene u skladu sa AU.
Vitina	7.00	Kvalifikovano Mišljenje	U F/I Grantovi nisu otkriveni i registar fiksne imovine.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU, Slabo upravljanje imovine; Slab sistem unutrašnje kontrole; Ne usklađivanje prihoda; Ne usklađenost sa ZJN.

Klina	6.45	Kvalifikovano Mišljenje	Nedostaje spiska isplata trećih lica i GFI nisu predstavljene pravilno i potpuno.	Ne otkrivanje fiksne imovine na GFI, ne usklađivanje spiska sa trećih strana; ne osnivanje Komisije za Reviziju.
Kamenica	6.30	Kvalifikovano Mišljenje	Ne usklađivanje prihoda i nedostatak registra imovine.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU, Ne usklađenje prihoda; Nedostaje sveobuhvatni registar imovine.
Kosovo Polje	5.93	Kvalifikovano Mišljenje	Računi potraživanja nisu otkriveni i spisak isplata trećih lica.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU, slabo upravljanje imovine, ne usklađenje prihoda; Ne usklađenost sa ZJN.
Dragaš	4.67	Kvalifikovano Mišljenje	Nedostaje sveobuhvatan registar imovine, opreme i postrojenja.	Ne otkrivanje računa potraživanja; Isplate od trećih strana, ne usklađenje prihoda; Slab sistem unutrašnje kontrole; Slabo funkcionisanje unutrašnje revizije.
Kaćanik	4.65	Kvalifikovano Mišljenje	Otkrivanje registra imovine u F/I nedostaje spisak isplata trećih lica.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU; ne-usklađenost sa ZJN; Nedostaje efikasan sistem za inkasiranje prihoda; Nedostatak Komisije za Reviziju.
Štimlje	4.02	Kvalifikovano Mišljenje	Nedostatak registra imovine i amortizacija imovine.	Ne usklađenost sa ZJN; Slabo upravljanje imovine. Računi potraživanja nisu otkriveni u potpunosti; Nema doslednosti otkrivanja u odnosu na prethodnu godinu.
Štrpce	3.88	Kvalifikovano Mišljenje	Ne otkrivanje grantova u F/I; Nepotpun registar fiksne imovine.	Ne usklađenje prihoda; Ne usklađenost sa ZJN; Slab sistem unutrašnje kontrole.
Regionalna Kompanija Vodosnabdeva nja Hidrodrini D.D. Peć	2.63	Kvalifikovano Mišljenje	Nema vlasništva nad imovinom u iznosu od 3,610,098€ i nepravilno prikazivanje zaliha u bilans stanja;	Ne adresiranje u potpunosti preporuka Revizora; Ne obrazloženje velikih gubitaka vode. Slabo upravljanje troškova, i inkasiranja prihoda; Ne usklađenost sa ZJN; Zaobilaženje procedura regrutacije osoblja
Leposavić	2.23	Kvalifikovano Mišljenje	Opština nije bila u stanju da nam osigura fajlove zaposlenih.	KGR za 2009 godinu nije izvršila reviziju Opštine Leposavić pošto opština nije pripremila GFI
Regionalna Kompanija Vodosnabdeva nja D.D. Đakovica	2.11	Kvalifikovano Mišljenje	Neizvesnost devalvacije imovine; nepravilno predstavljene imovine u iznosu od 88,500€; nedostatak izvornih dokumenata za obaveze u iznosu od 142,031€, kao i nepravilno predstavljanje vrednosti 15,732€.	Negativan rezultat biznisa; Samo 35% proizvedene vode se fakturiše; Finansijsko izveštavanje nije na potrebnom nivou. Nedostaju politike u vezi sa potrebnim procenama za račune potraživanja i obaveze. Nedostatak kontrole nad troškovima; Ne usklađenost sa ZJN; Slabo upravljanje osobljem.

Novo Brdo	1.85	Kvalifikovano Mišljenje	Ne otkrivanje uporednih iznosa u pregledu izvršenja budžeta i imovine; Ne usklađenost sa ZJN.	Ne usklađivanje prihoda; Slaba unutrašnja kontrola kod osoblja.
Zvečane	1.53	Kvalifikovano Mišljenje	Nisu osigurani fajlovi personala u toku revizije.	Slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN; Slabo funkcionisanje unutrašnje revizije; Slab sistem unutrašnje kontrole.
Elez Han	1.52	Kvalifikovano Mišljenje	Nedostaje sveobuhvatan registar imovine, i spisak isplata trećih lica.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU; Ne usklađenje prihoda, i nedostatak efikasnog sistema za inkasiranje taksi; Nedostatak Komisije za Reviziju.
Junik	1.43	Kvalifikovano Mišljenje	Nepotpuno otkrivanje imovine.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak Komisije za Reviziju.
Ministarstvo Transporta i Telekomunikacije	207.73	Naglašava nije pitanja	Otkrivanje o prihodima nije potpuno.	Registriranje prihoda na neadekvatnim kodovima; Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak kod upravljanja projekata ko-finansiranjem; Ne izvršenje projekata odobrene prema pregledanom budžetu; Certifikacija neredovnih isplata.
Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite	177.05	Naglašava nije pitanja	Registar fiksne imovine nije u potpunosti pouzdan.	Nedostaci kod upravljanja ljudskim resursima; Ne zaključenje avansa za službena putovanja; Nedostatak kontrole kod troškova fiksne telefonije i upotreba službenih vozila; slabo nadgledanje subvencija; Slabo upravljanje imovine.
Priština	65.24	Naglašava nije pitanja	Ne otkrivanje imovine i računa potraživanja u GFI.	Ne usklađenost sa ZJN; Ne usklađenje sopstvenih prihoda; Slab sistem unutrašnje kontrole.
Ministarstvo Kosovske Bezbednosne Snage	30.95	Naglašava nije pitanja	Fiksna imovina nije pravilno otkrivena.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Ne registriranje procenjene imovine u ISFU/K; Slabo upravljanje sprovođenja kapitalnih projekata; Nepravilna certifikacija isplata.
Prizren	27.57	Naglašava nije pitanja	Nepotpun registar imovine u GFI.	Ne usklađenje prihoda; Slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN.
Ministarstvo Pravde	22.94	Naglašava nije pitanja	Fiksna imovina i sopstveni prihodi nisu pravilno otkriveni.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slab sistem kontrole na polju nabavki. Nema potrebnih podela zadataka; Slabo nadgledanje kapitalnih projekata; Nepravilna certifikacija isplata.
Gnjilane	19.43	Naglašava nije pitanja	Otkrivanje fiksne imovine i računa potraživanja je nepotpuno i netačno.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabo upravljanje Imovine; Ne usklađenost sa ZJN; Slabo upravljanje subvencija.

Uroševac	17.49	Naglašava nje pitanja	Registar imovine nije otkriven na potpuno i tačno, isplata trećih lica.	Ne usklađenost sa ZJN; Nema Komisije za reviziju; Ne registriranje prihoda na dotičnim kodovima i njegovo usklađenje; Ne otkrivanje kontigentnih obaveza
Peć	16.33	Naglašava nje pitanja	Nedostaje sveobuhvatan registar fiksne imovine.	Ne funkcionisanje JUR; potpun registar fiksne imovine; priprema F/I nije u skladu sa AU.
Đakovica	15.55	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje fiksne imovine, računa potraživanja i ne otkrivanje spiska isplata trećih lica.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Ne usklađenje sopstvenih prihoda; Ne usklađenost sa ZJN;
Sudski Savet Kosova	15.17	Naglašava nje pitanja	Fiksna imovina nije pravilno otkrivena.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Ne usklađenost sa ZJN; Slabosti na sistem kontrole isplata.
Ministarstvo Spoljnih Poslova	14.23	Naglašava nje pitanja	Nisu registrovani troškovi za robu i usluge u iznosu od 409,621€; nije poštovan Kosovski pravni okvir o potrošnji budžeta od strane ŠDM.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Nema adekvatnih planiranja budžeta; Unutrašnja Kontrola nije dizajnirana kako treba; Nisu izveštavane na vreme troškovi od strane Šefova Diplomatskih Misija; Nisu stavljene u funkciju JUR i Komisija Revizije.
Ministarstvo Sredine i Prostornog Planiranja	12.55	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno i netačno otkrivanje fiksne imovine i računa potraživanja.	Netačne evidencije o prihodima; Ne usklađenost sa ZJN; Nepravilna certifikacija isplata
Kosovska Agencija za Privatizaciju	12.43	Naglašava nje pitanja	Informacije u GFI u vezi subvencija (kapitalni projekti) za DP Trepča Sever nije zasnovana prema izveštajima nadgledanja u skladu sa sporazumom za nadgledanje i kontrolu (SNK) između dve strane.	Slabo nadgledanje subvencija i kapitalnih projekata u skladu sa MMK; Ne usklađenost sa ZJN; Zaobilaženje procedura regrutacije; Slabo upravljanje troškova radi izbegavanja finansijskih obaveza.
Radio Televizija Kosova (RTK)	12.06	Naglašava nje pitanja	Pregled otkrivanja nije bio potpuno jasan i neki podaci nisu bile u skladu sa ostalim finansijskim izveštajima.	Ne usklađenost sa ZJN; Slabo upravljanje reklama; Isplate koje nisu u skladu sa ugovorom; Nedostaje Komisija za reviziju.
Ministarstvo Poljoprivrede, Šumarstva i Ruralnog Razvoja	11.99	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno i netačno otkrivanje fiksne imovine i računa potraživanja.	Povećanje troškova na kraju godine za kapitalne investicije; Pogrešna klasifikacija prihoda; Ne usklađenost sa ZJN; Zaobilaženje procedura regrutacije; Ne izveštavanje subvencija.
Vučitrn	10.67	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje fiksne imovine i računa potraživanja.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabo upravljanje imovine, Ne usklađenost sa ZJN; Ne funkcionisanje Komisije za Reviziju; Slabo upravljanje subvencija.

Ministarstvo za Trgovinu i Industriju	9.66	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje fiksne imovine i prihoda.	Ne usklađenost sa ZJN; Pogrešna klasifikacija prihoda; Zaobilaženje procedura regrutacije; troškovi pred potpisivanja ugovora za subvencije.
Srbica	9.50	Naglašava nje pitanja	Nedostaje sveobuhvatan registar fiksne imovine.	Nedostatak efikasnog sistema za inkasiranje prihoda; ne usklađenje prihoda između departmana; Ne usklađenost sa ZJN;
Ministarstvo za Lokalnu Samoupravu	9.48	Naglašava nje pitanja	Nepravilno otkrivanje fiksne imovine i isplata trećih lica.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slaba kontrola u vezi sa planiranjem, nadgledanjem, upotrebom budžeta;
Centralna izborna Komisija	8.72	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno i netačno predstavljanje fiksne imovine, prihoda i depozita.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabosti kod Unutrašnje Kontrole, posebno u procesu nabavke; Ne usklađenost sa ZJN; Nema jasne podele zadataka u procesima snabdevanja.
Glogovac	8.07	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje fiksne imovine i računa potraživanja.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN; Slabo upravljanje subvencijama.
Regionalna Kompanija Otpada A.D. Pastrimi Priština	7.61	Naglašava nje pitanja	Ne otkrivanje potraživanja i procena loših dugova.	Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak registra ne finansijske imovine; ne funkcionisanje JUR; nedostatak politika o proceni loših dugova i provizije; Zaobilaženje procedura regrutacije.
Poreska Administracija	6.67	Naglašava nje pitanja	Sigurnost i tačnost predstavljenih informacija u bazi podataka (SIGTAS) nije potpuna; Nepouzdana vrednost računa potraživanja; registriranje prihoda kazni pogrešnim ekonomskim kodom.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabosti na prikupljanju prihoda; Slabosti na upravljanju i funkcionisanju sistema SIGTAS-a; Slabo upravljanje zaplenjene robe i njihova prodaja; Ne isplata računa unutar vremenskog roka od 30 dana od njihovog primanja; JUR funkcioniše zajedno sa jedinicom za stručne standarde i nije profesionalna.
Gračanica	6.44	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje fiksne imovine i računa potraživanja.	Ne usklađenost sa ZJN; Ne funkcionisanje unutrašnje Kontrole; Ne osnivanje JUR.
Ministarstvo Energetike i Rudarstva	2.37	Naglašava nje pitanja	Otkrivanje o fiksnoj imovini je nepotpuno i netačno	Ne usklađenost sa ZJN; Zaobilaženje procedura regrutacije; Odluke o subvencijama nakon završetka projekta; Nepravilna certifikacija isplata.
Ranilug	1.51	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje fiksne imovine	Ne usklađenost sa ZJN; Ne održavanje registra o imovini; Ne funkcionisanje unutrašnje Kontrole; Ne osnivanje JUR.
Nezavisna komisija za Rudnike i Minerale	1.46	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno otkrivanje imovine i računa potraživanja.	Pogrešno izveštavanje prihoda; Ne usklađenost sa ZJN. Zaobilaženje procedura regrutacije;

Ustavni Sud Kosova	1.27	Naglašava nje pitanja	Nepravilno otkrivanje fiksne imovine.	Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak kontinuiranog nadgledanja procesa u vezi sa regrutacijom osoblja.
Klokot	1.12	Naglašava nje pitanja	Registracija prihoda i fiksne imovine ne pruža potrebne informacije.	Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak potpunih evidencija o prihodima; Zaobilaženje procedura regrutacije; Nepravilna certifikacija isplata; Ne osnivanje JUR.
Regulatorni Autoritet Telekomunika cije	0.94	Naglašava nje pitanja	Nepotpuno i netačno otkrivanje imovine.	Ne uvođenje kazni za upotrebu licenci; Davanje licenci za ispunjenje dokumenata i odobravanje bez pravne osnove; Zaobilaženje procedura regrutacije; Nepravilna certifikacija isplata.
Ministarstvo Evropskih Integracija	0.59	Naglašava nje pitanja	Registar imovine nije ispunjen tačnim podacima.	Ne usklađenost sa ZJN; Obroci radnika su isplaćeni od kategorije roba i usluge; Nisu zadržani na izvor i nisu isplaćene poreske obaveze za kiriju; Odluke za transfer službenika u protivnosti sa pravilima.
Ombudsman	0.51	Naglašava nje pitanja	Nepravilno otkrivanje fiksne imovine.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Nema dovoljnih kontrola u vezi sa planiranjem, nadgledanjem i upotrebom budžeta; Nema funkcionalnih kontrola na polju nabavki; Registar računovodstva nije potpun.
Agencija protiv Korupcije	0.50	Naglašava nje pitanja	Informacije u napomeni 2 u FI podela fondova netačna.	Ne adresiranje preporuka KGR; Nedovoljne kontrole planiranja nadgledanja i upotrebe budžeta Ne usklađenost sa ZJN; Zaobilaženje procedura regrutacije; Nepravilna certifikacija isplata.
Regulatorna Kancelarija za Vodu i Otpatke	0.34	Naglašava nje pitanja	Nepravilno i netačno otkrivanje fiksne imovine.	Slabo inkasiranje prihoda; Nedostatak evidencije o robi; Nekompletni dosijei osoblja; Slaba performansa dotičnih komisija; Nepravilna certifikacija isplata.
Lipljane	10.02	Odricanje od Mišljenja	Neuspeh otkrivanja prema zahtevima izveštavanja; neuspeh predstavljanja isplata trećih lica.	Nedostaje sveobuhvatni registar imovine; Ne usklađenost sa ZJN.
Orahovac	8.50	Odricanje od Mišljenja	Nedostaje sveobuhvatni registar imovine.	Ne usklađenje prihoda između departmanima.; slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN; ne funkcionisanje unutrašnje revizije, GFI nisu pripremljene u skladu sa AU.
Mališevo	7.96	Odricanje od Mišljenja	Nedostaje sveobuhvatni registar imovine.	Ne usklađenje prihoda; slabo upravljanje imovine ; Ne usklađenost sa ZJN.
Istok	6.40	Odricanje od Mišljenja	Nepotpuno otkrivanje imovine; ne otkrivanje potraživanja i isplata trećih lica.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Slabo upravljanje imovine; Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak Komisije za Reviziju.

## Kancelarija Generalnog Revizora

Dečane	6.06	Odricanje od Mišljenja	Nedostaje spisak isplata trećih lica i GFI nisu pripremljene u vremenskom roku.	GFI nisu pripremljene u skladu sa AU i MSRJS; Nedostatak potpunog registra imovine; Ne usaglašavanje i sistema inkasiranja prihoda; Ne osnivanje Komisije za Reviziju.
Obilić	4.22	Odricanje od Mišljenja	Grantovi Vlade primljeni od BK nisu otkriveni; neuspeh objašnjenja odeljak 9 i 10 u GFI.	Ne usaglašavanje između departmana prihoda; Ne usklađenost sa ZJN; Nedostatak sveobuhvatnog registra fiksne imovine.
Zubin Potok	1.66	Odricanje od Mišljenja	Nedostaje izveštaj izvršenja budžeta, i predstavničko pismo.	Slabo upravljanje imovinom; Ne usklađenost sa ZJN; Slabo funkcionisanje JUR; Slab sistem unutrašnje kontrole.
Mamuša	0.87	Odricanje od Mišljenja	Nedostaje sveobuhvatan registar imovine.	Ne usklađenje prihoda; Nedostaje efikasan sistem za inkasiranje prihoda; slabo upravljanje imovine; ne osnivanje Komisije za Reviziju.
Parteš		Odricanje od Mišljenja	Nisu pripremljeni GFI	
Ministarstvo Unutrašnjih Poslova	81.97	Protivno Mišljenje	FI nisu pripremljeni u skladu sa AI br. 16/2010; • Kod izveštaja budžetskog izvršenja – u koloni finalnog budžeta postoji razlika od 1,423,808€ sa izveštajem Trezora; Nije predstavljeno usklađivanje početnih i završnih odvajanja budžeta; nije registrovana ne finansijska vrednost u iznosu od 2,621,269€; Subvencije su potcenjene u iznosu od 63,961€.	Ne adresiranje u potpunosti preporuka KGR; Nedostatak potrebnih politika budžetskog planiranja. Nedostatak ovlašćenja za pripremu FI i usaglašavanje prihoda; Nedostaju uputstva za subvencije; Nepravilna certifikacija isplata; nedostaje registracija i izveštavanje imovine.
Nezavisna Komisija Za Medije	1.12	Protivno Mišljenje	Nisu otkriveni fondovi iz Evropske Unije u iznosu od 1,000,000€; Nadoknađivanje plata i dnevnica u suprotnosti sa memorandumom razumevanja u iznosu od 118,080€; Fiksna imovina je potcenjena u iznosu od 259,205€.	NKM nije uspela da izvrši adekvatnu podelu zadataka i odgovornosti, zato u mnogim slučajevima je nedostajalo pružanje odgovornosti. Slabosti na upravljanju prihoda, troškova i imovine.
Kosovska Agencija za Privatizaciju - Fond za Privatizaciju	0.00	Protivno Mišljenje	Nedostaje pravilan proces za savetodavne usluge i neusklađenost sa pravnim okvirom za privatizaciju preduzeća “Šar Cem”; Preduzeće “Šar Salloniti” je izgradilo poslovni	Proces Privatizacije nije bio transparentan. Slabo nadgledanje o komercijalizovanim preduzećima; Iako nisu ispunjene sporazumi o obavezivanju u skladu sa ugovorom, KAP nijednom nije preduzela mere za raskid ugovora. U jednom slučaju nedostatak relevantnih dokaza o radnicima u slučaju raspodele 20% za radnike.

Kosovska Agencija za Privatizaciju - Fond za Privatizaciju	0.00	Protivno Mišljenje	Nedostaje pravilan proces za savetodavne usluge i neusklađenost sa pravnim okvirom za privatizaciju preduzeća "Šar Cem"; Preduzeće "Šar Salloniti" je izgradilo poslovni objekat hotelijerstva u iznosu od 693,256€ bez uzimanja odobrenja od KAP.	Proces Privatizacije nije bio transparentan. Slabo nadgledanje o komercijalizovanim preduzećima; Iako nisu ispunjene sporazumi o obavezivanju u skladu sa ugovorom, KAP nijednom nije preduzela mere za raskid ugovora. U jednom slučaju nedostatak relevantnih dokaza o radnicima u slučaju raspodele 20% za radnike.
Ukupno	1,290.6			15 Nekvalifikovanim Mišljenja 35 Kvalifikovanih Mišljenja sa isticanjem pitanja, 19 Kvalifikovanih Mišljenja 3 Odricanje od Mišljenja i 8 Protivna Mišljenja





**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
**REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA**

**ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM**  
**KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA / OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL**

# **Annual Audit Report**

## **2010**

**Prishtinë, 31 Gusht 2011**



## CONTENT

### ADDRESS BY THE AUDITOR GENERAL

EXECUTIVE SUMMARY .....	i-vi
1 INTRODUCTION .....	1
2 EXTERNAL AUDIT AND ACCOUNTABILITY .....	3
3 ANNUAL FINANCIAL REPORT AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY .....	5
3.1 INTRODUCTION .....	5
3.2 AUDIT APPROACH .....	6
3.3 ANALYTICAL REVIEW .....	6
3.3.1 The Consolidated Statement of Comparison of Budget and Actual Amounts .....	6
3.3.2 The Statement of Cash Receipts and Payments .....	7
3.3.3 Consolidated Statement of Cash Assets and Fund Balances .....	13
3.3.4 Assets and Outstanding Liabilities .....	13
3.4 GOVERNMENT ACTIONS IN ADDRESSING PRIOR RECOMMENDATIONS .....	16
3.5 AUDIT OPINION ON THE KB FINANCIAL STATEMENTS .....	18
4 FINANCIAL MANAGEMENT .....	19
4.1 PIFC POLICY .....	19
4.2 FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEMS AND TOOLS .....	20
4.2.1 CHU/FMC .....	20
4.2.2 Budget Management .....	21
4.2.3 Reporting .....	21
4.2.4 The system for Public Investment Projects (PIP) .....	22
4.2.5 Procurement .....	22
4.2.6 The Certification system .....	25
4.2.7 The Asset management system .....	26
4.2.8 The Petty Cash Tool .....	27
4.2.9 The Civil Servant System .....	28
4.3 THE INTERNAL AUDIT SYSTEM .....	30
4.4 GENERAL RECOMMENDATIONS ON FINANCIAL MANAGEMENT .....	33
5 BUDGET ORGANISATIONS .....	35
5.1 INTRODUCTION .....	35
5.2 CENTRAL AUTHORITIES .....	35
5.3 INDEPENDENT INSTITUTIONS .....	36
5.4 MUNICIPALITIES .....	41
5.5 THE IMPLEMENTATION OF THE BUDGET FOR 2010 .....	45
6. PUBLICLY AND SOCIALLY OWNED ENTERPRISES .....	47
6.1 PUBLICLY OWNED ENTERPRISES .....	47
6.2 SOCIALLY OWNED ENTERPRISES .....	50
7. SOME SPECIFIC AREAS .....	53
7.1 PRIVATISATION PROCESS .....	53
7.2 MANAGEMENT OF SUBSIDIES AND GRANTS IN AGRICULTURE .....	55
APPENDIX 1 .....	59
Different types of Audit Opinions .....	59
APPENDIX 2 .....	61
Audit Opinions and key managerial shortcomings .....	61

## Acronyms

AAR	Annual Audit Report of the Auditor General
AC	Audit Committees
ACA	Anti Corruption Agency
AFS	Annual Financial Statement
AG	Auditor General
AI	Administrative Instruction 2005/11
APR	Annual Performance Report of the Auditor General
CAO	Chief Administrative Officer
CBK	Central Bank of Kosovo
CFO	Chief Financial Officer
CHU/FMC	Central Harmonisation Unit for Financial Management and Control
CHU/IA	Central Harmonisation Unit for Internal Audit
FY	Financial Year
FMC	Financial Management and Control
GL	General Ledger
IAU	Internal Audit Unit
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
KC	Kosovo Customs
KCB	Kosovo Consolidated Budget
KFMIS	Kosovo Financial Management Information System
KPC	Kosovo Protection Corps
KTA	Kosovo Trust Agency
LPFMA	Law no. 03/L-048 on Public Finance Management and Accountability
MESP	Ministry of Environment and Spatial Planning
MoF	Ministry of Finance and Economy
MLGA	Ministry of Local Government's Administration
MPA	Ministry of Public Administration
MKSF	Ministry for Kosovo Security Forces
OAG	Office of the Auditor General
PAK	Privatisation Agency of Kosovo
PCK	Pharmaceutical Cooperate of Kosovo
PFMA	Public Financial Management and Accountability
PIFC	Public Internal Financial Control
PPA	Public Procurement Agency
PPL	Public Procurement Law
PPRC	Public Procurement Regularity Commission
RTK	Radio Television Kosovo
SCD	Single Custom Declaration
SIGTAS	Tax Administration system
TAK	Tax Administration of Kosovo
TIMS	Trade Information Management System
UCCK	University Clinical Centre of Kosovo
UNMIK	United Nation Mission in Kosovo

## Address by the Auditor General



*Honourable Members of the Assembly,*

*It gives me great pleasure to submit this year's Annual Audit Report. This report covers the Government's implementation of the 2010 budget and the Annual Financial Statements of the Kosovo Budget for that period.*

*The Office of Auditor General continues in its core mission of giving a base for holding public spending bodies to account. But, this report also draws out common themes which support these bodies in pursuing improvement.*

*We have worked closely with the Assembly in order to expand our capacity to deliver quality information on the use of public funds, and to add value to the efficient and effective functioning of the public authorities. Our cooperation with the Government*

*in developing approaches for and building good governance and better systems for financial management and control has also yielding significant benefits.*

*The financial management approaches are developed, the legal framework is getting more consistent and the parliamentary oversight is getting stronger. To roll these intentions out over the entire public sector takes time.*

*The information quality in the Annual Financial Reports is improving year on year. But, at the same time the bodies we audit have to improve financial management and control. In the implementation of the new financial management approaches commitment and support from highest levels are crucial. Good examples on "how to do it" are needed and firm stands have to be taken in cases of mismanagement.*

*Where we have found weaknesses we have made constructive recommendations for change. We will closely follow how the audited body's addresses our recommendations and continue to work in close partnership with them, acting as a key driver for change in the public sector.*

*This report lays out in clear and honest terms the areas where we must all do our part to push forward improvements in the public sector. It is my hope that you will find it a useful tool in identifying areas where we can all work together to the benefit of the public sector and to the citizens of Kosovo.*

*I commend this report to Honourable Members and look forward to your deliberations and responses.*

*Prishtina, 31 August 2010*

*Lars Lage Olofsson  
Auditor General*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lars Lage Olofsson'. The signature is written in a cursive, flowing style.



## Executive Summary

My overall Opinion on the Government's Annual Financial Statements (AFS) on the KB 2010 is that they are, in all material aspects:

- In compliance with the Law on Public Financial Management and applicable Administrative Instructions;
- In accordance with IPSAS<sup>1</sup>; and
- Give a true and fair view of the financial situation of the KB.

This is thus an 'Unqualified Opinion' in line with internationally recognised Auditing Standards by the International Organisation of Supreme Audit Institutions (ISSAI 400 cf. appendix 1).

We are able to give an opinion on the financial statements of the KB as a result of our audit work on the underlying budget organisations. Our audit for 2010 has covered 99% of the revenues and 87% of the expenditures as consolidated into the KB AFS.

During the audit season we have carried out 89 audits:

*Table 1: Audits carried out and reported*

Audited entities	Audit Season 2010/2011	Audit Season 2009/2010	Audit Season 2008/2009	Audit Season 2007/2008
<b>Regularity Audits:</b>				
KB	1	1	1	1
Central Authorities	24	23	17	16
Municipalities <sup>2</sup>	37	33	33	29
Independent Agencies	15	7	5	8
Outside KB (public enterprises)	4	2	1	
Donor Fund (Danida)	1	1		
<b>Management Audits of public enterprises:</b>	4	2		
<b>Performance Audits:</b>	3	1		
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	<b>54</b>
<b>FM/C Health Checks<sup>3</sup>:</b>	<b>34</b>			

Not including our KB AFS opinion the 81 Regularity audits opinions were as follows:

- Fifteen (15) Unqualified;
- Thirty five (35) Unqualified with Emphasis of Matter;
- Nineteen (19) Qualified;
- Nine (9) Disclaimers; and
- Three (3) Adverse Opinions.

1 International Public Sector Accounting Standards

2 The audit of the municipalities' AFS was contracted out in 23 cases during the Audit season 2010/2011. The previous seasons the number outsourced audits were 29, 31 and 19

3 Health Checks of Financial Management and Control status is carried out during the current year in organisations not under full Regularity audit in order to be preventive and give advices

In comparison with earlier years this is a clear indication on that the external financial reporting is improving in quality. There are, however, *shortcomings in the reporting processes*, which are not so material as to affect the overall quality of the information.

There are still challenges in securing consistent reporting of assets between Treasury general ledger and Budget Organisations financial statements. Improper and inaccurate presentation of assets in the AFS of budget organisations has resulted in an underestimation of the value of publicly owned assets. Securing compatibility between the KFMIS and the e-asset system should assist in this.

There were also differences between the KB AFS and in the AFS of the individual Budget Organisations in the area of disclosing outstanding liabilities due to inappropriate disclosures in the latter.

Revenues are in general regular and are recorded correctly. Some deficiencies are related to:

- Timely reconciliations between Budget Organisations and the Treasury;
- Failure to register the transaction within the adequate economic codes;
- Lack of sufficient measures when it comes to collection of revenues; and
- Amongst certain of the Municipalities there are general accounting problems.

The Government reporting system is not yet fully developed. Existent reporting arrangements are not producing comprehensive information of the business for the external needs. According to the applicable legal framework every Budget Organisation should produce both financial and operational reporting. In practice, production of this information is on different stages of development. The situation on operational reports is the same as in previous year, most Budget Organisation's were not producing them at all. Few others did it for other purposes rather than using it as a tool within the budget process and for accountability discharge. The Government have recently put focus on this reporting requirement.

Lack of sufficient information creates difficulties for the Assembly in holding Government to account for the policies implemented and resources used.

*Budget management* is still at an unsatisfactorily level. I would like to draw your attention to some specific issues of concern:

- The Budgetary Organisations still *increased their spending during the last quarter*. This is an indicator of poor planning and a sign of avoiding a surplus. At the same time this increases the risks for random spending and poor value for money.
- There is a need for substantial improvement in the handling of *procurement*. The public procurement process still remains one of the main challenges in the Public Internal Financial Control system. The on-going amendments to the Public Procurement Law and the complexity in interpreting it besides a limited usage of central procurement tools and delays in the production of guidance have added to the challenge of implementation. The lack of internal procurement guidelines within budget entities, delayed initiation of procurement activities and weak monitoring of contracts characterise most of the budget entities.
- In our view 2010 saw improvements in the development of *Internal Audit Systems*. The Government has focused on building the basic competencies

of internal audit, but a number of challenges remain. The internal audit plans produced are still often insufficiently elaborated and there is a lack of a clear focus related to the business of the organisation in question. The audits that are carried out are still mainly focused on individual transactions and on compliance. Insufficient emphasis is given to a systems oriented, a materiality-driven and risk based approach. To a large extent the internal audit is focused on the previous year. The establishment of the Internal Audit System at smaller budget organisation is lagging behind. A window has been opened for shared services in these cases. In practices though, still used in few cases. In short, the internal audit function still has to prove its practical worth to management.

- In many budget organisations, the *Public Investment Programme* procedures have not been followed to ensure that projects are properly prepared before inclusion in the capital budget submission presented to the Assembly.
- *Human Resource* is an important area in meeting the objectives and developing good governance. Public expectations on service levels will continue to rise. Institutions need to be able to continue to attract talented and committed people, a necessity if they are to deliver value for money. The MPA is responsible for secondary legislation. The delays in the implementation of the LCS and LSCS are related to the delays in the production of secondary legislation. The further development of Human Resource Management throughout the public sector depends on clarifications of the laws, development of appropriate tools, guidance and support to the Budget Organisations’.
- A number of Budget Organisations still *pay salaries from incorrect budget categories* and a part of their salary costs are still paid directly through the Treasury.
- Budget organisations are still *not addressing my recommendations sufficiently*. I am not satisfied with the Budget Organisations’ progress in addressing my recommendations. This is now addressed at all relevant accountability levels. The Assembly push the Government to secure action on external audit recommendations amongst the Budget Organisations. The Government has created a mechanism aimed at fostering a better situation. I will monitor this situation carefully.

Important causes behind these issues are:

- A lack of proper understanding amongst management of the basic features of Financial Management and Control and the responsibilities of management in this area;
- A weak Control Environment that needs to be further strengthened throughout the public sector. Little emphasis is placed on setting the tone at the top and leading by good examples. To some extent managers at all levels to set examples through their decisions, actions and behaviours. A strong message should be sent on the importance of adhering to the principles of good governance and FM/C;
- A lack of adaption of generic control requirements to the specific needs and characteristics of the individual organisation;

- A focus on formalities and input rather than on implementation and results; and
- Laws and regulations are to a certain extent still inconsistent and ambiguous.

The measures taken by the Government with the objective of strengthening FM/C is foreseen to yield results in the near future. There is a need for strong commitment on central level, consistency and coordination. Budget spenders need more guidance, examples of good practice and other forms of support within these areas.

I recommend the Assembly to:

- Actively and closely follow up the execution of the Budget Law so that it is used correctly, rationally, as designated, and in coherence with budget appropriations;
- Ensure that the PPRC carefully follow up and evaluate the implementation of the amended Procurement Law, especially the mechanism in which accountability and control operate. Clear duties and an emphasis on individual responsibilities would ensure efficient use of public money; and
- Reconsider its current requirements for information from the Government. It could be considered to replace the current requirement of a special report the internal audit development with a requirement on a comprehensive report on the progress in the whole FM/C field as a whole. In this way the context will be addressed in a wider way at the same time as a base for reporting to the international partners will be established.

### *Independent Institutions*

Strong, professional and independent institutions are necessary for consolidation of democracy and to drive the country closer to the EU membership. Their independence must be assured at the same time as the managers must be held to account for the way the budget is executed.

The independent institutions face a number of mutual challenges. A better budget dialogue and a de facto independence have to be guaranteed by the Assembly. A more consistent reporting on both finances and results would facilitate this as well as creating better conditions for the Assembly's work.

I recommend the Assembly to consider:

- Strengthening the follow up of actions taken by independent institutions regarding audit recommendations;
- Establishing new reporting requirements combining financial and operational reporting thus paving the way for a more developed budget dialogue; and
- Drafting a legal framework for independent institutions determining criteria guaranteeing independence and specifying accountability requirements.

### *Municipalities*

The audit of the municipalities gives a better picture regarding the quality of external reporting compared with the situation in previous years. At the same time Financial Management and Control leaves room for improvement. Many earlier recommendations have not been properly addressed. The same weaknesses are therefore repeated from year to year; with the result that public financial management is improving at only a very slow rate.

The lack of an Executive Manager in the municipalities seems to be one important factor behind the managerial shortcomings and the inefficiency in carrying out public services and investment in a business wise way.

The new methods and tools introduced by the Government aimed at securing a better external reporting and FM/C in the municipalities are important. Current practices endanger the effectiveness of the delegation of powers.

I recommend the Assembly to consider introducing:

- The post of Executive Manager as the highest civil servant in the municipalities paving the way for a better FM/C; and
- Mechanisms for a close follow up of the Public Financial Reform ensuring better external reporting and financial management.

### *Publically and Socially Owned Enterprises and Privatisation*

The biggest weakness in the operations of these enterprises is that the service to the citizens is not of a sufficient quality. Owners as well as Boards and executive managers have a stake in this.

The enterprises did not establish proper management controls and the quality of the external reporting leave scope for further development. Revenue collection continues to be at a low level. Every year the account of receivables increases. In addition, operational losses are constantly suffered which are continuously covered by subsidies from the owners. These indicators of poor performance of the enterprises endanger the principle of continuity.

During 2010 the owners failed to properly monitor the performance of the enterprises. Neither did they monitor the financial risks, nor undertake the required measures conform to the principles of transparency, governance and accountability.

The pace of the privatisation should be more rapid in securing the set objectives. More attention should be paid to the strengthening of the overall internal control environment as a base for sound and efficient management of the Privatisation process. The current legal framework is foreseen to be revised securing better prerequisites for the process finalising all privatisations in due time.

Time management of the process has still room for improvement. The liquidation process is developing quite slowly. Monitoring activities should be intensified securing better management of commercialised enterprises. Correcting measures against irresponsible contractors should be applied and competition should always be secured.

I recommend the Assembly:

- To tightly follow how the Government respectively PAC fulfils the role as the representative of the owners in POEs and SOEs; and
- Create best possible conditions for and closely follow the implementation of the privatisation process.

Following good European practice I have asked for the Government's comments on the AAR. The Minister of Finance has, on 25 August 2011, given his and the Government's comments. I would like to thank the Minister for these comments and draw the conclusion that we have a shared view on all material facts presented in the final version. We also seem to have a basic consensus on how to address the problems encountered.

# 1 Introduction

The OAG has managed to keep pace with reporting legal requirements during this year. We managed to report all our audits in time, giving the opportunity to the Assembly and Government to close the chain of accountability in accordance with the budget cycle. This has enabled the timely reviewing of reports and addressing of audit results.

We are glad to know that all stakeholders are increasingly interested in the audit results. In particular, the COPF has been very active in reviewing reports and drawing conclusions from the hearing sessions. Moreover, a new spirit of cooperation is established with all audited bodies.

The interim audit approach applied has resulted in the elimination of many errors in the financial statements and an improvement in information quality. The first results have been noticed during this year.

This Annual Audit Report (AAR) is a comprehensive and analytical summary of our audit findings and recommendations on the Financial Year (FY) 2010. The Auditor General expresses in this report an *Audit Opinion* (in accordance with ISSAI 400) on the *Financial Statements of the Government of Kosovo for the FY 2010*. This constitutes a pivotal document in the political as well as the administrative accountability process delivered by the Auditor General to the Assembly. Submitting this report within the statutory time allows the Assembly to hold the Government to account for its political and administrative responsibility in due time.

Primarily in this report we address the Government's KB report, but our findings and conclusions are also drawn from our reports on audits carried out on the Budget Spenders and some other public actor's<sup>4</sup>.

In appendix 2 a table can be found including opinions given and the most significant managerial shortcomings in the individual audited bodies. More specific information regarding the individual audit reports can be found on our web site <http://oag.rks-gov.net>

---

<sup>4</sup> The reports on our audit of budget spenders may be find on our website: [www.oag.rks-gov.net](http://www.oag.rks-gov.net)



## 2 External Audit and Accountability

The role of the Auditor General is to give a base for closing the accountability chain between the Assembly and the Government. The Auditor General's role is crucial in promoting the managerial accountability principles in the ministries, municipalities and other public enterprises. The Auditor General fulfils this responsibility through the annual audit of the Government's report on the budget execution and underlying reports. Thus providing assessments on the accountability process of all actors.

This is achieved by conducting mandatory regulatory audits of KB execution and of some institutions outside KB, as well as performance audits on economy, efficiency, and effectiveness of governmental operations and services. An audit is reported to the audited body and the Assembly. The Assembly is continuously informed about the audit findings and conclusions. The Auditor General's reports are made public – so providing to the citizens information regarding the Government's performance.

The Office of the Auditor General (OAG) examines and assesses the financial statements and other records through the regularity audit, providing an opinion on:

- Whether the financial statements give a *true and fair* view of accounts;
- Whether the financial records, systems and transactions comply with the applicable laws and regulations; and
- Appropriateness of internal control and internal audit functions.

The Performance Audit aims to increase the economy, efficiency and effectiveness of government activity in order to maximise value for money for the Kosovan taxpayer. This type of audit is still in its early development stage and has just now started to give the first results.

The scope of the Auditor General's activities is wider than stated above. Parallel to the assessment of the financial reports and operational performance, the office gives advice on the Financial Management and Control (FM/C) related issues to all its stakeholders, thus contributing in building good governance in the Kosova public sector.

### Strengthening Accountability of Top Management

The Public Internal Financial Control (PIFC) Framework is the base for managerial accountability.

The FM/C process aims to ensure that an organisation's objectives are being achieved, within a reasonable limit, by:

- Acting in compliance with laws, secondary legislation, internal regulations, and contracts;
- Providing reliable, comprehensive, and timely information regarding the financial and operational performance;
- Acting with economy, effectiveness, and efficiency; and
- Maintaining assets (including information).

In the structure of accountability and control, the Ministers are the ones responsible for the operations in their respective ministries, for which they are accountable to the Assembly. This is

a principle of crucial importance which ensures that the elected representatives are held to account over the spending of public funds and management of public assets. The Ministers' subordinates are the Civil Servants and other individuals carrying out public operations.

Unlike the Budget Organisations (BO) where the Minister's political role is separate from the CAO's responsibility to administer and run the organisation, the Mayor runs both, the local government and its administration/operations, and is accountable to the people regarding the activities on both areas.

An organisation may be considered as having an effective framework of FM/C when clearly understood and applied by the CAO and downwards in all the levels of organisation. It should include a wide range of preventive control activities which include:

- Authorisation and approval procedures;
- Segregation of duties (authorisation, proceeding, registration, reviewing);
- Control over access to resources and registers;
- Verification;
- Reconciliations;
- Reviewing of operational performance;
- Reviewing of operations, processes, and activities;
- Supervision (duties assignment, reviewing, approval, instruction and training); and
- Controls over development, implementation, operation and maintenance of IT infrastructure and applications.

Every senior manager in the public sector entities is fully responsible for the implementation of PIFC and should be held accountable for the way in which public resources are used in achieving the organisation's objectives. Risk Management is a key element of management, besides taking appropriate measures securing effective operations and combating mismanagement of different forms.

## 3 Annual Financial Report and Government Accountability

### 3.1 Introduction

On 28 March 2011, the Government submitted its Annual Financial Statements (AFS) of the budget of Republic of Kosovo for 2010 to the Assembly and the Auditor General for consideration. Due to a difference on the own source revenues of the Municipalities the Statements were corrected and submitted once again on 4 April 2011.

KB Annual Financial Statements for the FY 2010 should be prepared on the basis of the overall framework established by the LPFMA and in accordance with Cash Basis International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

The preparation of AFS of KB is based on conclusive records of the General Ledger processed by the Kosovo Financial Management Information System (KFMIS), managed by the Treasury.

On the introduction of the Annual Financial Statements it is stated that “These Annual Financial Statements are in full compliance with legal requirements and definitions of the Law on Financial Management and Accountability (03/L-048); and in accordance with Cash Basis International Public Sector Accounting Standards. “We consider and strongly believe that these Annual Financial Statements *give a true and fair view* of the finances, financial situation and financial transactions of the Kosovo Institutions of the Budget of Republic of Kosovo for the financial year 2010”<sup>5</sup>

Altogether, there are three Statements constituting the overall Consolidated Statement:

1. Consolidated Statement of Cash Receipts and Payments
2. Consolidated Statement of Comparison of Budget and Actual Amounts
3. Consolidated Statement of Cash Assets and Fund Balances

The Auditor General is by law (Law on the Auditor General and the Office of the Auditor General and the Law on Public Financial Management and Accountability) required to express an *Audit Opinion*, in line with internationally recognised auditing standards – ISSAI 400, relating to the Financial Statements as a whole. This chapter addresses the Auditor Generals’ Opinion and the main conclusions supporting his opinion.

---

5 Statement of the Minister of Finance and the Director of the Treasury, 28 March 2010, page 4.

## 3.2 Audit Approach

The approach to give an audit opinion by the Auditor General is the following:

*First*, an analytical review is carried out by testing and reconciling different sources of information to assess the AFS quality. This involves mainly the different budget appropriation documents and the outcome figures; the balances on the underlying accounting by the Budget Organisations (BO), the payroll system and the General Ledger (Free Balance) at the Kosovo Financial Management Information System (KFMIS) at the Treasury as well as an assessment of the required structure and classification by IPSAS and the applicable laws and regulations.

*Second*, an overall and consolidated conclusion of the outcome of our Regularity Audit of the FY 2010 as well as the outcome of Performance Audits is given.

*Third*, the Auditor General forms his Opinion, in line with internationally recognised standards - the ISSAI 400, on the AFS based on the outcome of the first two steps.

*Fourth*, the Auditor General provides recommendations to the Assembly on the basis of the outcome of the three previous steps.

## 3.3 Analytical Review

The budget 2010 was prepared and approved pursuant to Law no. 03/L-177, whilst the budget review was made in accordance with Law no. 03/L-218 on Budget appropriations for 2010. This law also included mechanisms enabling possible changes during the year.

*Table 2: Overall Budget Appropriations of FY 2010 (in '000€)*

	Budget by Law no: 03/L-177	Budget by Law no. 03/L-218	Budget according to KFMIS
Central Government Budget 2010	825,809	921,002	919,545
General Government Grant for the Municipalities for 2010	234,105	242,442	258,178
Municipalities' own source revenues 2010	50,400	51,981	55,963
Municipalities' own source revenues carried forward from 2009	-	-	21,585
Own source revenues of the central level for 2010	19,200	19,200	21,792
Own source revenues of the central level carried forward from 2009	-	-	2,903
Other	85,000	70,252	70,252
<b>Total of appropriations for 2010</b>	<b>1,214,514</b>	<b>1,304,877</b>	<b>1,350,217</b>

### 3.3.1 The Consolidated Statement of Comparison of Budget and Actual Amounts

We have analysed the execution of the budget comparing to the original, reviewed and final.

The budget executed for the year 2010 is €1,287,523,000.

Out of this, €1,215,639,000 was paid for general budget expenditures. €60,000,000 was loan to Public Enterprises (KEK) and €10,252,000 payments for foreign debts.

The budget spent for 2010 is financed from the following budgetary sources:

- Revenues €1,127,073,000
- Foreign Funding €67,435,000
- Funds Carried Forward €93,015,000

The budget deficit<sup>6</sup> for 2010 was €160,450,000. It was funded by foreign funding<sup>7</sup> and funds carried forward as surplus from previous years.

The budget approved by the assembly is executed around 94%. Actual amounts spent are within the budgetary limits set forth by the Assembly. Actual amounts collected are around 95% of the budgeted amount.

## Conclusion

Consolidated Statement of Comparison of Budget and Actual Amounts is prepared according to the applicable accounting standards and MoE Instructions. Amounts presented in this part are consistent with other parts of AFS of KB. Data presented in this statement is showing a true and fair view. The quality of the management of the transactions is analysed in other chapters of the report.

Revenues collected only from taxes were in the amount €893,603,000. Out of this amount, €99,385,000 were from Customs while €194,218,000 from the Tax Administration (TAK).

### 3.3.2 The Statement of Cash Receipts and Payments

#### a) Analysis of the cash receipts

The amount of the total collected receipts for Kosova budget 2010 were in the amount of €1,178,589,000 or 95.8% compared to final budget. (Non-collection was in the amount of €1,811,000). The receipts collected comprises of:

- Revenues €1,041,496,000 and
- Other receipts €137,093,000

Planned revenues in the final Kosova budget for 2010 were in the amount of €1,020,400,000. The collection was €1,041,496,000 so exceeding the plan by 2%.

Revenues collected only from taxes were in the amount €893,603,000. Out of this amount, €99,385,000 were from Customs while €194,218,000 from the Tax Administration (TAK).

6 Budget deficit is the amount by which a government spending exceeds income over a particular period usually one year.

7 Foreign funding includes: Foreign borrowings, from IMF, World Bank, trust fund and direkt supports to budget.

8 Net revenues are all collected revenues of the recoveries incurred.

Table 3 Budget movements of receipts 2010 (in €000)

Type of Receipts	Final Budget	Actual 2010	%	Actual 2009	Actual 2008
Tax Revenues	890,000	893,603	100	815,805	805,030
Own revenues	78,900	100,480	127	77,950	71,850
Non-tax revenues	51,500	47,412	92	53,062	65,645
<b>Revenues</b>	<b>1,020,400</b>	<b>1,041,496</b>	<b>102</b>	<b>946,817</b>	<b>942,525</b>
Dividends	85,000	85,000	100	200,000	0
Foreign Borrowings	44,000	22,093	50	0	0
Budget Support	81,000	30,000	37	0	0
<b>Other Receipts</b>	<b>210,000</b>	<b>137,093</b>	<b>65</b>	<b>200,000</b>	<b>0</b>
<b>Total Receipts:</b>	<b>1,230,400</b>	<b>1,178,589</b>	<b>96</b>	<b>1,146,817</b>	<b>942,525</b>

### Collection of tax revenues by Customs

Net revenues planned were €700,000,000 while €699,385,000<sup>8</sup> or 99.8% were collected. The revenues compared to 2009 have increased with 9.3%, and compared to 2008 with 13.6%. We have not found any irregularities or errors of material importance which is worth mentioning in this report.

### Collection of tax revenues by TAK

TAK planned to collect revenues in the amount of €190,000,000 and €194,218,000 was collected, thus exceeding the planned amount for 2%.

The TAK Legal Framework foresees that debts older than six years old should be written off if it is assured that they cannot be collected. This framework also requires all the actions that should be undertaken to collect taxes within six years after the tax are evaluated, including the mandatory collection.

As deadline expires, where TAK considers that it will be impossible to collect any tax due, TAK may recommend the MoF to cancel the liability, by transferring it into an inactive debit account.

Despite this request, TAK still has a large amount of unpaid taxes to collect – some of which goes back many years. The total amount of debts is €240,733,701. Out of this, €165,410,140 is less than six years old, while €75,078,573 is older than six years.

By looking at the age of these debts we can see that 95% of the unpaid tax debts have been created before 2010.

All the debts are from taxes, fines and interests. The most important one is VAT, which represents 38% of overall outstanding debt.

The above mentioned data show insufficient efficiency in collection of debts. This has subsequently resulted in a continuous increase of debts over the years. The reason for this is that legal actions have not been implemented properly during the enforced collection of the tax liabilities.

## Dividends

The MoF is the only authorised shareholder for the declared dividends from PTK and Prishtina International Airport (PIA). In 2010 €80,000,000 were received from PTK and €5,000,000 from PIA.

In May 2010, PIA Board declared a dividend in the amount of €10,000,000. Even though this dividend was declared it was not included in the reviewed budget for 2010. Instead the budget included €5,000,000.

One part in the amount of €5,000,000 has been paid in a timely framework in 2010, while the other part of the payment has been delayed until 2011.

MoF should have taken more prompt actions to secure better cash management. These funds could have been used for other purposes or losses of interest rate could have been avoided.

MoF shall be more active in securing timely collection of its dividends.

## Revenues of interest

Revenues from interest are collected from the investments of public money and borrowings. In 2010 the total of revenues from interest was €11,718,000. This was made up of interest from investments €6,346,000 and interest from the loan to KEK €5,372,000.

The revenues from the interest of the loans to KEK in amount of €5,371,000 belong to the period 2008-2010. Further down you may additional information regarding the handling of these loans.

## Management of Revenues

We have noticed shortcomings in the management of revenues, from the collection over the recording and to the reporting phase. We found the following common themes:

### *Failure to adhere to the Memorandums*

Within the memorandum of understanding between the MoF and BO the terms for use of the Own Source Revenues are defined. Three BOs failed to comply with the terms of agreement and funds were not used as intended.

Licenses were not issued in accordance with the legal framework

The conditions and criteria for granting licenses to Economic Operators (EO) in order for them to exercise their activities are outlined in clear legal basis. We have noticed that in certain cases BOs issued licenses for EOs which did not adhere to the defined legal criteria. Such cases are identified in the Ministry Trade and Industry and Telecommunications Regulatory Authority and one case in the Municipality of Gjilan.

### *Measures for application of penalties in relation to payment of fees were not taken*

In five cases we have noticed that EOs failed to meet their obligations within the specified time. Despite this, BOs did not undertake the required measures for their collection and no penalties in case of delays were applied.

### *Incomplete records of revenues and inadequate reporting*

From individual audit reports, we noticed irregularities from the recording data and reporting phase. Departments which have collected revenues had incomplete records regarding the

collection. In addition, the revenue recordings by Departments of Finance were made only from bank reports and there were no reconciliations with other departments.

*Records not reconciled with Treasury data and not reported under defined economic codes*

In some instances BOs records presented in the financial statements were not reconciled with the records presented in KFMIS. In addition, the recording of revenue is not allocated to the correct economic codes within the ledger. This shows that the information quality in annual financial statements by economic category was not accurate.

## Conclusion

BOs did not secure functional controls over the reporting of own source revenues. Collection in some cases was not in compliance with the relevant legal framework. In addition, the reporting was not made at the correct level. Departments of Finance did not finalise their records with source documents, and in some cases also not with KFMIS. As a result, reporting in some cases was not accurate and fair.

## Recommendation

We recommend the Assembly to follow how the Government ensures that the BOs collecting revenues:

- Adhere to memorandums of understanding entered into with MoF on use of own source revenues;
- Establish and maintain controls over the issuance of licenses. Licenses shall be issued only to those EOs which meet all the relevant criteria;
- All necessary measures for the collection are taken. In cases when there are delays by EOs in paying revenue, applicable penalties should be applied; and
- Establish and maintain complete and accurate evidence for the collection of own source revenues and that the Finance Department reconciles the records with its source records (for those departments which collect revenues).

The handling of revenues in public enterprises will be addressed under chapter 6.

### b) Analysis of payments

The final budget for expenditures was in the amount of €1,350,217,000, Out of this, €1,271,843,000 was spent in total, representing 94% of the budget. At the end of the year €78,375,000 remained unspent.

Analysis of the actual expenditures against the budget and comparing with the previous year's shows as follows.

Table 4: Actual expenditures against the budget for 2010 (in €000)

Description	Final budget	Outcome 2010	%	Outcome 2009	Outcome 2008
Wages and Salaries	315,902	311,417	99	264,396	227,091
Goods and Services	180,534	162,635	90	151,763	139,371
Utilities	22,311	19,516	87	19,225	18,481
Subsidies and Transfers	257,526	252,679	98	256,901	209,769
Capital Expenditures	503,010	455,344	91	400,380	347,103
Reserves	682	0		0	0
<b>Sub total</b>	<b>1,279,965</b>	<b>1,201,591</b>	<b>94</b>	<b>1,092,665</b>	<b>1,073,440</b>
Loan to KEK	60,000	60,000	100	78,829	8,711
Foreign debt	10,252	10,252	100	43,815	
IMF membership	0	0		17,030	0
<b>Sub total</b>	<b>70,252</b>	<b>70,252</b>	<b>100</b>	<b>139,674</b>	<b>8,711</b>
<b>Total:</b>	<b>1,350,217</b>	<b>1,271,842</b>	<b>94</b>	<b>1,232,339</b>	<b>950,526</b>

Besides the above amounts, an additional €15,681,000 was used from designated grants of donors. These donations were used for following purposes:

Wages and Salaries	€4,782,000
Goods and Services	€4,523,000
Utilities	€12,000
Subsidies and Transfers	€805,000
Capital Investments	€3,928,000
Recovery of deposit funds	€1,632,000

### Wages and Salaries

The expenditure on salaries from the Kosova budget for 2010 was €16,199,917 (€11,417,028 from KB and €4,782,889 from donations). €13,412,315 was spent through payroll administered by Ministry of Public Administration (MPA), the remaining €2,787,602 was paid by the BO's through the Treasury.

In addition to this, some organisations were still paying staff's salaries, wages and meal allowances from the budget dedicated for goods and service and subsidies. This raises doubts over the quality of their financial budgeting and reporting (for more see chapter 4).

### Debt Payments

The outstanding debts in 2009 for central and local level were in the amount of €4,197,860 (this does not include the POEs liabilities). During 2010 these debts increased significantly, and by the end of 2010 they amounted to €28,536,329, an increase with 580%.

## Loans to Publicly owned Enterprises

During the period 2005-2010, the Government gave €157 million as a loan to KEK asking principal repayment and interest payments in return. The loan statement is presented in the table below.

**Table 5: Government Loans to KEK (€000)**

Loans per years	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Funds given to KEK	10,000	-	-	8,711	78,829	60,000	157,539
Funds Returned <sup>9</sup>	-	-	-	-	-	587 <sup>10</sup>	587
Outstanding loan							156,812

The agreement from 2005 foresees that the loan given in amount of €10,000,000 should have been fully repaid by KEK by the end of the financial year 2008. However, it is not repaid yet.

The Agreements for other loans in the period from 2008 to 2010 foresee that the principal repayments and the interest payments shall start 12 months after the funds are withdrawn by KEK.

Up until the end of 2010, KEK paid interest in the amount of €5,371,311 to MoF and principal repayment in amount of €587,000 related to loans of 2008-2010.

On 22 November 2010, under the request of KEK Management, the agreements related to the 2008-2010 loans were amended. Through this, MoF released KEK from interest payments and postponed the refunding of the principal, to start from 2012.

## Conclusion

Our analysis shows that the data presented in the statement for receipts and payments of the AFS KB correspond to the data presented in the Treasury General Ledger. Furthermore it is prepared in accordance with public accounting standards and MFE instructions.

But at the same time, we express our concern regarding the business efficiency when it comes to the handling of loans to KEK. In fact the situation has lead to hidden subsidies to this organisation.

## Recommendation

We recommend the MoF to ensure:

- that analyses of current policies for loans are made in order to secure a clearer business relationship with KEK in the future and additional actions are taken to collect the principal payment.

<sup>9</sup> Excluding interest paid

<sup>10</sup> The principal payment in the amount of €587,000 is related to the loan of 2008.

### 3.3.3 Consolidated Statement of Cash Assets and Fund Balances

#### Consolidated Statement of Cash Assets

We have analysed consolidated statement of cash assets and fund balances comparing them balances of the previous year.

**Table 6 Cash Assets and Fund Balances (€000)**

Description	Balance in 2010	Balance in 2009
Central Bank of Kosova	48,796	88,311
Securities	84,586	0
Term Deposits	140,000	125,000
Funds in Commercial Banks – PTK Dividend	11,000	163,922
Cash in advances accounts - NLB Prishtina	767	0
Cash in transit	4,278	5,793
Embassies' accounts	526	557
Cash in hand	885	270
<b>Total of assets in cash</b>	<b>290,838</b>	<b>383,853</b>

In 2010 there was an increase in term deposits compared with 2009. There were term deposits of €15,000,000 more from 01 January to 31 December 2010.

Cash consists of funds which are mainly kept in the Central Bank, commercial banks, in cash boxes of budget organisations and cash equivalents. Cash at the beginning of the year 2010 was €383,853,000. Out of this amount, €3,015,000 was spent to cover the deficit of 2010. The balance at end of year 2010 was €290,838,000.

### 3.3.4 Assets and Outstanding Liabilities

#### a) Assets

We have done analytical review of the AFS of the KB for 2010 and compared them with the information presented in the AFS of the BO's. Based on this we have identified inconsistency in assets reporting causing differences between information disclosed in two set of statements.

The issue is that some individual budget organisations are neither properly handling their assets in their accounting records nor reporting them in line with government's accounting policy requirement. In several cases individual BO's in their AFS presented only assets purchased during 2010, not including the value carried forward from previous years.

While the accounting standards and Treasury guidelines direct that the value of assets in the general ledger is carried over from year to year, deducting the depreciation for the year.

The total value of the assets according to the KB AFS is €1,771,766,018, whilst according to the AFS of the BO's the value is €1,516,643,030: a total difference of €255,122,986.

#### Conclusion

There are still challenges in securing consistent reporting of assets between Treasury general ledger and BO's financial statements. The reasons underlying the deficiencies are that the two set of statements are not timely reconciled. This could have led to earlier identification of the

differences and their improvement. Furthermore, finance staff of the respective BO's was not properly trained in implementing government instructions on annual financial reporting. The fact that the e-government asset system introduced by the Ministry of Public Administration to be used by the Budget Organisations and KFMIS used for central KB reporting are not compatible may have had an impact on the differences. Having to record the same assets twice is in itself a risk for errors.

## Recommendation

We recommend the MoF:

- To further analyse the reasons behind the weaknesses in asset reporting and based on conditions diagnosed taking strategic measures for addressing those challenges;
- That in partnership with the MPA analyse the possibility for securing compatibility between the KFMIS and the e-assets systems; and
- To ensure timely reconciliation of information of the assets between General Ledger of the Treasury and AFS of individual BO's.

## b) Outstanding liabilities

We have analysed and compared outstanding liabilities disclosed in the AFS KB with AFS of the individual BO's.

The analysis showed a significant increase in liabilities for 2010, compared with the previous year. The following table shows the level of increase.

*Table7: Outstanding liabilities in 2009 and 2010*

Description	2009	2010	Increase in %
Central Government	3,073,622	15,912,553	417.7%
Municipalities	1,124,238	12,623,776	1,022.9%
<b>Total</b>	<b>4,197,860</b>	<b>28,536,329</b>	<b>579.8%</b>

This shows that for the 2011 budget, the liabilities in the amount of €28,536,329 will be a burden with high financial impact.

We have noticed differences in liabilities presented in AFS of BOs and those presented in the consolidated KB AFS.

The biggest difference is observed between the AFS of the Ministry of Energy and Mines and Government consolidated AFS. According to the ministry's AFS, the outstanding liabilities were €23,483. While according to the KB AFS, outstanding liabilities of the same Ministry were much higher in the amount of €1,123,483.19. The reason for this difference is to be further analysed.

In the AFS of the Ministry of Internal Affairs and the municipality of Mitrovica, the columns of outstanding liabilities had no data at all. While in the consolidated AFS liabilities carried forward were presented.

The total difference between the liabilities presented in the KB AFS and those in the BO's AFS is €3,625,212.

### Conclusion

The analysis shows that the liabilities carried forward from 2010 were significantly higher than the previous year. Such high liabilities reduce the number of freedom degrees in the decision on and in the use of the budget for the coming year.. The above differences between two set of statements are due to fact that BO's have inappropriately disclosed outstanding liabilities in their AFS.

### Recommendation

We recommend MoF to:

- Analyse the situation regarding the outstanding liabilities and take measures to prevent similar recurrence in future.

### Management of outstanding liabilities

The value of foreign debt paid during 2010 was €19,870,000. This payment is made up for inherited debt. The sources of funding were €10,083,000 from KB and €9,787,000 from donors. Individual audit reports disclose the reasons for significant debt increase in organisational level. We have outlined the following:

- Receiving of invoices in late December 2010;
- Entering into contracts without providing the required funds; and
- In some cases, all procedures were carried out but payments were not executed due to the BOs negligence.

### Conclusion

Increase of debts during 2010 shows that there were insufficient controls over payments. The large number of invoices received by the end of the year is an indication of poor budget management. This relates to the fact that the BOs spend the mayor part of their budget in the end of the year. Contracts were entered into without providing sufficient funds to cover them. This indicates that BOs failed to provide operational controls throughout the process of payment execution.

### Recommendation

We recommend the Government to ensure that BOs engage in securing:

- Better implementation of the planning process of expenditures including the time frame and engage in timely execution of payments;
- Sufficient funds are committed before entering into contracts; and
- Effective application of the internal control over payment execution process in practice in order to have consistency with the contract.

### **3.4 Government Actions in addressing prior recommendations**

Our last year's audit report for financial statements for the year 2009 resulted in a number of key recommendations for the Government. All these recommendations were given to Assembly, to be addressed by the Assembly or the Government and its agencies.

As far as addressing of recommendations is concerned, progress has been made in practice. However, there is still room for improvement, when it comes to ensuring that deficiencies identified are fully addressed.

The Assembly has developed an approach in increasing the level of accountability, holding public hearings with persons accountable for the organisations audited by the OAG.

In addition, we noticed that results regarding the handling of audit reports within the Committee for Oversight of Public Finance. However, the approach should be developed in terms of essential discussions by the Assembly. Further on, the performance of budget organisations should be followed consistently and appropriate action plans to address the recommendations.

In the following we introduced stages of addressing the recommendations given in the annual audit financial statements for 2009.

Table 8: Addressing of recommendations

Recommendations currently in the addressing stage are:	Recommendations partially addressed are:	Recommendations not addressed are:
Preparation of financial statements and disclosures under IAS, IFRS and the presentation of financial statements in accordance with the requirements of the MEF;	Revenues have also been partially addressed starting from revenue recording into appropriate economic codes. Lack of addressing is related to the low collection of revenue; and regular reconciliation and collection of revenue which is not made through bank accounts;	Procurement processes which are not developed in accordance with applicable laws, main setbacks which have failed to be addressed are linked to supervision of capital investment, certification of payments and increase accountability;
Salary reconciliations with accounting, started to be addressed in the payroll establish appropriate controls that would ensure the functioning of the HR department, and handling of payments to persons working on service contracts;	Proper implementation of the approved budget and eliminating budget deviations Implementation of the legislation regarding the expenditures of public money is still not at the adequate level. Drafting clear guidelines regarding the investment plan, documentation and execution must be improved; and	Effective oversight supervision and management of Publicly Owned Enterprises and management of Socially Owned Enterprises privatisation are not the appropriate level. The legal consistency between the LPFMA and law on POEs is missing;
The recommendation for asset management started to be addressed starting with the disclosure of assets in the financial statements, their recording in the asset register, bar codes, asset depreciation and write off assets when they are outdated; and	The issue of Government (MEF) dividends is still not quite improved. There is no clear explanation on the purpose and proper disclosures in the Financial Statements were not given regarding the results of dividend investment by MEF. Further on, decisions regarding this were not sufficiently documented and transparent functioning.	Monitoring of subsidies given by the Government through the former MEF is not in the appropriate level and there is a room for improvement. Lack of adequate analysis about subsidies, controls and monitoring is weak and transparency is not developed; and
Internal control has started to be implemented when it comes to planning, monitoring, and preparation of internal and accounting policies, regulations and Administrative Instructions. There is also progress in terms of the internal audit.		Level of financial reporting quality regarding municipalities remains very low, and far from the requirements, as well as proper systems of internal financial controls were missing.

### 3.5 Audit Opinion on the KB Financial Statements

The comprehensive consolidated Audit Opinion by the AG in summary concludes that:

‘the Financial Statements in all material aspects give a *true and fair* presentation of the finances and the financial situation of the Annual Financial Report on the Budget of the Republic of Kosovo for the year ending 31 December 2010’.

This is thus an ***Unqualified Audit Opinion*** in line with ISSAI 400 (cf. appendix 1).

Further on, the Financial Statements are compiled in accordance with applicable standards (IPSAS) and applicable laws and regulations.

At the same time the audit has revealed a number of shortcomings related to the implementation of the budget. These shortcomings are related to deficiencies in the Public Financial Management and the Public Internal Financial Control systems and the way they have been implemented both on the central and the budget spender level.

In other chapters of this report these shortcomings are described and analysed and recommendations are given on how they should be addressed.

## 4 Financial Management

The Government make efforts in creating an effective control environment. There is an ongoing process of implementing the Action Plan on Public Finance Management Reform and a new Policy on Public Internal Financial Control (PIFC) is adopted.

The whole area of legislation on public finance management is under a review process and during 2010 important building blocks of this Public Financial Management (PF/M) reform was put in place. Amongst others this included new Treasury's guidelines and financial rules strengthening and clarifying the responsibilities of public sector managers.

FM/C is a comprehensive process which is integrated into the activities of the organisation, and is carried out by management and staff. FM/C goes beyond accountancy and financial functions and includes such things as focus on operative results, efficiency and effectiveness in producing service for citizens. The aim of FM/C is to ensure that resources are being used to achieve organisational objectives.

A number of central systems and tools are designed with the aim to assist the managers in fulfilling their obligations.

It is crucial that management in general understands changes in its context and the requirements on managerial accountability. Further on, the government need to develop its support to the budget spenders focusing on How to do notes, Guidelines, good examples and a dialogue regarding experiences gained.

In this chapter we draw conclusions from our audit in relation to this reform and the systems set up.

### 4.1 PIFC Policy

In 2005 the Government of Kosova adopted the first PIFC Policy with the aim to establish sound management systems of public financial resources. This policy was then amended in 2007. The PIFC system consists of two subsystems: FM/C and Internal Audit. These two were organised under two Central Harmonisation Units which sought to harmonise these subsystems across the whole Government sector. These are CHU/FMC and CHU/IA.

A basic legal framework on FM/C is in place. An institutional framework on the implementation of the legislation is also in place. Progress has been achieved in determining the internal control and developing the secondary and tertiary related legislation. Nevertheless, the challenge ahead is how to achieve an effective and consistent implementation of the existing regulatory framework.

In this respect and for the purpose of effectively implementing the central regulations, the managers of budget organisations are expected to further elaborate these rules by adapting them to specific circumstances existing in the respective organisation. In practice, it rarely happens. Instead the central Treasury Rules are implemented directly, which often creates challenges during the implementation of financial internal controls.

A number of shortcomings identified in the budget execution indicate that the established internal controls system has not functioned properly in preventing, detecting, and correcting the eventual errors and deficiencies.

In our audit of the FM/C systems, we have identified shortcomings hampering the effectiveness of the PIFC system in practice:

- The Control Environment needs to be further strengthened throughout the Government sector. More emphases should be placed on leading by good example. Managers at all levels need to set more good examples through their decisions, actions and behaviours. Through this, a strong message will be sent to the others in the respective organisations that adhering to the principles of good FM/C is more than important;
- In regard to Control Activities, in principle they are well designed in terms of creating systems, policies and procedures throughout the public sector. But in practice existing controls are not fully effective. Senior managers of most BO's have failed in adopting general control requirements to the specific needs of their individual BO;
- More focus should be put on the following key controls: segregation of duties, verification of transactions, and records reconciliation. Senior Public Managers should devote more time and effort to reviewing the operational results of the activities that they are in charge of. Supervisory activities are not developed sufficiently. Those holding managerial positions should pay greater attention to securing more systematic review of their delegated functions and responsibilities;
- When it comes to the Government Information Systems there is room for further development. This system is overly focused on producing financial information to the detriment of producing operational information. In most BO's such operational reports are not produced at all despite their necessity for quality decision-making, accountability and legal request. Apart of this, there are still challenges faced regarding transaction recording and their proper classification; and
- Senior Managers have not always paid due attention to monitoring internal systems and assessing their quality over time. Better monitoring of the day to day activities can help in the timely identification of improper, inefficient and ineffective practices and can show where measures for improvement can be taken.

These deficiencies show that the approaches and tools used during 2010 did not satisfy PIFC practical expectations. There was a big gap between how the system works in theory according to the standards, good practices and benchmarks, and how it worked in practice. The earlier PIFC policy was not sufficient to achieve intended objectives and results.

In response to such a situation, MoF started updating the PIFC Policy, including new approaches and tools. This process culminated in May 2011 when the Government adopted a new PIFC policy and supplementary legal framework.

## **4.2 Financial Management and Control systems and tools**

### **4.2.1 CHU/FMC**

The CHU/FMC is established within Treasury Department and reports to the General Director of the Treasury, who in turn reports to the Minister. Due to shortages in budget, CHU/FMC was staffed with local staff just by the end of 2009 while in 2010 it was staffed with two additional staff member showing a commitment to develop PIFC infrastructure.

Till this date it was mainly focused on defining financial controls and developing related secondary and tertiary legislation while two other aspects of FM/C nonfinancial control and risk management have not been developed. Even though legislative framework has been set out still implementation of this rules and policies remains a challenge.

CHU/FMC scope of work has been broadened during 2010 as a result of which several important advances have been made:

- a new Treasury Rule has been approved defining senior managers' responsibilities for good financial management and control;
- a desktop FM/C procedures manual is being developed to give senior managers accessible guidance on FM/C practices; and
- a comprehensive set of self assessment checklists and related instructions that managers will complete to evaluate their progress against PIFC objectives, and that internal auditors can use as management's assertions as to its control environment, has been drafted.

The CHU/FMC faces challenges related to developed approaches and methods for FM/C.

## 4.2.2 Budget Management

We have noticed that there is still room for improvement when it comes to the overall level of planning both in general aspects and the planning of specific projects. With the exception to some BOs (which had a good budget execution) the level of individual budgets execution in general is not satisfactory. Failure to execute the budget was a particular problem in the area of capital investments.

The main challenge in the area of budget execution was in the pattern of the expenditure. We saw many cases where spending jumped significantly in the last quarter – an indicator of poor planning at the BOs and a sign that they struggle late in the year to avoid a surplus.

Budget movements across budget categories were common. There were also significant differences between the original budget and final budget.

All these indicate that there were was insufficient control over planning and budget execution in 2010, particularly in the capital investment category.

A special issue related to budget planning and executions is the Danida funded project regarding vocational education.

In this project a decision was taken that all transactions and procurements should be managed within the Kosova system. A contract was signed with the Ministry of Education making it responsible for this administration. The way the Ministry has handled this contract has endangered the project implementation by causing unnecessary bureaucracy and delays. Agreements like this should pave the way for a new financial relation between Kosova and donors. Shortcomings in cooperation like this may endanger the prospects for the future.

## 4.2.3 Reporting

Government reporting system is not yet fully developed. Existent reporting arrangements are not producing comprehensive information of the business for the external needs. According to the applicable legal framework every BO should produce both financial and operational reporting. In practice, production of this information is on different stages of development.

In regard to the financial reporting, the quality of information has improved keeping the trend of continues development. But much work still remains to be done to reach the level requested by professional standards and Government Instructions.

As to the Operational reports situation is the same as in previous year. Most BO's were not producing them at all. Few others did it for other purposes rather than using it as a tool within the budget process and for accountability discharge.

Lack of sufficient information creates difficulties for the Assembly in holding Government to the account for the policies implemented and resources used. As well as it is not in compliance to the legal request.

#### **4.2.4 The system for Public Investment Projects (PIP)**

Under the Law on Public Financial Management and Accountability (Article 20), each budget organisation is responsible for preparing and submitting its proposed budget and appropriations request in accordance with the information and instructions contained in the budget circular(s) issued by the Ministry of Finance.

In recent years, both the budget circulars for central budget organisations and the budget circulars for municipalities instruct budget organisations to use the Public Investment Programme process and procedures to justify and request budget for capital projects. In many budget organisations, the Public Investment Programme procedures have not been followed to ensure that projects are properly prepared before inclusion in the capital budget submission presented to the Municipal Assembly/Assembly of Kosovo.

From 2012, audits at budget organisations will include the review of project proposals included in the approved capital budget to ensure compliance with the budget circular instructions and the Public Investment Programme procedures.

#### **4.2.5 Procurement**

##### **PPRC Report on Public Procurement in 2010**

The Public Procurement Regulatory Commission (PPRC) report stresses some progress made in recent years especially increasing the use of open procurement procedures. In 2008, this procedure was used in 77 cases, or 40%, in 2009 it was used in 84 cases or 85%, while in 2010 the use of open procedures increased up to 85.47%.

The negotiated procedure without publication of the contract declined to 3 - an 80% decrease compared to 2009. This implies a growing trend towards more transparent procurement procedures in general.

Another positive issue worth mentioning is the increase in the number of trained staff during 2010. In 2009, 424 officers were trained and this number increased to 521 in 2010.

We analysed the PPRC report in general. Besides the positive cases, there were also other issues worth mentioning as well challenges in their reporting. We have outlined them as follows:

- In 2010, a slight increase in the use of price quotation procedures compared with 2009 is stated as well as an increase in the use of minimum values procedures. According to our individual audits, these procedures were frequently used for dividing the procurements avoiding thresholds'. This indicates challenges in the procurement planning;

- PPRC in its report concluded that there were many irregularities during the procurement process or breach of the LPP. These were stemming from planning up to evaluation of bids. We will comment on this below;
- Despite our recommendation, PPRC in its report did not disclose the number of complaints from EOs. In our individual audits, we noticed that there was a large number of complaints reviewed by the PRB; and
- PPRC's blacklist does not contain any data yet. Our individual audits revealed that there were significant delays in implementation and executions of works and that some cases were not in line with contracts.

## Conclusion

The PPRC report is stating that the procurement system is becoming more and more transparent every year. The new legal framework is updated and supplemented in several areas. These are regarded as positive developments in the procurement process.

However, from the PPRC report and from our individual reports, we have noticed that the implementation of the procurement legal framework is not yet at a satisfactory level. At the same time the need of amendments to the LPP disclose shortcomings in the legal framework as such.

From this we conclude that the PPRC should continue to promote transparency and to ensure that the legal framework is fully implemented.

## Recommendations

We recommend the Assembly to ensure that the PPRC is further engaged in:

- Continuous procurement monitoring while strengthening awareness among contracting authorities and economic operators regarding the LPP implementation;
- The quality of training provided to training officers covering the whole procurement process stemming up from the procurement planning up to the contract execution;
- Reducing the usage of price quotation procedures as well as minimum value procedures as much as it practically possible. These are to be used in those procurements which cannot be foreseen by the annual procurement plan; and
- Development of the official website to further increase the transparency in the development of the whole procurement process.

## OAG Procurement Audits for 2010

Our individual audit reports indicate that the BOs have still challenges when it comes to the procurement management process. Despite our recommendations given in the Annual Audit Report for 2009, processes were still not conducted fully in compliance with the LPP.

Different challenges were noticed throughout the process, starting from planning and going all the way to project execution. Such challenges in the process could lead to a situation where goods, services or/and capital investments procured are not of the expected quality.

In the following section we outline common weaknesses identified in our individual audit work, such as:

- In some cases the procurement procedures have been conducted outside the plan or have exceeded the planned value. Requests for the purchase were not made by the requesting units. This shows that the BOs still do not pay attention to proper procurement planning process;
- Entering into contracts with an EO prior to the required funding being provided. This increases the risk that the BOs might fail to perform obligations in a timely manner as set out in the contract – such that penalties could be incurred. Indirectly this may damage the trust that EOs have in concluding agreements with the Government sector;
- Tender dossiers were not properly prepared. The criteria set were not measurable as well as technical specifications were not clearly laid out. This makes it difficult to evaluate the bids received and may lead to distortions where a particular EO is unjustly favoured;
- There were insufficient controls during the tender evaluation process; the evaluation committee in some cases did not sign the declaration under oath. Contracts were awarded in spite of a lack of eligible bids, in some cases the winning bid did not provide all required documents;
- EOs which bid at a higher price were awarded with a contract despite the fact that the contract award criterion was specifically for the lowest price. This directly impacts the budget of a BO;
- BOs have entered into contracts without paying special attention to performance security. From individual audits, we have noticed that contracts were signed in an absence of performance security and there were cases when the performance security did not cover the period of execution. In their absence, BOs are subject to the risk that projects are not executed in accordance with contracts;
- Advances payments for November and December are limited (10% of the contract for November and 5% for December). Payment over this limit should be approved by MoF. However, in some cases, advances up to 15% for these months were given without prior approval by the MoF;
- Contract implementation was not sufficiently followed up by project managers. As a result of this lack of follow up, some projects were not conducted in accordance with the terms and conditions specified in the contract (in time and quality). Penalties foreseen in the contract were not applied for delays in project implementation;
- There were insufficient controls over the receipt of goods and services. In some cases they were not received in accordance with the contracts and in several cases they were received by unauthorised persons. This leads to the risk that goods and services received failed to meet the requirements specified in the contract; and
- Contracting of goods and services by avoiding regular procurement procedures. This manner of contracting was not transparent and favoured certain Eos.

## Conclusion

Challenges faced in the overall procurement process leave much space for its further development. They stem from needs assessment as an initial stage where more economical decisions can be secured.

Managerial controls over procurement processes, activities and decisions were not frequently applied. More managerial attention should be paid to the procurement process both in planning and execution stage. This could strengthen compliance with procurement management frame work; bring more transparency and equal treatment in the process leading to better quality and a more efficient budget use.

Central authorities have not taken sufficient measures to secure better functioning of the system. Centralised procurement via PPA is rarely used. This mechanism if used wisely could bring more efficiency in the process and secure value for money.

## Recommendation

We recommend the Assembly to secure that Government increases its commitment in strengthening controls over the procurement process and in particular ensure:

- Greater commitment in monitoring and control of the procurement process in order to ensure good management of public funds;
- That legal framework is applied in full compliance within the entire process from planning up to expenditure;
- Transparency and equal competition for all EOs and fair evaluation of bids based on requirements; and
- Developing further the oversight function for projects. To ensure that goods, services and works are contracted in accordance with the contracts' terms.

However, a new LPP is on the way and will bring some positive changes and will better handle the responsibilities of the actors in the process. Awareness raising is needed.

### 4.2.6 The Certification system

According to the Law on Public Financial Management and Accountability (LPFMA), the BOs are obliged to appoint a Certifying Officer (CO), whose responsibilities are to verify individual payment requests in order to define whether they meet the legal requirements on payment authorisation.

The CO is expected to review the supporting documentation of each and every payment request in order to certify whether all controls stipulated by the legislation have been properly applied. The CO may be deemed to have accomplished the main objectives when payments that have not met the legal requirements are prevented.

Individual audits have identified shortcomings during the processing of payments. The cases of incomplete payment certification often include instances of:

- Incomplete supporting documentation;
- Expenditures which were paid out of the wrong economic codes; and
- The Terms of the Contract were not met.

Furthermore, last year we reported an audit regarding the functioning of the certification process. This resulted in a set of recommendations. Our main recommendation was that “The role of the CO needs to be clarified”. This should include a review of the place of the CO in the accountability chain and the CO’s responsibility for certifying payments, as well as the development of a comprehensive job description with clear objectives and performance criteria”. This recommendation was not addressed at all.

## Conclusion

The payments certifications process was not implemented in an effective manner and did not achieve the prevention of illegal or irregular payments. Therefore, we again conclude that the payment certification process is an ineffective element in the Government financial management system, which leaves a burden of the financial risk to the state.

## Recommendation

We recommend the Government to ensure that Budget Organisations ensure:

- An in depth analyse on effectiveness of the certification system and take adequate measures strengthening the managers responsibility to ensure proper payments;
- Proper control on the processing of payments by the Certifying Officers are in place; and
- The work carried out by the Certifying Officer is documented as a supporting evidence for the signature given.

### 4.2.7 The Asset Management System

The management of fixed assets is an important part of the Financial Management and Control in the Public Sector. The Government has, through laws and instructions on assets, set forth the objectives regarding the handling of assets. These objectives are:

- Safeguarding and effective management of Government assets;
- Keeping accurate records of all assets, through systematic maintenance of an assets register as an integral part of KFMIS, with an intention to evaluate and report their value; and
- Adequate, efficient, and transparent process of the disposal of assets.

According to the Administrative Instruction no. 21/2009 on the Management of government assets, the Budget Organisations are obliged to record their assets and to continuously update the KFMIS Accounting Register and the Assets Register.

The entities in general do not fully adhere to the Administrative Instruction on the Assets’ management and recording. Our audit has found many shortcomings in the assets’ management and recording system. They are the following:

- Registers were incomplete, inaccurate, and in some instances not updated;
- Inventory checks were carried out late - sometimes after the ending of the fiscal year. In some instances checks were not fully carried out;
- The “e-Assets” system, managed by the MPA, was at an early stage of development and is not being used by all entities; and

- There was a lack of internal guidelines within BOs regarding evaluation, disposal, and inventory of assets.

## Conclusion

Notwithstanding the continuous improvements made in the assets management system, its organisation is still insufficient and raises two key questions:

Firstly, the identified weaknesses in assets keeping, in terms of completeness and accuracy of registers, drive us to the conclusion that an effective and efficient management of fixed assets is still lacking.

Secondly, the lack of concrete instructions on alienation is causing uncertainties on how to act in cases when assets are depreciated, damaged, or evaluated as unusable.

## Recommendations

We recommend the Government to ensure that the Budget Organisations:

- Provide efficiency in the process of recording assets into the registers, ensuring that they are complete and accurate.
- Use the e-Assets system as a more advance program on assets registration;
- Secure compatibility with KFMIS, not having the need of double registration;
- Carry out the inventory fully and timely, which would serve for further processes such as updating of registers and assets alienation; and
- Draft internal policies regarding the way to the alienation process and the progress of this process.

## Recommendations to MoF

*We recommend the Minister of MoF to ensure:*

- A study and analysis is made on reasons behind the shortcomings found in assets management, by considering the possibility to amend and supplement the Administrative Instruction on assets management; and
- Consideration is given to the possibility of integrating the Free-Balance and e-Assets systems into a complementary system.

### 4.2.8 The Petty Cash tool

Petty cash is managed pursuant to the Law on Public Finance Management and Accountability and other financial rules, amongst which is the Treasury Financial Rule 02- Expenditure of Public Money.

Budget Organisations keep small amounts of cash in order to cover low value unexpected ad hoc needs.

The amount of petty cash spent in 2010 was €1,018,479. In comparison to 2009 these expenditures have increased by €266,421 or approximately 35%. The amount of petty cash spent varies in budget organisations depending on their agencies and their needs throughout the year.

Our audit work highlighted the following weaknesses in the management and use of petty cash:

- Expenditures that could have been planned and developed through procurement procedures were incurred from the petty cash e.g. fuel, maintenance and vehicle registration payments, office supplies and beverages, translation and language editorship of the documentation;
- Were carried out invoices that exceeded the amount of €100, and we noticed that divided invoices exceeded the permitted limit;
- We noticed cases where wages were paid out by petty cash.

## Conclusion

The increased petty cash expenditures from the previous year, and noticed shortcomings are an indication that the management of petty cash has room for improvement. Exceeding the limit, and expenditures incurred outside the normal procurement process discloses an irrational use of petty cash and non-compliance with the applicable legal framework.

Petty cash in itself is a risk. The strive must be to reduce this tool as much as possible. The possibility to use pay cards should be explored. In doing this all payments will be registered in banks and easier to control.

## Recommendation

We recommend the Government of Kosovo to influence BOs that:

- Petty cash is managed and used rationally, by fully adhering to requirements that flow from Treasury Financial Rule on procedures of petty cash expenditure.

### 4.2.9 The Civil Servant system

One of the main Government priorities embedded in the Government Programme of the Republic of Kosova 2008 – 2011 is the reform of the public administration which is also embedded in the Mid-Term Expenditure Framework (MTEF) and the European Partnership Action Plan (EPAP) 2010.

In mid 2010, the Assembly adopted the new Law on Civil Service (LCS) and the Law on Salaries for Civil Servants (LSCS). New regulations and guidelines are under the development process and are foreseen to be in place one year after the adoption of the same Law.

Following the adoption of the laws the MPA issued several regulations and guidelines regarding different fields of the LCS and the LSCS. However, we have noticed that during 2010 only few regulations were introduced for implementation. The law foresees that regulations will be issued within a year after the adoption of the law in the assembly.

Our analysis show that the LCS must at least be bound to produce more than 30 regulations and up till now MPA issued around 15 regulations. The delays in comparison with the requirements in the laws create a confused situation for the budget organisations and endanger the effective implementation of the LCS and LSCS.

### *Wages and Salaries*

The expenditures for salaries from the Kosova Budget for 2010 were €16,199,917.

According to data from the payroll in 2010, the average number of employees in central and local institutions was 76,182. The average salary in the country's overall level was €343.

After thorough examination of the audit reports and analysis of each report separately, we have identified the following deficiencies:

#### *Big differences in the level of salaries*

We have analysed the level of salaries in budget organisations and come to the conclusion that there is a big difference between various levels. The average monthly salaries in the Kosova budget sector are as follows:

- The Assembly 1,124
- The President Office 491
- The Prime Minister Office 374
- 18 Ministries 395
- 28 Independent Agencies 598
- 36 Municipalities 258

If we go deeper looking into the difference between the same categories of staff it is even more complicated to understand the rationality behind.

#### *Payment of wages and salaries from other economic categories*

During 2010 we noticed that six BOs paid wages and salaries, including meal allowances from other economic categories. In four these payments were made from the category of goods and services, while in two payments were made from the category of subsidies.

#### *Failure to adhere to recruitment procedures*

In 17 BOs we have noticed that recruitment procedures and criteria were not adhered to. We have outlined them the following:

- Lack of working experience;
- Lack of references in relevant fields;
- Interviewing committee was not established;
- Lack of advertisement in the press; and
- Recruitments without advertisements.

#### *Inadequate maintenance and update of personnel file*

In 23 BOs we have noticed that the personnel files were not timely updated. We have noticed that the following documents were missing:

- Identification documents;
- Employment Application;
- Evidence on educational background;
- Evidence on job experience;
- Job descriptions;
- Employment Contracts; and
- Employee appraisal reports.

## Conclusion

In general, both central and local budget organisations and publicly owned enterprises failed to exercise sufficient control in terms of staff recruitment, salary payments according to appropriate category and updating personnel files. The delays in the implementation of the LCS and LSCS hinders is related to the delays in the production of secondary legislation. The further development of Human Resource Management throughout the public sector depends on clarifications of the laws, development of tools and support to the BOs.

Registration of expenditures for salaries and meal allowances from the codes of goods, services and subsidies shows that the information quality in annual financial statements according to economic categories is not accurate.

Failure to comply with procedures and transparency in the staff recruitment does not ensure that selection of candidates was made based on merit and required criteria. This might have an impact on performance of budget organisations in general.

Further on, inadequate update and maintenance of personnel files by budget organisations shows that there are deficiencies regarding internal control in human resources.

## Recommendation

We recommend the Assembly to ensure that:

- The government issues all relating regulations and guidelines as per the requirements of the Law on Civil Service in Kosova and the Law on Salaries for Civil Servants;
- MPA speeds up the implementation of the Salary law in order to make the salary system understandable for the civil servants and other stakeholders;
- Policy planning and monitoring in ministries and in municipalities is strengthened;
- All payments to employees are made from category of salaries through the payroll and not from other economic categories; and
- Control and transparency of institutions in staff recruitment are strengthened, in order that recruited staff meets all requirements.

## 4.3 The Internal Audit system

The internal audit function should be an integral part of government financial management and an instrument for improving performance in the public sector.

The CHU/IA is the node for developing the public internal audit. Currently it focuses on becoming a central resource for the internal auditors, guiding them towards greater effectiveness. This CHU is a part of the MoF and the Director reports directly to the Minister of Finance.

For the third year in a row an annual report on the functioning of the Kosova Public Sector Internal Audit System was published in March 2011. The report outlines developments in the field of internal audit, CHU/IA activities and opinions and recommendations on the functioning of the public sector internal audit system (excluding public enterprises).

The report listed the following achievements and improvements for the year 2010:

- An Administrative Instruction for Establishment and Functioning of Audit Committees (AC) in public sector was issued;
- New Internal Audit Units were established and the number of internal auditors was increased;
- The number of Audit Committees was increased; and
- An international program for training and certificate internal auditors was started.

The CHU/IA report considers the following areas where improvements need to be made: rapid use of data bases, updating of web services to modern standards, reviewing IA Manual to determine if any improvements needed and developing an approach that is more quality-oriented to support the internal auditors. Report emphasis that a number of further improvements that are to be promoted across the government include recruiting more internal auditors, increase the availability and effectiveness of Audit Committees, and better allocation of internal auditors so that all budget organisations have access to internal audit services.

In our view 2010 saw improvements in the development of Internal Audit Systems. However OAG recognises that there are a number of ongoing and emerging challenges for the management of internal audit that public sector entities will need to consider. Some of these are discussed below:

### **Functioning of IAU**

In around 20% of audited entities IA function hasn't been established yet and those are mainly smaller institutions and municipalities, in many cases newly established. As a part of the total budget they represent just a small part. In some entities IA services were performed by MEF internal auditors. The staff shortages in some of the audited entities are explained as mainly due to budget shortage and losses to the private sector. But, in our opinion this also reflects a priority issue. Additional efforts are needed to ensure adequate staffing and that all entities have an Internal Audit function established. MoF recommends the entities that do not meet criteria for establishment of IAU due to small budget to use joint audit services. This possibility still have had limited impact.

### **Audit Committee Oversight**

Most public entities have not recognised the importance of Audit Committees for an effective control, risk management and governance processes. Audit Committees could play a key role in helping the auditors to carry out their responsibilities. They could also contribute towards the integrity of the government's financial information, system of internal control and legal and ethical conduct of management and employees.

Frequently we have met a misunderstanding in the role of the Audit Committees. They are often understood as committees just related to the internal audit. This interpretation has lead to a limited use of the committees in addressing recommendations given by external auditors.

CHU//IA has put several efforts in encouraging management to establish AC and informing them about the role, responsibilities and importance of having AC within institution. Despite this, around 40 % of budget entities still lack audit committees.

A considerable number of existing Audit Committees did not met regularly. They did not meet regularly, nor paid adequate attention to audit recommendations and follow up of how these are addressed in the respective organisation. Two Audit Committees had not approved a charter setting out the responsibility and accountability of the committee and its members.

In some cases the committees are formed by senior managers of the very same entity. In cases as this it can be considered whether or not the committee can be truly independent from management. There can be conflicts of interest, which have to be managed in a transparent manner.

## **Audit Plans**

Since risk management has not been developed in most Kosovar institutions, internal auditors are not able to consider risks identified by management. They have to plan their audits by engaging in a much broader own risk assessment. This process had been adopted so that the IA annual plan, to the extent possible, reflects organisation wide risks and priorities. The internal audit's ability to gain assurance that its risk assessment and annual audit plan is complete and consistent with entities wide priorities is due to this limited.

We noticed that almost all IAUs prepared strategic and annual plans based on risk assessment performed by IAUs. We identified that in some cases the internal audit lack identification of high risk areas and there is a lack of focus on the organisations current challenges. The quality of these plans needs improvement and they need to be applied more specifically to the business which they audit.

We also noticed that not all IAU fulfilled audit plans. The certification program had considerable impact on this issue, but should be looked upon as a strategic investment.

## **The focus of the Internal Audit**

We have reviewed a large number of IA reports. In some cases they mostly covered the year 2009. By focusing at current activities the added value of IA for the management would increase. At the same time this would make the external auditors able to use the work of the IA as an input for their audit of the current year and the opinion. Further on, audits carried out were more of compliance nature and transaction based. System oriented or performance audits are still in very small number.

At the same time we note that in IA reports many issues have been raised and appropriate recommendations are given upon them. Lack of Audit Committees or ineffectiveness within the existent has slowed down the addressing of audit recommendations.

## **Internal auditor's proficiency and continuous professional education (CPE)**

The program of International Training and Certification started to be implemented in 2010 by CHUIA, in cooperation with UK-based CIPFA and Slovenia based CEF. 62 internal auditors, including CHU/IA staff, were selected to participate in the basic certification scheme. At this stage around 32 of the candidates have passed the exams. This mean that a bit more than a quarter of all internal auditors in Kosova have been certified on this level.

In cooperation with the EU-PIFC project, the CHUIA also organised training for internal auditors who were not included in the Program and 11 one-day seminars were organised and delivered twice by international experts.

## Conclusion:

We make the following general conclusions on IA:

- Whilst we see encouraging signs of progress. Internal audit still needs to be improved.;
- More Audit Committees should be established by the senior managers of the BO's;
- We are not yet able to use the work of the internal audit of the bulk of the IAU's for our annual audit and the audit opinion due to the lack of focus on the current year;
- At several of the municipalities, small budget entities and at the Ministry of European Integration IAUs have not been established;
- In general, internal audit staff capacity within the most entities is still unsatisfactory;; and
- Audits carried out based on Internal Audit Plans do not always prioritise processes with the highest risks and with a system approach. Operational aspects of the institutions need to be addressed in a larger extent following new FM/C approaches.

## Recommendations:

We recommend that the MoF and the CHU/IA:

- Assess, in greater depth, the performance of internal auditors' operations in relation to the conclusions and recommendations of the external audit;
- That besides offering help on individual basis should engage proactively in networking by organising meetings with Directors of IAUs aimed at sharing best practices and presenting solutions to problems within the IA community;
- Develop guidance for a proactive internal audit role in consulting their Management to implement risk management and control systems;
- Further develop generic guidelines as a base for risk analyses tailored to specific businesses risks;
- Develop best practice notes on Action Plans for addressing internal audit recommendations and follow up of management measures; and
- Develop a generic guideline for the production of Audit Plans allowing time for the IA's consultative role and IA training needs as well as the core function of producing helpful and value-adding advice which gives priority to high risk areas within the business.

## 4.4 General Recommendations on Financial Management

Measures should be taken on different levels securing a successful implementation of the new approaches and tools for financial management.

- The management of the Budget Organisations need to change their management philosophy and approaches in order to incorporate FM/C at the core of their activities;
- Programs on developing performance objectives should be established which link strategic plans with financial budgets and which monitor and help to develop operational outcomes;

- MoF should, besides the awareness measures for central politicians and senior managers, introduce induction programme for managers to understand and interpret their responsibilities in relation to the implementation of new FM/C requirements;
- The initiated reform process should continue and a transparent reporting process on the progress achieved for the planned objectives should be developed;
- MoF to establish a task force for FM/C securing local ownership and consistency in the reform agenda and in relation to different support projects; and
- Add a new approach to the current way of rolling out new FM/C requirements by using good examples, best practices, how to do guidelines for the Kosovar context in order to secure a better implementation of the reform;

The Assembly should reconsider its need for information from the Government. It could be considered to take away the requirement on a special report on the internal audit development and instead introduce a requirement on a comprehensive report on the progress in the whole FM/C field. In this way the context will be addressed in a better way at the same time as a base for reporting to the international partners will be established.

## 5 Budget Organisations

### 5.1 Introduction

We have carried out 81<sup>11</sup> full Regularity Audits (including an opinion) for 2010 under our main audit of the KB ASF. Out of them 76 were related to budget organisations:

- Twenty four (24) Central Authorities;
- Fifteen (15) Independent Agencies; and
- Thirty seven (37) Municipalities

For all these organisations we have issued the following audit opinions:

- Fourteen (14) Unqualified;
- Thirty three (33) Unqualified with Emphasis of Matter;
- Seventeen (17) Qualified;
- Nine (9) Disclaimers; and
- Three (3) Adverse Opinions.

### 5.2 Central Authorities

For the financial year 2010, we have audited 24 central authorities ending up in audit opinions on their AFS. These authorities are:

- Assembly, President and Prime Minister Office of the Republic of Kosova;
- 18 Ministries;
- Customs, Tax Administration of Kosova and University of Prishtina

As to the type of opinions given, the situation is as follows:

- Ten (10) Unqualified;
- Twelve (12) Unqualified with Emphasis of Matter;
- One (1) Qualified; and
- One (1) Adverse opinion.

### Conclusions

The information in the AFS is for most of the Central Authorities, in all material aspects, true and fair. At the same time much have to be done getting a better information quality. We conclude that some non material deficiencies are still in place:

---

11 The 81 full Regularity Audits carried out includes five organisations *outside* the KB: RTK, Pastrimi, Hidrodrini, Radoniqi and the Danida. These resulted in one Unqualified, two Unqualified with Emphasis of Matter and two Qualified opinions.

- The AFS had shortcomings in the note regarding budget execution report; deficiencies were noticed regarding the data on receipts;
- In some cases payments were not disclosed, especially those made from third parties;
- Quite often the information on receivables and liabilities were not presented fully or at all; and
- Non or limited presentation of assets in its own financial value and their nondisclosure within the Financial Statement.

At the same time the budget execution, the financial management and the internal controls are issues followed by a variety of problem. Even if not material in many cases, shortcomings in this regard generate problems also for the quality of the external reporting besides being indicators on challenges when it comes to compliance as well as the efficiency and effectiveness in executing the budget.

Reporting on results achieved linked to performance indicators, is not accomplished yet, although it is foreseen in the LPFMA. We have given recommendations last year related to this issue.

### Recommendation

- The individual Central Authorities should take the required measures to address deficiencies in order that the requirements in drafting AFS are met; and
- MoF ensures that the AFS submitted by budget organisations, contain information required under the foreseen requirements.

## 5.3 Independent institutions

### Introduction

Independent institutions are established by the Assembly based on the respective laws that regulate their establishment, operation and competencies. Independent institutions exercise their functions independently from any other body or authority in the Republic of Kosovo.

Strong, professional and independent institutions are necessary for consolidation of democracy and to drive the country closer to the EU membership.

Reporting by public institutions to parliament, independence and qualitative selection of Boards or leading bodies of these institutions and financial autonomy are necessary.

We have carried out regularity audit on 15 Independent Institutions' AFS for the year ended in 2010. Our audit opinions issued for these institutions are as follows:

- Four (4) Unqualified;
- Nine (9) Unqualified with Emphasis of Matter; and
- Two (2) Adverse Opinions.

Table 9: Audit opinions given during the three last years

Audited bodies	Audit Opinion 2010	Audit Opinion 2009	Audit Opinion 2008
Kosova Academy of Sciences and Arts	Unqualified	Unqualified	
Civil Aviation Regulatory Office	Unqualified		
Public Procurement Regulatory Committee	Unqualified		
Energy Regulatory Office	Unqualified		
Constitutional Court	Unqualified with emphasis of matter		
Kosova Judicial Council	Unqualified with emphasis of matter	Unqualified	Unqualified with emphasis of matter
Anti Corruption Agency	Unqualified with emphasis of matter	Unqualified	
Ombudsperson	Unqualified with emphasis of matter	Unqualified with emphasis of matter	
Central Elections Commission	Unqualified with emphasis of matter	Qualified	
Privatisation Agency	Unqualified with emphasis of matter	Unqualified with emphasis of matter	Unqualified with emphasis of matter
Water and Waste Regulatory Office	Unqualified with emphasis of matter		
Independent Committee for Mines and Minerals	Unqualified with emphasis of matter		
Telecommunication Regulatory Authority	Unqualified with emphasis of matter		
Independent Media Commission	Adverse		
Privatisation Agency of Kosova - Privatisation Fund	Adverse	Unqualified with emphasis of matter	
Kosova Trust Agency			Unqualified with emphasis of matter
KPC Coordinator Office			Qualified
<b>Number of opinions given</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>4</b>

## Audit of 2010

As part of our 2010 interim audit work we applied our “Financial Management Health Check Questionnaire” audit tool to all of the Independent Institutions. This tool is not a full audit, but it provides some assurance over such areas as; assessment of the internal control system, the budgeting process, advice given on the financial statements etc.

*Railways Regulatory Office (RRO), Kosovo Competition Commission (KCC) and Kosovo Property Agency (KPA)* were given only a preliminary review by the OAG. This is because:

- RRO and KCC were under the process of being established during 2010, and
- Kosovo Property Agency (KPA) is financed approximately 30% from the Budget, and 70% from external donations (British Government, Swiss Government, Belgian Government etc). KPA was not audited by the OAG since the international donors had engaged a private company to perform the audit.

In 2010 the OAG audited 15 AFS.

The Independent Institutions can be divided into two groups:

- Institutions that carry out regulatory functions (TRA, WWRO, ERO, ICMM, and CAAK) such as issuing licenses, monitoring of issued licenses, setting tariffs, and collecting revenues from licensing fees; and
- Institutions that carry out supervisory functions which do not collect revenues but are financed from the Kosovo budget (OIK, ACA, CEC, KASA, etc.)

The Independent Institutions faces a number of challenges related to their independence (functional, financial and operational), their accountability and their status within the wider budget process. Our audit results indicate that the majority of independent institutions face problems when it comes to proper implementation of Internal Control Systems. We noticed that there are many reasons for this, but the main reason was due to a lack of understanding of the basic concepts behind such systems. This was also compounded by a lack of internal guidelines which would clarify the issues on how things can and should be done. The existence of these internal guidelines or policies would assist in improving the overall systems.

## **Challenges in budget implementation**

### **Budget**

Budget constraints and budget limits set by MoF without taking into account independent institutions' budget requirements, is a threat to institutional and financial independence, which is in violation with the Law on Public Financial Management Accountability (Article 66).

After a decision from the Government, the MoF either reduced or withdrew the budget from five independent institutions (WWRO, PAK, CAAK, ICMM, and ERO). This decision took place in the third quarter of 2010 and these funds were transferred to the relevant Ministries. For example – the ERO saw a €72,547 reduction in its budget.

The government should analyse the specific needs of each agency before the budget ceilings are set. Institutions, which do not generate own source revenues, comprise only a small part of the Kosovo budget. They have relatively low costs in comparison to the vital democratic functions which they perform through their oversight of the proper functioning of many other public institutions.

An additional difficulty faced by independent bodies is that they do not currently have institutional mechanisms through which they may protect themselves from interference of the government in their budgets.

The only competent body for discussing the budget proposals for independent institutions is the Assembly of Kosovo. MoF should oversee this process only from a technical standpoint, while the role of the Assembly is to debate and approve the required budgets. In past years, the Assembly has played a small role in the budget process, being involved only in its formal approval.

### **Non-reconciliation of the budget with the Treasury**

There are examples where MoF did not reconcile the Independent Institutions' budgets. An example is the case with ERO, where according to KFMIS their final budget was €1,268,895 whereas according to ERO it was €856,966, giving a difference of €411,929. This was as a result of double registration of revenues carried forward from 2009 and non-correction by the Treasury.

### **Staff-number of employees and Civil Servants Status**

From a financial point of view the majority of these institutions are not fully independent, given that their employees have the status of a civil servant, and the Government has an impact on setting the budget. The structure and the level of payments are set out by Law on Civil Servants and the Law on Salaries of Civil Servants. Therefore, reducing their budget may harm their sustainability.

The majority of the staff of these institutions is made up of high level professionals. Most of these institutions are facing shortage of professional staff, as many of them leave once they are trained in order to work for institutions with higher salaries.

Most of the agencies did not reconcile the approved staff number with the actual number in the payroll, as set out in the Law on Budget No. 03/L 177. This is as a result of the approval of the number of workers by the MoF and budget constraints for the category of wages and salaries.

Three approved positions in ERO and eight in ICMM were not filled due to insufficient budget. In 2010 there was a shortage of funds in the category of Wages and Salaries which amounted to €4,500 (funds were obtained from the Kosovo Intelligence Agency from the same category).

### **Operational challenges**

#### *Lack of inter-institutional coordination*

Independent institutions suffer from a lack of good coordination. An example is ICMM on the one hand, and the prosecutor-MJ, police, MIA, MESP and municipalities on the other. These organisations have a joint goal of stopping unlicensed EOs from operating and of implementing standards on environmental protection. Unfortunately we saw very little coordination of these objectives between these organisations.

#### **Working environment** *(lacking permanent office building)*

The majority of independent institutions are situated in private rented buildings. Working environment are often inadequate and do not provide basic standards of working conditions.

### **Administrative challenges**

Most of the independent institutions are small. At the same time they meet the same requirements as any other institutions when it comes to financial management and administration. Meeting these requirements whilst keeping the quality of their services is a constant challenge.

### **Independence from appointment**

In order to be truly independent, the appointment of boards and heads of agencies should be transparent and based on merit, while the board members and staff of an institution should be able to work without fear of arbitrary dismissal on political grounds.

### **Independence from interference in decision-making**

Independent institutions should report directly to the Assembly, and not to a Ministry or to the Government. While institutions should be accountable for their spending of public funds, they must be independent from the government when it comes to their function. This means that the primary line of accountability should be to the Assembly, and institutions should be free of any reporting requirements to the ministries, which are not foreseen by law.

The government should have no influence on decisions taken by independent institutions.

## Conclusion

Based on our audits carried out in independent institutions, our conclusion is that the internal control systems did not function at the expected level. In general, internal financial controls were not developed in a systematic manner. As the situation stands now, every independent institution has to design its own internal control system in order to meet their needs and objectives.

Strong, professional and independent institutions are essential for consolidation of democracy and to drive the country closer to the EU membership.

Independent bodies that exercise regulatory and supervisory functions are essential to the building of democracy in Kosovo. Their independence must be assured at the same time as the managers must be held to account for the way the budget is executed.

The impact of the budget process is that independent institutions may not be able to complete program activities as set out by law, and strategic objectives. Budgets are negotiated with the Government and this could endanger the independence. A better budget dialogue and a de facto independence have to be guaranteed by the Assembly of Kosovo. A more consistent reporting on both finances and results would facilitate this as well as creating better conditions for the Assembly's work.

## Recommendations

### Recommendations to the Assembly of Kosovo:

- To strengthening the follow up of actions taken by independent institutions regarding audit recommendations;
- To consider establishing new reporting requirements combining financial and operational reporting thus paving the way for a more developed budget dialogue;
- To assist in inter-institutional cooperation, in order to facilitate in meeting set objectives; and
- Consider drafting a legal framework for independent institutions determining criteria guaranteeing independence and specifying accountability requirements.

### Recommendations for the Minister of Finance:

- To respect the independence of the Independent Institutions by non-interference in their operative priorities and in their budget processes. This implies presenting the budget proposals of these institutions to the Assembly, where the Assembly may exercise budget oversight and hold them accountable;
- To make regular budget reconciliations between the figures of the Treasury and these institutions in order to eliminate presented differences; and
- The return/ keep the level of staff in independent institutions and to allow those institutions to fill in the vacancies as planned level for staff.

## 5.4 Municipalities

### Introduction

We carried out full regularity audits of all 37 municipalities AFS for 2010. Fourteen municipalities were audited by the OAG, whilst the other 23 were contracted out to three private audit firms.

The audit opinions issued for these municipalities are as follows:

- Twelve (12) Unqualified with Emphasis of Matter;
- Sixteen (16) Qualified; and
- Nine (9) Disclaimer of Opinion.

The development of the audit opinions over the three last year's is presented in the table below.

*Table 10: Opinions on Municipalities AFS given for the three latest years*

Audited bodies	Audit Opinion 2010	Audit Opinion 2009	Audit Opinion 2008
Ferizaj	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Gjilan	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Prishtinë	Unqualified with Emphasis of matter	Unqualified with Emphasis of matter	Emphasis of matter
Vushtri	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Graçanicë	Unqualified with Emphasis of matter		
Klllokot	Unqualified with Emphasis of matter		
Ranillug	Unqualified with Emphasis of matter		
Gjakovë	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Glllogoc	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Pejë	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Prizren	Unqualified with Emphasis of matter	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion
Skenderaj	Unqualified with Emphasis of matter	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Junik	Qualified	Qualified	Disclaimer of opinion
Klinë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Leposaviq	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Mitrovicë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Dragash	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Shtërpcë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion

Shtime	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Viti	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Hani i Elezit	Qualified	Qualified	Disclaimer of opinion
Kaçanik	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Kamenicë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Fushë Kosovë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Novo Bërdë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Podujevë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Suharekë	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Zveçan	Qualified	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Lipjan	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Obiliq	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Zubin Potok	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Deçan	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Istog	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Malishevë	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Mamusha	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Rahovec	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion	Disclaimer of opinion
Partesh	Disclaimer of opinion		

If we make a comparison with the two earlier years we may notice that there is an improvement in terms of information quality in the AFS.

Despite this the municipalities in general should further commit themselves to provide better quality of financial reporting. The key audit findings below discuss these areas in more detail.

### Local Self-government and responsibilities

The annual budget of the Municipality is approved according to the Law on budget appropriations. In appropriation and in the managing of funds, the municipalities are required to adhere to the Law on annual budget and the LPFMA. The Municipality and its executive officers are authorised to independently arrange and manage the municipality's revenues and operation grants. The Municipal financial resources – besides grants from the central level - consist of revenues from taxes, operation grants, grants for extended competencies, emergency grants, financial assistance from the Republic of Serbia and benefits of municipal loans.

MoF is responsible for assisting the municipalities in fulfilling their budget-related obligations.

### Quarterly reports and final report for the municipal budget

Each Mayor is required to prepare quarterly reports and submit them to the Municipal Assembly throughout the financial year. Such reports are submitted to the Municipal Assembly, with a copy being sent to the Government. These reports are published on the municipality's web site. Each quarterly report must contain a report of revenues and expenditures, information on investments and debts, and a summary of the situation of all projects for capital expenditures.

The Mayor prepares and submits to the Municipal Assembly a final budget report for the previous financial year as well as for the two previous financial years as comparators.

## Funding of Municipalities

The total expenditure of the municipalities of the Republic of Kosova for 2010 was €304,589,889 or 25% of the total expenditures of the KB. Municipality funding from own source revenues was at €52,027,377, or 17% of total municipal expenditures. Revenues collected in 2010 vary from one municipality to another, and range from municipalities collecting 0% up to those with the highest percentage of 39%. If we compare the expenditures of municipalities, we see an increase in 2010 to 25% while in 2009 Municipalities accounted for 21% of the total KB expenditures. Own Source Revenues dropped by 1% compared with 2009.

## Implementation of prior year recommendations

Amongst the municipalities, the record of addressing OAG prior year recommendations is poor. The OAG's 2009 municipality's audits generated 179 recommendations amongst 33 municipalities (not including Leposaviq). However, during 2009 only 35 of these recommendations or 20 % were addressed, whilst 144 or 80 % were not addressed. The recommendations were mainly related to preparation of AFS, property and equipment management, revenues and expenditures.

Many of the problems found in 2009 also persist into 2010. The lack of action from the Municipalities on prior year recommendations indicates poor financial management. The MLGA should take measures to address this issue. The MLGA should together with the MoF analyse the reasons why prior year recommendations are not being addressed and together prepare a comprehensive program which will address these issues.

## Key audit findings

The key audit findings were generated from substantial deficiencies in the preparation of the consolidated Financial Statements. These deficiencies impacted the audit opinion in many cases. For example:

- Some Municipalities did not maintain complete accounting records, so that their Financial Statements had to be constructed using Treasury records;
- There was extensive non-disclosure of, or non-presentation of the financial values of assets;
- Some municipalities reported little or no Own Source Revenues in their accounting records;
- Many of the expected reconciliations between collected revenues and those figures for collected revenues recorded in the accounts were not conducted;
- In general, Municipalities did not keep the records of payments from third parties;
- In most Municipalities, the handling of non-financial assets is not in compliance with the standards set in Administrative Instruction no. 20/2009 on Recording and managing of government assets;
- In the handling of the procurement process most Municipalities had substantial room for improvement; and
- Most of the Municipalities have not established audit committees.

### *Legal requirements on financial reporting*

The Municipalities have not met important requirements in the area of financial reporting. For example:

- 11 Municipalities did not submit their quarterly Financial Statements to the MoF; and
- Only eight Municipalities prepared their FS in both official languages.

### *Fulfilment of the criteria on the certification of municipalities*

- For three municipalities it has not been confirmed that the Goods Receiving Officer, the Expenditures Officer, and the Certifying Officer are certified by MoF;
- Three municipalities have not confirmed the management and organisational structure related to the payments; (Leposaviq, Zveçan and Zubin Potok); and
- In three municipalities, the relevant officers have not attended the training by the MoF on delegation of expenditures management to the Budget organisations.

## **Conclusions**

Our audit reports include recommendations relating to the audit findings.

Recommendations are supposed to help the Municipalities improve. Unfortunately, many earlier recommendations have not been addressed properly. The same weaknesses are therefore repeated from year to year; with the result that public financial management is improving at only a very slow rate.

In addition to these management weaknesses, there are also numerous deficiencies in the area of reporting by Municipalities.

A number of development projects are currently implemented within the municipalities with a direct or indirect impact on FM/C. Different donors are funding them. It is important to secure that these projects addresses FM/C in a consistent way, reducing the risk for misunderstandings or confusion.

The MoF have during the latest month taken a number of steps paving the way for a better FM/C and reporting. Other methods and tools should be considered securing this. Best practice notes, handbooks on how to develop internal reporting and internal customised administrative procedures together with sufficient information regarding third part payments are examples on this.

The lack of an Executive Manager in the municipalities seems to be one important factor behind the managerial shortcomings and the inefficiency in carrying out public services and investment in a business wise way.

## Recommendations

I recommend the Minister of MoF to assist the municipalities by:

- Establish a function securing consistency in the on-going projects with impact on financial management in the municipalities;
- Produce and roll out Good practices/ How to do notes on FM/C and external reporting;
- Establish arenas where the municipalities financial officers can discuss mutual challenges and experiences in implementing the new FM/C requirements;
- assisting in the setting up of a uniform system to handle the registration, evaluation, depreciation, loan and disposal of assets; and
- Organising training regarding preparation of financial statements.

In order to bring about a general improvement of local public service, the Assembly might consider introducing the post of Executive Manager as the highest civil servant in the municipalities paving the way for a better FM/C.

## 5.5 The implementation of the budget for 2010

The governing policies and budget projections developed by the Government in compliance with LPFMA set forth the basic document for review and approval of appropriations of public funds for public institutions.

The approval of the Law on Budget opens a legal path of budgeted expenditures according to the Law and other applicable legal acts.

The Law permits limited movements of funds in certain lines and within budget programs according to the criteria and certain procedures and amendments – supplements under the mid-year budget review process.

Public money should be only used for the intentions they are approved for, and from the appropriated and allocated funds according to the procedures of LPFMA and other secondary legislation in implementing this Law.

The regularity audits conducted for the financial year 2010, revealed discrepancies with the Law on Budget occurred during the Budget Organisation's financial management. The most notable discrepancies are:

- Planning and efficient use of budget, since this has significantly impacted on the level of implementation as per the final appropriations (from 54 budget spenders at the central level four have executed the budget at a level of 87%);
- Execution of criteria and legal procedures for transferring means from various budget categories, in order that the spending is made under relevant regulations;
- Payment procedures where a significant number of budget organisations has made payments of salaries from the category of goods through special services agreements;
- Payments for Diplomatic Missions by avoiding relevant procedures;

- Implementation of rules for giving and closing advances;
- Execution of capital projects, namely failure to adhere to the dynamic plan for finalisation of works and payment of means regardless of the fact that works were not completed; and
- Insufficient monitoring when it comes to subsidies for Publicly Owned Enterprises and other institutions. At the same time, lack of criteria and failure to justify some expenditures in the category of subsidies.

Incomplete execution and non-reconciliation with Budget Law provisions on financial management by the budget organisations is an indication of irrational use of public money and ineffectiveness in fulfilling public services.

## Recommendations

I recommend the Assembly to:

- Actively and closely follow up the execution of the Budget Law so that it is used correctly, rationally, as designated, and in coherence with budget appropriations;
- Require higher responsibility from the supervisory institutions of budget organisations in implementation of legislation for management of public money;
- Request that MoF drafts clear guidelines for inclusion of capital investment plans in the institutions' budgets only if these provide documented and sufficient security in order to have the opportunity to execute programs in timely manner;
- Request from the Government to draft clear policy regarding the management of funds given through subsidies and their monitoring up to the end of the subsidised projects; and
- Request from the Government to undertake measures so that the internal control systems are implemented more effectively.

## 6. Publicly and Socially Owned Enterprises

Publicly and socially owned enterprises are managed by the MoF, representing the owner. From 2011 the representative is the Ministry of Economic Development.

PAK is representing the owner in the Socially Owned Enterprises (SOEs).

We have carried out audits in four such companies plus in RTK which is accountable directly before the Assembly. The audit resulted in the following:

*Table 11: Regularity Audit in Publicly Owned Enterprises*

Audited Organisation	Audit Opinion 2010	Audit Opinion 2009	Audit Opinion 2008
Regional Waste Company Pastrimi – Prishtina	Unqualified with Emphasis of Matter		
Radio Television of Kosovo (RTK).	Unqualified with Emphasis of Matter		
Regional Water Company Hidrodrini – Peja	Qualified Opinion		
Regional Water Company Radoniqi – Gjakove	Qualified Opinion		
<i>Regional Water Company – Prishtina</i>		Unqualified with Emphasis of Matter	
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Besides this we have carried out management audit in KEK, KOSST, Termokos and Trepca focusing on different aspects of financial management and governance. Further on, we have tested the FM/C in nine Central and Regional POE's.

### 6.1 Publicly Owned Enterprises

The Law on Publicly Owned Enterprises no. 03/L-087 has established a legal framework regarding the operation and ownership of Publicly Owned Enterprises.

According to this Law, POEs are categorised as either:

- Central and Regional Publicly Owned Enterprises; and
- Local Publicly Owned Enterprises.

*The Central and Regional Publicly Owned Enterprises* are owned by the Republic of Kosovo with 100% of the shares. This includes seven Central POEs, two Regional Irrigation Companies, and six Regional Water Companies.

The POE Policy and Monitoring Unit were established for the purpose of supporting MoF and the Government in exercising their responsibilities over the POEs. This Unit reports to the Minister on the performance of the Central POEs.

The government is accountable before the Assembly for competencies and responsibilities towards POE's, and to report to the public and the Assembly on how they are managed.

Financial reporting of POE's is done in compliance with Law on Business Organisations. The POE's also must comply with the Administrative Instructions issued by Treasury for the preparation of financial reports.

*Local Publicly Owned Enterprises* are owned by the municipality or municipalities. Pursuant to Law on POEs, every Municipality shall introduce an ownership policy which presents Municipality's general objectives regarding the ownership of Local POEs and its role in the corporate governance.

## Actions taken on earlier recommendations

Last year we have given recommendations to the Assembly and the Government related to performance improvement by the POEs.

Previous year recommendations to the Assembly were:

- To tightly follow how the Governments, i.e. the MoF fulfils the role as the representative of the owners in the POEs;
- To consider measures securing consistency between the requirements in the LPFMA and the Law on Public Enterprises; and
- To consider an amendment in the Law on POEs securing that a representative from the owner shall appoint external auditors in the individual enterprises.

Previous year recommendations to the Minister of MoF were:

- To monitor the POEs in compliance with the current legal framework and to undertake remedial actions which would assist POEs in achieving their objectives;
- Conduct a review of the POEs in those areas of significant weakness and to issue the required regulations and guidance to assist the POEs in their business – including operating adequate internal controls such as an internal audit function;
- To resolve the current POE issues on the treatment of receivables, VAT, and assets valuation – working together with the PAK to find a solution for these issues; and
- Producing consistent policies across POEs on the issue of subsidies – treating all POEs in a transparent and equitable manner.

These recommendations are not addressed yet by the Assembly and Kosovo Government; therefore we express our concern regarding how the ownership in the public enterprises is addressed.

## Challenges in budget implementation

We have identified severe management shortcomings during our audit. A number of POEs did not establish adequate controls in order for them to function. In addition, the Government failed to properly monitor their performance. These shortcomings undermine the credibility and confidence on how these POEs are managed.

Weaknesses were noticed in the following cases:

- POEs did not hold their Annual General Meeting as required by Law and the status of POEs. *Company's General Meeting of Shareholders* is the highest decision-making body in the company. Decisions arrived at in this meeting are compulsory to the Company, shareholders, other bodies and to Company's officials;
- A good process of business planning is missing. Procedures on how data is data obtained during planning were unclear. For that reason, budget plans are not implemented properly, and in some cases even unplanned projects were executed;
- A number of POEs have constantly operated by suffering financial losses. Their permanent dependence from Government subsidies (assistance) indicates of uncertainty that the business is going to continue existing;
- Financial reporting is not at the proper level. The Statements of Disclosure do not provide appropriate explanatory notes. There are no clear policies and accounting norms as regards to proper assessments on accounts receivable or the liabilities of the Enterprise;
- Water companies face huge losses of produced water. In some companies water losses reach up to 70%. On the other hand, the revenue collection is low even for the water produced. Concerning this was not taken sufficient action to analyse the cause of losses or measures to reduce them;
- All POEs face the funds collection problem. This has an impact on the improper handling of debts, writing off high values of debt. Such treatment does not comply with International Accounting Standards (IAS) and local applicable laws;
- Depreciation and asset management is an issue follows some POE. PAK contracted out external audit firms to evaluate the assets. But after this evaluation, some of POEs failed to set clear norms for d assets depreciation. As a result, their value presented in the financial statements is not correct;
- Many shortcomings were noticed in the management of expenditures. Apart from weaknesses in the procurement process, POEs have deficiencies in management of contracts they are entered into. The management of Personnel is not in the appropriate level. There is a lack of transparency in staff recruitment. Personnel files are incomplete; and
- The assets management is a serious problem. There is no Assets Officer and assets have not been evaluated and recorded.

## Conclusion

The biggest flaw is that the service to the citizens is not of a sufficient quality. Owners as well as Boards and executive managers have a stake in this.

During 2010, the Government had failed to properly monitor the performance of POEs. Neither did monitor the financial risks of all POEs, nor undertake required measures conform to the principles of transparency, governance and accountability and in compliance with the relative responsibilities towards POEs.

POEs did not establish functional controls, and their reporting was not of a good quality. Revenue collection continues to be at a low level. Every year the account of receivables increases. Further on, operational losses are constantly suffered which are continuously covered by the Government subsidies. All these indicate of poor performance of POEs that endanger the principle of continuity.

## Recommendation

We recommend the Minister of Economic Development to ensure that:

- Understandable accountability lines;
- Monitor oversight boards and executive managers and hold them to account;
- Take up the owner role in a different way growing best possible prerequisites for the enterprises;
- Better executive managers (beef them up or change them out);
- The owner must analyse the reasons behind the shortcomings in the service to the citizens;
- A program with clear instructions is developed, in order to improve the current state of the POEs, and to provide adequate reporting for the Assembly conform authorisations and responsibilities that the Government has towards the POEs;
- POEs legal structure is reviewed and that all models of regulations are issued which would facilitate them to function better, including proper reporting;
- Current issues of POEs in relation to how receivables are handled, assets management, and increase of the reporting level are solved; and
- Operations of POEs are fully analysed, and to subsidise those enterprises which can not cover their business activities.

## 6.2 Socially Owned Enterprises

The PAK's job is to administer and privatise the SOEs, including authorisation for sale, transfer, and liquidation of enterprises and assets.

The Administration, privatisation and timely liquidation of Socially Owned Enterprises has an impact in rebuilding and Kosovo's economic development, and *welfare* improvement for its citizens.

The number of Socially Owned Enterprises that were not privatised on December 31<sup>st</sup> 2010 is 303. We have audited the financial management, control system and reporting lines on the Trepca enterprise under the PAK.

Audit of Trepca enterprise resulted in the following shortcomings:

- The reporting process in Trepca does not function as a whole. It is separated in two parts. Both these parts manage with their budget and have no reporting line in common, with exception to the cash flow;
- The northern part of SOE Trepca did not submit reports at PAK for her operational activities. They have only submitted the statement of cash flow in order to receive the subsidies. We could not audit financial statements of the northern part, since the management of that part has not agreed to. According to them the reasons are the political problems;
- Trepca still does not have a final defined status. Therefore, the legal base was missing on some areas. This was particularly noticed in the management of revenues and Human Resources.

- According to the Financial Statements, it is noticed that both parts have a positive financial outcome and that the balance has been improved compared to the past. However, the major part of revenues is generated from the sale of lead and zinc. There was no adequate control over the purchases through procurement. Irregularities have been noticed from the planning up to the execution of procurement procedures; and
- The assets management is a serious problem. There is no Assets Officer and assets have not been evaluated and recorded.

## Conclusion

Board of PAK did not manage to fully administer and monitor the enterprise. Only the southern part of it is administered, while the northern part does not report on its general activities.

Management of Trepca did not yet manage to put a functioning control system in place, for an effective management of the enterprise. The fact that it is separated in two parts drives us to the conclusion that there is a lack of responsibility and accountability.

## Recommendations

We recommend the Assembly of Kosovo to ensure that Board of PAK and the Management of SOE Trepca ensure that:

- The possibility to strengthen the cooperation between two parts is considered, so that they are integrated and operate as one.
- The status of the enterprise is defined and issuance of internal regulations and policies; and
- Areas with emphasised weaknesses are analysed, and further actions are undertaken in improving the internal control.



## 7. Some specific areas

### 7.1 Privatisation Process

#### Description

The privatisation process is under the responsibility of PAK. The Law on Privatisation gives the prerequisites for the PAK Board and the PAK in implementing this process. The PAK Board of Directors consists of eight Directors; five appointed by the Assembly of Republic of Kosovo and three international members appointed by the International Civilian Representative.

The PAK's preferred method to privatise Socially Owned Enterprises (SOEs) that have sustainable business is the Spin-off method whereby the assets and limited liabilities of a SOE are transferred to the newly established unit of SOE (NewCo).

NewCo will be sold to an investor and the revenues from the sale will be deposited in a trust account to be used for fulfilling the outstanding liabilities of SOE and to deal with other complaints, including complaints about ownership. SOE will then be liquidated or bankrupted.

Despite this method, PAK in several cases uses the sale through liquidation, if it considers that such procedure is in the interests of creditors or respective owners.

The following we outlined the privatisation fund accounts.

*Table 12: Description of Accounts by Category*

Description of Accounts	Active accounts in the end of the period	Balance of accounts as of 31 December 2010	Balance of accounts as of 31 December 2009	Difference
Privatisation Trust Accounts	690	278,534,309	259,719,544	18,814,765
Liquidation Trust Accounts	145	214,480,470	175,188,793	39,291,677
SOE Trust Accounts (Money)	124	5,691,148	3,388,895	2,302,253
SOE Commercialisation Money in Trust	16	3,520,026	3,567,460	-47,434
Employee entitlement in Trust	69	9,662,836	132,986	9,529,850
Privatisation Bids Deposits	1	3,139,227	3,391,091	-251,864
Privatisation Tender Submission Fee	1	1,892,396	1,428,339	464,057
Liquidation Bids Deposits	1	1,371,067	638,468	732,599
Liquidation Bids Submission Fee	1	195,846	49,642	146,204
Liquidation Registration Fee	1	8,519	0	8,519
PAK Charter Capital	1	1,095,678	1,094,207	1,471
PAK Reserve Fund	1	2,591,945	2,433,523	158,422
Donor's Money	1	8,359	8,347	12
Time Deposit Accounts	6	1696.12	0	1,696
<b>Total:</b>	<b>1,058</b>	<b>522,193,297</b>	<b>451,041,295</b>	<b>71,152,227</b>

The table above shows the balance of all accounts at the end of reporting period, including the number of active accounts. The PF funds during the January-December period are increased for €71,152,227 as a result of the privatisation process.

## Observations

PAK has carried out its work adhering to the business plan for 2010 approved by the board of directors. During 2010 Board of Directors has held its regular monthly meetings exercising its functions under the present law.

We have also observed certain challenges which have followed both contracting procedures and privatisation process of individual companies.

The process used for “ Contracting out Counselling Services for Transactions related to Sharr Cem Privatisation” has not secured sufficient competition in the market. Instead of open procedures, PAK had sent invitations to five companies regarding the Bid submission. The contract awarded was in the amount of €80,000. This Company had to set the sale value for the “Sharr Cem” Enterprise.

When it comes to Sale of Sharr Cem, Cement Factory in Hani i Elezit, the sale was done through direct negotiations for price together with other respective terms and conditions. To this end, PAC negotiated only with one company which was already using that enterprise up to the moment of privatisation. In the absence of an open competition the company was sold for €30,100,000.

Regarding the management of “Sharr Salloniti enterprises which was under direct PAC administration, we have noticed some shortcomings in the process. “Sharr Salloniti” built a Business and Hotel Premise in the amount of €93,256 without prior approval from the PAK which was required by its policies. Furthermore the PAK Board decided to privatise this enterprise being still under construction process.. Half of the payment in the amount of €346,628 remained as contingent liabilities in the PAK financial statements.

PAK’s Monitoring Unit of Commercialised SOEs was not always effective in securing that these enterprises were managed in line with contracted conditions regarding the investment and employment commitments. In the cases we have examined we have noticed that PAC had rarely taken appropriate measures against irresponsible contractors who deviated from contracted terms and conditions.

In some individual cases the Board of Directors had imposed penalties against such companies, in other cases it had extended the period for capital investments and employment. While, in certain cases they were given pre-purchase right.

Moreover, the process of signing the contracts was not efficient enough. According to the PAK operating policies signing of contracts should be made within 30 days from notifying the winning bidder, while according to the tender rules this should be made within 90 days.

Such inconsistency was causing challenges in practice. Besides this, some contracts were signed with a significant delay. According to PAC officials’ justification it is as a result of inherited contracts from KTA. However, the setbacks are a result of PAK negligence towards this process.

## Conclusions

The PAK Board should pay more attention to strengthening the overall internal control environment as a base for sound and efficient management of the Privatisation process. Current legal framework is foreseen to be revised securing better prerequisites for the process finalising all privatisations in due time. .

Time management of the process has still room for improvement. Liquidation process is developing quite slowly. PAC monitoring activities should be intensified securing better management of commercialised enterprises. Correcting measures against irresponsible contractors should be applied and competition should always be secured.

**We recommend the Assembly of Kosovo to secure that PAK Board ensures:**

- Timely administration and privatisation of Socially owned Enterprises;
- Control and transparency during the privatisation process in order to create an open environment providing equal competition opportunities from all investors;
- Greater engagement in development of SOEs liquidation process;
- Monitoring in line with agreements. Otherwise, contracts with commercialists of enterprises should be terminated for all those which fail to adhere to the terms specified in the agreement; and
- Functional control in PAK in order that contract finalisation is in line with the specified time limits.

## 7.2 Management of subsidies and grants in Agriculture

In recognition of the importance of this sector the Government in recent years has started to allocate financial resources in the form of subsidies and grants to aid this sector. In 2008 the Government allocated €1.2 million; in 2009 €5.27 million; in 2010 €5.18 million; and in 2011 the Government has allocated an amount of €7.4 million.

In view of this increasing trend and weaknesses identified by regularity audits, OAG carried performance audit with the objective to verify whether the systems put in place by the MAFRD for managing the provision of subsidies and grants are effective.

### Audit conclusion

The OAG noticed that the Ministry has introduced systems for managing the provision of subsidies and grants based on IPARD requirements. Nevertheless, not all activities have been satisfactorily introduced. Further improvements are required to secure effectiveness in the provision of subsidies and grants.

Despite the progress being made the OAG has three main concerns:

*First*, policies and objectives have been formulated in the absence of key information and comprehensive registers of land and animal holdings;

*Second*, structures in place for managing subsidies and grants still are not completed and have problems in organisation, segregation of duties and responsibilities; and;

*Third*, the monitoring and evaluation system is at early stage of its development. This means that management is not able to have a clear picture regarding the effectiveness of the subsidies and grants.

# Appendicies

- 1. Different types of Audit Opinions (ISSAI 400)**
- 2. Audit Opinions and main managerial shortcomings**



We recommend the Government to ensure that the MAFRD ensures that:

- Actions are taken improving the overall situation with regard to agricultural statistics. Moving forward the project to establish an integrated system of farms register would be a good step in this direction;
- The establishment of all components of the IPARD principles within the current administrative structure is finalised with the aim of creating a better basis for better management of subsidies and grants;
- Functionalising all sectors within the existing structures as a prerequisite for further development of PU which is foreseen to be a Payment Agency up to 2015;
- The monitoring and evaluation system is designed and implemented in accordance with IPARD benchmarks in order to be able to evaluate efficiency and effectiveness of the programmes.

## Appendix 1

# Different types of Audit Opinions (ISSAI 400) applied by OAG in the Annual Audit Report on the FY 2008

### (Extract from ISSAI 400)

9. An audit opinion is normally in a standard format, relating to the financial statements as a whole, thus avoiding the need to state at length what lies behind it but conveying by its nature a general understanding among readers as to its meaning. The nature of these words will be influenced by the legal framework for the audit, but the content of the opinion will need to indicate unambiguously whether it is unqualified or qualified and, if the latter, whether it is qualified in certain respects or is adverse (paragraph 14) or a disclaimer (paragraph 15) of opinion.
10. **An unqualified opinion** is given when the auditor is satisfied in all material respects that:
  - (a) The financial statements have been prepared using acceptable accounting bases and policies which have been consistently applied;
  - (b) The statements comply with statutory requirements and relevant regulations;
  - (c) The view presented by the financial statements is consistent with the auditor's knowledge of the audited entity; and
  - (d) There is adequate disclosure of all material matters relevant to the financial statements.
11. **Emphasis of Matter.** In certain circumstances the auditor may consider that the reader will not obtain a proper understanding of the financial statements unless attention is drawn to unusual or important matters. As a general principle the auditor issuing an unqualified opinion does not make reference to specific aspects of the financial statements in the opinion in case this should be misconstrued as being a qualification. In order to avoid giving that impression, references which are meant as "emphasis of matter" are contained in a separate paragraph from the opinion. However, the auditor should not make use of an emphasis of matter to rectify a lack of appropriate disclosure in the financial statements, nor as an alternative to, or a substitute for, qualifying the opinion.
12. An auditor may **not be able to express an unqualified opinion when** any of the following circumstances exist and, in the auditor's judgment, their effect is or may be material to the financial statements:
  - (a) There has been limitation on the scope of the audit;
  - (b) The auditor considers that the statements are incomplete or misleading or there is an unjustified departure from acceptable accounting standards; or
  - (c) There is uncertainty affecting the financial statements.

- 13. Qualified Opinion.** Where the auditor disagrees with or is uncertain about one or more particular items in the financial statements which are material but not fundamental to an understanding of the statements, a qualified opinion should be given. The wording of the opinion normally indicates a satisfactory outcome to the audit subject to a clear and concise statement of the matters of disagreement or uncertainty giving rise to the qualified opinion. It helps the users of the statements if the financial effect of the uncertainty or disagreement is quantified by the auditor although this is not always practicable or relevant.
- 14. Adverse Opinion.** Where the auditor is unable to form an opinion on the financial statements taken as a whole due to disagreement which is so fundamental that it undermines the position presented to the extent that an opinion which is qualified in certain respects would not be adequate, an adverse opinion is given. The wording of such an opinion makes clear that the financial statements are not fairly stated, specifying clearly and concisely all the matters of disagreement. Again, it is helpful if the financial effect on the financial statements is quantified where relevant and practicable.
- 15. Disclaimer of Opinion.** Where the auditor is unable to arrive at an opinion regarding the financial statements taken as a whole due to an uncertainty or scope restriction which is so fundamental that an opinion which is qualified in certain respects would not be adequate, a disclaimer is given. The wording of such a disclaimer makes clear that an opinion cannot be given, specifying clearly and concisely all matters of uncertainty.
- 16.** It is customary for SAIs to provide a detailed report amplifying the opinion in circumstances in which it has been unable to give an unqualified opinion.

## Appendix 2

**Table: Audit Opinions and key managerial shortcomings**

Audited entities	Budget in mil. Euro	Types of opinion	Reason for the qualification of opinion	Key managerial shortcomings
Ministry of Finance and Economy (Incl. Customs and Tax)	86.72	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP; Poor management of expenditures; Inadequate monitoring of subsidies and capital projects.
Ministry of Health	75.54	<i>Unqualified Opinion</i>		Weaknesses in recording revenues at different centres of the MH; Noncompliance with LPP; Poor management of subsidies. Non-disclosure of liabilities; poor management of pharmaceutical stock.
Ministry of Education, Science and Technology	43.46	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP; Deficiencies on the payment of committees (contractual works); poor monitoring of subsidies.
Ministry of Public Administration	17.93	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP; within MPA and SOK; Avoidance of recruitment procedures; Poor asset management; Inadequate planning and control on tracking liabilities.
Ministry of Culture, Youth and Sports	12.36	<i>Unqualified Opinion</i>		Managerial shortcomings on resolving the definition of the position for the employees with service contracts; Poor management of expenditures related to the use of fuel for official vehicles.
Customs	9.29	<i>Unqualified Opinion</i>		Shortcomings on the supervision of businesses using the Procedures with Economic Impact; Poor management and the control on the warehouse and confiscated goods; Nondisclosure of all financial liabilities in the AFS; Inefficient planning and use of the budget.
Office of the Prime Minister	9.14	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP; within OPM and FVA; Weaknesses on asset management; Payments processed within OPM and FVA with inadequate economic codes; Poor management of revenues and subsidies; Irregular certification of payments within FVA; Signing of purchase order by incompetent persons in the GEA.

Assembly	8.85	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP; Poor asset management; Irregular certification of payments.
Ministry of Communities and Returns	8.04	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP; irregular certification of payments; Poor monitoring of capital projects and subsidies, cash management shortcomings; Shortcomings in recording the assets.
Office of the President	1.68	<i>Unqualified Opinion</i>		Failure to fully address the OAG recommendations; Inadequate budget planning and budget execution; incomplete disclosure of Assets in the AFS
Regulatory offices of Energy	1.27	<i>Unqualified Opinion</i>		Lack of reconciliations and records on revenues; Noncompliance with LPP; Lack of evidences for goods; Incomplete personnel files; Irregular certification of payments.
DANIDA	1.14	<i>Unqualified Opinion</i>		
Civil Aviation Regulatory Office	0.73	<i>Unqualified Opinion</i>	-	Cooperation with the IAU of any other institution is not established and no budget is determined for this issue.
Academy of Science and Arts	0.46	<i>Unqualified Opinion</i>		Noncompliance with LPP.
Public Procurement Regulatory Commission	0.29	<i>Unqualified Opinion</i>		Poor management of expenditures, in the area of personnel as well
Ministry of Transport and Communications	207.73	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of revenues.	Registration of revenues with inadequate codes; Noncompliance with LPP; deficiencies on the management of co-financing projects; Failure to implement approved projects according to reviewed budget. Irregular certification of payments.
Ministry of Labour and Social Welfare	177.05	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Fixed assets register not fully reliable yet	Shortcomings in human resource management; Non-closure of advances for official travels; Lack of controls on expenditures of fixed telephony and the use of official vehicles; Poor monitoring of subsidies; Poor asset management.

Prishtina	65.24	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Nondisclosure of assets and accounts receivable in the AFS	Noncompliance with LPP; non-reconciliation of own source revenues; Poor internal control system.
Ministry of Kosovo Security Force	29.38	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Fixed assets are not adequately disclosed.	Failure to fully address the OAG recommendations; Failure to record the evaluated fixed assets in KFMIS; Poor monitoring on the implementation of capital projects; Irregular certification of payments.
Prizren	27.57	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete asset register in the AFS.	Non-reconciliation of revenues; Poor asset management; Noncompliance with LPP.
Ministry of Justice	22.94	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Inadequate disclosure of Fixed assets and own source revenues.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor control system in the area of procurement; Improper segregation of duties; Poor monitoring of capital projects; Irregular certification of payments.
Gjilan	19.43	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete and inaccurate disclosure of fixed assets and accounts receivable.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor asset management; Noncompliance with LPP; Poor management of subsidies.
Ferizaj	17.49	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Inaccurate and incomplete disclosure of asset register and third party payments.	Noncompliance with LPP; No audit committee Failure to record revenues in respective economic codes and their reconciliation; Nondisclosure of contingent liabilities.
Peja	16.33	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Lack of comprehensive asset register.	Non-functioning of IAU; Complete asset register; Preparation of F/S not in compliance with AI.
Gjakova	15.55	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets, accounts receivable and nondisclosure of payments from third parties	Failure to fully address the OAG recommendations; non-reconciliation of own source revenues; Noncompliance with LPP.
Kosovo Judicial Council	15.17	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Inadequate disclosure of Fixed assets	Failure to fully address the OAG recommendations; Noncompliance with LPP; Weaknesses in the payment control system.

Ministry of Foreign Affairs	14.23	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Failure to record the expenditures of goods and services in amount of €409,621; Kosova legal framework on the expenditure of budget was not followed by the HOM.	Failure to fully address the OAG recommendations; Inadequate budget planning; Internal Control not adequately designed; Failure to timely report the expenditures incurred by the Heads of Overseas missions; IAU and Audit Committee are not functionalised.
Ministry of Environment and Spatial Planning	12.55	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets and receivables.	Inaccurate records on revenues; Noncompliance with LPP; Irregular certification of payments.
Privatisation Agency of Kosovo	12.43	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Information in the Annual Financial Statements regarding subsidies to the SOE Trepca North are not based on monitored reports consistent with the Monitoring and Control Agreement between the two parties.	Poor monitoring of subsidies and capital projects in compliance with MCA; Non compliance with LPP; Recruitment procedures were not adhered to; Improper management of expenditures in order to avoid the increase of financial liabilities;
Radio Television of Kosova (RTK).	12.06	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Statement of Disclosure was not clear enough and some items did not match with other Financial Statements.	Non-compliance with LPP; Improper monitoring of commercials; payments were not carried out conform the contract; Lack of audit Committee.
Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development	11.99	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete and inaccurate disclosure of fixed assets receivables	Increase of expenditures for capital investments in the end of the year; Inadequate classification of revenues; Noncompliance with LPP; Avoidance of recruitment procedures; Failure to report subsidies.

Vushtrri	10.67	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets and accounts receivable	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor asset management; Noncompliance with LPP; failure to functionalise the Audit Committee; Poor management of subsidies.
Ministry of Trade and Industry	9.66	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets and revenues.	Noncompliance with LPP; Inadequate classification of revenues; Avoidance of recruitment procedures; Expenditures before signing the contract for subsidies.
Skenderaj	9.50	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Lack of comprehensive fixed asset register.	Lack of an efficient tax collection system; Non-reconciliation of revenues between departments; Noncompliance with LPP.
Ministry of Local Government	9.48	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Inadequate disclosure of fixed assets and third party payments	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor control on the planning, monitoring and the use of budget.
Central Electoral Commission	8.72	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete and inaccurate presentation of fixed assets, revenues and deposits.	Failure to fully address the OAG recommendations; Weaknesses in internal control, especially in the procurement process; Noncompliance with LPP; Inadequate segregation of duties on the supply processes.
Glogoc	8.07	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets and accounts receivable.	Failure to fully address the OAG recommendations; Noncompliance with LPP; Poor management of subsidies.
Regional Waste Company Pastrimi J.S.C, Prishtina	7.61	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Nondisclosure of receivables and assessment of bad debts.	Noncompliance with LPP; Lack of non-financial asset register; Non-functioning of IAU; Lack of policies on the assessments of bad debts and writing-off.
Tax Administration	6.67	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Assurance and the accuracy of information presented in the Database (SIGTAS) are not complete; the amount of account receivables is not reliable; Revenues from penalties imposed have not been presented in their respective codes.	Failure to fully address the OAG recommendations; Weaknesses in collection of revenues; Weaknesses on the management and functioning of SIGTAS system. Poor management of confiscated goods and their sale; Failure to pay invoices no later than 30 days from the day they are received; IAU operates merged with professional standard unit and it is not independent.

Graçanica	6.44	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets and accounts receivable	Noncompliance with LPP; failure to functionalise the Audit Committee; Failure to establish Audit Committee.
Ministry of Energy and Mining	2.37	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete and inaccurate disclosure of fixed assets.	Noncompliance with LPP; Avoidance of recruitment procedures; Decisions on subsidies after completion of the project; Irregular certification of payments.
Ranillug	1.51	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets	Noncompliance with LPP; Failure to maintain asset registers; Non-functioning of internal control; Failure to establish an IAU.
Independent Commission for Mines and Minerals	1.46	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete disclosure of fixed assets and accounts receivables.	Unfair reporting of revenues; Noncompliance with LPP; Avoidance of recruitment procedures.
Constitutional Court of Kosovo	1.27	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Inadequate disclosure of Fixed assets.	Noncompliance with LPP; Lack of constant supervision on the staff recruitment processes.
Klllokot	1.12	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Registration of revenues and fixed assets do not provide sufficient information	Noncompliance with LPP; Lack of complete registers on revenues; Avoiding recruitment procedures; Irregular certification of payments; Failure to establish an IAU.
Telecommunicati on Regulatory Authority	0.94	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete and inaccurate disclosure of assets.	Failure to apply penalties for the users of licenses; provision of licences without completion of all documents and approval without legal basis; Avoidance of recruitment procedures; Irregular certification of payments.
Ministry of European Integration	0.59	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Asset register not completed with accurate data	Noncompliance with LPP; Meal allowances of the employees were paid from the category of goods and services; Tax liabilities not withheld and paid for rent; The decision for the transfer of the official in contravention with rules.
Ombudsperson	0.51	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Inadequate disclosure of Fixed assets.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor control on the planning, monitoring and the use of budget; There is no functional controls in the area of procurements; Incomplete accounting register.

Anticorruption Agency	0.50	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Disclosed information within AFS for note 2 – incorrect budget appropriations.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor controls on the planning, monitoring and the use of budget; Noncompliance with LPP; Avoidance of recruitment procedures; Irregular certification of payments.
Water and Waste Regulatory Office	0.34	<i>Unqualified with an Emphasis of Matter</i>	Incomplete and inaccurate disclosure of fixed assets.	Low collection of revenues; Lack of evidences for goods; Incomplete personnel files; Low performance of relevant committees; Irregular certification of payments.
University of Prishtina	24.49	<i>Qualified Opinion</i>	Presentation of central heating expenditures	Improper segregation of duties and responsibilities; non-reconciliation of own source revenues; non-functioning of IAU and Audit Committee; Failure to record expenditures in respective economic codes; Poor asset management.
Mitrovica	15.42	<i>Qualified Opinion</i>	Failure to disclose the government grants; Lack of asset register.	Nondisclosure of assets in the AFS, Poor asset management; Poor internal control system.
Podujevo	14.17	<i>Qualified Opinion</i>	Statement of outstanding invoices is incomplete; F/S article 28 is not presented fairly.	AFS were not prepared in accordance with AI; Lack of comprehensive asset register; lack of an efficient tax collection system; Noncompliance with LPP; Failure to establish Audit Committee.
Suhareka	10.07	<i>Qualified Opinion</i>	Lack of listings of payments from third parties; Nondisclosure of accounts receivable.	Non-reconciliation of revenues; Poor asset management; non-functioning of internal audit; Preparation of AFS not in compliance with AI.
Viti	7.00	<i>Qualified Opinion</i>	Nondisclosure of grants and fixed asset register in the F/S.	AFS were not prepared in accordance with AI; Poor asset management; Poor system of internal control; Non-reconciliation of revenues; Noncompliance with LPP.
Klina	6.45	<i>Qualified Opinion</i>	Lack of listings of payments from third parties and failure to accurately and fully present the AFS.	Failure to disclose fixed assets in the AFS; Non-reconciliation of revenues; Lack of listings of payments from third parties; Failure to establish Audit Committee.

Kamenicë	6.30	<i>Qualified Opinion</i>	Non-reconciliation of revenues and lack of asset register.	AFS were not prepared in accordance with AI; Non-reconciliation of revenues and lack of comprehensive asset register
Fushë Kosovë	5.93	<i>Qualified Opinion</i>	Nondisclosure of accounts receivable and listings of payments from third parties.	Preparation of AFS not in accordance with A/I, poor asset management, non-reconciliation of revenues; Noncompliance with LPP.
Dragash	4.67	<i>Qualified Opinion</i>	Lack of comprehensive register of properties, plants and equipment.	Nondisclosure of accounts receivable; Payments from third parties, non-reconciliation of revenues; Poor internal control system; Poor functioning of internal audit.
Kaçanik	4.65	<i>Qualified Opinion</i>	Disclosure of the asset register in F/S and lack of listings of payments from third parties.	AFS were not prepared in accordance with AI; Noncompliance with LPP; lack of an efficient tax collection system; Lack of audit Committee.
Shtime	4.02	<i>Qualified Opinion</i>	Lack of asset register and of data on the depreciation of property.	Noncompliance with LPP; Incomplete disclosure of accounts receivable; there is no consistency of disclosure in relation to the previous year.
Shtërpcë	3.88	<i>Qualified Opinion</i>	Failure to disclose grants in F/S; Incomplete register of fixed assets.	Non-reconciliation of revenues; Noncompliance with LPP; Poor internal control system.
Regional Water Company Hidrodrini J.S.C, Peja	2.63	<i>Qualified Opinion</i>	Failure to put assets in the amount of €3,610,098 under the company's ownership, and improper presentation of stocks in the balance sheet;	Failure to fully address Auditor's recommendations; Failure to justify huge water losses, poor expenditure management and in revenue collection; Non-compliance with the LPP; Recruitment procedures were not adhered to;
Leposaviq	2.23	<i>Qualified Opinion</i>	The Municipality was not able to provide us the personnel files such as list of employees	OAG did not carry out the audit in Municipality of Leposaviq for 2009 due to the fact that the Municipality failed to prepare AFS

Regional Water Company Radoniqi J.S.C, Gjakova	2.11	<i>Qualified Opinion</i>	Depreciation of assets is unclear; Unfair presentation of investments in amount of €88,500; The lack of source documents for the liabilities in amount of €142,031, and improper presentation of the amount €15,732.	Negative business results; Only 30% of invoiced water is invoiced; Financial reporting is not at the proper level. Lack of policies on proper evaluation on accounts receivable and liabilities. Lack of controls over expenditures; Non-compliance with the LPP; Poor personnel management.
Novo Bërdë	1.85	<i>Qualified Opinion</i>	Nondisclosure of comparative amounts in the statement of budget execution and assets; noncompliance with LPP.	Non-reconciliation of revenues; Poor internal control on the personnel.
Zveçan	1.53	<i>Qualified Opinion</i>	No personnel files provided for audit	Poor asset management; Noncompliance with LPP; Poor functioning of internal audit; poor internal control systems.
Hani i Elezit	1.52	<i>Qualified Opinion</i>	Lack of comprehensive asset register and listings of payments from third parties.	AFS were not prepared in accordance with AI; Non-reconciliation of revenues and lack of an efficient tax collection system; Lack of audit Committee.
Junik	1.43	<i>Qualified Opinion</i>	Incomplete disclosure of assets.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor asset management; Noncompliance with LPP; Lack of Audit Committee.
Lipjan	10.02	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Nondisclosure pursuant to reporting requirements; non-presentation of payments from third parties.	Lack of comprehensive asset register; Noncompliance with LPP.

Rahovec	8.50	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Lack of comprehensive asset register.	Non-reconciliation of revenues between departments; Poor asset management; Noncompliance with LPP; Non-functioning of internal audit. AFS have not been prepared in accordance with AI.
Malisheva	7.96	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Lack of comprehensive asset register.	Non-reconciliation of revenues; Poor asset management; Noncompliance with LPP.
Istog	6.40	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Incomplete disclosure of fixed assets; nondisclosure of accounts receivable and nondisclosure of payments from third parties.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor asset management; Noncompliance with LPP; Lack of Audit Committee.
Deçan	6.06	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Lack of listings of payments from third parties and AFS were not timely prepared.	AFS were not prepared in accordance with AI and IPSAS; Lack of comprehensive asset register; Non-reconciliation and the system of collected revenues; Failure to establish Audit Committee.
Obiliq	4.22	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Failure to disclose the government grants received by KB in the F/S; failure to explain un-reconciled differences in article 9 and 10 of AFS.	Non-reconciliations between dep. of revenues; Noncompliance with LPP; Lack of comprehensive asset register.
Zubin Potok	1.66	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Lack of statement of budget execution and management representation letter.	Poor asset management; Noncompliance with LPP; Poor functioning of IAU; Poor internal control system.
Mamusha	0.87	<i>Disclaimer of Opinion</i>	Lack of comprehensive asset register.	Non-reconciliation of revenues; Lack of an efficient tax collection system; Poor asset management; Failure to establish Audit Committee.
Partesh		<i>Disclaimer of Opinion</i>		No AFS produced

<p>Ministry of Internal Affairs</p>	<p>81.97</p>	<p><i>Adverse Opinion</i></p>	<p>FS were not prepared in accordance with AI no. 16/2010;                  • At the budget execution report – under the column of final budget there is a difference of €1,423,808 compared to Treasury report; Initial and final budget appropriations were not presented; Non-financial assets in a value of €2,621,269 were not recorded; Subsidies have been understated at €63,961.</p>	<p>Failure to fully address the OAG recommendations; Lack of budget planning policies. Lack of competence for the preparation of FS and reconciliation of revenues; Lack of guidelines for subsidies; Irregular certification of payments; Lack of recording and reporting assets.</p>
<p>Independent Media Commission</p>	<p>1.12</p>	<p><i>Adverse Opinion</i></p>	<p>Non-disclosure of funds by the European Commission in amount of €1,000,000; Compensation of Wages and Salaries in contradiction with the Memorandum of Understanding in amount of €118,080; Fixed assets were undervalued for €259,205.</p>	<p>ICM did not manage to properly segregate duties and responsibilities, therefore accountability was absent in numerous cases. Weaknesses in revenue management, expenditures and assets.</p>

Privatisation Agency of Kosovo-Privatisation Fund	0.00	<i>Adverse Opinion</i>	Lacking a regular process for counselling Services, and discrepancies with the Legal framework for privatisation of the Enterprise “Sharr Cem”; Enterprise The enterprise “Sharr Salloniti” built a Business and Hotel Premise in amount of €693,256 without prior approval from PAK.	Privatisation was not transparent. Poor monitoring of commercialised enterprises; Although, the agreements were not fulfilled in accordance with the contract, PAK never applied penalties or terminated contracts. PAK in one case did not provide the relevant documentation which would prove the legitimacy of the employees in the list when it comes to distribution of 20% of employee entitlement.
Total	1,290.6			15 Unqualified Opinions, 35 unqualified with emphasis of matter, 19qualified opinions 8 Disclaimer of opinions and 3 adverse opinions