



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA
OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

**RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT
GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE
ANNUAL AUDIT REPORT
2011**



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA
OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT 2011

Prishtinë, Shtator 2012

Tabela e Përmbajtjes

FJALA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM.....	5
PËRMBLEDHJE E PËRGJITHSHME.....	7
1. HYRJE.....	9
2. AUDITIMI I JASHTËM DHE LLOGARIDHËNIA.....	10
3. RAPORTI VJETOR FINANCIAR DHE LLOGARIDHËNIA E QEVERISË.....	12
3.1 OPINIONI I AUDITIMIT NË PASQYRAT E KONSOLIDUARA FINANCIARE.....	12
3.2 FUSHËVEPRIMI DHE QASJA E AUDITIMIT.....	13
3.3 OPINIONET E AUDITIMIT NË PVF INDIVIDUALE TË CILAT FORMOJNË OPINIONIN E PVF TË BK.....	13
3.4 ANALIZIMI I PASQYRAVE VJETORE FINANCIARE TË BUXHETIT TË KOSOVËS PËR VITIN 2011.....	14
3.4.1 Pasqyra e Konsoliduar e Krahasimit të Shumave Buxhetore dhe Aktuale.....	15
3.4.2 Pasqyra e Pranimeve dhe Pagesave në Para të Gatshme.....	15
3.4.3 Pasqyrat e Konsoliduara në Para të Gatshme dhe Bilanci i Fondit.....	19
3.4.4 Pasuritë dhe Detyrimet e papaguara.....	19
3.5 Progresi i rekomandimeve nga viti i kaluar.....	21
3.6 Rekomandimet e përgjithshme.....	21
4. MENAXHIMI FINANCIAR.....	22
4.1 SISTEMET E MENAXHIMIT FINANCIAR DHE KONTROLLIT (MF/K).....	22
4.1.1 Njësia Qendrore Harmonizuese NJQH/MFK.....	22
4.1.2 Raportimi.....	23
4.1.3 Sistemi për Projekte për Investimeve Publike (PIP).....	23
4.1.4 Prokurimi.....	25
4.1.5 Sistemi i Certifikimit.....	26
4.1.6 Sistemi i menaxhimit të pasurisë.....	27
4.1.7 Paraja e imët.....	28
4.1.8 Reforma në Shërbimin Civil dhe Kompensimet.....	29
4.1.9 Menaxhimi i Buxhetit.....	32
4.2 SISTEMI I AUDITIMIT TË BRENDSHËM.....	33
4.3 KONKLuzionET E PËRGJITHSHME.....	35
4.4 REKOMANDIMET.....	35
5. EKZEKUTIMI I BUXHETIT NË SEKTORIN PUBLIK.....	37
5.1 AUTORITETET QENDRORE.....	37
5.2 INSTITUCIONET E PAVARURA.....	39
5.3 KOMUNAT.....	42
5.4 NDËRMARRJET PUBLIKE DHE SHOQËRORE.....	45
5.5 PRIVATIZIMI.....	48
SHTOJCA I. LLOJET E NDRYSHME TË OPINIONEVE TË AUDITIMIT.....	51
SHTOJCA II. OPINIONET E AUDITIMIT DHE MANGËSITË KRYESORE MENAXHERIALE.....	53

Lista e Shkurtesave:

AAC	Autoriteti i Aviacionit Civil	NjAB	Njësia e Auditimit të Brendshëm
AB	Auditimi i Brendshëm	NjQH/MFK	Njësia Qendrore Harmonizuese/Menaxhimit Financiar dhe Kontrolli
AG	Auditori i Përgjithshëm	OB	Organizatrat Buxhetore
AKP	Agjencia Kosovare e Privatizimit	OE	Operatori Ekonomik
AKP	Agjencia Kosovare e Pronës	OJQ	Organizatrat Jo-Qeveritare
ANP	Aerporti Ndërkombëtar I Prishtinës	OSHP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
AQP	Agjencia Qendrore e Prokurimit	PIP	Projektet e Investimeve Publike
ATK	Administrata Tatimore e Kosovës	PTK	Posta dhe Telekomit i Kosovës
BE	Bashkimi Evropian	PVF	Pasqyrat vjetore Financiare
BK	Buxheti i Kosovës	RAP	Reforma e Administratës Publike
BQK	Banka Qendrore e Kosovës	RVA	Raporti Vjetor i Auditimit
CIPFA	Instituti i Certifikuar për Financa Publike dhe Kontabilitet	SIGTA	Sistemi i Administratës Tatimore
CO	Zyrtari Certifikues	SIMFK	Sistemi Informativ i Menaxhimit Financiar në Kosovë
COPF	Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike	SNISA	Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit
DUD	Dokumenti Unik Doganor	SNKSP	Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik
DZHN	Departamenti për Zhvillim Ndërkombëtar	SHPLIF	Shpenzimet Publike dhe Llogaridhënia Financiare
GPD	Grandet e Përcaktuara të Donatorëve	TIMS	Sistemi për Menaxhimin e Informatave Tregtare
KA	Komitetet e Auditimit	TVSH	Tatimi mbi Vlerën e Shtuar
KBFP	Kontrolli i Brendshëm I Financave Publike	UA	Udhëzimi Administrativ
KEK	Korporata Energjetike e Kosovës	USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar
KIP	Komisioni për Investime Publike	VF	Viti Financiar
KRRPP	Komisioni Rregullativ I Prokurimit Publik	ZAP	Zyrat e Auditorit të Përgjithshëm
LMFPP	Ligji nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë	ZKA	Zyrtari Kryesor Financiar
LPP	Ligji nr. 03/L-241 për Prokurimin Publik		
MAP	Ministria e Administratës Publike		
MF	Ministria e Financave		
MF/K	Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli		
MFP	Menaxhimi i Financave Publike		
MiM	Memorandumi i Mirëkuptimit		
MZHE	Ministria për Zhvillim Ekonomik		
NP	Ndërrmarjet publike		
NSH	Ndërrmarjet Shoqërore		

Fjala e Auditorit të Përgjithshëm



Të nderuar anëtarë të Kuvendit,

Kam kënaqësinë që t'ju dorëzoj Raportin Vjetor të Auditimit të këtij viti. Ky raport mbulon zbatimin që Qeveria i ka bërë buxhetit 2011 dhe Pasqyrat Vjetore Financiare të Buxhetit të Kosovës për atë periudhë.

Zyra e Auditorit të Përgjithshëm vazhdon me misionin e saj themelor, të ofrojë bazën që shërben për ti kërkuar llogari shpenzuesve publik dhe të kontribuojë në përmirësimet në fushën e Menaxhimit të Financave Publike.

Ne kemi punuar ngushtë së bashku me Kuvendin për të zgjeruar kapacitetin tonë në dhënien e informacionit të cilësisë së lartë mbi përdorimin e parasë publike. Ne gjithashtu kemi zhvilluar një bashkëpunim më të mirë me Qeverinë dhe aktorët e tjerë vendor dhe ndërkombëtar në ndërtimin e qeverisjes së mirë dhe në kontribuimin për zhvillimin e sistemeve më të mira të Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit.

Edhe pse cilësia e informacionit në Raportet Vjetore Financiare është përmirësuar nga viti në vit, ende ekziston nevoja për përmirësim në Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin.

Me zhvillimin e qasjeve të menaxhimit financiar, 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. Por, në kushtet aktuale mund të bëhet edhe më shumë.

Zbatimi i sistemeve dhe mekanizmave të reja të menaxhimit financiar kërkon zotimin dhe përkrahjen nga nivelet më të larta. Qasje dhe metoda të reja si dhe shembuj të mirë se 'si ta bëjmë këtë' janë më se të nevojshme dhe duhet të përdoren. Më tutje, në rast të keq menaxhimit dhe keqpërdorimit duhet të ndërmerren veprime të palëkundshme.

Ne kemi dhënë rekomandime konstruktive për ndryshim atëherë kur kemi gjetur dobësitë, dhe kjo ka dhënë rezultate të mira. Ne përcjellim nga afër mënyrën se si adresohen rekomandimet tona dhe vazhdojmë të punojmë në partneritet të ngushtë me menaxhmentet. Ne synojmë të veprojmë si drejtuesi kryesor për ndryshim në Menaxhimin e Financave Publike.

Ky raport paraqet sfidat kyçe të cilat ne të gjithë duhet t'i adresojmë për të 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 ti shërbyer sa më mirë qytetarëve të Kosovës.

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

Prishtinë, shtator 2012

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Përmbledhje e Përgjithshme

Raporti Vjetor i Auditimit është një përmbledhje gjithëpërfshirëse e auditimit tonë për vitin financiar 2011. Auditori i Përgjithshëm shpreh opinionin e përgjithshëm se:

“Pasqyrat Vjetore Financiare të Buxhetit të Republikës së Kosovës prezantojnë, në të gjitha aspektet materiale, një pamje të drejtë dhe të vërtetë të financave dhe gjendjes financiare për vitin fiskal 2011”. Ky është një Opinion i Pakualifikuar i Auditimit në pajtim me SNISA 400.

Pavarësisht këtij opinionin, mbetet hapësirë për përmirësimin e procesit të konsolidimit, i cili momentalisht është i dobësuar nga:

- Lejimi i korigjimeve të PVF-ve individuale të OB-ve pas datës së konsolidimit pa u reflektuar në PVF-të e BK-së;
- Mos largimi i transaksioneve mes OB-ve të ndryshme; dhe
- Mos shpalojsja e donacioneve të proceduara jashtë sistemit të Thesarit.

Ne kemi kryer auditimin e detyrueshëm të rregullsisë së PVF-ve të 88 OB-ve. Opinionet e dhëna tregojnë se, krahasuar me vitin e kaluar, cilësia e informacionit po bëhet çdo herë e më e mirë. Më shumë informacion të detajuar për auditimet tona individuale mund ta gjeni në faqen e internetit të ZAP-së.

Në përgjithësi, auditimet tona kanë nxjerrë në pah edhe zhvillimet pozitive edhe sfidat të cilat duhet të adresohen për të siguruar ekonominë, efikasitetin, dhe efektivitetin në sektorin publik. Një qasje sistematike ndaj kësaj do të siguronte më mirë shpenzimin në pajtim me prioritetet e bëra, suksesin në ambiciet për reforma, dhe do të hapte rrugën për shërbime më të mira për qytetarët.

Qeveria ka treguar progres në përmirësimin e sistemit të menaxhimit të financave publike. Korniza ligjore e MFP-së është azhurnuar dhe bërë më e qartë. Zbatimi i kornizës ligjore ende le hapësirë për përmirësim. Fushat që kanë nevojë për zhvillim të mëtejshëm janë planifikimi operativ, raportimi i brendshëm menaxherial, raportimi i jashtëm për performancë, kontrolli i brendshëm financiar, prokurimi dhe menaxhimi i investimeve kapitale.

Në të njëjtën kohë, është e rëndësishme të forcohet mjedisi i kontrollit. Kjo është një qasje në shpenzimet publike që siguron se paratë e taksapaguesve përdoren në një mënyrë ekonomike dhe me kujdes. Qeveria e ka theksuar këtë në shumë dokumente buxhetore. Por, ende nevojitet që të bëhet shumë, sidomos në situatën kur buxheti është i pamjaftueshëm dhe nevojat për shpenzime janë të mëdha.

Efektiviteti dhe zbatimi konsistent i menaxhimit financiar ende mbeten një sfidë. Nuk janë dhënë rezultatet e pritura nga KBFP. Kërkesat e reja të MF/K-së ende nuk janë aplikuar plotësisht. Llogaridhënia menaxheriale, delegimi i përgjegjësive, dhe menaxhimi i rrezikut janë fushat ku, në përgjithësi, nevojitet të bëhet më shumë. Nevojitet një qasje dhe sjellje ndryshe.

Autoritetet Qendrore kanë treguar progres në fushën e raportimit. PVF-të e të gjitha Autoriteteve Qendrore prezantojnë një pamje të drejtë dhe të vërtetë të gjendjes financiare. Mangësitë në të lidhen me shpalojsjen e pamjaftueshme të informacionit.

Sfidat më të mëdha në zbatimin e buxhetit kanë të bëjnë me mungesën e kontrollit menaxherial. Ekziston një domosdoshmëri shumë e madhe që të hartohen udhëzues të brendshëm, që do të specifikonin rregullat e përgjithshme, udhëzime administrative për situatat dhe nevojat specifike në çdo fushë të politikave. Linjat e llogaridhënies mes ministrive dhe agjencive ekzekutive dhe trajtimi i subvencioneve duhet të bëhen të qarta në mënyrë që forcohet sa më shpejt efikasiteti administrativ dhe financiar. Zbrazëtirat mes kërkesave dhe praktikës në prokurim dhe certifikim duhet të mbyllen sa më shpejtë. Këto mangësi duhet të merren parasysh në të gjitha reformat.

Institucionet e pavarura kanë arritur të fusin në përdorim sisteme adekuate të menaxhimit financiar dhe kontrollit. Megjithatë, këto sisteme nuk funksiononin plotësisht në praktikë. Disa nga masat e marra përfshinin hartimin e procedurave, politikave, dhe udhëzuesve të brendshëm si dhe planet e veprimit për adresimin e rekomandimeve tona.

Kuvendi i Kosovës duhet të ketë një qasje më proaktive në sigurimin e zgjidhjeve transparente dhe të qëndrueshme për këto institucione duke marrë parasysh nevojën për pavarësi. Më tutje, emërimi dhe vazhdimi i mandateve për Bordet dhe anëtarët e bordeve duhet të kryhen me kohë dhe mekanizmat për të kërkuar llogaridhënie nga institucionet ende mund të zhvillohen.

Tek *Komunat*, shumë nga rekomandimet e dhëna më herët nuk janë adresuar ashtu siç duhet. Dobësitë e njëjta janë përsëritur nga viti në vit duke rezultuar me progres shumë të ngadalshëm në zhvillimin e menaxhimit të financave publike dhe ofrimit të shërbimit tek qytetarët.

Menaxhimi dhe mbikëqyrja e dobët e projekteve, avancet e paguara përpara përfundimit të punëve, niveli i ulët i ekzekutimit të buxhetit, pagesa të shumta të bëra në tremujorin e fundit, dhe trajtimi i dobët i të hyrave dhe llogarive të arkëtueshme janë disa nga sfidat më të shpeshta. Përveç kësaj, ekzistojnë shumë mangësi në fushën e raportimit të jashtëm dhe të brendshëm. Shpalosja e pasurive dhe pagesat ndaj palëve të treta mbeten një sfidë. Për të siguruar një MF/K dhe raportim të jashtëm më të mirë duhet të shqyrtohen metoda dhe mjete të reja.

Tek *Ndërmarrjet Publike dhe Shoqërore*, Qeveria, në shumë raste, nuk ka arritur të përzgjedhë Borde të Drejtorëve të aftë të siguronin në praktikë efikasitet në menaxhimin e kompanive drejt rezultateve pozitive operative dhe financiare. Në rastet kur angazhimi i Bordeve ka qenë i madh, rezultatet financiare janë të dobëta. Këto rezultate negative kërcënojnë vijimësinë e këtyre ndërmarrjeve në gjendjen aktuale.

Për sa i përket *procesit të Privatizimit*, privatizimi apo shitja e NSH-ve përkatëse përmes privatizimit dhe likuidimit i ishte afruar nivelit të planifikuar. Në këtë proces janë vërejtur disa dobësi në procedura dhe shmangie nga politikat dhe rregullat. Jo gjithmonë ishin siguruar procedura transparente në privatizim. Kjo është vërejtur gjithashtu në shqyrtimin e ankesave në lidhje me shpërndarjen e 20% nga të ardhurat e privatizimit tek punonjësit.

Në këtë raport janë dhënë një numër rekomandimesh të cilat adresojnë në mënyrë sistematike shkaqet e këtyre sfidave. Rekomandimet i janë dhënë Kuvendit, Qeverisë, dhe Kuvendeve Komonale. Me adresimin e këtyre rekomandimeve, secili shpenzues buxhetor do të jetë në një pozitë më të mirë për të kryer veprimtarinë publike në një mënyrë më ekonomike, efikase, dhe efektive dhe për të siguruar interesin e taksapaguesve.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

1. Hyrje

Gjatë viteve të fundit, ZAP ka vazhduar t'i sigurojë Kuvendit raporte të ndryshme të auditimit duke i ndihmuar ata që ti kërkojë llogari qeverisë për menaxhimin e parave publike.

Auditimi publik është i rëndësishëm. Raportimi i të gjeturave tona të auditimit në kohë dhe me cilësi të qenësishme është një mbështetje për Kuvendin dhe Qeverinë që të sigurojë llogaridhënie në ciklin buxhetor.

Sistemi ynë i Menaxhimit të Cilësisë ka sjellë përmirësime substanciale në cilësinë e auditimeve tona dhe raporteve të nxjerra për sa i përket kuptueshmërisë, lexueshmërisë dhe respektimit të standardeve ndërkombëtare të auditimit dhe praktikave të mira evropiane.

Për më tepër, gjatë vitit ne kemi ndihmuar entitetet e audituara në eliminimin e shumë gabimeve në pasqyra financiare dhe përmirësimin e cilësisë së informacionit të raportuar.

Gjatë vitit 2011, kemi forcuar më tej bashkëpunimin tonë me Komisionin Parlamentar për Mbikëqyrje të Financave Publike (KMFP). KMFP-ja ka trajtuar 26 raporte individuale të auditimit dhe ka nxjerrë konkluzione. Raporti Vjetor i Auditimit i vitit të kaluar (RVA), është diskutuar dhe miratuar në seancën plenare të Kuvendit.

Kjo RVA është një përmbledhje gjithëpërfshirëse dhe analitike e të gjeturave dhe rekomandimeve tona të auditimit për vitin financiar (VF) 2011. 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 2011. Ky është një dokument kyç si për procesin politikë ashtu edhe për procesin e përgjegjësive administrative, të cilin Auditori i Përgjithshëm ia dorëzon Kuvendit.

Raporti është i organizuar si vijon: Kapitulli 2 ofron një shpjegim mbi rolin e auditimit të jashtëm dhe pasohet nga Kapitulli 3 që ofron opinionin mbi pasqyrat vjetore financiare të BK-së. Kapitulli 4 fokusohet në konkluzionet rreth sistemeve të menaxhimit financiar, ndërsa Kapitulli 5 ofron një shpjegim mbi menaxhimin financiar në nivele të ndryshme shtetërore dhe në ndërmarrjet publike dhe shoqërore duke përfshirë edhe procesin e privatizimit. Ky raport përmban dy shtojca. E para përfshin llojet e ndryshme të opinionëve të auditimit, ndërsa e dyta përfshin opinionet e dhëna të auditimit dhe mangësitë më domethënëse menaxheriale në secilin organ të audituar. Më shumë informacion në lidhje me raportet individuale të auditimit mund të gjendet në faqen tonë të internetit www.oag-rks.org

2. Auditimi i Jashtëm dhe Llogaridhënia

Auditimi i Jashtëm

Auditori i jashtëm luan një rol të rëndësishëm në procesin e llogaridhënies. Roli i Auditorit të Përgjithshëm është që të ofroj një bazë 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 përmbush 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 një vlerësim për llogaridhënien në të gjithë nivelet e Qeverisë.

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 veprimeve dhe shërbimeve qeveritare. Rezultatet e të cilave i raportohen entitetit të audituar dhe Kuvendit. Raportet e Auditorit të Përgjithshëm bëhen publike, duke i ofruar kështu publikut 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 synojnë 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, por tani ka tani ka filluar të japë rezultate konstruktive.

Auditimi i Menaxhimit është një formë e auditimit të performancës i fokusuar në cilësinë e menaxhimit financiar ose shërbimit të ofruar. Kjo qasje na lejon të nxjerrim rezultate më të mëdha sesa me qasjen e auditimit të rregullsisë.

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 zhvillimin e qeverisjes së mirë në sektorin publik të Kosovës.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Fuqizimi i përgjegjësi të menaxhmentit të lartë

Me anë të “Llogaridhënies Menaxheriale” nga menaxherët e lartë nëpër Qeveri pritet që të jenë përgjegjës për vendosjen e objektivave të performancës dhe përmbushjen e tyre përmes delegimit të përgjegjësi duke mbajtur në të njëjtën kohë përgjegjësinë e përgjithshme.

Për të përmbushur këtë përgjegjësi, menaxhmenti i lartë duhet të krijojë, mbikëqyrë dhe mirëmbaj sisteme efektive të Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit (MF/K).

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

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

Në komuna, Kryetari i komunës, si i emëruar politik, menaxhon edhe administratën/veprimet e saj dhe jep llogari para popullit në lidhje me të dyja fushat.

Një organizatë mund të thuhet se ka një kornizë efektive të MF/K-së atëherë kur ajo kuptohet dhe aplikohet qartë nga Zyrtari Kryesor Administrativ (ZKA)¹ dhe nga të gjitha nivelet e organizatës. Ajo duhet të përfshijë një gamë të gjerë të aktiviteteve të kontrollit parandalues për të siguruar shmangien e gabimeve.

Çdo menaxher në entitetet e sektorit publik është përgjegjës për zbatimin e kërkesave të MFP-së dhe duhet të japë llogari për mënyrën e përdorimit të burimeve publike për arritjen e objektivave të organizatës. Përveç marrjes së masave të duhura, të cilat sigurojnë veprime efektive dhe luftojnë format e ndryshme të keq menaxhimit dhe keq përdorimit, menaxhimi i rrezikut është mjet kyç i menaxhimit.

¹ ZKA do të thotë (i) për komunën, kryetarin e komunës, dhe (ii) për organizatat e tjera buxhetore: (a) Sekretarin e Përhershëm, (b) nëse organizata nuk ka Sekretar të Përhershëm, atëherë Kryeshëf-in Ekzekutiv, ose (c) nëse organizata nuk ka as Sekretar të Përhershëm dhe as Kryeshëf Ekzekutiv, atëherë personin e autorizuar për administrimin e përditshëm të organizatës dhe personelit.

3. Raporti Vjetor Financiar dhe Llogaridhënia e Qeverisë

Ministria e Financave (MF), në emër të Qeverisë duhet ti prezantojë Pasqyrat Vjetore Financiare të Buxhetit të Republikës së Kosovës (PVF të BK) të vitit fiskal jo më larg se 31 Mars të vitit pasues. Më 28 mars 2012, Qeveria ka përgatitur këto pasqyra për vitin 2011 dhe i ka dorëzuar Kuvendit dhe Auditorit të Përgjithshëm (AP), për shqyrtim.

PVF-të e BK-së për Vitin Financiar 2011 duhet të hartohen mbi baza të kornizës së përgjithshme të krijuara nga Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP) si dhe në pajtim me Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik, të bazuar në Para të Gatshme (SNKSP).

Të dhënat përfundimtare në Librin Kryesor të proceduara nga ana e Sistemit Informativ të Menaxhimit Financiar të Kosovës (SIMFK), i menaxhuar nga Thesari, ishin burimi i informacionit për hartimin e PVF-ve të BK-së

Pasqyrat e përgjithshme të konsoliduara përmbajnë tri Pasqyra kryesore:

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

Neni 47.1 i LMFPP-së kërkon nga Auditori i Përgjithshëm të shprehë një Opinion të Auditimit, në pajtim me standardet e auditimit të pranuar ndërkombëtarisht - SNISA 400 në lidhje me Pasqyrat Financiare si tërësi (shih aneksin I). Ky kapitull adreson Opinionin e AP-së dhe konkluzionet kryesore që mbështesin këtë opinionin.

3.1 Opinioni i Auditimit në Pasqyrat e Konsoliduara Financiare

Opinioni gjithëpërfshirës i auditimit nga AP si përmbledhje konkludon se:

“Pasqyrat Vjetore Financiare të Buxhetit të Republikës së Kosovës prezantojnë, në të gjitha aspektet materiale, një pamje të drejtë dhe të vërtetë të financave dhe gjendjes financiare për vitin fiskal 2011”. Ky është një Opinion i Pakualifikuar i Auditimit në pajtim me SNISA 400 (shih shtojcën I).

PVF-të e BK-së janë përpiluar në pajtim me standardet e zbatueshme (SNKSP) si dhe me ligjet dhe rregulloret në fuqi.

Ne kemi audituar procesin e konsolidimit të PVF të BK. Kemi gjetur se konsolidimi i PVF të BK dhe atyre individuale të Organizatave Buxhetore (OB) nuk bëhet në tërësi. Thesari deri me datë 15 Mars të këtij viti ka bërë përmbledhjen e shtojcave të Pasqyrave dhe ka hartuar versionin e parë të PVF-ve dhe më pas, duke mos pasur korrigjime shtesë nga OB, ato janë bërë finale.

Ne kemi gjetur raste kur PVF-të individuale ishin korrigjuar pas datës së konsolidimit. Këto ndryshime nuk janë përfshirë në PVF-të e BK-së. Si rrjedhojë, me PVF-ve individuale dhe PVF-ve të BK-së ekzistojnë diferenca jo materiale.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Në PVF-të e KB-së Qeveria tregon se nuk është bërë asnjë konsolidim i transaksioneve mes OB-ve të ndryshme. Arsyeja për të bërë konsolidimin është që krahasimet me vitet e mëparshme të jenë më të lehta. Sipas mendimit tonë, konsolidimi duhet të bëhet dhe diferenca duhet të shpjegohet në një shënim. Arsyeja për këtë është transparenca dhe se, në të kundërt, qarkullimi do të mbivlerësohej.

Gjatë vitit, Kosova pranon fonde të ndryshme nga palë të treta (donacionet). Pjesa më e madhe e të cilave transferohen drejtpërsëdrejti tek OB dhe procedohen në sistemin e donatorëve. Këto lloj transaksionesh duhet të shpалosen si në PVF-të e BK-së ashtu dhe në ato individuale të OB-ve. Ne kemi vërejtur se një pjesë e madhe e OB-ve i kanë shpалosur ato në PVF-të e tyre individuale. Por, Thesari nuk i ka konsoliduar ato.

3.2 Fushëveprimi dhe Qasja e Auditimit

Fushëveprimi i opinionit të auditimit për PVF-të e BK-së janë elementet financiare që ndërlidhen me procesin e konsolidimit të Buxhetit të Kosovës. Banka Qendrore dhe Fondi i pensioneve nuk i nënshtrohen këtij auditimi.

Për të dhënë Opinionin e Auditimit, qasja e auditimit është si në vijim:

- Një rishikim analitik lidh burime të ndryshme të informatave për vlerësimin e kualitetit të PVF-ve. Rishikimi bëhet kryesisht në ndarjet buxhetore dhe shifrat e realizuara, si gjendjet e bilanceve, të dhënat e listës së pagave dhe Libri Kryesor (Free Balance) në SIMFK. Gjithashtu, vlerësimi i strukturës së PVF-ve të BK-së dhe klasifikimi i tyre bëhet ashtu siç kërkohet nga SNKSP dhe ligjet e rregulloret e zbatueshme;
- Jepet një konkluzion i përgjithshëm i rezultatit të auditimeve individuale të rregullsisë për vitin financiar 2011. Rezultati nga llojet e tjera të auditimeve merret parasysht atëherë kur është e zbatueshme;
- AP jep Opinionin e tij për PVF-të në pajtim me standardet e pranuar ndërkombëtarisht - ISSAI 400, duke u bazuar në rezultatet e dy hapave të para; dhe
- AP rekomandon Kuvendin dhe Qeverinë bazuar në tre hapat paraprak.

3.3 Opinionet e auditimit në PVF individuale të cilat formojnë opinionin e PVF të BK

ZAP, ka kryer auditimin e detyrueshëm me ligj të rregullsisë së PVF-ve për 88 BO, për të cilat ka dhënë opinionin e auditimit. Auditimet e kryera për PVF-të individuale dhe dhënia e opinionit për to reflektojnë në opinion të auditimit të PVF-ve të BK-së. Ndikimi i tyre ndërlidhet me nivelin e materialitetit të parregullsisë në PVF. Opinionet e dhëna janë si në vijim:

Tabela 1. Opinioneve të dhëna të Auditimit për Organizatat buxhetore

Llojet e Opinioneve të Auditimit	Numri i opinioneve
Opinioni i pa kualifikuar	34
Opinioni i pa kualifikuar Theksim Çështjes	32
Opinioni i kualifikuar	15
Opinioni i kualifikuar me Theksim	4
Mohim i opinionit	3
Gjithsej	88

Shumica e opinioneve të auditimit ishin të Pakualifikuar. Ato të kualifikuarat (individualisht ose në total) nuk ishin aq materiale sa të ndikojnë në opinionin e përgjithshëm të auditimit të PVF-ve të BK-së.

3.4 Analizimi i Pasqyrave Vjetore Financiare të Buxhetit të Kosovës për vitin 2011

Buxheti për vitin 2011 është përgatitur dhe aprovuar me ligjin Nr.04/L-001. Ky ligj përfshin mekanizmat që mundësojnë ndryshime gjatë vitit. Buxheti i vitit 2011 është miratuar me vonesë dhe nuk ka pasur rishikim buxhetor.

Tabela në vijim tregon burimin e fondeve të buxhetit dhe ndryshimet gjatë vitit.

Tabela 2 Ndarjet e përgjithshme buxhetore te VF 2011

(në 000€)

Përshkrimi	Buxheti sipas Ligjit Nr. 04/L- 001 (2011)	Buxheti final 2011	Buxheti final 2010
Granti i përgjithshëm për nivelin qendror ²	1,109,849	1,087,395	989,797
Granti i përgjithshëm për komunat	300,491	312,317	258,178
Të hyrat vetanake komunale	51,888	57,309	55,963
Të hyrat vetanake komunale të bartura nga viti paraprak	0	26,534	21,585
Të hyrat vetanake qendrore	20,000	23,163	21,792
Të hyrat vetanake qendrore të bartura nga viti paraprak	0	3,168	2,903
Gjithsej	1,482,228	1,509,886	1,350,218

Kemi vërejtur një diferencë midis Buxhetit përfundimtar të prezantuar në PVF dhe atij në SIMFK. Diferenca prej 415,000€ ka të bëjë me të hyrat vetanake të komunave të regjistruara si buxhet pas përgatitjes së PVF-ve të BK-së.

² Tek Granti i përgjithshëm i nivelit qendror janë përfshirë edhe huaja e KEK-ut dhe Borxhi i jashtëm.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

3.4.1 Pasqyra e Konsoliduar e Krahasimit të Shumave Buxhetore dhe Aktuale

Në projeksionet buxhetore shihet se pranimet e planifikuara janë më të ulëta se shpenzimet e planifikuara në shumën prej 191,324.000€ (shih tabelën më poshtë).

Pranimet e realizuara janë 1,313,253,000€ , kurse pagesat e realizuara janë 1,400,462,000€. Deficiti prej 87,209,000€ është mbuluar nga suficiti i akumuluar nga vitet paraprake

Tabela 3 Buxhetimi dhe realizimi i pranimeve në raport me pagesat (000€)

Përshkrimi	Buxheti Fillestar	Realizimi
Pranimet	1,290,904	1,313,253
Pagesat	1,482,228	1,400,462
Suficit/Deficit	(191,324)	(87,209)

3.4.2 Pasqyra e Pranimeve dhe Pagesave në Para të Gatshme

3.4.2.1 Analiza e pranimeve në para të gatshme

Kjo analizë financiare bazohet në të dhënat e prezantuara në PVF-të e BK-së, duke i krahasuar ato me të dhënat që mbahen në SIMFK, në Librin e Përgjithshëm dhe bilancin provues të Thesarit.

Tabela në vijim paraqet pranimet e buxhetuara dhe të realizuara ndër vite.

Tabela 4 Buxheti dhe realizimi i pranimeve sipas burime të ndryshme (në 000€)

Të hyrat dhe pranimet tjera	Buxheti final	Realizimi 2011	% realizimi I buxhetit	Progresi krahasuar me vitin paraprak (%)	Realizim i 2010	Realizim i 2009
Të hyrat Dogana	830,518	827,704	99.66	18.10	700,657	635,214
<i>Kthimet nga Dogana</i>	<i>(1,500)</i>	<i>(1,112)</i>	<i>74.13</i>	<i>-12.50</i>	<i>(1,272)</i>	<i>(1,068)</i>
Të hyrat ATK	260,889	261,134	100.10	18.04	221,234	206,469
<i>Kthimet nga ATK</i>	<i>(30,017)</i>	<i>(29,774)</i>	<i>99.20</i>	<i>10.20</i>	<i>(27,017)</i>	<i>(24,810)</i>
I. Gjithsej të hyrat tatimore	1,059,890	1,057,952	99.82	18.39	893,602	815,805
Të hyrat jo tatimore niveli qendror	45,419	45,526	100.23	-4.00	47,412	53,062
Të hyrat vetanake të Komunave	58,317	55,621	95.38	6.90	52,028	48,293
Të hyrat vetanake të nivelit qendror	55,278	59,912	108.38	23.70	48,451	29,657
II. Gjithsej të hyrat jo tatimore	159,014	161,059	101.28	8.90	147,891	131,012
Dividendët	45,000	60,000	133	-29.40	85,000	200,000
Huaja e jashtme	7,000	5,076	72.51	-77.00	22,093	0
Mbështetja buxhetore	20,000	19,241	96.20	-35.90	30,000	0
III. Gjithsej Pranime tjera	72,000	84,317	117.10	-38.50	137,093	200,00
Gjithsej pranimet I+II+III	1,290,904	1,303,328	100.96	10.60	1,178,589	1,146,817

³ Këtu përfshihen Grantet e caktuara të donatorëve në shumën prej 8,968.000€ dhe Fondet e dopozitës 957,000€

Gjithsej pranimet për buxhetin e Kosovës për vitin 2011 ishin në vlerë 1,303,328,000€, ku nuk janë përfshirë grantet e përcaktuara të donatorëve (GPD) në vlerë 8,968,000€ dhe pranimet nga fondi i depozitave në vlerë prej 957,000€.

Nga tabela vërejmë se pranimet gjithsej në nivel të vendit tregojnë një rritje prej 10.6% në krahasim me vitin paraprak. Nuk kemi gjetur diferenca materiale në mes të Librit Kryesor, Bilancit Provues dhe PVF-ve të BK-së.

a) Realizimi i të hyrave tatimore nga Doganat

Të hyrat e planifikuara ishin 830,518,000€, ndërsa janë mbledhur 827,704,000€ ose 99,66%. Dogana ka treguar progres në mbledhjen e të hyrave krahasuar me vitet paraprake. Në vitin 2011, në raport me 2010 të hyrat janë rritur për 18.1%, ndërsa në krahasim me 2009 rritja ishte për 30.3%.

Përkundër kësaj, procesi i mbledhjes së të hyrave në Doganë në disa raste është përcjellë me mangësi si: aplikimi dhe llogaritja e tarifave jo në përputhje me Kodin Doganor, mos korrigjimi i Dokumentit Unik Doganor (DUD) në rastet kur bëhen gabime dhe mungesa e arsyeshmërisë për rivlerësime kur ngritët vlera e importit në DUD.

Përkundër progresit të treguar, raporti individual i auditimit tregon se kontrolli i brendshëm ende ka nevojë për përmirësim. Këto mangësi reflektojnë transparencë të pamjaftueshme, çka e bën të vështirë të sigurohemi se taksat janë arkëtuar në përputhje me normën dhe shumën që është dashur të paguhet.

b) Realizimi i të hyrave tatimore nga ATK

Të hyrat e planifikuara të ATK-së ishin 260,889,000€, ndërsa janë mbledhur 261,134,000€, apo 1% më shumë se plani. Në krahasim me vitin 2010, të hyrat u rritën për 18%, ndërkaq në krahasim me 2009 ato u rritën për 26.5%.

Përkundër progresit të treguar, ATK ende ka nevojë në forcimin e sistemit funksional të kontrollit në disa fusha si: mbledhjen e borxheve kritike, eliminimin e dobësive të Sistemit SIGTAS, dhe identifikimin e ndërmarrjeve vendore dhe ndërkombëtare që kryejnë veprimtari në Kosovë dhe nuk deklarojnë/paguajnë obligimet tatimore.

Kemi vërejtur nivel të lartë të borxheve me të vjetra se gjashtë vite. Gjendja e këtyre borxheve është 73,787,268€. Ajo përfshinë periudhën nga vitet 2000 deri në 2005. 30% e tyre vlerësohen se ndërlidhen me ndërmarrjet publike. Gjendja e borxheve kritike, të cilat e tejkaluan limitin prej gjashtë vite nga krijimi si obligim tatimor dhe ligjërisht bëhen të pa mbledhura, është 6,061,605€. TAK ka filluar ta adresojë këtë problem të trashëguar.

Ne gjithashtu kemi vërejtur se ka biznese jo rezidente që kanë realizuar të hyra nga sektori publik dhe nuk kanë deklaruar tatimin. Përveç kësaj, ka tatimpagues që kanë realizuar të hyra vjetore mbi 50,000€ në emër të qirasë nga objektet afariste dhe nuk janë në grupin e paguesve të TVSH-së. Një nga shkaqet e këtyre mangësive është mos koordinimi mes ATK-së, Thesarit dhe Organizatave Buxhetore (OB) që kryejnë afarizëm me Operator Ekonomik të huaj dhe vendorë.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Mangësitë e përshkruara tregojnë mungesën e një analize efektive të rrezikut për të përcaktuar totalin e taksave të cilat duhet të mblidhen. Kjo ka ndikuar që niveli i mbledhjes së të hyrave si dhe parandalimi dhe luftimi i evazionit fiskal të jetë i mangët. Kjo ka qenë e mundur të arrihet përmes këmbimit të informatave midis ATK-së, Thesarit dhe BO-ve. ATK tani ka marrë masa për të koordinuar më mirë marrjen e informatave nga organizata të sektorit publik. Mbetet të shihen rezultatet faktike.

c) Dividendat

Qeveria është aksionari i vetëm i autorizuar për PTK-në dhe Aeroportin Ndërkombëtar të Prishtinës (ANP). Me Buxhetin e vitit 2011 janë planifikuar të hyra nga dividendët në vlerë prej 45,000,000€. Në vitin 2011 janë pranuar 60,000,000€.

d) Të hyrat nga interesi

Të hyrat nga interesi janë inkasuar nga investimi i parasë publike dhe nga huazimet. Për vitin 2011, ato ishin 1,631,000€. Qeveria ka bërë investime afatshkurta në institucione financiare të ndryshme.

Tabela 5 Interesi i akumuluar (në €)

Përshkrimi	Vlera
Interesi i PTK-së	477,305
Bonot e Thesarit	1,478,979
Depozitat e afatizuara	946,915
Llogaritë rrjedhëse	225,253
Pagesa për shërbime BQK-së	(1,500,000)
Interesi i akumuluar i Thesarit	1,628,452

MF ka lidhur një memorandum mirëkuptimi me BQK-në lidhur me kushtet dhe rregullat e investimeve. Sipas kësaj marrëveshje, Thesari do të kompensojë BQK-në për shërbimet e saja për vitin 2011 në vlerë prej 1,5 milion€. Kjo shumë është bazuar në një ngarkesë pune të mëparshme shumë të madhe dhe që nuk është marrë parasysh.

3.4.2.2 Analiza e pagesave në para të gatshme

Shpenzimet e planifikuara (pa donacione dhe depozita) për vitin 2011 ishin 1,509,886,000€ ndërsa të realizuara 1,387,810,000€ ose 92% të shumës së planifikuar.

Tabela 6 Shpenzimet aktuale kundrejt buxhetit

(në 000 €)

Përshkrimi	Buxheti Fillestar	Buxheti Final	Realizim i 2011	Buxhet-/Realizim (%)	Realizim i 2010	Krahasoni 2011-2010 (%)	Realizim i 2009
Pagat dhe mëditjet	383,476	400,694	385,033	96	311,417	24	264,396
Mallrat dhe shërbimet	161,419	174,461	156,559	90	162,635	-4	151,763
Shpenzimet komunale	22,825	21,545	20,376	95	19,516	4	19,225
Subvencionet dhe transferet	271,681	267,715	256,166	96	252,679	1	256,901
Shpenzime kapitale	572,430	603,696	528,186	87	455,344	16	400,380
Rezervat	3,096	284	-	0	-	0	-
Nën totali	1,414,928	1,468,395	1,346,319	92	1,201,591	12	1,092,665
Pagesa e Borxhit	22,300	11,491	11,491	100	10,083	14	43,815
Huazimet për ndërmarrjet publike	45,000	30,000	30,000	100	60,000	-50	78,829
Pagesa për anëtarësim në IFN	-	-	-	0	169	100	17,030
Nën totali	67,300	41,491	41,491	100	70,252	-41	139,674
Gjithsej	1,482,228	1,509,886	1,387,810	92	1,271,843	9	1,232,339

Nga tabela vërehet se gjatë vitit 2011 kemi realizim relativisht të mirë. Për të tërhequr vërejtjen është niveli pak më i ulët tek investimet kapitale (87%). Shkaqet kryesore që kanë ndikuar në këtë, i kemi shpjeguar në nënkaptullin 4.1.9 të raportit.

a) Paga dhe Mëditje

Shpenzimet për paga dhe mëditje në vitin 2011 ishin gjithsej 388,303,333€. Prej tyre 385,033,000€ ishin nga BK dhe 3,270,000€ nga donacionet.

Prej tyre janë shpenzuar 384,913,227€ përmes listës së pagave të administruar nga MAP-i. Ndërsa pjesa tjetër prej 3,390,000€ janë paguar nga OB jashtë listës së pagave, përmes SIMFK-së.

b) Huaja për KEK

Gjatë periudhës 2005-2011, Qeveria, i ka huazuar fonde KEK-ut në shumën prej 187,539,992€.

Në një marrëveshje të vitit 2005, ishte paraparë që 10 milion€ duhet të paguheshin nga KEK-u deri në fund të vitit 2008. Kjo ende nuk ka ndodhur. MF-ja ka kërkuar që KEK-u ta kthejë menjëherë shumën e plotë prej 10 milion€. Në Tetor të vitit 2011, MF-ja, ka bërë një "Marrëveshje për Ujdi" me KEK-un sipas së cilës, kjo e fundit do ta paguajë shumën prej 10 milion€ në këste, 4 milion€ gjatë vitit 2012 ndërsa 6 milion€ gjatë vitit 2013. Edhe pse me vonesë, në mars 2012, KEK-u kishte bërë pagesën në vlerë prej 4 milion€. Data 1 janar e vitit 2012 ishte data kur KEK duhej të fillonte kthimin e kryegjësë së huasë që ka arritur në 177 milion€. Kësti i parë është në vlerë 5,6 milion€. Deri më tani nuk është paguar asnjë këst. Plani i amortizimit të kredisë është deri në vitin 2022

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Kreditë e dhëna nuk janë kthyer me kohë sipas marrëveshjeve dhe borxhi është material. Marrëveshja e ujdisë është një hap pozitiv që pagesat kanë filluar. Duke marrë parasysh planin e privatizimit, është përforcuar nevoja që të sigurohet një ujdi e duhur për totalin e kredive dhe një plan real për pagesa.

3.4.3 Pasqyrat e Konsoliduara në Para të Gatshme dhe Bilanci i Fondit

Paraja e Gatshme përbëhet nga fondet që mbahen në BQK, Bankat komerciale dhe arkat e buxhetit të OB.

Ne kemi analizuar Pasqyrën e Konsoliduar të pasurive financiare në para gatshme dhe bilancet e fondit duke i krahasuar me bilancet e vitit të mëparshëm.

Tabela 7: Pasuritë në para të gatshme dhe bilancet e fondeve ('000 në €)

Përshkrimi	Bilanci ne 2011	Bilanci ne 2010
Banka Qendrore e Kosovës (BQK)	89,326	48,796
Letra me vlerë 0	0	84,586
Depozitat e afatizuara në BQK	105,042	140,000
Depozitat e afatizuara në Banka Komerciale	0	11,000
Fondet në bankat komerciale - NLB Prishtina	41	767
Paratë e gatshme në transit	7,074	4,278
Llogaritë e Ambasadave	961	526
Paratë e gatshme në dorë (arka)	1,184	885
Gjithsej Pasuritë në Para të Gatshme	203,628	290,838

Nga tabela vërehet zvogëlim i parasë se gatshme në raport me vitin e kaluar. Paraja e Gatshme në fillim të vitit 2011 ishte 290,838,000€, ndërsa në fund të vitit 2011 ishte 203,629,000€. Diferenca prej 87,209,000€ është vlerë e shpenzuar për mbulimin e deficitit buxhetor të vitit 2011. Qeveria e ka mbuluar këtë deficit me rezervat e ndara nga viti i kaluar.

3.4.4 Pasuritë dhe Detyrimet e papaguara

a) Pasuritë

Në rreth 40 OB të të dy niveleve, qendror dhe atij lokal, ne kemi identifikuar mos përputhje në regjistrimin e pasurive. Arsyet e këtyre mos përputhjeve lidhen kryesisht me raportimin jo të drejtë nga ana e OB-ve dhe korrigjimet pas datës së konsolidimit. Raportimi i pasurive jo financiare nga OB vazhdon të jetë një sfidë për Thesarin. Jo të gjitha OB raportojnë mbi bazën e njëjtë, disa prej tyre raportojnë vlerën neto në libra, ndërsa të tjera sipas kostos historike apo blerjet e vitit. Kjo bënë që secila PVF të mos jenë të krahasueshme me të tjerat. Nga kjo ne arrijmë në përfundimin se vlera e pasurisë në PVF-të e BK-së është mbi 61 milion euro më pak se sa shuma totale në PVF-të e OB-ve.

OB nuk kanë siguruar raportim të drejtë të pasurive jo financiare ashtu siç kërkohet. Thesari nuk mund të sigurojë që OB të prezantojnë pasuritë e tyre mbi baza të njëjta. Rezultatet e këtyre analizave duhet ti shërbejnë Thesarit si bazë për identifikimin dhe eliminimin e këtyre mangësive.

Dobësitë në raportimin e vlerës së pasurive lidhen deri në një farë mase me funksionalitetin e sistemit të E-pasurisë dhe mungesën e pajtueshmërisë me SIMFK-në.

b) Detyrimet e papaguara

Nga analizat e bëra është vërejtur një trend i rritjes së obligimeve në vitin 2011 krahasuar me vitin paraprak (37%). Në nivelin qendror rritja ishte 32%, kurse në atë lokal 43%.

Tabela 8 Obligimet e papaguara krahasuar në tre periudha (në €)

Përshkrimi	2009	2010	2011	Rritja 2010-2011 (në%)
Niveli Qendror	3,073,622	15,912,553	21,072,571	32.43
Niveli Lokal	1,124,237	12,623,776	18,123,248	43.56
Gjithsej	4,197,859	28,536,329	39,195,819	37.35

Obligimet e papaguara që do të duhet të paguhen nga buxheti i vitit 2012 janë në vlerë prej 39,195,819€.

Arsyet më të shpeshta të mos pagesës nga OB janë mungesa e mjeteve, skadimi i afatit të pagesës, dhe shërbimet për muajin Dhjetor. Por, kishte edhe mjaft raste kur OB nuk i kanë shpalosur në detaje këto fatura siç kërkohet me Rregullën Financiare. Tabela në vijim paraqet OB që kanë një shkallë më të lartë të obligimeve në raport me buxhetin vjetor.

Tabela 9 Obligimet e pa paguara në raport me buxhetin sipas OB-ve (në €)

Përshkrimi	Buxheti Final	Detyrimet	Struktura e detyrimeve në raport me buxhetin në %
Shtërpce	4,405,547	2,301,925	52,25
Skënderaj	10,650,256	3,818,948	35,86
Ranillug	1,466,885	521,998	35,59
Partesh	1,400,196	232,758	16,62
Gjilan	19,656,797	2,541,370	12,93
Prizren	32,949,270	3,164,000	9,60
Min. e arsimit, shkencës dhe teknologjisë	41,798,407	3,959,970	9,47

Faturat e papaguara që mbesin barrë për vitin 2012 janë mbi 39 milion €. Kjo shumë është e mjaftueshme për të rënduar buxhetin e këtij dhe për të zvogëluar mundësitë për ndryshimin e buxhetit për të adresuar prioritetet e ndryshuara. Përveç kësaj, shumica mund të jetë shumë më e lartë pasi jo të gjitha OB kanë raportuar obligimet e papaguara ashtu siç kërkohet.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

3.5 Progresi i rekomandimeve nga viti i kaluar

Në raportin vjetor të auditimit (RVA) për PVF-të BK-së për vitin 2010 është dhënë opinionin i pakualifikuar.

Në auditimin e PVF-ve të vitit 2010 janë dhënë 5 rekomandime mbi këto pasqyra. Prej tyre, dy ishin adresuar pjesërisht dhe tre të tjera nuk ishin adresuar fare.

Rekomandimet e adresuara pjesërisht janë si në vijim:

- Të analizoj më tej arsyet e dobësive gjatë raportimit të pasurive dhe në bazë të gjendjes së diagnostifikuar të ndërmerren masa strategjike për adresimin e atyre sfidave; dhe
- Të analizohen politikat aktuale për huat në mënyrë që në të ardhmen të sigurohet një marrëdhënie më e qartë afarizmi me Kek-un dhe të ndërmerren veprime shtesë për të realizuar arkëtimin e kryegjësë nga huat.

Rekomandimet e pa adresuara janë si në vijim:

- Sigurimin e përputhshmërisë në mes të SIMFK dhe sistemit E-pasuria.
- Të dhënat mbi pasuritë mes Librit të Përgjithshëm llogarive dhe Pasqyrave Vjetore Financiare të secilës OB të barazohen me kohë.
- Gjendja me detyrimet e pa paguara dhe të merr masa në parandalimin e tyre në të ardhmen.

3.6 Rekomandimet e përgjithshme

Unë rekomandoj Qeverinë të sigurojë:

- Çregjistrimin e borxheve të këqija tatimore;
- Hartimin e një propozimi qeveritar për mënyrën e trajtimit të borxheve tatimore të këqija dhe të dyshimta që lidhen me ndërmarrjet publike;
- Rregullimin me kohë të borxhit të KEK-ut ndaj shtetit përpara se të bëhet privatizimi; Konsolidimin e duhur të transaksioneve ndërqeveritare;
- Marrjen e shpejtë të masave për të zgjidhur mospajtueshmëritë mes sistemeve të E-pasurisë dhe SIMFK-së dhe ndërmarrjen e hapave për zgjidhur dobësitë në modulën e zhvlerësimit në sistemin E-pasuria;
- Rivlerësimin e pasurive që janë zhvlerësuar plotësisht por janë ende në përdorim;
- MF merr masa për ngritjen e vetëdijesimit rreth kërkesave për vlerësimin dhe raportimin e pasurive;
- Rregullimi i PVF-ve të secilës OB bëhet në kohën e duhur;
- Analizimin e thellë të shkaqeve për rritjen e detyrimeve dhe marrjen e masave të nevojshme për zvogëlimin e tyre; dhe
- Rishikimin e neneve mbi kompensimin për shërbimet investuese në marrëveshjen me BQK-në.

Unë rekomandoj Kuvendin të marrë në konsideratë:

- Përcjelljen nga afër të zbatimit të Planeve të Veprimit në sektorin e të hyrave dhe të veprimeve të mëtejshme të Qeverisë në lidhje me borxhin e KEK-ut ndaj shtetit.

4. Menaxhimi Financiar

Qeveria ka treguar progres në përmirësimin e sistemit të menaxhimit të financave publike. Korniza ligjore e MFP-së është azhurnuar dhe bërë më e qartë. Zbatimi i kornizës ligjore ende le hapësirë për përmirësim. Fushat që kanë nevojë për zhvillim të mëtejshëm janë planifikimi operativ, raportimi i brendshëm menaxherial, raportimi i jashtëm për performancë, kontrolli i brendshëm financiar, prokurimi dhe menaxhimi i investimeve kapitale.

Në të njëjtën kohë, është e rëndësishme të forcohet mjedisi i kontrollit. Kjo është një qasje në shpenzimet publike që siguron se paratë e taksapaguesve përdoren në një mënyrë ekonomike dhe me kujdes. Qeveria e ka theksuar këtë në shumë dokumente buxhetore. Por, ende nevojitet që të bëhet shumë, sidomos në situatën kur buxheti është i pamjaftueshëm, reformat duhet të finanohen siç duhet dhe nevojat janë të mëdha.

4.1 Sistemet e Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit (MF/K)

MF/K është një proces gjithëpërfshirës i cili është i integruar në aktivitetet e organizatës dhe kryhet nga menaxhmenti dhe stafi. MF/K duhet të shkojë përtej kontabilitetit dhe funksioneve financiare duke u fokusuar në rezultatet operative, efikasitetin dhe efektivitetin e prodhimit e shërbimeve për qytetarët. Qëllimi i MF/K-së është për t'u siguruar se burimet janë duke u përdorur që të arrihen objektivat organizative.

4.1.1 Njësia Qendrore Harmonizuese NJQH/MFK

NjQH/MFK kryesisht është përgjegjës që të siguroj zbatimin konsistent të politikës së KBFP-së tek organizatat e Qeverisë qendrore dhe për zhvillimin e vazhdueshëm të parimeve dhe qasjeve të MF/K-së.

Sikurse në vitin e kaluar, kjo njësi është fokusuar kryesisht në zhvillimin e MF/K-së në lidhje me legjislacionin dhe më pak ishte përfshirë në zbatimin e tij praktik në të gjithë OB. Për këtë qëllim, ajo ka zhvilluar një sërë rregullash të reja financiare dhe ka organizuar një sesion trajnimi për menaxherët e lartë në lidhje me kërkesat e reja të MF/K-së.

Në kuadër të mbështetjes së zbatimit praktik të MF/K-së, ka kryer pilot projektet e para të MF/K-së në dy OB të ndryshme duke rishikuar sistemet dhe praktikat e tyre e përcaktuara. Përveç kësaj, ka mbështetur menaxherët e lartë që kanë bërë vetë-vlerësimin e sistemeve të MF/K-së në shtatë komuna.

Listat kontrolluese të vetë-vlerësimit të MF/K-së janë ndarë së bashku me të gjitha OB me qëllim që ti shërbejnë menaxherëve të lartë si mbështetje kur të bëjnë vlerësimin e sistemeve dhe praktikave të MF/K-së në organizatat e tyre. Në bazë të kërkesave aktuale të MF/K-së, për çdo vit listat kontrolluese të kompletuara duhet të rikthehen në NjQH/MFK. Kjo do të lehtësojë përcjelljen e progresit të Qeverisë në lidhje me implementimin e politikave të KBFP-së. Në praktikë, shumë pak nga këto lista janë rikthyer, dhe në ato raste të rralla kur janë dorëzuar, cilësia e përgjigjeve ishte e dobët.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Në prill të vitit 2012, është nxjerrë raporti vjetor i MF/K-së për vitin 2011. Përveç kësaj, NjQH/MF/K është angazhuar në ndërmarrjen e veprimeve në të ardhmen me qëllim të forcimit të përgjegjësisë menaxheriale dhe ndryshimit të qëndrimit të lidhshëm të zhvillimit të mëtejshëm të metodologjisë së MF/K-së, si dhe të përmirësimit të aranzhimeve të trajnimeve për menaxherët e lartë publik. Për ta arritur këtë, është zhvilluar një plan i detajuar veprimi që përcakton objektivat, prioritetet, përgjegjësitë dhe afatet kohore.

Konkluzioni

Në përgjithësi, i tërë sistemi i MF/K-së është në funksion por duhet të përmirësohet në mënyrë që të plotësojë nevojat e përdoruesve në mënyrë më efektive. Për të arritur këtë, MF, si një autoritet qendror, duhet të rrisë përpjekjet e saj në drejtimin e reformave në vazhdimësi në MF/K. Ajo duhet të zotërojë dhe koordinojë në mënyrë qendrore sistemet dhe funksionet e ndërlidhura qeveritare të MF/K-së. Duke e bërë këtë, ajo duhet ti ofrojë BO-ve parakushtet në mënyrë që ti zbatojnë ato në mënyrë efektive. Kjo mund të sjellë rezultate më të mira në kuptim të sigurimit të menaxhimit të shëndoshë financiar, qeverisjes së mirë dhe transparencës. Megjithatë, janë inkurajuese hapat e ndërmarrë në adresimin e të gjitha çështjeve të pazgjidhura të MF/K-së.

4.1.2 Raportimi

Në vitin 2011 u nxorën udhëzime të reja, duke përfshirë Rregullën Financiare 04/2011 e cila rregullon raportimin e obligimeve të papaguara, Rregullën Financiare 07/2011 për raportimin vjetor të organizatave buxhetore dhe Rregullën Financiare 06/2011 për raportim nëntëmujor të organizatave buxhetore.

Kërkesat për raportet vjetore përcaktohen për çdo vit financiar. Raportimi i çdo OB-je është i një rëndësie të veçantë për menaxhmentin e vet organizatës dhe për autoritetet qendrore siç janë Qeveria si përgjegjëse dhe Kuvendi. Krahasuar me vitet paraprake, sistemi i raportimit është përmirësuar dukshëm në një numër të organizatave buxhetore për sa i përket raportimit financiar. Në disa raste të tjera cilësia e informacionit në pasqyrat vjetore financiare ende ka hapësirë për zhvillim.

Zhvillimi i raportimit operativ është i ngadaltë. Procesi duhet të shtyhet përpara në mënyrë që të forcohet mekanizmi ekzistues i vendimmarrjes dhe llogaridhënies.

Rritja e cilësisë së raportimit e bënë më të përgjegjshme vet OB dhe në mënyrë të konsoliduar edhe vet Qeverinë para Kuvendit dhe publikut të gjerë në lidhje me performancën e tyre.

4.1.3 Sistemi për Projekte për Investime Publike (PIP)

Proceset e buxhetimit dhe monitorimit në lidhje me projektet kapitale janë të një rëndësie të madhe. Një proces që funksionon fuqishëm siguron planifikim, buxhetim dhe ekzekutim më të mirë dhe më transparent të parasë publike.

ZAP ka audituar Programin e Investimeve Publike (PIP) për të vlerësuar funksionimin e sistemit për vitet 2011-2012. Gjatë auditimit, ne testuam dizajnin e proceseve operacionale dhe shqyrtuam nivelin e përdorimit të PIP-it nga OB.

Për vitin 2011 shuma e investimeve publike e menaxhuar përmes PIP-it për 36 organizata të nivelit qendror është 492,215,094€ dhe për 37 komuna është 124,293,323€.

MF që nga viti 2008 ka bërë përpjekje për të implementuar sistemin e PIP-it. Sistemi përmban në vete mekanizma të kontrollit dhe monitorimit. Përkundër disa mangësive, dizajnimi i tij përmbush nevojat e procesit të buxhetimit.

Megjithatë, jemi të shqetësuar se që nga vënia në përdorim, sistemi nuk është përdorur në kuadër të potencialit që ka. Gjatë përgatitjes dhe zbatimit të Buxhetit 2011, sistemi u përdor vetëm nga OB qendrore dhe në disa nga këto raste vetëm pjesërisht. Gjatë përgatitjes dhe zbatimit të Buxhetit 2012 sistemi u përdor edhe nga komunat.

Në të njëjtën kohë, Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS) në kudër të Qeverisë ende ka vështirësi të ofroj kontributin për sa i përket prioriteteve strategjike. Këtë e ka shkaktuar mungesa e kornizës ligjore por Qeveria ka marrë masat e duhura për adresimin e këtyre çështjeve.

Më tej, ne kemi identifikuar disa dobësi në trajtimin e sistemit të PIP-it në MF. Këto dobësi kanë të bëjnë me mënyrën se si është përdorur ky sistem.

Një dobësi e theksuar në dizajnin e sistemit të PIP-it është mos ndërlidhja e të dhënave me raportet

Dobësitë e theksuara në implementimin e sistemit janë:

- Projektet në proces të implementimit janë të regjistruara si projekte të reja në vitet në vijim;
- Mungesë e analizës se kosto/përfitimit për projektet e mëdha;
- Komisioni për Investime Publike (KIP) nuk ka arrit të shqyrtoj të gjitha projektet e mëdha publike;
- Progresi fizik dhe financiar i projekteve nuk është evidentuar dhe raportuar, për të siguruar se ai është monitoruar si duhet;
- Nuk janë vendosur të gjitha informatat në PIP për sa i përket transferëve të ndodhura nga një projekt në tjetrin;
- Nuk janë të azhurnuara raportet e bazuara në periudha, raportet e monitorimit të projekteve dhe ato të bazuara në prioritetet e qeverisë; dhe
- Vërehet mungesë e kontrollit dhe mbikëqyrjes së sistemit PIP përgjatë tërë procesit.

Konkluzion

Dobësitë e lartpërmendura duhet të adresohen para se PIP-i të konsiderohet një sistem plotësisht funksional. Partnerët e përfshirë në sistem nuk kanë treguar vendosmëri të mjaftueshme për të siguruar se sistemi funksionon si duhet. Kjo tregon se MF-ja, si pronare e sistemit, duhet që sa më shpejtë të jetë e mundur të ndërmarrë veprime si në kuadër të Ministrisë ashtu dhe në lidhje me partnerët e tjerë për të siguruar efikasitetin e këtij sistemi. Me kalimin e kohës, kjo do të mundësojë planifikim më efikas të buxhetit, i cili është i një rëndësie të madhe në kohën kur burimet janë të pamjaftueshme.

Ne theksojmë se MF gjatë dhe pas auditimit, ka ndërmarrë veprime për të eliminuar dobësitë dhe përmirësuar procesin. Ne kemi vënë re angazhimin e saj pozitiv dhe e inkurajojmë atë që të vazhdojë zhvillimin në pajtim me rekomandimet tona.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

4.1.4 Prokurimi

Në vitin 2011 është përdorur rreth 15% e Bruto Produktit Vendor në prokurimet publike, d.m.th. 45% e buxhetit. Shpenzimet publike kanë një ndikim të madh në zhvillimin e ekonomisë vendore prandaj prokurimet e drejta janë shumë të rëndësishme.

Në përgjithësi, sistemi i prokurimit publik është forcuar:

- Një ligj i ri për prokurimin publik është harmonizuar me Direktivat aktuale të BE-së;
- Legjislacioni dytësor për prokurim publik është finalizuar; dhe
- Përgjegjësitë në pjesën qendrore (Komisioni Rregullativ për Prokurim Publik (KRPP), Organi Shqyrtues për Prokurim (OSHP), dhe Agjencia për Prokurim Publik (tani Agjencia Qendrore e Prokurimit në kuadër të MF) të sistemit janë rregulluar dhe qartësuar.

Zbatimi aktual i komponentëve të ndryshëm të sistemit në kuadër të një Plan Veprimi të ri është ende në fazë të hershme. Progresi është vërejtur në disa fusha, por praktikatat aktuale të prokurimit janë gjithashtu duke ndryshuar vazhdimisht.

- Kontratat Kornizë janë përdorur më shpesh nga Autoritetet Kontraktuese; dhe
- Procedurat e hapura janë përdorur në 82.80% të vlerës totale të kontratave dhe përdorimi i procedurave të negociuara pa publikimin e dhënies së kontratës është zvogëluar.

Në të njëjtën kohë, raportet individuale të auditimit për vitin 2011 tregojnë se OB kanë ende mangësi të mëdha në proceset e prokurimit. Dobësitë mbeten që nga fillimi deri të pagesa finale e projekteve. Mangësitë e identifikuar në auditimet tona individuale janë të shumta dhe kanë të bëjnë me:

- Planet e prokurimit të dorëzuara në AQP me vonesë;
- Mungesën e Deklaratës së Nevojave dhe caktimin e Disponueshmërinë e Mjeteve si dhe me pagesën e mjeteve para zotimit të fondeve;
- Mos respektimin nga Komisioni i Vlerësimit të kriterëve të caktuara, gabimet matematikore, dhe mos identifikimin e manipulimeve me çmimin për njësi;
- Nënshkrimin e kontratave pavarësisht mungesës numrit të ofertave të përgjegjshme të kërkuara dhe me OE që ne i kemi vlerësuar si të papërgjegjshëm;
- Kontratat që janë tejkalluar me artikuj që nuk janë të përfshirë në kontratë;
- Lidhjen e kontratave pa pasur sigurimin e ekzekutimit;
- Monitorimin e pamjaftueshëm të zbatimit të kontratës dhe pagesat e bëra para pranimit të mallrave;
- Tejkallimin e afateve për zbatimin e kontratave pa shqiptuar gjobat sipas kontratës; dhe
- Mungesën e dëshmive të mjaftueshme për vërtetimin e pranimit të mallrave.

Më tutje, në dy auditime specifike ne kemi vlerësuar nëse institucionet qendrore kanë blerë materiale për zyrë dhe pajisje të TI-së në mënyrë ekonomike. Ne i kemi analizuar arsyet për mangësitë e identifikuar dhe kemi dhënë rekomandime për përmirësime në lidhje me këtë. Institucionet qendrore përdorin procedura transparente të prokurimit, siç është procedura e hapur. Megjithatë, shqetësimet tona kanë të bëjnë me faktin se:

- Shumica e kontratave të lidhura kanë dalë në realitet më të shtrenjta se sa të tjerat pas implementimit të kontratës;
- Në disa raste, çmimet e paguara për furnizimet janë më të larta sesa çmimet e tregut;
- Vlerësimi i nevojave është i pamjaftueshëm; dhe
- Prokurimet e centralizuara për blerjen e mallrave të përbashkëta përdoren rrallë.

Konkluzionet

Korniza ligjore për prokurim është azhurnuar dhe janë adresuar disa zbrazëtira të cilat kishin ekzistuar me herët. Ekspertët në këtë fushë i konsideruan ndryshimet ligjore si shumë pozitive.

Efikasiteti i trajtimit të kërkesave, ankesave dhe përgjigjeve të kërkuara nga ana e institucioneve të prokurimit është rritur. Prokurimi elektronik (E-prokurimi) pritet që të aplikohet në fillim të vitit 2013. Këto konsiderohen si zhvillime pozitive në sistemin e prokurimit.

Në raportin e KRPP-së thuhet se sistemi i prokurimit për çdo vit po bëhet më transparent. Megjithatë, nga raportet tona individuale vërehet se zbatimi i kornizës ligjore të prokurimit ende nuk është në nivelin e kënaqshëm.

Prokurimi i centralizuar përmes AQP-së është ende i kufizuar dhe mbetet sfidë edhe më tutje për Qeverinë. Ky mekanizëm nëse përdoret me kujdes mund të sigurojë vlerë më të mirë për parandë e shpenzuar.

Menaxhimi i procesit të prokurimit ishte i dobët në disa fusha dhe të gjeturat e përmendura më lart tregojnë se ky proces ka vend për përmirësim të mëtejshëm, që nga faza e fillimit deri te faza e finalizimit dhe e pagesave.

Kontrollet menaxheriale mbi proceset, aktivitetet dhe vendimet e prokurimit nuk ishin zhvilluar sa duhet në mënyrë të përgjithshme. Menaxhmenti nuk i kishte kushtuar shpesh vëmendjen e duhur analizimit të nevojave, mbarëvajtjes së procesit të prokurimit, dhe cilësisë së ekzekutimit të projektit. Si pasojë, kishin ndodhur shumë parregullsi.

4.1.5 Sistemi i Certifikimit

Sipas LMFP-së, zyrtari certifikues (ZC) është përgjegjës për verifikimin “ex-ante” të pagesave individuale për të përcaktuar nëse ato i përmbushin kërkesat ligjore për autorizimin e pagesës.

ZC pritet të verifikojë në mënyrë të pavarur nëse shpenzimet e propozuara janë në përputhje me Rregullat Financiare dhe kornizën ligjore, para se lënda të certifikohet. Duke parandaluar pagesat për të cilat nuk ishin përmbushur kërkesat ligjore, certifikuesi e ka përmbushur objektivin kryesor të funksionit të tij.

Përkundër rolit parandalues të funksionit të certifikimit, shumica e auditimeve individuale kanë identifikuar mangësi në procedimin e pagesave. Ne kemi gjetur raste ku ishin certifikuar lëndë për pagesë:

- Përkundër që dokumentacioni mbështetës ishte jo i plotë;
- Në të njëjtën kohë kur ato ishin klasifikuar në kode të gabuara ekonomike;
- Edhe pse nuk ishin përmbushur kushtet e kontratës; dhe
- Në rastet kur shpenzimet ishin në kundërshtim me rregullat e thesarit.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Këto mangësi tregojnë se procesi i certifikimit të pagesave akoma nuk është efektiv për parandalimin e pagesave të parregullta.

Konkluzion

Përkundër përmirësimeve të bëra, sistemi i certifikimit nuk është në nivelin e kënaqshëm. Procesi i certifikimit të pagesave nuk është zbatuar në mënyrë efektive dhe nuk ka arritur të parandalojë pagesat e parregullta ose joligjore. Prandaj, ky është një element joefektiv në sistemin qeveritar të menaxhimit financiar. Sistemi i kontrollit është akoma i pa mjaftueshëm për të siguruar cilësinë e proceseve të pagesave nga procesi i certifikimit, i cili rrit rrezikun e gabimeve dhe parregullsive.

4.1.6 Sistemi i menaxhimit të pasurisë

Menaxhimi i pasurisë fikse është pjesë e rëndësishme e menaxhimit financiar dhe kontrollit në sektorin publik. Objektivat në lidhje me trajtimin e pasurisë kanë të bëjnë me sigurimin dhe menaxhimin efektiv të pasurisë, duke përfshirë dhe inventarizimin e saktë dhe të plotë të të gjitha pasurive.

Pasuritë e regjistruara për vitin 2011 në regjistrin kontabël SIMFK të OB-ve të nivelit qendror (Ministrinë dhe Institucionet e Pavarura) dhe të nivelit lokal (Komunat) ishin në vlerë neto prej 2,776,493,443€.

Ne kemi rishikuar nëse procesi i regjistrimit, mënyra e ruajtjes së regjistrave dhe menaxhimi i pasurive jo financiare është në përputhshmëri me UA nr. 21/2009 mbi Menaxhimin e Pasurive Qeveritare.

Vlera e pasurisë së regjistruar në SIMFK për OB në nivelin qendror për vitin 2011, tregon një rritje në krahasim me vitin 2010: nga një vlerë neto prej 893,042,682€ në 1,376,827,220€. Kjo është një rritje në vlerë neto për 483,784,538€.

Kur krahasojmë vlerën e pasurisë së regjistruar në SIMFK në vitin 2011 dhe 2010 në nivelin lokal edhe këtu shohim një rritje të dukshme. Në fund të vitit 2010, vlera neto e pasurive të regjistruara në SIMFK për nivelin lokal ishte 1,135,733,311€. Në vitin 2011, pasuria e regjistruar në SIMFK arrin vlerën prej 1,399,666,223€, një rritje kjo në vlerë neto 263,932,912€.

Përpos progresit në regjistrimin e pasurisë në nivelin qendror dhe lokal, ne identifikuam disa dobësi lidhur me menaxhimin dhe regjistrimin e pasurive në kuadër të OB-ve.

Sistemi E-Pasuria është në pronësi të Ministrisë së Administratës Publike (MAP). Ky është një sistem i integruar elektronik në të cilin të gjitha institucionet publike të Kosovës mund të regjistrojnë të gjitha pasuritë nga brenda vet institucionit. Ky sistem duhet të mbështesë menaxhimin efektiv të pasurisë. Ai mirëmban të dhëna të sakta që përdoren për vlerësimin dhe raportimin e pasurisë në të njëjtën kohë kur ofron bazën për një menaxhim dhe monitorim të stokut. Disa OB e kanë instaluar këtë sistem gjatë vitit 2011.

Vitin e kaluar ne kemi theksuar se sistemi nuk është kompatibel me SIMFK. Efekti i këtij është se përdoruesit duhet të fusin të dhëna ndaras në të dy sistemet. Kjo rrit rrezikun për gabime dhe parregullsi.

Moduli i zhvlerësimit ende nuk ka funksionuar gjatë vitit. Përkundër përpjekjeve për të kërkuar sqarime nga MAP-i, lidhur me funksionimin e këtij moduli, deri më tani nuk kemi marrë asnjë përgjigje.

Sfida të tjera janë paraqitur në vijim:

- Mos regjistrimi i plotë dhe i saktë i pasurisë në regjistrin kontabël SIMFK;
- Mos harmonizimi i të dhënave ndërmjet Regjistrit Kontabël dhe Regjistrit të Pasurisë;
- Mos ri-vlerësimi i pasurisë të cilat në libra apo SIMFK kanë vlerën zero ndërsa ende janë në shfrytëzim nga Organizatat Buxhetore;
- Disa organizata buxhetore nuk kishin formuar komisione për inventarizimin e pasurisë, disa kishin kryer pjesërisht inventarizimin dhe disa nuk kishin përparitur raporte të përgjithshme për inventarizim e pasurisë;
- Mungojnë Udhëzimet e brendshme të OB-ve mbi vlerësimin e pasurisë që nuk kanë vlerë të bartur, vlerësimin e pasurisë se dëmtuar si dhe vlerësimi i kërkesave për tjetërsim të pasurisë; dhe
- Një numër i madh i pasurive të përdorshme ruhen në depot qendrore me kalimin e kohës ndërkohë që nevojat për to në sektorin publik janë të mëdha.

Konkluzion

Edhe përkundër përmirësimeve nga viti në vit në sistemin e menaxhimit të pasurisë, funksionimi i këtij sistemi ende nuk është efikas. Dobësitë e këtij sistemi renditen nga:

- Mos regjistrimi i plotë dhe i saktë i pasurive në sistemin e pasurisë;
- Mungesa e të dhënave apo e raporteve të plota dhe të sakta mbi pasurinë; dhe
- Mungesa e udhëzimeve të qarta dhe konkrete të cilat rregullojnë mënyrën se si duhet të trajtohen pasuritë kur nuk nevojiten më dhe me rastin çregjistrimit, zhvlerësimit apo të dëmtimit.

Këto mangësi me të cilat shoqërohet sistemi e bëjnë të pa mundur menaxhimin efektiv dhe kontrollet e plota mbi pasuritë, si dhe ruajtjen e tyre nga humbjet dhe keqpërdorimet.

4.1.7 Paraja e imët

Paratë e imëta janë fond i vogël i parave që mbahet nga OB dhe shfrytëzohet për të mbuluar shpenzimet dhe blerjet e vogla dhe të paparashikueshme. Shuma e shpenzimeve të parasë së imët ndryshon në OB varësisht nga nevojat e tyre gjatë viteve.

Vlera e parasë së imët e shpenzuar në vitin 2011 ishte 788,719€, krahasuar me 1,018,479€ që ishte në vitin 2010. Diferenca prej 229,760€ ose 23% tregon tendencën rënies.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

OB kanë bërë progres në procesin/kontrollet e shpenzimit të parasë se imët në raport me vitet paraprake. Në shumicën e OB-ve rekomandimet e dhëna në lidhje me shpenzimin e parasë se imët ishin adresuar, ndërsa në disa organizata ishin në procese të adresimit. Kjo tregon gatishmërinë e menaxhmentit të për të përmirësuar në vazhdimësi menaxhimin parasë se imët.

Auditimet individuale kanë shpalosur parregullsitë vetëm në disa OB lidhur me menaxhimin dhe shfrytëzimin e parasë se imët si ne vijim:

- Pagesa, shumica të bëra për furnizim me ushqim dhe pije, edhe pse ka ekzistuar kontratë e rregullt; dhe
- Pagesa e faturave mbi 100€.

Konkluzion

Zvogëlimi i shpenzimeve nga paraja e imët nga viti paraprak është një tregues i përmirësimit të menaxhimit të parasë se imët. Dobësitë e pranishme duhet të adresohen.

Paraja e imët bart rrezik në vetvete, andaj menaxhmenti i OB-ve duhet të ndërmarrin masa që ti zvogëlojnë shpenzimet përmes parasë se imët në nivel sa me të ultë të mundshëm. Në të njëjtën kohë, Qeveria duhet të analizojë mundësitë e zgjerimit të përdorimit të kartave të kreditit tek zyrtarët e lartë edhe në Kosovë.

4.1.8 Reforma në Shërbimin Civil dhe Kompensimet

Trajtimi i kompensimeve duhet të shikohet në kontekstin e reformës në shërbimin civil. Ky i fundit është një komponent i një Reforme më të gjerë në Administratën Publike (RAP) e aprovuar në shtator 2010.

Një plan veprimi për zbatimin e strategjisë për reformën në administratën publike është miratuar fillimisht nga Qeveria në maj të vitit 2012.

Prioriteti i Qeverisë në Administratën Publike, ndër të tjera, është që të themelojë një administratë të shërbimit civil të qëndrueshme, funksionale, efektive, dhe profesionale në zbatimin e politikave për ofrimin e shërbimeve të shpejta, cilësore dhe me një kosto të ulët institucioneve, qytetarëve, bizneseve, dhe shoqërisë civile.

Progresi i ngadaltë në zhvillimin e planit të veprimit ka pasur ndikim në zbatimin e komponentëve të ndryshëm të reformës. Përgjegjësitë e aktorëve kryesorë nuk janë qartësuar sa duhet dhe në të njëjtën kohë kanë munguar konsistenca, bashkërendimi, dhe prioritetet financiare. Me një plan veprimi në zbatim ekzistojnë edhe gjasat për një zbatim efektiv.

Një nga komponentët është edhe reforma në shërbimin civil. Korniza kryesore ligjore përbëhet nga Ligji për Shërbimin Civil dhe Ligji për pagat e Shërbyesve Civil. Ministria e Administratës Publike (MAP) është përgjegjëse për hartimin e rregulloreve sekondare për zbatimin e këtyre ligjeve. Për këtë, ekziston nevoja për rreth 30 rregullore dhe deri më sot, pak progres është bërë. Gjatë vitit 2011 janë nxjerrë gjithsej gjashtë rregullore që rregullojnë kryesisht fushën e punësimit, dosjeve dhe regjistrimit qendror, procedurat disiplinore dhe ankesat, dhe pushimet e shërbyesve civil.

Sistemi i listës së pagave është një sistem softuerik i centralizuar për të cilin është përgjegjëse MAP. Ai proceson dhe llogarit pagat e punonjësve publik bazuar në informacionin që krijohet çdo muaj nga secili shpenzues buxhetor.

Tabela 12 Shpenzimet për paga në 2011 në Sistemin e listës së pagave (në €)

Përshkrimi	Pagat e rregullta 2011	Pagat retroaktive 2011	Pagat 2011	Pagat 2010
Totali i pagave	383,699,560	1,213,667	384,913,227	313,412,315
Pagat neto	329,194,212	1,050,908	330,245,119	270,920,876
Tatimi mbi pagat	16,860,552	49,257	16,909,809	11,775,239
Kontributi Pensional punëmarrësi	18,246,061	56,751	18,302,812	14,898,688
Kontributi Pensional punëdhënësi	18,246,061	56,751	18,302,812	14,898,688
Tarifa sindikale	1,152,675		1,152,675	918,824

Sipas PVF të BK për vitin 2011, numri i punonjësve në dhjetor 2011 ishte 75,374. Sipas informacionit nga MAP, sektori publik i Kosovës në atë kohë përbëhej nga 77,790 punonjës. Diferenca prej rreth 2,400 ka të bëjë kryesisht me faktin se punonjësit kanë më shumë se një vend pune.

Sipas PVF të BK, Pagat dhe Mëditjet gjatë viti 2011 ishin në shumën €388,303,333. Nga të cilat, €385,033,000 ishin nga BK dhe €3,270,000 nga donacionet. Nga këto, €384,913,227 janë proceduar përmes sistemit të listës së pagave. Pjesa e mbetur prej €3,390,106 ishin proceduar përmes KFMIS-së. Kjo shumë u ishte paguar: a) punonjësve që marrin një pagë të rregullt përmes sistemit të listës së pagave, b) personave të angazhuar përkohësisht për të kryer një punë, dhe c) për shërbime afariste.

26 entitete kanë paguar pagat drejtpërdrejt nga KFMIS jashtë sistemit të listës së pagave, duke përfshirë organizatat e nivelit qendror, institucionet e pavarura, dhe komunat.

Pagat e paguara jashtë sistemit të listës së pagave tregojnë se sistemi nuk po përdoret si duhet. Pagesat shitesë për punonjësit të bëra jashtë sistemit të listës së pagave nuk janë transparente dhe bëjnë që kostot aktuale të nënvlerësohen. Në anën tjetër, përdorimi i fondeve të përcaktuara për Paga dhe Mëditje për shërbime afariste i mbivlerëson kostot.

Përveç rënies së cilësisë së informacionit në PVF e BK-së, transparencja e pagave aktuale kufizohet kur pagesat bëhen jashtë sistemit të listës së pagave.

Përveç kësaj, mungesa e transparencës mund edhe të diskutohet për sa i përket të ashtuquajturin 'Fondit për Kuadro' (FK). Kjo skemë është futur në përdorim si një skemë e përkohshme në vitin 2008. Ajo mundëson paga më të larta për shërbyes civil që kanë prioritet dhe rëndësi strategjike. Në procesin e përzgjedhjes, ministrinë duhet të ofrojnë arsyet për propozimet. Ekziston një rregullore për Fondin për Kuadro, e cila përcakton detyrat, përgjegjësitë, kriteret e vlerësimit, dhe nivelet e pagës. Buxheti i Fondit për Kuadro për vitin 2011 ishte 1 milion euro, nga i cili janë shpenzuar 642,465€.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Gjatë implementimin të tij ne kemi identifikuar:

- Paneli Shqyrtues nuk i është ofruar informacion i mjaftueshëm për pozitat e propozuara;
- Panelit Shqyrtues i mungonte gjithnjë një përfaqësues i shoqërisë civile;
- Transferimi i fondeve pa u përzgjedhur kandidatët;
- Përvoja jorelevante e punës ishte pranuar;
- Limitet e pagesave ishin tejkaluar; dhe
- Raportet nuk ishin dorëzuar

Sistemi i listës së pagave në vitin 2011 ka përfshirë gjithsej: 1,444 pozita dhe 461 grada. Mos konsistenca në sistem e komplikon një reformë më të gjerë mbi pagat. Praktikrat aktuale për të përfshirë shtesën në pagën bruto nuk e thjeshtëson situatën.

Sistemi i listës së pagave nuk është dizajnuar që të llogarisë automatikisht pagat e punonjësve duke u bazuar në orët e punës. Si i tillë, mungojnë verifikimet mes orëve të punës dhe pagave aktuale.

Paga mesatare bruto në administratën publike në vitin 2011 ishte €429, por mes pagave mesatare mujore në kategori të ndryshme të organizatave buxhetore ekziston një diferencë domethënëse, si në vijim:

• Kuvendi	€1,543
• Anëtarët e Kuvendit	€2,913
• Administrata dhe stafi mbështetës	€674
• Zyra e Presidentit	€692
• Zyra e Kryeministrit	€490
• 19 Ministri	€451
• 30 Agjencitë e pavarura	€762
• 37 Komunat	€368

Këto diferenca mund të jenë të gjitha të justifikueshme, por duhet të jenë gjithsesi transparente. Më tutje, diferencat mes kategorive të njëjta të profesionistëve janë gjithashtu domethënëse.

Deri më tani, progresi në zhvillimin e një sistemi të listës së pagave transparent dhe i pranuar gjithësisht ka qenë i ngadaltë. Gabimet në sistem krijojnë mundësi për ta përdorur atë për qëllime të tjera e jo për ato të caktuarat si dhe nxitës për gjetjen e zgjidhjeve jashtë sistemit.

Auditimi jonë ka identifikuar gjithashtu sfida në administrimin e personelit. Ato kanë të bëjnë kryesisht me procedurat e rekrutimit dhe me mirëmbajtjen dhe azhurnimin e dosjeve të personelit. Për sa i përket kësaj, ka gjasa që ritmi i ulët në hartimin dhe shpërndarjen e parakushteve të duhura për organizatat buxhetore të ketë kontribuar në mungesën e progresit.

Konkluzion

Korniza ligjore e nevojshme për zbatimin e reformës në administratën publike për shërbyesit civil nuk është kompletuar, duke vonuar kështu zbatimin e reformave.

Ndërkohë që pritet futja në përdorim e një sistemi të ri të pagave, një hap i parë pozitiv do të ishte procedimi i të gjitha kompensimeve të mundshme përmes sistemit të listës së pagave. Përrjashtimi

prej kësaj do të mund të bëhet vetëm pas aprovimit me shkrim nga ministria përgjegjëse, për të siguruar mirëbesim dhe drejtësi.

Ne gjithashtu jemi të shqetësuar rreth kontrolleve të pamjaftueshme mbi sistemin e listës së pagave dhe cilësinë e kontrolleve të ngritura brenda sistemit që identifikojnë problemet dhe krijojnë bazën për marrjen e masave korrektuese.

4.1.9 Menaxhimi i Buxhetit

Procesi buxhetor në vitin 2011 karakterizohet me vonesë në miratimin e Ligjit të buxhetit për arsye të vonesave në zgjedhjet politike. Sipas kalendarit ligjor do të duhej aprovuar në Dhjetor të vitit 2010, aprovimi i tij ndodhi më 31 mars 2011. Kjo po ashtu ndikoi në procesin e rishikimit buxhetor në mes të vitit fiskal. Në të njëjtën kohë shkaktoi vështirësi në realizim të projekteve.

Përgjatë vitit më vendime qeveritare ndodhen lëvizje buxhetore duke i reduktuar fondet nga kategoritë dhe projektet e buxhetuara me ligj në kategori dhe projekte të tjera. Pjesa dërmuese ndërlidhej me financimin e autostradës Merdar-Morinë. Ato ishin si rezultat i vendimeve të Qeverisë për reduktimin e alokimeve për shpenzime për shumë OB. Kjo reflektohet në diferencën mes buxhetit fillestar dhe buxhetit final në SIMFK. Vlera e kësaj difference është rreth 28 milion €.

Në vitin 2011 ishin përsëritur mangësi të cilat kanë të bëjnë më procesin e planifikimit buxhetor, si në nivel të përgjithshëm ashtu dhe atë të projekteve. Kjo tregon se ende ka nevojë që të përmirësohet niveli i përgjithshëm i planifikimeve.

Buxheti i vitit 2011 ishte ekzekutuar 92%, një shifër kjo më e vogël se në 2010 kur ajo ishte 94%.

Janë përsëritur rastet kur OB në fund të vitit nuk kishin arritur të shpenzojnë buxhetin në nivelin e planifikuar. Mos realizimi i plotë i buxhetit ishte problem i veçantë më se shumti në fushën e investimeve kapitale. Rastet kur shpenzimet janë rritur në tremujorin e fundit të vitit gjithashtu janë përsëritur edhe gjatë këtij viti. Çështjet e pazgjidhura pronësore ishin një problem kyç në përmbylljen e projekteve të infrastrukturës.

Konkluzion

Ekzekutimi i buxhetit mbi 90% paraqet një nivel relativisht të mirë. Sidoqoftë, OB mund të kishin planifikuar dhe ekzekutuar më mirë buxhetin. Akumulimi i buxhetit dhe angazhimi i shtuar për ta shpenzuar atë në fund të vitit flet se ato mobilizohen më shumë në fund të vitit që ti shmangen suficitit.

Të gjitha këto tregojnë se edhe gjatë vitit 2011 nuk kishte menaxhim të mirë dhe kontroll të mjaftueshëm gjatë planifikimit të buxhetit e sidomos në kategorinë e investimeve kapitale.

Zgjedhjet politike dhe aprovimi i vonshëm i buxhetit nga Kuvendi ndikuan negativisht në implementimin e buxhetit të vitit 2011. Kjo përvojë do të duhej të shërbente si një mësim për mënyrën si do të duhej të trajtoheshin situatat e tilla nëse ato do të paraqiteshin sërish në të ardhmen.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

4.2 Sistemi i Auditimit të brendshëm

Auditimi i Brendshëm (AB) është gur themel i qeverisjes së mirë në sektorin publik. Ai duhet t'i sigurojë menaxhmentit të nivelit më të lartë një vlerësim profesional dhe objektiv nëse burimet publike përdoren në mënyrë të përgjegjshme dhe efektive duke promovuar etikën dhe vlerat e duhura brenda organizatës në fjalë.

Sipas pikëpamjes tonë, zhvillimi i AB-së në sektorin publik është duke shkuar në rrugë të drejtë dhe janë bërë përmirësime të dukshme në krahasim me vitin e kaluar. Përkundër progresit, AB në sektorin publik duhet të adresojë disa nga sfidat e paraqitura në vijim.

Ngritja dhe funksionimi i NJAB

Rreth 10% e organizatave buxhetore të cilave u kërkohet ta kenë një njësi të auditimit të brendshëm nuk e kishin krijuar atë. Ministria e Integritimit Evropian e ka themeluar njësinë në fillim të vitit 2012, ndërsa tre institucione të pavarura dhe katër komuna ende nuk kanë bërë atë.

Për sa i përket shërbimit të auditimit të brendshëm, është vërejtur një trend pozitiv tek 15 institucione të pavarura të cilat me ligj nuk janë të obliguar ta kenë të themeluar NJAB-në. Nëntë prej tyre kishin kërkuar një shërbim të tillë në MF dhe NJQH/ AB. Kjo tregon një rritje të nivelit të vetëdijesimit të menaxherëve për përdorim më të mirë të burimeve publike dhe performancë më të mirë. Në të njëjtën kohë, kjo zgjidhje nuk përshtatet me dizajnin e llogaridhënies për institucionet e pavarura nga Qeveria.

Megjithatë, disa nga NJAB-të ekzistuese nuk kishin burime të mjaftueshme dhe kanë nevojë për rritje të kapaciteteve të stafit. Në dy raste, shefi i NJAB-së ishte rekrutuar nga brenda organizatës dhe jo në përputhje me kërkesat ligjore.

Mbikëqyrja e Komitetit të Auditimit

Komitetet e Auditimit (KA) mund të japin një kontribut të çmuar në përmirësimin e qeverisjes, si dhe të performancës dhe llogaridhënies të OB-ve.

Krahasuar me vitin e kaluar, numri i KA-ve është rritur. Megjithatë, rreth 22% e KA-ve nuk kanë qenë funksionale gjatë vitit dhe si të tilla ato nuk kanë mundur të shtojnë vlerë në përkrahjen e kontrollit efektiv, menaxhimit të rrezikut dhe proceseve qeverisëse. Kjo reflektohet në masën e ulët të rekomandimeve të zbatuara dhe mos mbështetjen e aktivitetëve të AB-së.

KA mungojnë në rreth 16% të OB-ve të nivelit lokal dhe qendror dhe ato janë kryesisht komunat e vogla dhe Ministria e Diasporës dhe Ministria e Integritimit Evropian.

Planet dhe aktivitetet e Auditimit të Brendshëm

Shumica e organizatave buxhetore ende nuk e kanë vendosur në përdorim një kornizë të duhur për menaxhim të rrezikut. Si rrjedhojë, procesi i planifikimit vjetor të Auditimit të Brendshëm (AB) mbështetet shumë në gjykimin profesional dhe përvojën e auditimit të brendshëm për t'i

identifikuar fushat e prioritetit më të lartë. Për shkak të kësaj, për AB-në do të jetë e nevojshme të përkrah, ose të ofrojë konsultime për krijimin e një kornize për menaxhim të rrezikut.

Cilësia e planeve të AB-së ka nevojë për përmirësim dhe ato duhet të aplikohen në mënyrë më specifike në veprimtarinë e OB-së. Diku rreth 15% të entiteteve të audituara, planeve të AB-së iu mungon identifikimi i zonave me rrezik të lartë dhe fokusi në përgjithësi nuk është në sfidat aktuale të organizatës.

Sa i përket fokusit të AB-së, ekziston progres evident në krahasim me vitet e mëparshme, por ende rreth 20% duhet të jenë më të fokusuara më shumë në proceset aktuale në vend të fokusimit në vitin e mëparshëm.

Disa NJAB nuk kanë arritur t'i përmbushin planet e AB-së. Programi i certifikimit e kishte një ndikim të konsiderueshëm në këtë çështje, si dhe në kryerjen e auditimeve "ad hoc" nga AB me kërkesë të menaxhmentit.

Përmirësime janë vërejtur gjithashtu edhe në cilësinë e raporteve të AB-së, posaçërisht në nivelin qendror. Në shumicën e rasteve janë dhënë rekomandimet e duhura, por niveli i adresimit të këtyre rekomandimeve nga menaxhmenti ende mbetet në nivel jo të kënaqshëm.

Aftësitë e AB dhe zhvillimi i vazhdueshëm profesional

Programi për Trajnim dhe Certifikim Ndërkombëtar ka përfunduar në 2011 dhe 32 auditorë të brendshëm përfshirë NJH/AB arritën të certifikoheshin nga CIPFA⁴. 12 auditorë janë

certifikuar në kursin Trajnimi i Trajnerëve me qëllim që të vazhdohet me programin për certifikim ndërkombëtar për grupin e dytë të auditorëve të brendshëm.

Megjithatë, ky certifikim është një standard minimal për praktikën e auditorëve të brendshëm. Kjo nuk është një certifikatë e nivelit të certifikatës që jepet nga Instituti i Auditorëve të Brendshëm, duke dhënë kështu pikën e referimit për AB në të gjithë botën. Më tutje, profesioni kërkon një trajnim të vazhdueshëm për të ruajtur dhe zhvilluar kompetencën profesionale. Kjo është e nevojshme për përmbushjen e pritshmërive dhe ofrimin e shërbimit profesional.

Bashkëpunimi midis ZAP-it dhe Auditimit të Brendshëm

Bashkëpunimi aktual me auditimin e brendshëm është kryesisht në formë të diskutimit dhe rishikimit të dokumenteve, në mënyrë që ta kuptojmë funksionimin e entitetit. ZAP mirëpret në të ardhmen zhvillimin e koordinimit dhe bashkëpunimit operacional me auditimin e brendshëm, aty ku plotësohen disa kritere themelore.

⁴ Instituti i Akredituar për Financa Publike dhe Kontabilitet, Mbretëria e Bashkuar

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Konkluzioni

Pavarësisht progresit të vërejtur në zhvillimin e sistemit të AB-së:

- Profesionalizmi i auditimit të brendshëm duhet të përmirësohet;
- Mungon Auditimi i Brendshëm kryesisht në agjencitë dhe komunat e vogla
- Numri dhe efektiviteti i KA-ve duhet të ngritet;
- Burime të pamjaftueshme dhe të papërshtatshme të stafit NJAB-së;
- Planet e AB-së jo gjithmonë iu japin prioritet fushave me rrezik të lartë; dhe
- Ekziston nevoja për zhvillim të vazhdueshëm profesional.

4.3 Konkluzionet e përgjithshme

Për sa i përket politikës së KBFP-së, ekziston një kornizë e shëndoshë ligjore dhe institucionale. Procesi për krijimin e legjislacionit sekondar është kompletuar. Lëshimi i dy kërkesave qeveritare në lidhje me raportimin nëntë mujor nga organizatat buxhetore dhe vetëvlerësimi për MF/K nga menaxherët e lartë duke përdorur listat e gatshme verifikuese është një hap përpara.

Efektiviteti dhe zbatimi konsistent ende mbeten një sfidë. Nevojitet një qasje dhe sjellje ndryshe.

Menaxherët e lartë nëpër OB ende nuk janë përshtatur me kërkesat e KMFP-së në lidhje me llogaridhënien menaxheriale rreth vlerës për paranë, rezultateve, dhe ndikimeve. Qasja aktuale e Menaxhimit Financiar është e orientuar më shumë drejt procesit dhe shumë pak e fokusuar mbi objektivat dhe rezultatet. Ende nevojiten trajnime për menaxherët dhe stafin në lidhje me MF/K-në.

Delegimi i përgjegjësive tek OB nuk është kryer në pajtim të plotë me qasjen e re të Qeverisë për MF/K-në. Në disa raste, sistemet e kontrollit të brendshëm nuk ishin dizajnuar në mënyrë efikase dhe në disa raste të tjera nuk ishin efektive në praktikë. Menaxhimi i rrezikut tek OB është zhvilluar pak dhe kërkon mbështetje të mëtejshme. Për sa i përket planifikimit, ekzekutimit, dhe monitorimit të buxhetit, kërkesat e Qeverisë për MF/K ende nuk janë plotësuar.

Pavarësisht përpjekjeve të bëra, menaxhimi financiar dhe sistemet e kontrollit nuk janë duke funksionuar si duhet. Aplikimi i politikës së KBFP-së ende nuk po i jep rezultatet e pritura. Si rrjedhim, ende nevojitet të bëhet shumë për të ngritur kapacitetet teknike dhe profesionale dhe për të siguruar një implementim më të fokusuar të qasjes së MF/K-së.

4.4 Rekomandimet

Unë rekomandoj Qeverinë të sigurojë se:

- Është organizuar një "Task Force" e veçantë për zbatimin e Planit të Veprimit të NjQH/MFK duke raportuar drejtpërdrejt Ministrit të Financave;
- Ministri i MF-së ka ndërmarrë masat që do të lehtësonin përdorimin e potencialit të sistemit të PIP-it dhe raporton kohë pas kohe në lidhje me progresin e arritur;
- Funkzioni i Zyrtarit Certifikues ose është përforcuar ose rishqyrtuar;
- Sistemi i e-Pasurisë është avancuar për të siguruar trajtimin e saktë të pasurive. Veç kësaj, duhet të gjendet një zgjidhje praktike për kompatibilitetin aktual mes sistemeve të SIMFK dhe E-Pasurisë;

- Korniza e re ligjore për prokurim është shpërndarë në mënyrë efektive nga autoritetet qendrore të prokurimit në pajtim me afatet kohore të planifikuara;
- Burimet e mjaftueshme për investim në njerëz dhe mjete në autoritetet qendrore të prokurimit janë shqyrtuar me qëllimin që të rritet efikasiteti dhe transparenca në proceset e prokurimit;
- Janë iniciuar masat për ngritjen e vetëdijesimit për përgjegjësitë menaxheriale dhe komunitetin e biznesit në proceset e prokurimit;
- Treguesit e kostove dhe rezultateve të prokurimit janë shqyrtuar që të paraqiten si shpalosje në PVF-të e OB-ve;
- Praktikrat e mira të prokurimit janë zhvilluar dhe shpërndarë tek aktorët në fjalë;
- Prokurimet e centralizuara dhe kontratat kornizë janë futur në përdorim në mënyrën e duhur për mallrat e përbashkëta në ato autoritete publike ku ekonomia e shkallës është e dukshme;
- Është kryer një analizë e thellë në lidhje me shkaqet e mos marrjes së masave administrative në rastet e keq menaxhimit dhe shpërdorimit të parasë publike;
- Afat kohore në Planin e Veprimit për Zbatimin e Reformës në Administratën Publike janë përmbushur. Duke e bërë këtë, një ritëm më i shpejtë në hartimin e legjislacionit sekondar duhet të merret parasysh;
- Praktika e lidhjes së kontratave të përkohshme pa aplikuar procedurat e prokurimit janë minimizuar;
- Janë marrë masat e duhura për të siguruar se të gjithës punonjësit e sektorit publik paguhen përmes sistemit të pagave dhe se kontrollet e brendshme dhe kontrollet e ngritura brenda sistemit të listës së pagave janë zhvilluar në mënyrë urgjente;
- Më shumë fokus i jepet qasjes duke punuar si një rrjet në kuadër të profesionit të AB, shpërndarjes së informacionit profesional dhe ndarjes së praktikave të mira;
- Janë hartuar dhe shpërndarë shënime për mënyrën e adresimit të rekomandimeve të auditimit dhe për mënyrën se si të ndihmojë menaxhmentin në krijimin dhe zbatimin e kornizës për menaxhimin e rrezikut;
- Standardet e pranuar ndërkombëtarisht të auditimit të përdoren si një bazë për zhvillimin e një zgjidhje të qëndrueshme dhe të zotëruar nga vendorët për certifikimin profesional dhe zhvillimin e vazhdueshëm profesional.

Unë rekomandoj *Kuvendin* që të marrë parasysh që:

- Të përcjellë ngushtë implementimin e mëtutjeshëm të Planit të Veprimit dhe veprimet e Qeverisë në përpunimin e kompensimeve në mënyrë më efektive; dhe
- Të përcjellë nga afër mënyrën se si Qeveria i adreson mangësitë faktike në fushën e prokurimit dhe se si i kërkon veprimet e menjëhershme për të fituar besueshmërinë për mënyrën e trajtimit të prokurimeve në sektorin publik

5. Ekzekutimi i buxhetit në Sektorin Publik

5.1 Autoritetet Qendrore

Ne kemi kryer auditimin e rregullsisë në 24 Autoritete Qendrore (AQ). Auditimet tona rezultuan me:

- 13 Opinione të pakualifikuara; dhe
- 11 Opinione të pakualifikuara me theksim të çështjes.

PVF-të prezantonin një gjendje të drejtë dhe të vërtet në të gjitha aspektet materiale. Ato ishin të përgatitura në pajtueshmëri me Rregullën financiare nr. 07/2011 mbi raportimin vjetor të organizatave buxhetore dhe në pajtim me kërkesat e raportimit financiar në bazë të parimit të kontabilitetit të parasë së gatshme.

Përmirësime shihen edhe tek menaxhimi financiar dhe kontrolli. Këtë e tregon edhe progresi i arritur në adresimin e rekomandimeve nga viti i kaluar. Pjesa më e madhe e rekomandimeve janë adresuar, ndërsa pjesa tjetër janë në proces të adresimit. Një shembull i mirë është Ministria për Kthim dhe Komunitete e cila ka paraqitur ndryshime pozitive në kuadër të fushës financiare dhe administrative.

Sfidat

Edhe pse ekzekutimi i buxhetit në përgjithësi është në nivel të kënaqshëm, kishte edhe raste me një nivel më të ulët të ekzekutimit të buxhetit, p.sh Zyra e Presidentit 49%, Ministria e Diasporës 58% dhe Ministria e Integrimeve Evropiane 59%.

Një progres domethënës është arritur në regjistrimin e pasurive. Vlera bruto e pasurisë së regjistruar në regjistrin e kontabël për vitin 2011 ishte 2,676,390,666€, krahasuar me 1,029,035,559€ në vitin 2010, shohim një rritje prej 1,647,355,107€. Kjo rritje vjen si pasojë e regjistrimit të pasurisë së pa regjistruar në vitet paraprake.

Në përgjithësi, Autoritetet Qendrore kanë një strukturë të mirë të kontrollit ku detyrat dhe përgjegjësitë janë ndarë siç duhet. Megjithatë, zbatimi i procedurave, sistemi i kontrollit, dhe kontrolli menaxherial nuk ishin duke funksionuar mjaftueshëm. Një arsye e rëndësishme për këtë është në shumicën e rasteve mungesa e udhëzuesve të brendshëm që do të specifikonin rregullat e përgjithshme dhe e Udhëzimeve Administrative për situatat dhe nevojat specifike të secilës OB.

Prokurimi vazhdon të mbetet një fushë e ndjeshme. Parregullsitë ishin prezente në gjithë procesin; duke filluar nga inicimi i procedurave të prokurimit deri në realizimin e kontratave. Komisionet e vlerësimit të tenderëve nuk kishin treguar shkallë të lartë përgjegjësie dhe objektiviteti në punën e tyre. Kjo kishte shkaktuar lidhjen e kontratave pavarësisht mungesës së ofertave të përgjegjshme, madje në disa raste, edhe lidhjen e kontratave me OE të papërgjegjshëm. Gjithashtu, dobësi ekzistojnë edhe gjatë ekzekutimit të kontratës, monitorimi i të cilës ishte I pamjaftueshëm.

Edhe procesi i certifikimit ishte përcjellë me parregullsi në disa OB. Ky proces nuk ishte aq efektiv sa duhet. Si i tillë, nuk kishte arritur të parandalojë certifikimin dhe ekzekutimin e pagesave që nuk ishin në pajtim me kushtet e kontraktuara pavarësisht mungesës së dokumentacionit të kompletuar.

Raportimi mbi përdorimin e subvencioneve le hapësirë për përmirësim dhe monitorimi i përfituesve është në përgjithësi i pamjaftueshëm. Ende ekziston nevoja për veprime më të palëkundshme në rastet e devijimit nga afatet dhe kushtet.

Për sa i përket agjencive qeveritare me autonomi ekzekutive dhe që i japin llogari ministrisë, linjat e llogaridhënies janë të shumë të qarta në teori. Por, në praktikë si kontrolli i brendshëm ashtu edhe përgjegjësitë nuk janë transparente.

Konkluzioni

Në vitin 2011, AQ kishin treguar progres kryesisht në fushën e raportimit. PVF-të e gjitha autoriteteve qendrore paraqesin një gjendje të saktë dhe të drejtë financiare. Mangësitë në PVF ndërlidhen me shpalosjet e pamjaftueshme të informatave, por nuk kanë ndikim material në tri pasqyrat kryesore financiare.

Buxheti i shpenzuar prej 93% tregon për përmirësimin e politikave të planifikimit vjetor dhe ekzekutimit të buxhetit nga Autoritetet Qendrore.

Mangësitë në implementimin e procedurave, sistemin e kontrollit, dhe kontrollin menaxherial si dhe mungesa e udhëzuesve të brendshëm, që do të specifikonin rregullat e përgjithshme, dhe të Udhëzimeve Administrative për situatat dhe nevojat specifike të secilës OB dhe në çdo fushë të politikave duhet të merren parasysh në të gjitha reformat.

Me qëllim që të forcohet sa më shpejt efikasiteti administrativ dhe financiar, linjat e llogaridhënies mes ministrive dhe agjencive ekzekutive si dhe trajtimi i subvencioneve duhet të bëhen të qarta. Për këtë, duhet të hartohen udhëzues të rinj. Zbrazëtirat mes kërkesave dhe praktikës së tanishme në prokurim dhe certifikimit duhet të mbyllën sa më shpejtë.

Rekomandimet

Unë rekomandoj Qeverinë të sigurojë:

- Marrjen e masave për mbylljen e zbrazëtirës mes kërkesave të MF/K-së dhe zbatimit të procedurave dhe kontrollit menaxherial në praktikë;
- Hartimin e udhëzuesve të brendshëm, që do të specifikonin rregullat e përgjithshme, dhe të Udhëzimeve Administrative për situatat dhe nevojat specifike të secilës OB dhe në çdo fushë të politikave;
- Qartësimin e linjave të llogaridhënies mes ministrive dhe agjencive ekzekutive të lidhura me to; dhe
- Mbylljen sa më të shpejtë të zbrazëtirave mes kërkesave dhe praktikës së tanishme në prokurim dhe certifikimit.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Unë rekomandoj Kuvendin të marrë në parasyshtë:

- Të kërkojë përgjigje nga Qeveria për mënyrën se si janë trajtuar rekomandimet e dhëna më lart.

5.2 Institucionet e Pavarura

Ne kemi kryer auditimin e rregullsisë për PVF në 25 Institucione të Pavarura vitin 2011. Opinione tona të auditimit⁵ janë si në vijim:

- Tetëmbëdhjet (18) të Opinione të Pakualifikuara;
- Shtatë (7) Opinione të Pakualifikuara me theksim të çështjes; dhe
- Një (1) Opinion i Kualifikuar.

Nëse bëjmë një krahasim me dy vitet e mëhershme vërehet se ka pasur përmirësim sa i përket cilësisë së informatave në PVF 2011. Komisioni i Pavarur për Media është një shembull pozitiv në këtë aspekt.

Rezultatet e auditimeve tregojnë se shumica e Institucioneve të Pavarura kanë bërë progres të mirë në menaxhimin financiar dhe vendosjen, zhvillimin, dhe zbatimin e kontrolleve në përgjithësi. Këshilli Gjyqësor dhe Autoriteti i Aviacionit Civil (AAC) janë shembuj të mirë të kësaj.

Në krahasim me vitin e kaluar, adresimi i rekomandimeve, ishte në nivel të kënaqshëm. Në këtë ka ndikuar ndërmarrja e masave konkrete për përmirësimin e performancës administrative dhe financiare. Për fushat ku ishin vërejtur mangësitë janë hartuar procedurat dhe udhëzimet e brendshme.

Dobësi dhe mangësi menaxheriale u vërejtën tek institucionet e themeluara rishtazi. Institucionet që gjenerojnë të hyra ende nuk kanë arritur të ndërtojnë sisteme adekuate për regjistrimin, mirëmbajtjen dhe raportimin e tyre.

Një rishikim dhe konsolidim i kontrolleve të brendshme për të siguruar pajtueshmërinë me kërkesat e reja të Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit është rekomanduar pothuajse për të gjitha IP-të.

Ne kemi vërejtur gjithashtu që shpenzimet operative, siç janë: shpenzimet e telefonisë, të udhëtimit dhe karburanteve ishin mjaft të larta. Prandaj, ne kemi rekomanduar Zyrtarët Kryesorë Ekzekutiv të IP-ve që të kryejnë rishikime dhe analiza të rregullta lidhur me këto shpenzime operative.

Sfidat në zbatimin e buxhetit

Institucionet e pavarura përballen me një numër sfidash që kanë të bëjnë me pavarësinë e tyre (funktionale, financiare dhe operative), llogaridhënien dhe statusin e tyre në një proces më të gjerë të buxhetit. Institucionet e pavarura nuk kanë një sistem të unifikuar financimit. Shumica prej tyre financohen direkt nga buxheti i Kosovës. Disa prej tyre kanë mandat që të inkasojnë të hyra nga taksat dhe licencat, por vetëm disave u lejohet t'i mbajnë të gjitha të hyrat.

⁵ ZAP në kuadër të Agjencionit të Privatizimit të Kosovës ka audituar edhe Fondin e Mirëbesimit. Për këtë ZAP ka dhënë dy Opinione të auditimit brenda një raporti.

Buxheti dhe stafi

Edhe pse dispozitat e LMFP-së i parashikojnë pavarësi financiare për Institucionet e Pavarura, Qeveria, në pajtim me fuqinë që i jepet me Ligjin për Buxhetin për vitin 2011, e ka zvogëluar buxhetin e shumicës së institucioneve të pavarura ose përmes shkurtimeve të drejtpërdrejta buxhetore ose reduktimit të alokimeve.

Duhet të gjendet një model ku propozimet për buxhetet e Institucioneve të Pavarura të shqyrtoheshin dhe diskutoheshin nga Kuvendi i Kosovës, ndërsa Qeveria të ofronte përkrahje për këtë proces. Roli i Kuvendit në vitin 2011 ishte vetëm që të aprovonte formalisht buxhetin.

Numri i stafit të aprovuar në shumicën e IP-ve nuk është i harmonizuar me numrin aktual në listë të pagave⁶. MF në disa raste ka bërë kufizime buxhetore në kategorinë paga dhe mëditje.

Për shkak të këtyre kufizimeve, disa IP kishin lidhur marrëveshje të ndryshme me organizatat buxhetore për ofrimin e shërbimit administrativ.

Në disa raste mbështetja administrative ishte bërë në kuadër të përkrahjes vullnetare dhe pa pagesë siç ishte rasti me marrëveshjen e Ministrisë së Drejtësisë dhe Prokurorin e Shtetit, pastaj marrëveshja mes Zyrës Rregullatorit për Ujë dhe Mbeturina dhe AAC.

Në raste tjera siç ishte rasti në Autoritetin Rregullativ të Hekurudhave, personeli i angazhuar si rezultat i marrëveshjeve të tilla ishte kompensuar me një pagë fikse mujore të procesuar nga kategoria Mallra dhe Shërbime. Sipas pikëpamjes tonë, mënyra e pagesës nuk kishte mbështetje ligjore si dhe nuk ishte ndonjë dëshmi për pagesën e tatimit në Kosovë.

Më tutje, një pjesë e stafit profesional dhe i tërë stafi administrativ në IP janë shërbyes civil. Megjithatë, praktikat që rregullojnë pagat e stafit në IP janë të ndryshme. Disa nga Kryesuesit dhe anëtarët e Bordeve paguhen sipas honorarëve për takimet e mbajtura, ndërsa disa marrin pagë fikse. Ngjashëm është situata edhe pagat në këto institucione. Ndërkohë që paga mesatare në AAC dhe GJKK ishte rreth 1,000€, në shumicën e të tjerave ajo ishte rreth 500€.

Pagat ndryshojnë në mënyrë domethënëse. Ndërkohë që paga mesatare në AAC dhe Gjykatën Kushtetuese të Kosovës ishte rreth 1,000€ në muaj, në shumicën e institucioneve të tjera ajo ishte rreth 500€ në muaj. Niveli i pagës së pozitave të njëjta administrative dhe profesionale dallon nga një Institucion në tjetrin pa asnjë arsye të qartë.

Hapësirat e punës

Hapësirat për punë shpesh janë të pamjaftueshme dhe nuk ofrojnë standarde themelore për punë. Nga 25 Institucione të audituara, 15 prej tyre janë të vendosura në objekte private.

Mungesa e hapësirave të mjaftueshme ka ndikuar në disa raste në pamundësinë për rekrutimin e personelit të nevojshëm. Përkrahja e Kuvendit dhe mekanizmave qeveritar në këtë aspekt është e kufizuar dhe shpesh nuk është gjetur ndonjë zgjidhje e përshtatshme.

⁶ Numri i të punësuarve në këto institucione të pavarura është 4.992

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Institucioni i Avokatit të Popullit është detyruar të hyjë në marrëveshje qiraje pa aprovimet e duhura. Përkundër buxhetit të aprovuar për ndërtimin e objektit, Komisioni i Pavarur për Media nuk ka arritur ta realizoj projektin në fjalë për shkak se Komuna e Prishtinës nuk e ka ndarë parcelën e tokës. Më tutje, Komisioni Kosovar i Konkurrencës dhe Bordi i Pavarur Mbikëqyrës janë vendosur në hapësirat e institucioneve të tjera me hapësirë pune të mjaftueshme, duke kufizuar kështu funksionimin e plotë.

Emërimi i zyrtarëve të lartë

Emërimi dhe vazhdimi i kontratave për pozitat e larta publike (bordet dhe niveli ekzekutiv) pothuajse gjithmonë bëhet me vonesë. Pozitat e punës për nivele të larta publike mbeten të hapura për një periudhë të gjatë kohore duke shkaktuar kështu pengesa në funksionimin e institucioneve. Më tutje, mos vazhdimi me kohë i mandateve për pozitat e larta ka pasuar me individë që ushtrojnë funksione dhe marrin paga pa bazë ligjore. Kjo sipas pikëpamjen tonë, ishte si pasojë e mungesës së komunikimit dhe bashkëpunimit mes IP-ve dhe Kuvendit të Kosovës si dhe mungesën e ndërmarrjes me kohë të masave adekuata nga kjo e fundit.

Gjatë vitit 2011, Komisioni i Pavarur për Media ka zhvilluar aktivitetin e saj pa pesë anëtarëve të bordit nga shtatë sa ishin të aprovuar. Për shkak të mos vazhimit me kohë apo mos emërimeve të reja, pesë Zëvendës Komisionerët në Komisionin për Ndihmë Juridike kishin vazhduar të ushtronin funksionin e tyre gjatë tërë vitit 2011, edhe përkundër faktit që mandati i tyre kishte skaduar në Korrik 2010. Po ashtu, Kryeinspektori i minierave në Komisionin e Pavarur për Miniera dhe Minerale kishte vazhduar ushtrimin e funksionit të tij deri në dhjetor 2011, përkundër faktit që mandati i kishte skaduar në fillim të vitit 2011.

Konkluzion

Konkluzioni ynë është se, IP-të gjatë vitit 2011 kanë arritur të fusin në përdorim sisteme adekuata për menaxhimin financiar dhe kontrollit. Mirëpo, në praktikë këto sisteme nuk ishin plotësisht funksionale. Hartimi i procedurave, politikave dhe udhëzuesve të brendshëm si dhe planeve të veprimit të vëna në funksion për adresimin e rekomandimeve tona, ishin disa nga masat e ndërmarra gjatë vitit 2011.

Kuvendi i Kosovës duhet të ketë një qasje më proaktive:

- në sigurimin zgjidhjeve transparente dhe të qëndrueshme për IP duke marrë parasysh nevojën për pavarësi;
- emërimi dhe vazhdimi i mandateve për Bordet dhe anëtarët e bordeve duhet të kryhen me kohë;
- në kërkimin e llogaridhënies nga IP-të.

Rekomandimet

Unë rekomandoj Kuvendin e Kosovës të marrë në konsideratë:

- Të vendos një sistem gjurmues për të njoftuar komisionet e Kuvendit për skadimin e mandateve të bordeve dhe anëtarëve të tyre;

- Të instalojë mekanizma më efektive llogaridhënëse mes Kuvendit dhe Institucioneve të pavarura;
- Të marrë në konsideratë hartimin e kornizës ligjore për institucionet e pavarura, duke përcaktuar kriteret që garantojnë pavarësinë; dhe
- Të përmirësojë dialogun buxhetor dhe krijimit e kërkesave të reja raportuese, duke kombinuar raportimin financiar me atë operativ.

Unë rekomandoj Qeverinë:

- Të sigurojë transparencë të plotë për çfarëdo vendimi të Qeverisë në lidhje me buxhetin.

5.3 Komunat

Në kemi kryer auditimin e të gjitha komunave (37) për vitin 2011. Në 18 raste auditimi u është kontraktuar dy kompanive private të auditimit.

34 komuna kishin dorëzuar Pasqyrat Vjetore Financiare për vitin 2011. Ndërsa 3 komuna (Leposaviq, Zubin Potok dhe Zveçan) nuk i kanë dorëzuar.

Opinione të *Pa kualifikuara* janë dhënë për 16 komuna (prej të cilave 14 me theksim të çështjeve), Opinione të *Kualifikuara* për 18 komuna, ndërsa për tri (3) komuna është dhënë Mohim i Opinionit.

Progresi në aspektin e cilësisë së raportimit financiar mund të vërehet duke iu referuar opinioneve të auditimit gjatë tri viteve të fundit.

Tabela 13 Ndryshimet e opinioneve në tri vitet e fundit

Opinionet e auditimit	Viti 2011	Viti 2010	Viti 2009
Të pa kualifikuara	2	0	0
Të pa kualifikuara me theksim të çështjeve	14	12	2
Të kualifikuara	18	16	2
Mohim i opinionit	3	9	29
Gjithsej:	37	37	33

Vetëqeverisja lokale dhe përgjegjësitë

Buxheti vjetor i komunës miratohet sipas Ligjit të ndarjeve buxhetore. Burimet financiare të komunës – përveç granteve nga niveli qendror - përbëhen nga të hyrat nga tatimet, grantet operative, grantet për kompetencat e zgjeruara, grantet e jashtëzakonshme, përfitimet nga huadhëniet komunale. Në pak raste ndihma financiare jepet nga Republika e Serbisë.

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

Raportet financiare për buxhetin e komunës

Nga secili 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.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

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

Financimi i komunave

Shpenzimet totale të komunave për vitin 2011 ishin 363,782,562€ apo 27% e shpenzimeve totale të BK-së. Në vitin 2010 ishin 304,589,889€, një rritje e shpenzimeve prej rreth 19.4%. Gjatë vitit 2011, të hyrat vetjake të mbledhura nga komunat ishin 55,621,478€. Financimi i komunave nga të hyrat vetjake llogaritet të jetë vetëm 15% në strukturën e financimit të përgjithshëm. Krahasuar me vitin 2010 të hyrat vetjake janë rritur për 7%. Buxheti final i komunave ishte shpenzuar në shkallën mesatare prej 90,5%.

Zbatimi i rekomandimeve nga viti i kaluar

Adresimi i rekomandimeve tona ishte I mangët.

Auditimet për vitin 2010 kanë rezultuar me 227 rekomandime të dhëna për 34 komuna (duke përfshirë Leposaviqin, Zubin Potokun dhe Zveçanin). Gjatë vitit 2011 vetëm 38 nga këto rekomandime apo rreth 15% prej tyre janë adresuar plotësisht, 83 pjesërisht, ndërsa 106 apo rreth 47% të tyre nuk janë adresuar fare. Rekomandimet e dhëna kanë të bëjnë kryesisht me Përgatitjen e PVF, menaxhimin e pronës dhe pajisjeve, të hyrat dhe shpenzimet.

Përkushtim më i madh në zbatimin e rekomandimeve është vërejtur tek komunat Gjilan, Pejë, Vushtrri, Fushë Kosovë dhe Viti, ndërsa komunat që më së paku janë marrë me trajtimin e rekomandimeve janë Prishtina, Drenasi, Kaçaniku dhe Ranillugu.

Për më tepër, 12 komuna nuk kanë përgatitur as Plane veprimi për adresimin e rekomandimeve. Një çasje e tillë tregon për mungesë të llogaridhënies dhe përgjegjësisë së Zyrtarëve të lartë të komunave.

Çështja e trajtimit të pa mjaftueshëm të rekomandimeve nga ana e komunave është mjaft shqetësuese dhe kërkon përfshirjen e Kuvendit (KMFP), në mënyrë që të propozohen masat përmirësuese.

Reformat në Menaxhimin e Financave Publike të qeverisjes lokale

Reforma⁷ e filluar e MFP-së filloi në vitin 2009 në nivel të Qeverisë, dhe në 2010 ka vazhduar në nivel të Qeverisjes lokale. Vlerësimi i performancës së MFP është kryer fillimisht në periudhën Qershor 2010-Maj 2011 në komunat Prishtinë, Podujevë, Vushtrri, Mamusha dhe Shtërpca. Prej Qershorit 2011 deri në Shkurt 2012 ishte vazhduar me vlerësimin e gjashtë komunave tjera: Peja, Istogu, Gjakova, Gjilani, Ferizaji dhe Novobërda.

⁷ Reforma e MFP-së bazuar mbi metodologjinë e shpenzimeve publike dhe llogaridhënien financiare (PEFA).

I gjithë procesi i vlerësimit ishte zhvilluar nën sponsorimin e Ministrisë së Financave dhe ishte mbështetur nga donatorët e jashtëm USAID dhe DFID. Procesi kishte rezultuar me nxjerrjen e një Plani të Veprimit për MFP, dhe deri në fund të Gushtit 2012 ishte paraparë hartimi i Planeve individuale për këto 11 komuna. Reforma përfshiu 7 komponente të MFP-së.

Plani i Veprimit përmban indikatorët dhe notat sipas komunave, përparësitë, dobësitë, veprimet që duhet ndërmarrë dhe Institucionet përgjegjëse për implementim. Zbatimi është paraparë të përfundojë në fund të vitit 2013. Vlerësimet të ngjashme pritet të vazhdojnë edhe në komunat tjera.

Gjetjet kyçe të auditimit

Gjetjet kyçe të auditimit lidhen me mangësitë në përpilimin e PVF-ve. Këto mangësi në shumë raste kanë ndikuar në opinionet e auditimit. Për shembull:

- Nuk kishte regjistra të plotë kontabël dhe Pasqyrat Vjetore Financiare të disa komunave është dashur të përgatiten duke përdorur evidencat e Thesarit;
- Ka pasur mos shpalosje më të gjera, ose mos prezantime 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;
- Mungesë e shpalosjeve të llogarive të arkëtueshme dhe stoqeve;
- Në shumicën e komunave, trajtimi i pasurisë jo financiare nuk është në pajtim me kërkesat ligjore;
- Trajtimi i proceseve të prokurimit ishte i dobët;
- Mos formimi i komiteteve të auditimit në shumicën e komunave; dhe
- Tre komuna të cilave i është dhënë mohim i opinionit nevojiten të ndërtojnë administratën dhe aftësitë e stafit në pajtim me kërkesat e përgjithshme.

Kërkesat ligjore mbi raportimin financiar

Komunat nuk kanë plotësuar disa nga kërkesat ligjore mbi raportimin financiar. Për shembull:

- Vetëm 16 komuna i kanë përgatitur PVF në pajtim me Rregullën Financiare Nr. 07/2011 mbi raportimin vjetor të Organizatave buxhetore;
- 3 Komuna nuk kanë dorëzuar raportet financiare tremujore tek Ministri i MF; dhe
- Vetëm 8 komuna kanë përgatitur PVF-të e tyre në të dy gjuhët zyrtare;

Konkluzionet

Raportet tona përfshijnë rekomandime që synojnë të ndihmojnë komunat që të përmirësohen. Shumica e rekomandimeve tona nuk janë adresuar si duhet. Dobësitë e njëjta po përsëriten nga viti në vit, duke rezultuar me progres shumë të ngadalshëm në zhvillimin e menaxhimit të financave publike dhe ofrimit të shërbimit tek qytetarët.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Ndër sfidat kryesore që ne kemi identifikuar ishin: menaxhimi dhe mbikëqyrja e dobët e projekteve, pagesat në avance pa u përfunduar punimet, shkalla e ultë e ekzekutimit të buxhetit, pagesat e shumta në tremujorin e fundit, menaxhimi i dobët i të hyrave dhe llogarive të arkëtueshme.

Krahas mangësive menaxheriale, ekzistojnë dobësi të shumta në fushën e raportimeve nga ana e komunave. Linjat e raportimit të Departamenteve tek menaxhmenti i lartë dhe barazimet e të hyrave vazhdojnë të mbeten edhe mëtutje fusha për përmirësim. Në përgjithësi, raportimet e brendshme nuk funksionojnë në mënyrën e duhur.

Derisa regjistrimi i asteve dhe shpalojsja e tyre mbeten objektiva afatgjata, komunat përballen edhe me problemin e regjistrimit të të hyrave dhe shpalojsjes së pagesave nga palët e treta. Këtë e vështirëson edhe koncepti jo mjaft i qartë se çka duhet përfshirë në këtë kategori.

Metoda dhe mjete të tjera duhet të merren parasysh për të siguruar një raportim të jashtëm dhe MF/K më të mirë në komuna. Praktikrat aktuale vejnë në rrezik efektivitetin e delegimit të përgjegjësive.

Rekomandime

Unë rekomandoj Qeverinë të sigurojë:

- Se kërkesat për shpalojsjen e pagesave nga palët e treta janë qartësuar dhe se praktikrat e mira për këtë janë hartuar dhe shpërndarë;
- Zhvillimin e një sistemi të përgjithshëm të raportimit të brendshëm, i cili do të trajtonte të hyrat, interesat, pagesat e palëve të treta, dhe implementimin e projektit;
- Koordinim më të mirë mes të gjithë aktorëve relevantë në zbatimin e reformës në MFP; dhe se
- Reforma në MFP është zgjeruar aq sa të përfshijë të gjitha komunat.

Unë rekomandoj Kuvendet Komunale të sigurojnë se:

- Ekzekutivi harton Planet e Veprimit mbi rekomandimet e auditimit të jashtëm në kohën e duhur; dhe
- Raporti i auditimit të jashtëm rishikohet në Kuvend

Unë rekomandoj Kuvendin që të marrë parasysh:

- Futjen në funksion të një Menaxher Ekzekutiv si nëpunës më i lartë civil lartë përgjegjës për menaxhimin e operacioneve të përditshme dhe shërbimeve për qytetarët; dhe
- Forcimin e mbikëqyrjes së performancës së komunave në ofrimin e shërbimeve për qytetarët

5.4 Ndërmarrjet Publike dhe Shoqërore

Ndërmarrjet publike kategorizohen si:

- Ndërmarrje publike qendrore dhe rajonale; dhe
- Ndërmarrje publike lokale.

Ndërmarrjet Publike qendrore dhe rajonale janë në pronësi të plotë të shtetit. Ato përfshijnë nëntë NP qendore, gjashtë kompani rajonale të ujërave, dhe dy kompani rajonale të ujitjes.

Ministria për Zhvillim Ekonomik (MZHE) është përgjegjëse për mbikëqyrjen e punës së Bordit të drejtorëve dhe Komiteteve të Auditimit të secilës NP. Qeveria i jep llogari Kuvendit për kompetencat dhe përgjegjësitë ndaj NP-ve. Ajo i raporton Kuvendit dhe publikut për mënyrën se si menaxhohen ato.

NP-të janë të organizuara si Shoqëri Aksionare në pajtim me kërkesat e Ligjit mbi Shoqëritë Tregtare. NP-të duhet të raportojnë në pajtim me kërkesat e Standardeve Ndërkombëtare për Raportimin Financiar dhe ligjet në fuqi. Po ashtu, NP-të duhet të veprojnë në përputhje 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 shumë rekomandime lidhur me përmirësimin e performancës së NP-ve. Ato ishin:

- Krijimi i linjave të qarta të llogaridhënies;
- Forcimi dhe monitorimi i bordeve dhe menaxherëve ekzekutiv dhe të kërkimi i llogaridhënies prej tyre;
- Forcimi i rolit të pronarit dhe krijimi i parakushteve më të mira për ndërmarrjet;
- Analizimi i shkaqeve për mangësitë në ofrimin e shërbimeve tek qytetarët;
- Zhvillimin e një udhëzuesi të përgjithshëm për menaxhimin financiar në NP; dhe
- Lehtësimi i funksionimit më të mirë dhe raportimit më të duhur.

Ndryshimet në Ligjin për Ndërmarrjet Publike tashmë janë bërë. Ato i adresojnë deri në një farë mase çështjet e llogaridhënies. Por, në përgjithësi këto rekomandime nuk janë adresuar ende dhe gjatë vitit 2011 nuk janë vërejtur zhvillime të mëdha.

Sfidat me të cilat ballafaqohen NP-të

Auditimet tona kanë identifikuar se sistemet e menaxhimit financiar dhe kontrollit nuk ishin zhvilluar sa duhet. Më tutje, kontrollet e brendshme të vendosura nuk ishin zbatuar në mënyrë efektive.

MZHE, si përfaqësuese aksionare nuk ka siguruar një monitorim të mjaftueshëm të performancës së NP-ve. Ministria nuk ka publikuar të gjitha të dhënat e kërkuara me ligj, si rrjedhim niveli i transparencës nuk është ashtu siç ishte parashikuar.

Dobësitë dhe sfidat me të cilat ballafaqohen entitetet e audituara janë identifikuar si në vijim:

- Përzgjedhja e anëtareve të bordit dhe komisioneve të auditimit nuk është bërë në mënyrë transparente nga Qeveria për të siguruar se të gjithë anëtarët posedojnë njohuri të duhura profesionale në mënyrë që të ngritet efikasiteti në menaxhimin e kompanive të ujërave;

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

- Jo të gjitha NP-të kanë mbajtur Mbledhjen Vjetore të Përgjithshme siç kërkohet, dhe disa vendime duhet të merren vetëm në këto mbledhje;
- Disa NP kanë operuar vazhdimisht me humbje financiare. Ato vazhdimisht janë të varura nga subvencionet e qeverisë gjë që tregon pasiguri në lidhje me mundësitë financiare për vijimësinë e biznesit në formën aktuale;
- Menaxhimi i inkasimit të të hyrave është i dobët. Faturimi në formë paushalle është duke u përdorur ende në shumë raste;
- Kompanitë e ujërave përballen me humbje të mëdha të ujit të prodhuar. Humbjet mesatare të ujit arrijnë 61 % në disa kompani.
- Menaxhimi i prokurimit në disa NP nuk ishte në pajtim me kërkesat e aplikueshme;
- Mungesa e kontrolleve është vërejtur te menaxhimi i burimeve njerëzore ku mbikëqyrja gjatë procesit të rekrutimit nuk ka qenë efektive;
- Menaxhimi i pasurive nuk ishte efikas dhe kishte mangësi në vlerësimin dhe regjistrimin e tyre; dhe
- Në të gjitha rastet, nuk kishte mjedis funksional të kontrollit

Auditimi jonë në Trepçë ka nxjerrë në pah se:

- Në pjesën jugore ka pasur progres në përmirësimin e kontrolleve duke futur në përdorim rregulloret dhe udhëzuesit e brendshëm, duke ngritur kapacitetet për regjistrimin dhe menaxhimin e pasurive si dhe duke forcuar kontrollet e brendshme;
- Dobësitë kryesore vazhdojnë të jenë bashkëpunimi i kufizuar mes pjesës veriore me atë jugore; dhe
- Dobësitë në procesin e të hyrave, prokurimi dhe mungesa e transparencës në rekrutim janë ende të dukshme.

Në të njëjtën kohë, menaxhmenti i Trepçës veriore ka bashkëpunuar këtë vit dhe ka lejuar qasjen për auditim. Trepça veriore kishte një trend pozitiv të të hyrave në vitin 2011 në të njëjtën kohë kur kostot janë rritur në mënyrë domethënëse. Si rezultat, përfitimi neto i kompanisë ka rënë në mënyrë drastike.

Konkluzion

Qeveria, në shumë raste, nuk ka arritur të bëjë përzgjedhjen e Bordeve të Drejtorëve të aftë të siguronin në praktikë efikasitet në menaxhimin e kompanive drejt rezultateve pozitive operative dhe financiare.

Në rastet kur angazhimi i Bordeve ka qenë i madh, rezultatet financiare janë ende të dobëta. Këto rezultate negative kërcënojnë vijimësinë e këtyre ndërmarrjeve në gjendjen aktuale.

Po ashtu, mungesa e kontrolleve adekuate në menaxhimin e burimeve njerëzore, prokurimit dhe trajtimit të pasurive paraqet një sfidë.

Riorganizimi i NSH Trepça, është një sfidë për AKP-në. Procesi duhet të synojë shkrirjen e kompanive dhe futjen në përdorim të qasjeve uniforme dhe metodave për menaxhimin e biznesit. Në përgjithësi, nga Bordi i AKP-së dhe Menaxhmentit të NSH Trepça nevojitet të bëjnë përpjekje të mëtejshme për të siguruar zbatimin e rekomandimeve dhe menaxhimin e duhur.

Rekomandimet

Unë rekomandoj Qeverinë të sigurojë se:

- Struktura e llogaridhënies në Ligjin e ndryshuar për NP është zbatuar në praktikë;
- Sisteme adekuate për menaxhim dhe mbikëqyrje janë futur në përdorim dhe se sistemi i llogaridhënies në përgjithësi është forcuar;
- Situata e përgjithshme e kompanive është analizuar nga Bordet dhe se nga Bordet janë marrë masa konkrete për sa i përket kontroleve adekuate, funksionimit të procesit të të hyrave, raportimit të plotë dhe të besueshëm; dhe
- Një udhëzues i unifikuar menaxherial është futur në përdorim për të përkrahur kompanitë që të nxisin një mjedis transparent dhe adekuat të kontrollit duke përfshirë menaxhimin e personelit, prokurimin, pasuritë, trajtimin e të hyrave, si dhe auditimin e brendshëm.

Unë rekomandoj Kuvendin që të marrë parasysh:

- Përcjelljen nga afër të cilësisë dhe qëndrueshmërisë së shërbimeve nga ndërmarrjet publike ndaj qytetarëve; dhe
- Të kërkojë nga Qeveria që të dorëzojë një raport mbi performancën e ndërmarrjeve publike dhe mënyrën se si janë zbatuar në praktikë mekanizmat e llogaridhënies të paraqitura në kornizën ligjore.

5.5 Privatizimi

AKP-ja është gjithashtu përgjegjëse për privatizimin e NSH-ve, duke përfshirë shitjen, transferimin, dhe likuidimin e ndërmarrjeve dhe pasurive të tyre. Rezultatet kanë një ndikim në ristrukturimin e tregut të Kosovës, në zhvillimin ekonomik, si dhe në mirëqenien e përmirësuar të qytetarëve.

Në fund të dhjetorit 2011, 124 NSH u privatizuan përmes privatizimit dhe shitjes së pasurive të tyre përmes likuidimit. Megjithatë, proceset kanë qenë të ngadalshme.

Me qëllim që të krijojë parakushtet për punën operative të AKP-së në arritjen me kohë të objektivave të procesin të privatizimit, Kuvendi ka miratuar një kornizë të re ligjore.

Privatizimi i NSH-ve që kanë një biznes të qëndrueshëm është bërë përmes metodës spin-of. Pasuritë dhe disa detyrime të një NSH-je janë transferuar në një kompani të re e themeluar nga NSH-ja fillestare.

Kompania e re do të shiten një investitori dhe të hyrat nga shitja do të depozitohen në një llogari trusti që do të përdoret për përmbushjen e detyrimeve të papaguara të NSH-ve dhe për të trajtuar ankesa të tjera, duke përfshirë edhe ankesat për pronësi. Pastaj, NSH do të likuidohen ose falimentojnë.

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

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Gjendja e llogarive më 31 Dhjetor 2011 ka qenë 585,762,669€. Fondi i Privatizimit është rritur për 63,569,370€ në vitin 2011.

AKP për vitin 2011 kishte përgatitur një Plan Biznesi në të cilin parashihen aktivitetet dhe strategjitë e Agjencisë për Fondin e Privatizimit. Në vitin 2011 përmes privatizimit janë shitur 61 ndërmarrje të reja ose 94% e atyre të planifikuara ndërsa përmes likuidimit janë shitur 63 njësi apo 75% e planifikimit.

Shembuj të sfidave që PAK është duke hasur aktualisht në lidhje me procesin e privatizimit janë:

- Procedurat lidhur me kualifikimin e operatorëve: Komisioni për Vlerësimin e ofertave I kanë kualifikuar si të përgjegjshëm ofertuesit që nuk i përmbushnin kriteret në përputhje me rregullat e tenderit, dhe në rastet e 'Fan Besiana Hotel' dhe ndërmarrjes së re 'Koretniku – Supermarket Bresana sh.p.k' shitja ishte bërë pavarësisht mungesës së tre ofertuesve të kërkuar;
- Libri i ofertuesve të përgjegjshëm nuk ishte azhurnuar për të siguruar të dhëna të besueshme;
- Mangësitë në menaxhimin e ndërmarrjeve: në rastin 'Gërmia', ajo ishte përdorur nga një shfrytëzues i paligjshëm para se ajo të shpallej për privatizim; dhe
- Mos respektimi i politikave dhe rregulloreve në disa raste: dobësi në trajtimin e ankesave dhe shpërndarjen e 20% të punonjësve.

Konkluzion

Bordi i drejtorëve së bashku me menaxhmentin nuk kishin arritur të sigurojnë procedura transparente në disa raste gjatë privatizimit dhe të eliminojnë dobësitë.

Procesi i privatizimit, përkatësisht shitja e NSH-ve përkatëse përmes privatizimit dhe likuidimit ishte afër nivelit të planifikuar. Ne kemi vërejtur disa dobësi në procedura dhe devijim nga politikat dhe rregullat e veta në këtë proces. Kjo gjithashtu është vërejtur në procesin e shqyrtimit të ankesave dhe shpërndarjes së 20% të punonjësve

Rekomandime

Unë rekomandoj Bordin e AKP-së dhe Menaxherin Ekzekutiv që të sigurojnë:

- Verifikimin e dokumentacionit bazë të të gjithë ofertuesve para vlerësimit të ofertave për të siguruar që ata të jenë ofertues valid dhe se i përmbushin kërkesat e rregullores;
- Që libri i ofertuesve të përgjegjshëm azhurnohet përmes rishikimeve të rregullta dhe verifikimeve për të siguruar që konkurrenca në shitje të jetë nga ofertuesit e kualifikueshëm;
- Se bëhen ekzaminime fizike në ndërmarrjet nën kontroll të AKP-së, për t'u përkujdesur se janë të siguruar dhe të mos shfrytëzohen nga persona të paautorizuar;
- Që procesi i shitjes siguron një numër të mjaftueshëm të ofertuesve për të arritur një vlerë të pranueshme për ndërmarrjen në shitje; dhe

- Kontroll në procesin e shpërndarjes së 20% të të ardhurave nga shitja e NSH-ve tek punëtorët, në përputhje të plotë me kornizën e aplikueshme ligjore

Unë rekomandoj Kuvendin që të marrë parasysh që:

- Të kërkojë informacion më konciz dhe transparent mbi rezultatet vjetore të procesit të privatizimit.

Shtojca I. Llojet e ndryshme të Opinioneve të Auditimit (e shkëputur nga SNISA 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 shpallje adekuate e të gjitha çështjeve materiale relevante për pasqyrat financiare.

11. **Theksi i çështjeve.** 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 shpalljeve 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 complete apo çorientues apo ekziston një ndarje e pajustificuar nga standardet e pranueshme të kontabilitetit; apo

c) Ekzistojnë paqartësi që ndikojnë në pasqyrat financiare.

13. **Opinionin 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. Opinioni 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 opinionin që kualifikohet në aspekte të caktuara nuk do të jetë adekuat, atëherë jepet opinionin i Kundërt. Formulimi i një opinionin 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 fushëveprimit që është thelbësor që një opinion që është i kualifikuar në aspekte të caktuara nuk do të jetë adekuat, jepet opinionin i kundërt. Formulimi i një opinionin të tillë 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 opinionin në rrethana në të cilat është e pamundur të jepet një opinion jo i kualifikuar.

Shtojca II. Opinionet e auditimit dhe mangësitë kryesore menaxheriale

Tabela 1: Opinionet e pa kualifikuara

Subjektet e Audituar	Buxheti final (mil. euro)	Mangësitë kryesore menaxheriale
Ministria e Punëve të Brendshme	91.83	Mos adresim i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Kontrollë jo të mira në menaxhim të Flotës së PK; Regjistri i pasurive jo i plotë dhe i saktë.
Ministria e Financave	57.21	Kreditë e dhëna nuk janë kthyer me kohë; Mangësi në menaxhimin e personelit; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e subvencioneve.
Ministria për Zhvillim Ekonomik	56.90	Hyrja në obligime kontraktuese pa mjeteve financiare; Shpenzime në kundërshtim me ligjin për Ndërmarrjet Publike; Rreth gjysma e pasurive kanë vlerën zero.
Ministria e Forcës së Sigurisë së Kosovës	33.67	Mangësi në menaxhimin e kontratave; Mangësi në procesin e certifikimit të pagesave; Mangësi në menaxhimin e automjeteve.
Prizren	32.95	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në arkëtimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Ministria e Drejtësisë	20.15	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Planifikimi dhe menaxhimi i dobët i subvencioneve; Regjistra jo të plotë të pasurisë.
Ministria e Administratës Publike	18.28	Mos adresim i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Planifikim jo i mirë i buxhetit; Mos pajtueshmëri me LPP; Regjistra jo të plotë dhe të saktë të pasurisë; Kontrollë jo të mira në shfrytëzimin e automjeteve.
Këshilli Gjyqësor i Kosovës	18.01	Planifikimi jo i mirë i buxhetit; Mos pajtueshmëri me LPP.
Kuvendi i Kosovës	16.74	Mos pajtueshmëri me LPP.
Ministria e Kulturës Rinisë dhe Sporteve	13.01	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Monitorim i dobët i projekteve; Menaxhim dhe monitorim jo i mirë i subvencioneve; Menaxhim jo i mirë i borxheve.
Doganat	9.48	Aplikimi i kodit tarifor të gabuar dhe llogaritja jo e saktë e taksave doganore; Mos përmirësimi i deklaratës dhe moskthimi i mjeteve pas rivlerësimit; Rivlerësimi i bazës doganore i pa arsyetuar; Dokumentet Unike Doganore të pa mbështetur me dokumente plotësuese; Mangësi në procedurat me ndikim ekonomik (Depot Doganore); Rreth gjysma e pasurive kanë vlerën zero; Mungesë e kopjeve rezervë (back-AP) për të dhënat e aplikacionit të TIMS-it,
Agjencia Kosovare e Privatizimit	8.94	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mosrespektimi i procedurave gjatë rekrutimit; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Prezantim jo i drejt i obligimeve të papaguara; Mangësi në menaxhimin dhe monitorimin e subvencioneve.

Ministria e Tregtisë dhe Industrisë	7.25	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Kontrollë jo të mira për dhënien e licencave; Menaxhim jo i mirë i kontratave; Mos funksionalizimi i softuerit për kontabilitet.
Ministria për Kthim dhe Komunitete	7.16	Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Monitorim i dobët i projekteve kapitale dhe subvencioneve; Raporte jo të plota për vlerën neto të pasurisë.
Komisioni Qendror Zgjedhor	6.86	Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesa e stafit profesional; Mos themelimi i NJAB.
Administrata Tatimore	6.64	Mos funksionim i kontrollit në parandalimin e shmangies nga tatimi; Dobësi në mbledhjen e borxheve brenda afatit të caktuar; Vonesa në rimbursim të tatimeve; Nuk është bërë rivlerësimi i pasurisë.
Agjencia Kosovare e Pronave	2.07	Mos përputhje mes pozitave të personelit dhe listës së pagave; Mangësi në regjistrin kontabël në SIMFK.
Ministria e Integritetit Evropian	1.68	Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Mos respektim i kritereve gjatë rekrutimit.
Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit	1.59	Mangësi në planifikim të prokurimit; Projektet kapitale të tenderuar nuk janë proceduar përmes PIP-it; Mangësi në menaxhim të personelit; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Gjykata Kushtetuese e Kosovës	1.53	Mungesa e kontrolleve rutinë në sektorin e financave; Shfrytëzimin aktual të shërbimeve telefonike me kosto të lartë.
Komisioni i pavarur për miniera dhe minerale	1.50	Menaxhimi i dobët i të hyrave; Vonesa në mbylljen e avanseve; Mangësi në menaxhimin e borxheve.
Ranillug	1.47	Mangësi në menaxhimin e të arkëtueshmeve; Mangësi në procesin e prokurimit; Mos themelimi i NJAB-it.
Komisioni i pavarur për media	1.15	Mos pajtueshmëri me LPP; Regjistri kontabël jo i plotë dhe i saktë; Mangësi në menaxhimin e automjeteve.
Zyra e Rregullatorit të Aviacionit Civil	0.76	Mangësi në menaxhimin e pasurisë; Mos pajtueshmëri me LPP; Kontrollë të pamjaftueshme në procesin e pagesave .
Zyra e Rregullatorit të Energjisë	0.68	Mos përshtatjen e të gjitha akteve, vendimeve, rregullave me kërkesat e reja ligjore; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Menaxhimin i dobët i kontratave; Mos kryerja e pagesave me kohë.
Instituti Gjyqësor i Kosovës	0.62	Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e pasurive; Regjistrimi i shpenzimeve në kode ekonomike jo adekuate.
Avokati i Popullit	0.61	Mospërputhje e pozitave të personelit dhe listës së pagave; Tejkallim i limiteve për shpenzimeve të telefonisë mobile; Pagesat e kryera nga paraja e imët nuk janë dokumentuar mirë; Sistemi e-pasuria nuk është funksionalizuar.
DANIDA	0.56	Shkalla e ulët e realizimit të buxhetit.
Akademia e shkencave dhe arteve	0.48	Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë; Mos pajtueshmëri me LPP; Hyrja në obligime pa mjete financiare.
Agjencia kundër korrupsionit	0.40	Mangësi në menaxhimin e personelit; Mos regjistrimi i pasurisë në kategorinë përkatëse.
Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik	0.32	Mos adresim i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mos harmonizim i vendimit, me udhëzimet e qeverisë për telefonin mobile. Mos aplikimi i sistemit të e-Pasurisë.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Zyra e Rregullatorit për Ujë dhe Mbeturina	0.33	Mangësi në arkëtimin e borxheve; Mangësi në menaxhim të automjeteve.
Komisioni për ndihmë ligjore	0.29	Vazhdimi i mandatit të komisionarit dhe anëtarëve edhe pas skadimit të kontratave; Mos pajtueshmëri me LPP.
Agjencia për Prokurim Publik	0.16	Mangësi në menaxhimin e të hyrave. Implementim i dobët i kontrolleve e brendshme; Mos harmonizim i vendimeve me udhëzimet e qeverisë; Mungesë e inventarizimit të pasurive.

Tabela 2: Opinonet e pa kualifikuara me Theksim Çështjes

Subjektet e Audituar	Buxheti final (mil. euro)	Arsyeja për theksimin e Çështjes	Mangësitë kryesore menaxheriale
Ministria e Infrastrukturës	288.53	Regjistri i pasurive fikse ende nuk është i besueshëm	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Pagesa për paga pa kontratë vlefshme të punës; Mos pajtueshmëri me LPP; Kontrolle jo të mira në mbikëqyren e realizimit të projekteve; Ndarje jo e duhur e detyrave; Regjistri i pasurive jo i plotë dhe I saktë;
Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	190.10	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse dhe stoqet jo i plotë.	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e burimeve njerëzore; Monitorimi dobët i subvencioneve; Mos azhurnimi i dosjeve të përfituesve të pensioneve; Menaxhimi i dobët i pasurive; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i kontratave.
Ministria e Shëndetësisë	82.64	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse, të pagueshme dhe stoqeve është jo i plotë.	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e burimeve njerëzore; Monitorimi dobët i subvencioneve; Mos azhurnimi i dosjeve të përfituesve të pensioneve; Menaxhimi i dobët i pasurive; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i kontratave.
Prishtinë	75.81	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe I saktë; Mangësi në menaxhimin e borxheve.
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	41.80	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse dhe llogarit e pagueshme është jo i plote	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Certifikim i parregullt i pagesave; Mos pajtueshmëri me LPP; Pagesa për shërbime të veçanta në kundërshtim me LMFP; Mangësi në menaxhimin e borxheve.
Universiteti i Pristina	25.23	Kontrolle të pamjaftueshme për të hyrat vetanake	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Planifikimi, monitorimi dhe ekzekutimi jo i mirë i buxhetit; Monitorim dhe shfrytëzimi jo i mirë i subvencioneve; Certifikimi parregullt i pagesave; Lidhja e kontratave me vet zyrtarë e pa bazë ligjore; Kompensimi për punë jashtë orarit pa dëshmi përkatëse dhe personelit akademik në rastet e mos vijueshmërisë në ligjëratat; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.

Ferizaj	20.75	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë nuk ishte i plotë dhe i saktë	Mos adresim i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Menaxhim jo i mirë i kontratave; Mungesa e rregullores për dhënien e subvencione; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Mitrovicë	20.09	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse, llogaritë e arkëtueshme dhe stoqeve jo i plotë dhe i saktë; Fushëveprimi I kufizuar i auditimit për pjesën e administruar në veri.	Kontrolle jo të mira në realizimin projekteve; Mos pajtueshmëri me LPP.
Gjilan	19.66	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë dhe detyrimet kontingjente jo plotë dhe i saktë	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Menaxhim jo i mirë i subvencioneve; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Gjakovë	18.87	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse dhe stoqet jo i plotë dhe i saktë.	Kontrolle jo të mira në arkëtimin e borxheve; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Menaxhim jo i mirë i subvencioneve.
Ministria e Punëve të Jashtme	16.56	Mos regjistrimi i shpenzimeve për mallra dhe shërbime të Misionit Diplomatik Konsullorë në vlerë 386,089€.	Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikimi i parregullt i pagesave; Mos plotësim i NJAB me staf të nevojshëm.
Podujevë	16.31	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë jo i plotë dhe i saktë	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Mungesa e rregullores për ndarjen e subvencioneve; Mangësi në menaxhimin e borxheve.
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	14.04	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse dhe llogaritë e arkëtueshme jo i plotë dhe i saktë	Mangësi në realizimin e të hyrave; Monitorim dhe raportim jo i mirë për subvencionet e OJQ-së; Shpalosja e pasurive në PVF jo e plotë.
Vushtrri	12.82	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë dhe detyrimet kontingjente jo i plotë dhe i saktë	Certifikim i parregullt i pagesave; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Menaxhim jo i mirë i subvencioneve; Mangësi në menaxhimin e borxheve.
Skenderaj	10.65	Paqartësi lidhur me të drejtat e pronësisë së pronave të caktuara në mes komunës dhe agjencive tjera të ndryshme të Qeverisë dhe mungesa e dokumentacionit të pronësisë; Shpalosja me vlerën fer e pasurisë në PVF pa ndonjë raport vlerësimi.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në regjistrimin dhe vlerësimin e pasurive; Kontroll jo i mirë mbi shpenzimet dhe pagesat.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Gllgoc	10.08	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse dhe stoqet jo i plotë dhe i saktë.	Mangësi në menaxhimin e kontratave ; Mos prezantimi i pasurive fikse; dhe mos shpalosja e stoqeve .
Zyra e Kryeministrit	9.15	Informacioni i shpalosur mbi llogaritë e arkëtueshme jo i plotë	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në arkëtimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në procesin e certifikimit të pagesave; Mangësi në menaxhimin e subvencioneve; Regjistra jo të plotë të pasurisë.
Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	8.22	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse jo i plotë dhe i saktë	Mos harmonizimin i të hyrave ndërmjet departamenteve dhe faturave nga arkiva; Mos respektimi i kriterëve gjatë rekrutimit; Mangësi në menaxhimin e automjeteve; Certifikim i parregullt I pagesave.
Ministria e Qeverisjes Lokale	8.04	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë jo i plotë	Mos adresimi i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Menaxhim jo i mirë i subvencioneve; Mangësi në menaxhim të personelit; Mangësi në procesin të prokurimit.
Klinë	7.39	Shpalosja me vlerën fer e pasurisë në PVF pa ndonjë raport vlerësimi.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Kontroll jo i mirë mbi shpenzimet dhe pagesat; Mungesa e komitetit të auditimit.
Graçanicë	5.84	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mos harmonizim i të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Menaxhim dhe raportim jo i mirë për subvencione; Mungesa e zyrtarit për pasuri; Mos themelimi i komitetit të auditimit.
Kaçanik	5.74	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë	Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Mangësi në menaxhimin e pasurisë.
Prokurori i shtetit	4.90	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse jo i plotë dhe i saktë	Mos plotësimi i pozitave kyçe të vendeve të punës për pozitën e Zyrtarit Kryesor Financiar, Menaxherit të Prokurimit, Zyrtarit të Pasurisë, dhe Auditorit të Brendshëm.
Shtërpcë	4.41	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mungesa e planit të prokurimit; Mungesa e rregullores për ndarjen e subvencioneve; Mos themelimi i komitetit të auditimit.
Zyra e Presidentit	2.54	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse jo i plotë dhe i saktë.	Mos pajtueshmëri me LPP; Kontroll jo të mira në procesin e pagesave; Mangësi në regjistrin kontabël të pasurisë.

ZYRA E AUDITORIT PËRGJITHSHËM

Novo Bërdë	2.99	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mungesa e rregullores për dhënien e subvencioneve; Mungesa e regjistrit të pasurisë dhe zyrtarit për pasuri; Mos themelimi i komitetit të auditimit.
Ministria e Diasporës	1.02	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë jo i plotë dhe i saktë	Niveli i ulët i realizimit të buxhetit; Mos pajtueshmëri me LPP; Certifikim i parregullt i pagesave; Pagesa për zyrtarët në kundërshtim me bazën ligjore; Mos respektim i kriterëve gjatë rekrutimit; Menaxhimi jo i mirë subvencioneve; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Komisioni Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtrës	0.26	Informacioni i shpalosur mbi llogaritë e arkëtueshme jo i plotë dhe i saktë.	Pagesat për servisim të automjeteve pa kontratë
Komisioni Kosovar i Konkurrencës	0.22	Mos shpalosja e pasurive në PVF.	Planifikim dhe realizim jo i mirë i buxhetit; Regjistri kontabël jo i plotë dhe i saktë; Mangësi në planifikim të prokurimit; Mangësi në menaxhimin e automjeteve.
Bordi mbikëqyrës për shërbyesit civil	0.22	Informacioni i shpalosur mbi pasuritë fikse jo i plotë dhe i saktë.	Mos pajtueshmëri me LPP; Kontrolle jo të mira në procesin e pagesave.
Zyra Rregullative e Hekurudhave	0.16	Nuk ka regjistruar pasuritë fikse në SIMFK	Pagesa për shërbimet kontraktuese në kundërshtim me kornizën ligjore; Certifikim i parregullt i pagesave; Mungesa e zyrtarit për pasuri.
Fondi i Privatizimit	0	Shpërndarja e 20%-shit të listave të punëtorëve në disa raste nuk bëhen në harmoni me rregullat e përcaktuara.	Mos adresimi i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në procesin e vlerësimit të ofertuesve; Menaxhim jo i mirë i ndërmarrjes nën administrimin e AKP; Mos pajtueshmëri me LPP.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Tabela 3: Opinonet e kualifikuara

Subjektet e Audituar	Buxheti final (mil. euro)	Arsyeja për kualifikimi e opinionit	Mangësitë kryesore menaxheriale
Pejë	19.09	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave vetjake; Mos pajtueshmëri me LPP; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë; Mungesa e politikave për subvencione; Mungesa e regjistrimit të llogarive të arkëtueshme.
Suharekë	12.35	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Kontroll jo i mirë mbi shpenzimet dhe pagesat; Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesa e politikave për subvencione; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Regjistri i pasurisë jo i saktë.
Lipjan	12.00	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mangësi në menaxhim të personelit; Menaxhim jo i mirë i kontratave; Mungesa e politikave për subvencione; Mangësi në menaxhimin e borxheve; Regjistri i pasurive jo i plotë dhe i saktë.
Rahovec	10.00	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në Menaxhimin e të hyrave; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Mungesa e politikave për subvencione; Menaxhim jo i mirë i personelit.
Malishevë	9.81	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhim të personelit; Menaxhim jo i mirë i kontratave; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Viti	8.52	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e personelit; Mungesa e politikave për subvencione; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë, Mos regjistrimi i të arkëtueshmeve.
Istog	7.52	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë; Mos themelimi i komitetit të auditimit.
Fushë Kosovë	6.45	Informacioni krahasues për vitet 2010 dhe 2009 nuk është prezantuar në mënyrë të duhur.	Mos adresim i plotë i rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mungesa e planit të prokurimit; Dobësi në kontrollin e brendshëm.
Obiliq	5.16	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë; Mos themelimi i komitetit të auditimit.

Shtime	4.77	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mangësi në menaxhimin e personelit; Dhënia e subvencioneve në kundërshtim me rregulloren e brendshme; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë.
Kllokot	1.86	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në inkasimin e të hyrave; Certifikim i parregullt i pagesave; Mangësi në menaxhimin e kontratave; Mungesa e evidencave të arkëtueshme; Mungesa e zyrtarit për pasuri; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë; Mos themelimi i komitetit të auditimit.
Hani i Elezit	1.80	Mos shpalosja e shumave complete në lidhje me pasurinë në shënimin 30 të PVF	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Regjistri i pasurisë jo i plotë dhe i saktë; Mos themelimi i komitetit të auditimit dhe NJAB.
Junik	1.56	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Mangësi në regjistrimin dhe vlerësimin e pasurive.
Partesh	1.40	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Mungesa e rregullores së brendshme për subvencione; Mungesa e regjistrimit të pasurisë dhe zyrtarit për pasuri; Mos themelimi i NJAB.
Mamusha	1.10	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Menaxhim jo i mirë i kontratave; Mungesa e politikave për subvencione; Mos themelimi i komitetit të auditimit.

RAPORTI VJETOR I AUDITIMIT

Tabela 4: Opinionet e kualifikuara me Theksim te çështjes

Subjektet e Audituar	Buxheti (000 euro)	Arsyeja për kualifikimi e opinionit	Mangësitë kryesore menaxheriale
Kamenicë	7.70	Informacioni i shpalosur në PVF jo plotë dhe i saktë	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Mangësi në Regjistrimin e pasurive.
Deçan	7.16	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Mangësi në vlerësimin e pasurive.
Dragash	5.72	Informacioni i shpalosur në PVF jo plotë dhe i saktë.	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Dobësi në kontrollin e brendshëm; Mangësi në regjistrimin dhe vlerësimin e pasurive.
Organi Shqyrtues i Prokurimit	0.25	Informacioni i shpalosur në PVF jo i plotë dhe i saktë.	Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos harmonizim i planit të prokurimit me ndarjen buxhetore; Regjistrat e pasurive jo të plotë dhe të saktë.

Tabela 5: Mohimet e opinionit

Subjektet e Audituar	Buxheti final (mil. euro)	Arsyeja për mohim të opinionit
Leposaviq	2.88	Nuk janë prezantuar PVF
Zubin Potok	2.08	Nuk janë prezantuar PVF
Zveçan	1.81	Nuk janë prezantuar PVF



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA
OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE 2011

Priština, Septembar 2012

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Tabela Sadržaja

LISTA SKRAĆENICA.....	4
OBRAĆANJE GENERALNOG REVIZORA.....	5
IZVRŠNI SAŽETAK.....	7
1. UVOD.....	9
2. SPOLJNA REVIZIJA I ODGOVORNOST.....	10
3. GODIŠNJI FINANSIJSKI IZVEŠTAJ I ODGOVORNOST VLADE.....	12
3.1 MIŠLJENJE REVIZIJE O KONSOLIDOVANIM FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA.....	12
3.2 DELOKRUG I PRISTUP REVIZIJE.....	13
3.3 MIŠLJENJA REVIZIJE NA POJEDINAČNIM GFI KOJE STVARAJU MIŠLJENJE O GFI BK.....	13
3.4 ANALIZE GODIŠNJIH FINANSIJSKIH IZVEŠTAJA BUDŽETA KOSOVA ZA 2011 GODINU.....	14
3.4.1 Konsolidovani Izveštaj Upoređenja Budžetskih i tekućih iznosa.....	14
3.4.2 Konsolidovani Izveštaj primanja i isplata u gotov novac.....	15
3.4.3 Konsolidovani Izveštaji u Gotov Novac i Bilans Fonda.....	18
3.4.4 Imovina i neplaćene Obaveze.....	19
3.5 NAPREDAK PREPORUKA IZ PRETHODNE GODINE U ODNOSU NA GFI KB.....	20
3.6 OPŠTE PREPORUKE.....	20
4. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE.....	22
4.1 FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I SISTEMI KONTROLE.....	22
4.1.1 Centralna Jedinica Usaglašavanja (CJU) / FUK.....	22
4.1.2 Izveštavanje.....	23
4.1.3 Sistem za Projekte Javnih Investicija (PJI).....	23
4.1.4 Nabavka.....	24
4.1.5 Sistem Certifikacija.....	26
4.1.6 Sistem upravljanja imovinom.....	27
4.1.7 Sitni novac.....	28
4.1.8 Reforma u Civilne Službu i Naknade.....	29
4.1.9 Upravljanje budžeta.....	31
4.2 SISTEM UNUTRAŠNJE REVIZIJE.....	32
4.3 OPŠTI ZAKLJUČCI.....	34
4.4 PREPORUKE.....	35
5. IZVRŠENJE BUDŽETA U JAVNOM SEKTORU.....	36
5.1 CENTRALNE VLASTI.....	36
5.2 NEZAVISNE INSTITUCIJE.....	38
5.3 OPŠTINE.....	41
5.4 JAVNA I DRUŠTVENA PREDUZEĆA.....	44
5.5 PRIVATIZACIJA.....	47
DODATAK I. RAZNE VRSTE MIŠLJENJA REVIZIJE.....	49
DODATAK 2. MIŠLJENJA REVIZIJE I GLAVNI MENADŽERSKI NEDOSTACI.....	51

Lista skraćenica:

ACA	Autoritet Civilne Avijacije	MSVIR	Međunarodni standardi vrhovnih institucija za reviziju
AU	Administrativno Uputstvo	NVO	Nevladine organizacije
BK	Budžet Kosova	OGD	Određeni Grantovi Donatora
BO	Budžetska Organizacija	ONJF	Odbor za nadgledanje Javnih Finansija
CAN	Centralna Agencija za Nabavku	PAK	Poreska Administracija Kosova
CBK	Centralna Banka Kosova	PDV	Porez na Dodatnu vrednost
CIPFA	Institut za reviziju javnih finansija i knjigovodstva	PEFA	Ocena javnih rashoda I finansijske odgovornosti
CJU/FUK	Centralna Jedinica za Usaglašavanje/Finansijsko Upravljanje i Kontrola	PJI	Projekti javnih investicija
DFID	Departman za Međunarodni razvoj	PTK	Pošta i telekom Kosova
DP	Društvena preduzeća	RJA	Reforma javne administracije
EKK	Energetska korporacija Kosova	RKJN	Regulatorna komisija za javnu nabavku
EO	Ekonomski operator	SIGTA	Sistem za upravljanje poreza
EU	Evropska Unija	SO	Službenik za Overavanje
FG	Finansijska godina	TIMS	Sistem za upravljanje trgovinskim informacijama
FUK	Finansijsko Upravljanje I kontrola	TRN	Telo za Razmatranje nabavki
GAS	Glavni Administrativni Službenik	UJF	Upravljanje javnih finansija
GFI	Godišnji Finansijski Izveštaji	UKJF	Unutrašnja kontrola javnih finansija
GIR	Godišnji Izveštaj Revizije	UR	Unutrašnja revizija
GR	Generalni Revizor	USAID	Američka Agencija za Međunarodni razvoj
ISUFK	Informativni sistem za upravljanje finansija Kosova	ZJNP	Zakon Br. 03/L-241 o Javnim nabavkama
JAD	Jedinstveni administrativni dokument	ZUJFO	Zakon Br. 03/L-048 o Upravljanju javnih finansija I odgovornostim
JP	Javna preduzeća		
JUR	Jedinica za Unutrašnju reviziju		
KAI	Kosovska Agencija za Imovinu		
KAP	Kosovska Agencija za Privatizaciju		
KGR	Kancelarija Generalnog Revizora		
KJI	Komitet za javne investicije		
KR	Komiteti za reviziju		
MAP	Međunarodni aerodrom Prištine		
MER	Ministarstvo za Ekonomski razvoj		
MF	Ministarstvo za Finansije		
MJA	Ministarstvo Javne administracije		
MRSJS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor		

Obraćanje 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 za pružanje osnove za držanje odgovornim javne potrošače budžeta i da doprinosi poboljšanjima na polju Upravljanja Javnih Finansijskih.

Mi smo radili blisko sa Skupštinom i Vladom, kako bi proširili naše kapacitete za pružanje informacije visokog kvaliteta o korišćenju javnih sredstava. Mi smo takođe razvili bolju saradnju sa Vladom i ostalim domaćim i

međunarodnim učesnicima u izgradnji dobrog upravljanja i doprinoseći razvoju boljih sistema za Finansijsko Upravljanje i Kontrolu.

Iako kvalitet informacija na Godišnjim Finansijskim Izveštajima se popravila tokom godina, još uvek postoji potreba za poboljšanje finansijskog upravljanja i kontrole.

Kako se pristupi finansijskog upravljanja razvijaju, pravni okvir je dosledniji i skupštinski nadzor je jači. Da bi se proširile sve ove namere u celom javnom sektoru će biti potrebno još vremena. Ali, više se može uraditi pod sadašnjim uslovima.

Primena novog pristupa sistema i mehanizama finansijskog upravljanja zahteva posvećenost i podršku od najviših nivoa. Potrebni su novi pristupi, metode i dobri primeri o tome "kako to učiniti" i one treba da se koriste. Dalje, mora se preduzeti jake akcije u slučajevima lošeg upravljanja i zloupotrebe.

Tamo gde smo otkrili slabosti mi smo dali konstruktivne predloge za promenu, i to je dalo dobre rezultate. Mi pažljivo pratimo kako naše preporuke se adresiraju i nastavljamo da radimo u bliskoj saradnji sa menadžmentom. Mi ciljamo da delujemo kao ključni pokretač promena u Finansijskom Upravljanju Javnog Sektora.

Ovaj izveštaj predstavlja ključne izazove koje moramo svi adresirati da bismo progurali napred poboljšanja u javnom sektoru. Nadam se da ćete izveštaj smatrati korisnim za identifikovanje područja u kojima svi možemo zajedno raditi za pružanje boljih usluga građanima Kosova.

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

Priština, 31 August 2012

Lars Lage Olofsson
Generalni Revizor

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Izvršni Sažetak

GIR je sveobuhvatni sažetak našeg rada revizije u Finansijskoj Godini 2011. Opšte mišljenje GR zaključuje da:

“Godišnji Finansijski Izveštaji Budžeta Republike Kosova prikazuju, sa svih materijalnih gledišta, istinito i pravilno finansija i finansijske situacije za fiskalnu godinu 2011”. Ovo je Nekvalifikovano Mišljenje Revizije u liniji sa MSVIR 400.

Bez obzira na to ostaje prostora za poboljšanje procesa konsolidacije, koji trenutno je oslabljen zbog:

- Dozvoljavanja da pojedinačni GFI BO se ispravljaju nakon datuma konsolidacije, bez njihovog odražavanja na GFI KB;
- Ne otklanjanjem transakcija između različitih BO; i
- Ne prikazivanje donacija procesirane van sistema Trezora.

Mi smo izvršili pravno obaveznu reviziju regularnosti GFI za 88 BO. Data mišljenja revizije nagoveštavaju da, u poređenju sa prethodnim godinama, kvalitet informacija stalno se poboljšava. Detaljnije informacije u vezi sa našim pojedinačnim revizijama mogu se naći na veb stranici KGR.

U celini, naše revizije su otkrile pozitivan razvoj i izazove koje treba da se adresiraju radi osiguranja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti na javnom sektoru. Sistematski pristup ovome će bolje osigurati potrošnju u skladu sa donetim prioritetima, uspeh u ambicioznim reformama i da krče put za pružanje boljih usluga građanima.

Vlada je pokazala napredak u poboljšanju svog sistema upravljanja javnih finansija. Pravni okvir UJF je razjašnjen i ažuriran, ali njegovo sprovođenje još uvek ostavlja prostora poboljšanje. Ostala polja koja imaju potrebu za dalji razvoj su operativno planiranje, unutrašnje izveštavanje upravljanja, spoljno izveštavanje performanse, unutrašnja finansijska kontrola, nabavka i upravljanje kapitalnih investicija.

Istovremeno, važno je ojačati opšte kontrolno okruženje. To je jedan pristup u javnoj potrošnji koji obezbeđuje dali se novac poreskih obveznika koristio na ekonomičniji i mudar način. Ali, treba više da se uradi, posebno u situaciji kada je budžet nedovoljan i zahtevi za troškove su veliki.

Efektivnost i dosledno sprovođenje finansijskog upravljanja još uvek ostaje jedan izazov. Rezultati vezani sa UKJF nisu dostavljeni kako je zamišljeno. Novi zahtevi FU/K nisu još uvek potpuno primenjeni. Odgovornost upravljanja, delegiranje odgovornosti i upravljanje rizikom su područja, gde generalno, treba više da se uradi.

Centralni Autoriteti su prikazale napredak na području izveštavanja. GFI za sve Centralne Autoritete prikazuju istinitu i pravilnu finansijsku situaciju. Nedostaci se odnose na nedovoljna obelodanjivanja informacija.

Glavni izazovi u sprovođenju budžeta se odnose na nedostatak kontrole upravljanja. Postoji velika potreba za unutrašnje smernice gde se specificuju opšti zakoni i administrativne instrukcije u odnosu na specifične situacije i potrebama na području pojedinačnih politika. Sa namerom naglog ojačanja administrativne i finansijske efikasnosti, linije odgovornosti između ministarstava i izvršnih agencija treba da se razjašnjavaju, kao i upravljanje subvencijama. Praznine između zahteva i prakse u nabavci i sertifikacija treba hitno da se zaključe. Ovi nedostaci treba da se uzimaju u obzir kod svih reformi.

Nezavisne Institucije su uspele da uvode adekvatno finansijsko upravljanje i sisteme kontrole. Ipak, ovi sistemi nisu bile potpuno funkcionalne u praksi. Neke od preduzetih mera uključuju izradu procedura, politika i unutrašnjih smernica kao i plan delovanja za adresiranje naših preporuka.

Skupštini Kosova treba imati pro aktivniji pristup, osiguravajući transparentna i održiva rešenja za nezavisne institucije, uzeći u obzir potrebu nezavisnosti. Pored toga, treba da se razvije blagovremeno imenovanje i produžavanje mandata Odbora i njenih članova treba da se izvrši na dnevnom osnovama i mehanizmi za držanje institucija odgovornim.

Kod Opština, mnogo ranijih preporuka nisu adresirane prikladno. Iste slabosti su ponovljene iz godine u godinu rezultirajući sporim napretkom u razvoju upravljanja javnim finansijama i pružanju usluga građanima.

Slabo upravljanje i nadgledanje projekata, avansne isplate pre završetka radova, nizak nivo izvršenja budžeta, mnogobrojne isplate u zadnjem tromesečju, slabo upravljanje prihodima i potraživanjima su među najčešćim izazovima. Osim toga, postoje i brojni nedostaci u području unutrašnjeg i spoljnog izveštavanja. Obelodanjivanje imovine i isplate od trećih strana ostaje izazov. Nove metode i sredstva treba da se uzimaju u obzir za osiguranje boljeg spoljnog izveštavanja i UJF.

Kod Javnih i Društvenih Preduzeća Vlada u mnogim slučajevima je otkazala da odabere kompetentne Odbore Direktora koji su sposobni da u praksi obezbede efektivnost u upravljanju kompanija ka pozitivnim operativnim i finansijskim rezultatima. U slučajevima gde angažovanje Odbora je bio veliki, finansijski rezultati su još uvek slabi. Ovi negativni rezultati rizikuju kontinuitet ovih preduzeća u sadašnjem obliku.

U vezi sa procesom Privatizacije, privatizacija ili prodaja dotičnih JP kroz privatizaciju i likvidaciju je zaključen na planiranom nivou. Nekoliko proceduralnih slabosti i odstupanja od politika i pravila su primećena u tom procesu. Transparentne procedure u privatizaciji nisu uvek obezbeđene. To je takođe primećeno kod razmatranja žalbi u vezi sa raspodelom udela prihoda od privatizacije u visini od 20% zaposlenima.

Izvestan broj preporuka su data u ovom izveštaju, na sistematičan način adresirajući razloge koji stoje iza ovih izazova. Preporuke su date Skupštini, Vladi i lokalnim Skupštinama. Adresiranjem ovih preporuka pojedinačni Budžetski potrošači će biti u boljoj poziciji da izvrše javno poslovanje na ekonomičniji, efikasniji i efektivniji način i obezbede interese poreskih obveznika.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

1. Uvod

Tokom zadnjih godina, KGR je nastavila da obezbedi Skupštini različite izveštaje revizije, pomažući im u držanju odgovornim vladu za upravljanje javnim novcem.

Javna revizija je važna. Izveštavanje naših revizija na vremenskim osnovama i sa ne odvojenim kvalitetom podržava Skupštinu i Vladu da obezbedi odgovornost u budžetskom ciklusu.

Naš sistem Upravljanja Kvaliteta je donelo dalje suštinsko poboljšanje kvaliteta naših revizija u vezi sa njihovom razumljivosti, čitljivosti i poštovanju međunarodnih standarda revizije i najboljih evropskih praksi.

Šta više, tokom godine mi smo bili u stanju sa pomažemo sve entitete pod revizijom u eliminisanju grešaka na finansijskim izveštajima i poboljšanju kvaliteta izveštavanih informacija.

Tokom 2011 godine, ojačali smo dalje saradnju sa Skupštinskom Komisijom za Nadgledanje Javnih Finansija (KNJF). KNJF je tretirala 26 pojedinačnih izveštaja revizije i usvojila je zaključke. Prošlogodišnji Godišnji Izveštaj Revizije (GIR), je raspravljan i usvojen u plenarnoj sednici u Skupštini.

Ovaj GIR predstavlja sveobuhvatan i analitički sažetak o našim nalazima i preporukama revizije za finansijsku godinu (FG) 2011. Generalni Revizor u ovom izveštaju izražava Mišljenje Revizije (u skladu sa MSVIR 400) o Godišnjim Finansijskim Izveštajima Vlade Kosova o FG 2011. Ovo je ključni dokumenat u procesu političke i administrativne odgovornosti koju Generalni Revizor dostavlja Skupštini.

Izveštaj je organiziran kao u nastavku: Poglavlje 2 pruža jedno objašnjenje o ulozi spoljne revizije, koje se sledi sa poglavljem 3 koja pruža mišljenje o Godišnjim Finansijskim Izveštajima Kosovskog Budžeta (GFI BK). Poglavlje 4 se fokusira na zaključcima u vezi sa sistemima finansijskog upravljanja, dok poglavlje 5 pruža jedno objašnjenje finansijskog upravljanja na različitim državnim nivoima i javnih i društvenih preduzeća, uključujući i proces privatizacije. Ovaj izveštaj takođe ima dva dodatka. Prvi pruža različita mišljenja revizije dok drugi uključuje data mišljenja revizije i najznačajnije nedostatke upravljanja svakog entiteta pod revizijom. Više informacija u vezi sa pojedinačnim izveštajima revizije mogu da se nađu na našoj internet stranici www.oag-rks.org

2. Spoljna Revizija i Odgovornost

Spoljna Revizija

Spoljni revizor odigrava važnu ulogu u procesu odgovornosti. Uloga Generalnog Revizora je da pruža jednu osnovu za zaključenje lanca odgovornosti između Skupštine i Vlade. Generalni Revizor odigrava ključnu ulogu u promovisanju načela menadžerske odgovornosti kod ministarstava, opština i ostalih javnih preduzeća. Generalni Revizor izvršava ovu ulogu izvršavajući jednom godišnje reviziju izveštaja Vlade o izvršenju njenog budžeta i pridruženih dokumenata, pružajući jednu procenu na svim nivoima Vlade.

To je postignuto izvršenjem zakonskih obaveznih revizija regularnosti izvršenja BK i nekoliko institucija van BK, kao i obavljanjem revizija performanse o ekonomiji, efikasnošću i efektivnosti operacija i vladinih usluga. Rezultati svake revizije se izveštavaju kod entiteta pod revizijom i Skupštini. Skupština se neprestano informiše o nalazima i zaključcima revizije. Izveštaji Generalnog Revizora su na raspolaganju-na taj način pružanje javnosti informacijama u vezi sa performansom Vlade.

Kancelarija Generalnog Revizora obavlja kontrolu i Procenu Finansijskih izveštaja i ostalih podataka, dajući jedno mišljenje o tome:

- Dali finansijski izveštaji prikazuju istinito i pravilno stanje računa;
- Dali podaci, sistemi i transakcije su u skladu sa zakonima i uredbama; i
- O prikladnosti funkcija unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije.

Revizija performanse ima za cilj povećanje efektivnosti, ekonomičnosti i efikasnosti aktivnosti Vlade, kako bi se povećala vrednost novca za kosovske poreske obveznike. Ova vrsta revizije se nalazi u početnoj fazi razvoja i već je počela da proizvodi konstruktivne rezultate.

Revizija upravljanja je jedan oblik revizije performanse, koja se fokusira na kvalitet finansijskog upravljanja ili pružene usluge. Ovaj pristup nam dozvoljava da proizvodimo rezultate koji su širi od pristupa revizije regularnosti.

Delokrug Generalnog Revizora imaju širi delokrug nego što je gore rečeno. Uporedo sa procenom finansijskih izveštaja i operativne performanse, Kancelarija pruža savete svim interesnim stranama u vezi sa pitanjima koje se tiču Finansijskog Upravljanja i Kontroli, doprinoseći na taj način razvoju dobrog upravljanja javnog sektora na Kosovu.

Jačanje odgovornosti Višeg Menadžmenta

“Odgovornost Menadžmenta” je očekivanje da su viši menadžeri u Vladi odgovorni za uspostavljanje i ispunjenje ciljeva performanse kroz delegiranje odgovornosti, dok opšta odgovornost ostaje njima.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Da bi ispunili ovu odgovornost, viši menadžment treba da uspostavi, nadgleda i održava efektivne sisteme Finansijskog upravlja i Kontrole (FU/K).

Okvir Unutrašnje Kontrole Javnih Finansija (UKJF) je osnova menadžerske odgovornosti.

U strukturi odgovornosti i kontrole, Ministri su odgovorni za rad njihovih ministarstava i za taj rad odgovaraju pred Skupštinom. Ovo načelo je od suštinskog značaja za osiguranje da odabrani predstavnici odgovaraju za trošenje javnog novca i upravljanje imovinom. Podređeni Ministara su civilni službenici i ostali koji obavljaju javne aktivnosti.

Kod opština Predsednik opštine kao politički naimenovan takođe upravlja i opštinskom vladom I administraciju/njeno delovanje i odgovara pred narodom za delovanje na oba polja.

Za jednu organizaciju se može reći da ima efektivan okvir FU/K kada se ona jasno razume i primenjuje od strane Glavnog Administrativnog Službenika (GAS)¹ i kroz sve nivoe organizacije. Ona treba da sadrži niz aktivnosti preventivne kontrole kako bi obezbedila izbegavanje grešaka.

Svaki menadžer u subjektima javnog sektora drži punu odgovornost za primenu zahteva UJF i treba da se drži odgovornim za njegovu performansu za upotrebu javnih resursi za ispunjenje ciljeva organizacije. Osim preduzimanja prikladnih mera, koje obezbeđuju efektivno delovanje u borbi protiv različitih oblika lošeg upravljanja i zloupotreba, upravljanje rizikom je ključno sredstvo upravljanja.

¹ GAS podrazumeva (i) u slučaju opštine, njegovog predsednika, i (ii) za druge budžetske organizacije, (a) njegovog Stalnog Sekretara, (b) ako ona nema Stalnog Sekretara, njegovog Izvršnog Direktora, ili (iii) ako ona nema Stalnog Sekretara, ni Izvršnog Direktora, lice čiji je glavni zadatak da svakodnevno upravlja sa poslovanjem i osobljem.

3. Godišnji Finansijski Izveštaj i Odgovornost Vlade

Ministarstvo Finansija (MF), u ime Vlade treba da prikazuje Godišnje Finansijske Izveštaje Republike Kosova (GFI BK) fiskalne godine, ne dalje od 31 Marta naredne godine. Datumom 28 mart 2012, Vlada je pripremila ove izveštaje za 2011 godinu i dostavila ih je Generalnom Revizoru (GR) i Skupštini na razmatranje.

GFI BK za Finansijsku Godinu 2011 treba da se izrađuju na osnovu opšteg okvira nastalih Zakonom o Upravljanju Javnih Finansija i Odgovornosti (ZUJFO) i u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva na Javnom Sektoru, na osnovu Gotovog Novca (MSRJS).

Izvor informacija za izradu GFI BK su završni podaci Glavne Knjige procesirane od strane Informativnog Sistema Finansijskog Upravljanja Kosova (ISUFK), upravljan od strane Trezora.

Opšti konsolidovani izveštaji sadrže tri glavna Izveštaja:

1. Konsolidovani Izveštaj primanja i isplata u gotov novac;
2. Konsolidovani Izveštaj Upoređenja Budžetskih i Tekućih Iznosa; i
3. Konsolidovani Izveštaj imovine u gotov novac i bilansa fonda.

Od Generalnog Revizora se zahteva sa ZUJFO (Član 47.1) da izrazi jedno Mišljenje Revizije, u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije - ISSAI 400 u vezi sa Finansijskim izveštajima u celini (pogledaj Dodatak I). Ovo poglavlje adresira Mišljenje GR i glavne zaključke koji podržavaju mišljenje.

3.1 Mišljenje Revizije o Konsolidovanim Finansijskim Izveštajima

Sveobuhvatno mišljenje revizije GR kao sažetak zaključuje da:

“Godišnji Finansijski Izveštaji Budžeta Republike Kosova prikazuju, sa svih materijalnih gledišta, *istinito i pravilno* finansija i finansijske situacije za fiskalnu godinu 2011”. Ovo je Nekvalifikovano Mišljenje Revizije u liniji sa MSVIR 400 (vidi dodatak I).

GFI BK su izrađeni u skladu sa primenljivim standardima (MSRJS) kao i sa zakonima i uredbama na snazi.

Mi smo izvršili reviziju procesa konsolidacije GFI BK. Zaključili smo da konsolidacija GFI BK i pojedinačnih izveštaja Budžetskih Organizacija (BO) se ne obavlja u celini. Trezor do datuma 15 Mart ove godine je napravila sažetak dodataka Izveštaja i napravila je prvi nacrt verzije GFI, i zatim one su postale završne pošto nije bilo dodatnih ispravaka od strane BO.

Mi smo našli slučajeve kada pojedinačne GFI su ispravljene nakon datuma konsolidacije. Ove promene nisu pokriveno od GFI KB, zbog toga, nekoliko ne materijalnih razlika postoje između pojedinačnih GFI i GFI KB.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Na GFI KB Vlada ističe da nije izvršena nijedna konsolidacija transakcija između različitih BO. Razlog za izvršenje konsolidacije je da upoređenja sa prethodnom godinom budu lakša. Prema našem mišljenju konsolidacija treba da se izvrši i razlike da se objasne u napomeni. Razlog za to je transparentnost, u protivnom, obrt bi bio precenjen. protivnom, prihodi se precenjaju kao i za transparentnost.

Kosovo prima različite fondove od trećih strana (donacija). Najveći deo njih se direktno prenose na BO i procesiraju se na sistem donatora. Ove vrste transakcija treba da se obelodanjuju i na GFI KB i pojedinačnih BO. Mi smo primetili da veliki deo BO su ih obelodanili na njihovim pojedinačnim GFI. Ali, Trezor ih nije konsolidovao.

3.2 Delokrug i Pristup Revizije

Delokrug mišljenja revizije o GFI BK je da finansijski elementi su povezani sa procesom konsolidacije Budžeta Kosova. Centralna Banka i Trust Fonda Štednje nisu subjekat ove revizije.

Da bi se dalo Mišljenje Revizije GR, pristup revizije je kao u nastavku:

- Jedan analitički pregled povezuje različite izvore informacija za procenu kvaliteta GFI. Pregled se pretežno izvršava na različitim dokumentima budžetskih odvajanja i izvršenih iznosa, kao što su: podaci sistema platnog spiska i Glavne Knjige (Free Balance) u ISUFK. Takođe se izvrši procena strukture i klasifikacije GFI KB zahtevane sa MSRJS i primenljivim zakonima i uredbama.
- Dat je opšti zaključak rezultata pojedinačnih revizija regularnosti za 2011 godinu. Kada je sprovedljivo, rezultati ostalih vrsta revizije je uzeto u obzir;
- GR donosi svoje Mišljenje, u skladu sa međunarodno priznatim standardima -ISSAI 400, o GFI, na osnovu rezultat prvih dva koraka; i
- GR pruža Skupštini i Vladi preporuka na osnovu rezultata tri prethodnih koraka.

3.3 Mišljenja revizije na pojedinačnim GFI koje stvaraju mišljenje o GFI BK

KGR, je izvršila zakonom obaveznu reviziju regularnosti GFI za 88 BO, za koje je dao mišljenje revizije. Izvršene revizije o pojedinačnim GFI i davanje mišljenja o njima se odražavaju na mišljenje revizije GFI BK. Njihov uticaj se povezuje sa materijalnim nivoom nepravilnosti na GFI. Jedan prikaz ovih mišljenja možete videti u nastavku:

Tabela 1. Data Mišljenja Revizije za budžetske organizacije

Vrste Mišljenja Revizije	Broj mišljenja
Nekvalifikovano mišljenje	34
Nekvalifikovano mišljenje sa Naglašavanjem Pitanja	32
Kvalifikovano mišljenje	15
Kvalifikovano mišljenje sa Naglašavanjem Pitanja	4
Odricanje od mišljenja	3
Ukupno	88

Većina revizija su bila nekvalifikovana. Kvalifikovana mišljenja nisu bila (pojedinačno ili u totalu) materijalna na opšte mišljenje revizije GFI BK.

3.4 Analize Godišnjih Finansijskih Izveštaja Budžeta Kosova za 2011 godinu

Budžet za 2011 godinu je pripremljen i odobren zakonom Br.04/L-001. Ovaj zakon uključuje mehanizme koji omogućavaju izmene tokom godine. Budžet za 2011 godinu je usvojen sa zakašnjenjem i nema polugodišnjeg budžetskog pregleda.

Tabela u nastavku pokazuje izvor budžetskih fondova i izmene tokom godine.

Tabela 2 Ukupna budžetska odvajanja FG 2011 (u 000€)

Opis	Budžet prema Zakonu Br.04/L-001 (2011)	Završni budžet 2011	Završni budžet 2010
Opšti Grant za centralni nivo ²	1,109,849	1,087,395	989,797
Opšti Grant za opštine	300,491	312,317	258,178
Sopstveni prihodi opština	51,888	57,309	55,963
Sopstveni prihodi opština prenete sa prethodne godine	0	26,534	21,585
Sopstveni centralni prihodi	20,000	23,163	21,792
Sopstveni centralni prihodi prenete sa prethodne godine	0	3,168	2,903
Ukupno	1,482,228	1,509,886	1,350,218

Postojala je razlika između Završnog budžeta prikazan na GFI i onoga na ISUFK. Razlika od 415,000€ se odnosi na sopstvene prihode opština registrovana kao budžet nakon pripreme GFI BK.

3.4.1 Konsolidovani Izveštaj Upoređenja Budžetskih i tekućih iznosa

Na budžetskim se projekcijama vidi da planirani prihodi su bili niži od planiranih troškova u iznosu od 191,324.000€ (pogledaj donju tabelu).

Sadašnja realizirana primanja su 1,313,253,000€³, dok realizirane isplate su 1,400,462,000€. Deficit od 87,209,000€ je pokriven od akumuliranog suficita iz prethodnih godina.

Tabela 3 Budžet i izvršenje primanja u odnosu na isplate(000€)

Opis	Početni budžet	Izvršenje
Primanja	1,290,904	1,313,253
Isplate	1,482,228	1,400,462
Suficit/Deficit	(191,324)	(87,209)

² Kod opšteg Granta centralnog nivoa su uključeni i zajam KEK-u i spoljni Dug.
 Određeni Grantovi Donatora u iznosu od 8,968,000€ i Fondovi Depozita €957,000 su uključeni

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

3.4.2 Konsolidovani Izveštaj primanja i isplata u gotov novac

3.4.2.1 Analiza primanja u gotov novac

Ova finansijska analiza se zasniva na podacima prikazanim na GFI BK , upoređenjem podataka koji se održavaju na ISUFK, na Glavnoj Knjizi i probnom bilansom Trezora.

Na tabeli u nastavku su prikazana budžetska i inkasirana primanja tokom godine

Tabela 4 Budžet i izvršenje primanja prema različitim izvorima (u 000€)

Prihodi i ostala primanja	Završni budžet	Izvršenje 2011	% Izvršenje budžeta	Napredak u poređenju sa prethodnom godinom (%)	Izvršenje 2010	Izvršenje 2009
Prihodi sa Carine	830,518	827,704	99.66	18.10	700,657	635,214
Povraćaji sa Carine	(1,500)	(1,112)	74.13	-12.50	(1,272)	(1,068)
Prihodi PAK	260,889	261,134	100.10	18.04	221,234	206,469
Povraćaji sa PAK	(30,017)	(29,774)	99.20	10.20	(27,017)	(24,810)
I.Ukupno poreski prihodi	1,059,890	1,057,952	99.82	18.39	893,602	815,805
Ne poreski prihodi - centralni nivo	45,419	45,526	100.23	-4.00	47,412	53,062
Sopstveni prihodi Opština	58,317	55,621	95.38	6.90	52,028	48,293
Sopstveni prihodi centralnog nivoa	55,278	59,912	108.38	23.70	48,451	29,657
II.Ukupno ne poreski prihodi	159,014	161,059	101.28	8.90	147,891	131,012
Dividenda	45,000	60,000	133	-29.40	85,000	200,000
Spoljni zajam	7,000	5,076	72.51	-77.00	22,093	0
Budžetska podrška	20,000	19,241	96.20	-35.90	30,000	0
III.Ukupno Ostala primanja	72,000	84,317	117.10	-38.50	137,093	200,00
Ukupno prihodi I+II+III	1,290,904	1,303,328	100.96	10.60	1,178,589	1,146,817

Ukupna primanja za budžet Kosova za 2011 godinu su bila u vrednosti od 1,303,328,000€ (nisu uključeni OGD u vrednosti 8,968,000€ i primanja sa depozita 957,000€).

Gornja tabela pokazuje da ukupna primanja na nivou zemlje pokazuju rast od 10.6% u poređenju sa prethodnom godinom. Nema materijalnih razlika između Glavne Knjige, Probno Bilansa i GFI BK.

a) Poreski prihodi realizovani od Carine

Planirani prihodi su bili 830,518,000€, dok su prikupljeni 827,704,000€ ili 99,66%. Carina je pokazala napredak na prikupljanju prihoda u poređenju sa prethodnim godinama.

U 2011 godini u odnosu na 2010 godinu prihodi su porasli za 18.1%, dok u poređenju sa 2009 rast je bio za iznos od 30.3%.

Uprkos tom povećanju, proces prikupljanja prihoda u Carini u nekoliko slučajeva je praćen nedostacima, kao što su: primena i izračunavanje tarifa nije bilo u skladu sa Carinskim Kodom, ne ispravka Jedinstvenog Carinskog Dokumenta (JCD) u slučajevima kada se prave greške i nedostatak opravdanja za ponovne procene kada se poveća vrednost uvoza na JCD.

Uprkos prikazanog napretka, obelodanjene slabosti su pokazatelj da unutrašnja kontrola još uvek ima potrebe za poboljšanjem. Ovi nedostaci se prate nedovoljnom transparentnosti, što otežava da se obezbedimo da inkasirane takse su u skladu sa normom i iznosom koji je trebao da se plaća.

b) Poreski prihodi realizovani od PAK

Planirani prihodi PAK su bila u iznosu od 260,889,000€, dok su prikupljena 261,134,000€, ili 1% inkasirana su više od plana. U poređenju sa 2010 godinom i kod PAK rezultira rast od 18%, dok u poređenju sa 2009 godinom povećano je prikupljanje za 26.5%.

Uprkos prikazanom napretku, PAK još ima potrebe za jačanje funkcionalnog sistema kontrole na nekoliko polja, kao što su: prikupljanje kritičnih dugova, eliminisanje slabosti Sistema SIGTAS; i identifikaciju domaćih i međunarodnih preduzeća koje obavljaju delatnost na Kosovu i ne izjavljuju / plaćaju porez.

Primitili smo visok nivo dugova starijih od šest godina. Stanje ovih dugova je 73,787,268€. (ona uključuje period od 2000 do 2005). 30% njih su povezani sa javnim preduzećima. Stanje kritičnih dugova, koja tokom ove godine prekoračuju granicu od šest godina od njihovog nastajanja kao poreski dug i postaju nenaplativi su u iznosu od 6,061,605€. PAK je počeo da adresira nasleđeni problem.

Takođe smo приметili da ima ne rezidentnih biznisa koji su realizovali prihode sa javnog sektora bez izjavljivanja poreza. Osim toga, ima poreskih obveznika koji su realizovali godišnje prihode iznad 50,000€ izdavanjem pod kirijom poslovnih zgrada i nisu u grupi koja izjavljuje PDV. Jedan od razloga za ove nedostatke je nedostatak koordiniranja između PAK, Trezora i BO koja posluju sa stranim ili domaćim Ekonomskim Operatorima.

Opisani nedostaci ukazuju za nedostatak analize rizika za određivanje ukupnih taksi koja treba da se prikuplja. To je vodilo do nedovoljnog nivoa prikupljanja prihoda kao i sprečavanje utaje poreza. To je bilo moguće da se postiže razmenom informacija između PAK, Trezora i BO. PAK je preduzela mere za osiguranje bolje koordinacije informacija od dotičnih organizacija javnog sektora. Ostaje da se vidi koji će biti faktični rezultati.

c) Dividenda

Vlada je jedini ovlašćeni deoničar za PTK i Međunarodni Aerodrom Prištine (MAP). Budžetom 2011 godine su planirani prihodi od dividende u vrednosti od 45,000,000€. U 2011 godini je primljen iznos od 60,000,000€

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

d) Prihodi sa kamate

Prihodi sa kamate su inkasirani od investiranja javnog novca i od zajmova. Za 2011 godinu ona su bila 1,631,000€. Vlada je u srednjoročnom okviru investirala na različitim finansijskim institucijama.

Tabela 5 Akumulirana kamata

Opis	Vrednost
Kamata PTK	477,305
Trezorski zapisi	1,478,979
Oročeni depoziti	946,915
Tekući računi	225,253
Isplata za usluge CBK	(1,500,000)
Akumulirana kamata Trezora	1,628,452

MF je sklopila jedan memorandum razumevanja sa CBK u vezi sa uslovima i pravilima za ulaganja. Prema ovom MR Trezor će nadoknaditi CBK za njene usluge za 2011 godinu u vrednosti od 1,5 miliona €. Ovaj iznos se zasniva na prethodni veći obim rada i nije ponovno razmatran.

3.4.2.2 Analiza isplata u gotov novac

Planirani troškovi (bez donacija i depozita) za 2011 godinu za sve kategorije su bila 1,509,886,000€ dok su realizovana 1,387,810,000€ ili 92% planiranog iznosa.

Tabela 6 Tekući troškovi naspram budžeta

Opis	Početni Budžet	Završni Budžet	Izvršenje 2011	Budžet Izvršenje (%)	Izvršenje 2010	Upoređenje 2011-2010 (%)	Izvršenje 2009
Plate i dnevnice	383,476	400,694	385,033	96	311,417	24	264,396
Roba i usluge	161,419	174,461	156,559	90	162,635	-4	151,763
Komunalije	22,825	21,545	20,376	95	19,516	4	19,225
Subvencije i transferi	271,681	267,715	256,166	96	252,679	1	256,901
Kapitalni troškovi	572,430	603,696	528,186	87	455,344	16	400,380
Rezerve	3,096	284	-	0	-	0	-
Pod total	1,414,928	1,468,395	1,346,319	92	1,201,591	12	1,092,665
Isplata duga	22,300	11,491	11,491	100	10,083	14	43,815
Zajmovi za javna preduzeća	45,000	30,000	30,000	100	60,000	-50	78,829
Isplata za učlanjivanje u MFI	-	-	-	0	169	100	17,030
Pod total	67,300	41,491	41,491	100	70,252	-41	139,674
Ukupno	1,482,228	1,509,886	1,387,810	92	1,271,843	9	1,232,339

Sa tabele se primećuje da tokom 2011 godine smo imali relativno dobro izvršenje. Ono što privući pažnju je malo niži nivo je kod kapitalnih investicija, 87% ukupnog završnog budžeta. Glavni razlozi koji su na to uticali smo objasnili na pod poglavlje 4.1.9 ovog izveštaja.

a) Plate i Dnevnice

Troškovi za plate i dnevnice za 2011 godinu su bili ukupno 388,303,333€. Od njih 385,033,000€ su bili sa BK i 3,270,000€ od donacija).

Od njih su potrošena 384,913,227€ kroz platni spisak koji se administrira od MJA. Dok preostali deo od 3,390,000€ su isplaćeni od strane BO van platnog spiska kroz ISUFK.

b) Zajmovi za KEK

Tokom perioda 2005-2011, Vlada je pozajmila KEK-u iznos od 187,539,992€.

Sporazumom iz 2005 godine, predviđeno je da zajam u vrednosti 10 milion€ treba da se isplati od KEK-a do kraja fiskalne godine 2008. Mi smo primetili da zajam još nije vraćen. Nakon podizanja ovog pitanja i datih preporuka od naše strane u Izveštaju Revizije za 2010 godinu, MF je zatražila od KEK-a da odmah vrati celokupan iznos od 10 miliona €. MF u Oktobru 2011 godine, je sklopila jedan "Sporazum o Poravnanju" sa KEK-om, prema kojem iznos od 10 miliona € će se isplatiti u ratama, 4 miliona € tokom 2012 godine dok 6 miliona € tokom 2013 godine. Iako sa zakašnjenjem, u martu 2012 godine, KEK je izvršila isplatu u vrednosti od 4 miliona €. Za zajmove za godine 2008-2011 koje su postigle iznos od 177 miliona € i amandmani datuma 22 Novembar 2010, datum kada KEK počinje vraćanje glavnice od datuma 1 januar 2012 godine. Prva rata je bila u vrednosti od 5,6 miliona €. Do sada nije isplaćena nijedna rata. Plan amortizacije zajma je do 2022 godine.

Dati zajmovi nisu vraćeni u skladu sa sporazumima i ukupan dug je materijalan. Sporazum o poravnanju je jedan pozitivan korak i isplata je počela da se izvrši. U svetlu predviđene privatizacije potreba za osiguranje prikladnog sporazuma za ukupne zajmove i realističan raspored isplate se pojača.

3.4.3 Konsolidovani Izveštaji u Gotov Novac i Bilans Fonda

Gotov Novac se sastoji od fondova koji se drže u CBK, komercijalne Banke i kase budžeta BO.

Uporedili smo Konsolidovani Izveštaj finansijske imovine u gotov novac i bilanse fondova sa bilansima prethodnih godina.

Tabela 7: Imovina u gotov novac i bilansi fondova ('000 u €)

Opis	Bilanci ne 2011	Bilanci ne 2010
Centralna Banka Kosova (CBK)	89,326	48,796
Vrednosne hartije 0	0	84,586
Oročeni Depoziti u CBK	105,042	140,000
Oročeni Depoziti u Poslovnim Bankama	0	11,000
Fondovi u Poslovnim Bankama - NLB Priština	41	767
Gotov novac u tranzitu	7,074	4,278
Računi Ambasada	961	526
Gotov novac (kasa)	1,184	885
Ukupna Imovina u Gotov Novac	203,628	290,838

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Sa tabele se primećuje smanjenje gotovog novca u odnosu na prethodnu godinu. Gotov novac na početku 2011 godine je bio 290,838,000€, dok na kraju 2011 godine je bio 203,629,000€. Razlika od 87,209,000€ je potrošena vrednost za pokrivanje budžetskog deficita za 2011 godinu. Nastali deficit Vlada je pokrila od rezervi koja su izdvajana u prethodnoj godini.

3.4.4 Imovina i neplaćene Obaveze

a) Imovina

Mi smo identifikovali ne usaglašavanje kod oko 40 BO centralnog i lokalnog nivoa, u registriranju imovine. Razlozi za ova ne usaglašavanja su pretežno: nepravilno izveštavanje od strane BO i ispravke nakon datuma konsolidacije. Izveštavanje ne finansijske imovine od strane BO i dalje je izazov za Trezor. Ne sve BO izveštavaju po istoj osnovi, nekoliko njih izveštavaju neto vrednost na knjigama, dok ostale prema istorijskom trošku ili kupovine tokom godine. To rezultira time da njihove GFI se ne mogu uporediti međusobno. Sa ovog zaključujemo da imovina na GFI BK je prikazana u vrednosti iznad 61 milion evra manje od ukupnog iznosa kod GFI BO.

BO nisu obezbedile pravilno izveštavanje ne finansijske imovine kao što se zahteva. Trezor nije mogla da obezbedi da BO prikazuju njihovu imovinu na istim osnovama. Rezultati ovih analiza treba da služe Trezoru kao osnova za identifikaciju i eliminisanju ovih nedostataka. Slabosti u izveštavanju vrednosti imovine so do izvesne mere povezane sa funkcionalnosti sistema e-imovine i nedostatkom usaglašavanja sa ISUFK.

b) Neplaćene obaveze

Sa izvršenih analiza primećen je trend povećanja obaveza u 2011 godini u poređenju sa prethodnom godinom (37%). Povećanje na centralnom nivou je 32.43%, dok na lokalnom nivou 43.56%.

Tabela 8 Neplaćene obaveze u poređenju sa tri periodama (u €)

Opis	2009	2010	2011	Rast 2010-2011 (u %)
Centralni nivo	3,073,622	15,912,553	21,072,571	32.43
Lokalni nivo	1,124,237	12,623,776	18,123,248	43.56
Ukupno	4,197,859	28,536,329	39,195,819	37.35

Neplaćeni računi koji će se isplatiti od budžeta 2012 godine su u vrednosti od 39,195,819€.

Najčešći razlozi neisplate dugova od BO je nedostatak sredstava, istek roka isplate i usluge za mesec Decembar. Ali, bilo je i mnogih slučajeva gde BO ne obelodanjuju u detaljima ove račune, kao što se zahteva Finansijskim Pravilom. Sledeća tabela prikazuje BO koja imaju najveći nivo obaveza u poređenju sa godišnjim budžetom.

Tabela 9 Neplaćene obaveze u odnosu na budžet prema BO

(u €)

Opis	Završni budžet	Obaveze	Struktura obaveza u odnosu na budžet u %
Štrpce	4,405,547	2,301,925	52,25
Srbica	10,650,256	3,818,948	35,86
Ranilug	1,466,885	521,998	35,59
Parteš	1,400,196	232,758	16,62
Gnjilan	19,656,797	2,541,370	12,93
Prizren	32,949,270	3,164,000	9,60
Ministarstvo Obrazovanja, Nauke i Tehnologije	41,798,407	3.959.970	9,47

Neplaćeni računi koji ostaju kao teret za 2012 godinu su manje od 39 miliona €. Ovaj iznos je značajan koji tereti ovogodišnji budžet i smanjuje mogućnosti izmene budžeta radi adresiranja promjenjenih prioriteta. Osim toga, iznos može biti veći pošto sve BO nisu izveštavale neplaćene obaveze kao što se zahteva.

3.5 Napredak preporuka iz prethodne godine u odnosu na GFI KB

Na godišnjem izveštaju revizije (GIR) o GFI BK za 2010 godinu je dato nekvalifikovano mišljenje.

Revizija GFI 2010 godine su rezultirale sa 5 preporuka koje se povezuju sa ovim izveštajima. Od njih, dve su delimično adresirane i tri nisu uopšte adresirane.

Preporuke koje su delimično adresirane su kao u nastavku:

- Da se dalje analiziraju razlozi za slabosti tokom izveštavanja imovine i na osnovu dijagnoze stanja da se preduzimaju strateške mere za adresiranje tih izazova; I
- Izvršene su analize tekućih politika o zajmovima kako bi se obezbedilo jedan jasniji odnos poslovanja sa KEK-om ubuduće i da su preduzete dodatne mere za inkasiranje glavnice od zajmova.

Preporuke adresirana delimično su kao u nastavku:

- Osiguranje usaglašenosti između ISUFK i elektronskog sistema imovine.
- Blagovremeno usaglašavanje informacija između Glavne Knjige i GFI pojedinačnih BO; i
- Stanje u vezi sa neplaćenim obavezama i preduzimanje mera za njihovo sprečavanje ubuduće.

3.6 Opšte preporuke

Preporučujem Vladi da obezbedi da:

- Loši dugovi su otpisani;
- Predlog vlade je razvijan o tome kako da se upravlja lošim i sumnjivim dugovima vezanim sa javnim preduzećima;

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

- Dugovi KEK-a nad državom je uređen na pravo vreme pre privatizacije;
- Među-vladine transakcije su usaglašavane prikladno;
- Imovina koja je amortizirana u potpunosti a koja se još koristi se ponovno procenjuje;
- Ispravke na pojedinačnim GFI KB su obezbeđene na vreme;
- Razlozi za povećanje obaveza su detaljno analizirane i potrebne mere su preduzete sa ciljem njihovog smanjenja; i
- Klauzule o nadoknadi za usluge investiranja u sporazumu sa CBK su pregledani.

Preporučujem Skupštini da razmotri:

- Da pobliže prati sprovođenje plana Delovanja u sektoru prihoda i dalje akcije Vlade u vezi sa KEK-ovim državnim dugom.

4. Finansijsko Upravljanje

Vlada je pokazala napredak na poboljšanju sistema upravljanja javnih finansija. Pravni okvir UJF je pojašnjen i ažuriran. Sprovođenje pravnog okvira još uvek ostavlja prostora za poboljšanje. Polja koja imaju potrebu za dalji razvoj su operativna planiranja, unutrašnje izveštavanje upravljanja, spoljno izveštavanje performanse, unutrašnje finansijske kontrole, nabavka i upravljanja kapitalnih investicija.

Istovremeno, važno je da se generalno ojača kontrolno okruženje. Ovo je jedan pristup u javnoj potrošnji koji obezbeđuje da novac poreskih obveznika se koristi na ekonomičniji i mudriji način. Vlada je naglasila to na nekoliko budžetskim dokumentima. Ali, treba više da se uradi, posebno u situaciji kada je budžet nedovoljan, reforme trebaju da se prikladno finansiraju i potrebe su velike.

4.1 Finansijsko Upravljanje i Sistemi Kontrole

FU/K je sveobuhvatni proces koji je integrisan u aktivnostima organizacije i da se izvrši od menadžmenta i osoblja. FU/K treba da bude više od računovodstva i finansijskih funkcija fokusirajući se na operativne rezultate, efikasnost i efektivnost u pružanju usluga građanima. Cilj FU/K-a je osiguranje da se resursi koriste za postizanje organizacionih ciljeva.

4.1.1 Centralna Jedinica Usaglašavanja (CJU)/FUK

CJU/FUK pretežno je odgovorna za osiguranje doslednu primenu politike UKJF kod centralnih organizacija Vlade i za kontinuiran razvoj načela i pristupa FU/K.

Kao i prethodne godine, ova jedinica je fokusirana pretežno na razvoj FU/K u vezi sa zakonodavstvom i manje je uključena u njegovoj praktičnoj primeni kod svih BO. U toj svrhi, razvila je niz novih finansijskih pravila, organizirala je sesiju obuke za visoke menadžere u vezi sa novim zahtevima FU/K.

U okviru podrške praktične primene FU/K, završila je prve pilot projekte FU/K kod dve BO pregledavajući njihove sisteme i njihove određene prakse. Osim toga, podržala je više menadžere koji su završili sa samo-procenjivanjem sistema FU/K u sedam Opština.

Kontrolni spiskovi samo-procenjivanja FU/K su podeljene sa BO sa ciljem da služe višem Menadžmentu kada budu procenili sisteme FU/K, i prakse u njihovim organizacijama. Na osnovu sadašnjih zahteva FU/K, svake godine kompletirani kontrolni spiskovi treba da se vrate u CJU/FUK. To će olakšati praćenje napretka Vlade u vezi sa sprovođenjem politika UKJF. U praksi, nekoliko kontrolnih spiskova su vraćeni i kvalitet odgovora je bio nizak u onim retkim slučajevima kada su dostavljeni.

U Aprilu 2012 godine, izdat je godišnji izveštaj FU/K za 2011 godinu. Osim toga, CJU/ FUK se obavezala na preduzimanju mera za jačanje menadžerske odgovornosti i izmene stava menadžmenta, dalji razvoj metodologije; i poboljšanje aranžmana treniranja za visoke javne menadžere. Razvijen je jedan detaljan plan delovanja koji određuje ciljeve, prioritete, odgovornosti i vremenske rokove za njeno postizanje.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Zaključak

Sistem FU/K je uspostavljen i deluje, iako ima potreba za unapređenja radi ispunjenja potrebe korisnika efektivnije. U tom cilju, MF kao centralni autoritet će povećati svoja zalaganja u upravljanju tekućih reformi FU/K. Trebalo bi da poseduje i da na centralizovan način koordinira unakrsne funkcije i sisteme Vladinih FU/K. Čineći to, trebaju se pružiti BO preduslove kako bi ih one sprovodile na efektivniji način. To bi trebalo da donosi bolje rezultate u smislu osiguranja zdravog finansijskog upravljanja, dobrog upravljanja i transparentnosti. Ipak, ohrabrujući su preduzeti koraci na adresiranju svih nerešenih pitanja FU/K.

4.1.2 Izveštavanje

U 2011 godini usvojene su nova uputstva, uključujući: Finansijsko Pravilo 04/2011 koja uređuje izveštavanje neplaćenih računa, Finansijsko Pravilo 07/2011 o godišnjem izveštavanju budžetskih organizacija i Finansijsko Pravilo 06/2011 o devetomesečnom izveštavanju budžetskih organizacija.

Obaveza za godišnje izveštavanje su određena za svaku finansijsku godinu. Izveštavanje svake BO je od posebne važnosti za sam menadžment organizacije i za autoritete centralne Vlade koja je odgovorna i Skupština. U poređenju sa prethodnim godinama, kod izvesnog broja BO sistem izveštavanja je vidno poboljšan u vezi sa finansijskim izveštavanjem. Kod nekoliko ostalih kvaliteta informacija na godišnjim finansijskim izveštajima još uvek ima prostora za poboljšanje.

Razvoj Operativnog izveštavanja je sporije. Proces bi trebao da se gura napred u cilju jačanja postojećih mehanizama donošenja odluka i odgovornosti.

Rast kvaliteta izveštavanja čini BO da budu odgovorniji i na konsolidiran način i samu Vladu pred Skupštinom i širom javnošću u vezi sa njihovom performansom.

4.1.3 Sistem za Projekte Javnih Investicija (PJI)

Procesi budžetiranja i nadzora što se tiče nivoa i sadržaja izvršenja budžeta za kapitalne projekte je od posebne važnosti. Njegovo funkcionisanje osigurava bolje planiranje, budžetiranje i izvršenje, kao i transparentno trošenje javnog novca.

KGR je procenila funkcionisanje Sistema za Program Javnih Investicija (PJI) za godine 2011-2012. Kroz to smo došli do zaključka kako je dizajniran ovaj sistem, kako deluje i kako se koristi od strane Budžetskih Organizacija (BO).

Za 2011 godinu iznos javnih investicija upravljan kroz PJI za 36 organizacija centralnog nivoa je 492,215,094€ i za 37 Opština je 124,293,323€.

MF od 2008 godine se zalagala za primenu sistema PJI. Sistem sadrži u sebi mehanizme kontrole i nadzora. Njegovo dizajniranje, uprkos nekoliko nedostataka ispunjava potrebe procesa budžetiranja.

Ipak, uznemireni smo činjenicom da od stavljanja u upotrebi, sistem PJI nije u potpunosti korišćen. U pripremi i sprovođenju budžeta za 2011 godinu, sistem je korišćen samo od centralnih BO, i u nekoliko slučajeva samo delimično. U pripremi i sprovođenju budžeta za 2011 godinu, sistem je korišćen takođe od opština.

Istovremeno, Kancelarija za Strateško Planiranje unutar Vlade još uvek ima poteškoća u pružanju doprinosa što se tiče strateških prioriteta. To je izazvalo nedostatak pravnog okvira. U tom pravcu zatim su preduzete potrebne mere od Vlade za adresiranje ovih pitanja.

Dalje, mi smo identifikovali nekoliko slabosti u tretiranju sistema PJI u MF u vezi sa načinom kako je korišćen ovaj sistem u praksi.

Najizrazitija slabost u vezi sa dizajnom sistema PJI je nedostatak povezanosti između podataka I izveštaja.

Izrazita slabost u vezi sa *sprovođenjem* sistema su:

- Projekti u procesu sprovođenja su registrovani kao novi projekti u narednim godinama;
- Nedostatak analize troškova/ dobiti za velike projekte;
- Komisija za Javne Investicije (KJI) nije uspela da razmatra sve velike javne projekte;
- Fizički i finansijski napredak projekata nije evidentiran i izveštavan, radi osiguranja da je on nadgledan prikladno;
- Nisu evidentirane sve informacije na PJI što se tiče nastalih transfera sa jednog projekta na drugi;
- Nisu ažurirani izveštaji na osnovu perioda, izveštaji nadgledanja projekata i onih koji se zasnivaju na prioritete vlade; i
- Primećuje se nedostatak kontrole i nadzora sistema PJI tokom celog procesa.

Zaključak

Pomenute slabosti treba da se adresiraju pre nego se PJI smata jednim potpuno funkcionalnim sistemom. Partneri uključeni u ovaj sistem nisu pokazali dovoljnu odlučnost za osiguranje da sistem funkcioniše prikladno. To pokazuje da MF, kao vlasnik sistema, treba što je pre moguće da preduzme mere u okviru Ministarstva i ostalih partnera, obezbeđujući efikasnost ovog sistema. Prolaskom vremena, to će omogućiti efikasnije planiranje budžeta, koje je od kritične važnosti kada finansijski izvori su nedovoljni.

Mi ističemo da MF tokom i nakon revizije je preduzela mere za eliminisanje slabosti i poboljšanje procesa. Mi izražavamo naše zadovoljstvo za njeno angažovanje i ohrabrujemo ih da nastavljaju sa razvojem u skladu sa našim preporukama.

4.1.4 Nabavka

Oko 15 % Domaćeg Društvenog Proizvoda je korišćen za Javne Nabavke u 2011 godini, ili 45 % Budžeta. Javna potrošnja ima velikog uticaja u razvoju domaće privrede i zato pravično izvršenje nabavki je od ključne važnosti.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Sistem Javnih Nabavki generalno je ojačan:

- Novi ZJN je uspostavljen koji je suštinski usaglašen sa tekućim Direktivama EU;
- Završeno je Sekundarno zakonodavstvo o Javnim Nabavkama; i
- Odgovornosti kod centralnih delova sistema (Regulativna Komisija za Javne Nabavke (RKJN), Telo za Javno Nadgledanje (TJN) i Agencija za Javnu Nabavku) sada Centralna Agencija za Nabavku unutar MF) su prilagođeni i razjašnjeni.

Tekuće sprovođenje različitih komponenti sistema pod novim Planom Delovanja je još uvek na početnoj fazi. Napredak je primećen kod nekoliko polja, ali sadašnje prakse nabavke se takođe kontinuirano menjaju.

- Okvirni Ugovori su korišćeni češće od Ugovornih Autoriteta; i
- Otvorene procedure su korišćene u 82.80% ukupne vrednosti ugovora i upotreba procedura pregovaranja bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru su smanjena.

Istovremeno, pojedinačni izveštaji revizije za 2011 godinu otkrivaju da BO još uvek imaju glavne nedostatke u procesima nabavki. Slabosti ostaju od iniciranja do završnih isplata projekata. Identifikovani nedostaci na našim pojedinačnim revizijama su brojni i odnose se na:

- Planovi nabavke su dostavljeni pri CAN sa zakašnjenjima;
- Izjava o potrebama i potvrda o raspoloživosti fondova nedostaju i računi su isplaćeni pre obavezivanja sredstava;
- Komisije za procenu se ne pridržavaju određenim kriterijumima, matematičke greške i manipulacije sa cenama po jedinici nisu identifikovane;
- Ugovori su potpisani uprkos nedostatku potrebnog broja odgovornih ponuda i sa EO koji su od naše strane procenjeni kao neodgovorni;
- Ugovori su prekoračeni sa artiklima koji nisu uključeni u ugovoru;
- Stupanje u ugovore bez garantiranja izvođenja;
- Nedovoljni nadzor sprovođenja ugovora i izvršene isplate pre primanja robe;
- Prekoračenje krajnjeg roka izvršenja bez primene kazni u skladu sa ugovorima; i
- Nedostatak dovoljnih dokaza koji potvrđuju da je roba primljena.

Dalje, kod dve specifične revizije mi smo procenili dali centralne institucije su kupile kancelarijski materijal i IT opreme na ekonomičan način. Mi smo analizirali razloge koji stoje iza identifikovanih nedostataka i pružili smo preporuke o poboljšanju u tom smislu.

Centralne institucije koriste transparentne procedure nabavke, kao što su otvorene procedure. Ipak, naše nespokoјstvo se odnosi na sledeće:

- Većina dobitničkih ugovora u stvari postaju skuplji od ostalih nakon sprovođenja ugovora;
- Isplaćena cena za snabdevanje je veća od tržišnih cena u nekoliko slučajeva;
- Procene potreba su nedovoljne, kao i određivanje karakteristika opreme; i
- Centralizovane nabavke se retko koriste za kupovinu zajedničke robe.

Zaključak

Pravni okvir za nabavke je ažuriran i nekoliko prethodnih praznina su adresirana. Zakonske izmene su smatrane dosta pozitivne od mnogih stručnjaka ovog područja.

Povećana je efikasnost tretiranja zahteva, žalbi i odgovornosti zahtevanih od strane institucija za nabavke. Elektronska nabavka očekuje se da se primenjuje od početka 2013 godine. One se smatraju kao pozitivan pomak u sistemu nabavki.

U izveštaju RKJN se ističe da sistem nabavki svake godine postaje transparentniji. Ipak, naši pojedinačni izveštaji pokazuju da pravni okvir nabavki još nije na zadovoljavajućom nivou.

Centralizovana nabavka kroz CAN i dalje je ograničena i ostaje i dalje izazov za Vladu. Ovaj mehanizam ako se koristi pažljivo može osigurati bolju vrednost za potrošeni novac.

Upravljanje procesa nabavki još je nedovoljan i gore pomenuti izazovi pokazuju da ovaj proces još uvek ima mesta za dalji napredak. Izazova je bilo od procesa planiranja pa do sprovođenje ugovora.

Menadžerske kontrole o procesima, aktivnostima i odluke nabavke nisu sprovedene u potpunosti. Menadžment često nije pridodala potrebnu pažnju analizi potreba, napretku procesa nabavke i kvalitet izvršenja projekta. Kao posledica toga bilo je mnogo nepravilnosti.

4.1.5 Sistem Certifikacija

Prema ZUJFO, Službenik za Certifikaciju (SC) je odgovoran za kontrole "ex-ante" pojedinačnih zahteva isplata, za određivanje dali one ispunjuju pravne zahteve za ovlašćenje isplate.

Od SC se očekuje da overi na nezavistan način dali predloženi troškovi su u skladu sa Finansijskim Pravilima i pravnim okvirom, pre nego se certifikuje predmet. Sprečavajući isplate za koje nisu ispunjeni pravni zahtevi, službenik certifikacije je ispunio glavni cilj njegove funkcije.

Uprkos preventivne uloge funkcije certifikacija, većina pojedinačnih revizija su identifikovale nedostatak tokom procesiranja isplata. Mi smo našli nekoliko slučajeva kada su certifikovani predmeti za isplatu:

- Uprkos tome da dokumentacija podrške nije bila potpuna;
- I kada su bile klasificirane u pogrešnim ekonomskim kodovima;
- Iako nisu ispunjeni uslovi ugovora; i
- Kada troškovi su bili u suprotnosti sa pravilima Trezora.

Ovi nedostaci pokazuju da proces certifikacija isplata još uvek nije efektivan za sprečavanje nepravilnih isplata.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Zaključak

Uprkos izvršenih poboljšanja, sistem certifikacija nije na zadovoljavajućem nivou. Certifikacija zahteva za isplatu kako se sada sprovodi nije efektivan na sprečavanju nepravilnih ili isplata koja nisu u skladu sa zakonom. Zato, ovo je ne efektivan elemenat u vladin sistem finansijskog upravljanja. Sistem kontrole još uvek je nedovoljan za osiguranje potpunosti i ispravnost procesiranja isplata sa procesa certifikacija, koja povećavaju opasnost za greške ili nepravilnosti.

4.1.6 Sistem upravljanja imovinom

Upravljanje fiksne imovine je važan deo finansijskog upravljanja i kontrole na javnom sektoru. Ciljevi u vezi sa tretiranjem imovine se tiču efektivnog osiguranja i kontrole na javnom sektoru, uključujući tačno i potpuno održavanje imovine.

Registirana imovina za 2011 godinu na registru računovodstva ISUFK BO na centralnom nivou (Ministarstva i Nezavisne Institucije) i na lokalnom nivou (Opštine) su imale neto vrednost od 2,776,493,443€.

Mi smo pregledali dali proces certifikacija registriranja, način održavanja evidencija i upravljanje ne finansijske imovine je u skladu sa AU Br. 21/2009 o Upravljanju Vladine Imovine.

Vrednost imovine registrirana na ISUFK za BO na centralnom nivou za 2011 godinu pokazuje vidni rast u poređenju sa 2010 godinom, sa neto vrednosti od 893,042,682€ na 1,376,827,220€. To je povećanje u neto vrednosti za 483,784,538.

Tokom upoređivanja vrednosti imovine registriranu na ISUFK u 2011 sa onima iz 2010 godine na lokalnom nivou, takođe ima vidnog rasta. Na kraju 2010 godine imovina registrirana na ISUFK za lokalni nivo postiže neto vrednost od 1,135,733,311€, povećanje u neto vrednosti od 263,932,912€.

Uprkos napretku u registriranju imovine na centralnom i lokalnom nivou mi smo identifikovali nekoliko slabosti u vezi sa upravljanjem i registriranjem imovine u okviru BO.

Ministarstvo Javne Administracije (MJA) je vlasnik sistema e-imovina. To je jedan integrisani elektronski sistem gde sve javne institucije na Kosovu su u mogućnosti da registriraju svoju imovinu. Ona održava tačne podatke koji se koriste u proceni i izveštavanju imovine i istovremeno pruža osnovu za bolje upravljanje i nadgledanje zaliha. Nekoliko BO su instalirale sistem tokom 2011 godine.

Prošle godine mi smo naglasili da taj sistem nije kompatibilan sa ISUFK. Uticaj toga je da korisnici moraju registrirati informacije odvojeno na oba sistema. To povećava opasnost za greške.

Modul otuđivanja imovine još uvek nije funkcionisao tokom godine. Na naše zahtevanje objašnjenja od MJA u vezi sa funkcionisanjem ovog modula do sada nismo dobili nikakav odgovor.

Ostali izazovi su sledeći:

- Ne registriranje u potpunosti imovine na registru računovodstva na ISUFK;
- Ne usaglašavanje podataka između Registra Računovodstva i Registra Imovine;
- Ne obavljanje ponovne procene imovine koja na knjigama ili ISUFK imaju nulu vrednost dok još uvek se koriste od strane BO;
- Nekoliko BO nisu formirale komisije za inventarizaciju imovine, nekoliko njih su izvršile delimično inventarizaciju i nekoliko njih nisu pripremili opšte izveštaje o inventarizaciji imovine; i
- Nedostaju unutrašnja Uputstva BO u vezi sa procenom imovine koja nemaju prenetu vrednost, procenu oštećene imovine kao i procenu zahteva za otuđivanje imovine; i
- Veliki broj upotrebljive imovine su u centralnom depou, a u isto vreme potrebe na javnom sektoru su velike.

Zaključak

Uprkos poboljšanjima iz godine u godinu na sistem upravljanja imovinom, funkcionisanje ovog sistema još uvek nije efikasan. Slabosti ovog sistema se manifestuje počevši od:

- Netačnog i nepotpunog registriranja imovine na sistemu imovine;
- Nedostatak potpunih, tačnih podataka izveštavanja o imovini; i
- Nedostatak jasnih i konkretnih uputstava koje uređuju način kako treba da se tretira imovina koja nije više potrebna, tokom otuđivanja, amortizacije ili oštećenja.

Ovi nedostaci kojima se prati sistem čini nemogućim efektivno upravljanje i potpuna kontrola o imovini, kao i njihovo očuvanje od gubitaka ili zloupotreba.

4.1.7 Sitni novac

Sitni novac je mali fond novca koji se drži pod starateljstvom budžetske organizacije, i koji se koristi za pokrivanje troškova i male kupovine koje nisu predvidljive. Iznos troškova sitnog novca se razlikuje kod BO u zavisnosti od njihovih potreba tokom godina.

Vrednost gotovog novca potrošen u 2011 godini je bila 788,719€, u poređenju 1,018,479€ u 2010 godini. Razlika od 229,760€ ili 23% pokazuje trend smanjenja.

BO su napredovale u procesu/kontrolama trošenja gotovog novca u odnosu na prethodne godine. U većini BO date preporuke u vezi sa potrošnjom gotovog novca su adresirane, dok u nekoliko organizacija su bila u procesu adresiranja. To pokazuje spremnost menadžmenta za kontinuirano poboljšanje upravljanja sitnim novcem.

Pojedinačne revizije su obelodanila nepravilnosti kod samo nekoliko BO u vezi sa upravljanjem i upotrebom gotovog novca, kao u nastavku:

- Izvršene isplate pretežno za hranu i piće iako je postojao redovan ugovor; i
- Izvršenje isplate računa iznad 100€.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Zaključak

Smanjenje troškova sitnim novcem u odnosu na prethodnu godinu je pokazatelj poboljšanja upravljanja sitnim novcem. Slabosti su još uvek prisutne i treba da se adresiraju.

Sitan novac nosi rizik u sebi, zato menadžment BO treba da preduzme mere za smanjenje isplata sitnim novcem na najniži mogući nivo. U isto vreme, Vlada treba da analizira mogućnosti da se na Kosovu takođe proširi upotrebe kreditnih kartica među višim službenicima.

4.1.8 Reforma u Civilne Službu i Naknade

Upravljanje naknada treba da se gleda u kontekstu reforme Civilne Službe. Ova zadnja je komponenta šire Reforme Javne Administracije (RJA) 2010-2013, usvojene u Septembru 2010 godine.

Jedan Plan Delovanja za sprovođenje reforme javne administracije usvojene od strane Vlade u Maju 2012 godine.

Prioriteti Vlade u javnoj administraciji je između ostalog, da osnuje administraciju civilne službe koja je održiva, funkcionalna, efektivna i stručna u sprovođenju politika i dostavljanje brzih i kvalitetnih usluga, i sa manjim troškovima po institucije, građane, biznise i društvo.

Spori napredak u razvoju Plana Delovanja ima jednog uticaja u sprovođenju različitih komponenti reformi. Odgovornosti glavnih aktera nisu dovoljno razjašnjeni, i istovremeno doslednost, koordinacija i finansijski prioriteti su pretrpeli štetu. Sa uspostavljenim Planom Delovanja, mogućnost za efektivnije sprovođenje je veće.

Jedna od komponenti je i reforma Civilne Službi. Glavni zakonodavni okvir se sastoji od Zakona o Civilnoj Službi i Zakona o Platama Civilnih Službenika. Ministarstvo Javne Administracije (MJA) je odgovorna za proizvodnju sekundarnih uredbi za sprovođenje ovih zakona. Postoji potreba za oko 30 uredbi, i do sada napravljen je mali napredak. Tokom 2011 godine, ukupno šest uredbi su proizvedene, koja pretežno uređuju polje zapošljavanja, dosijea i centralnog registra, disciplinske i žalbene procedure kao i godišnje odmomore civilnih službenika.

Platni sistem je centralizovani softver za koji MJA je odgovoran. Ona će procesirati i izračunati plate zaposlenih u javnoj službi na osnovu mesečnih informacija od strane pojedinačnih budžetskih potrošača.

Tabela 12 Troškovi Plata u 2011 godini u Platnom Sistemu

(u €)

Opis	Redovne plate 2011	Retroaktivne plate 2011	Plata 2011	Plata 2010
Ukupno plata	383,699,560	1,213,667	384,913,227	313,412,315
Neto plata	329,194,212	1,050,908	330,245,119	270,920,876
Porez na plate	16,860,552	49,257	16,909,809	11,775,239
Penzijski doprinos - radnik	18,246,061	56,751	18,302,812	14,898,688
Penzijski doprinos - poslodavac	18,246,061	56,751	18,302,812	14,898,688
Isplata za sindikat	1,152,675		1,152,675	918,824

Prema GFI BK za 2011 godinu broj radnika je bio 78,565 radnika u decembru 2011 godine. Prema informacija MJA javni sektor na Kosovu tada se sastojao od 77,790 radnika. Razlika od oko 2,400 radnika je pretežno zbog činjenice da zaposleni drže više od jednog radnog mesta.

Plate i dnevnice tokom 2011 godine prema GFI BK su bila 388,303,333. Od toga, sa BK 385,033,000 i 3,270,000 sa donacija. Od njih 384,913,227 su procesirana kroz platni spisak. Preostali iznos od 3,390,106 su procesirana kroz ISUFK. Ovaj iznos je isplaćen za: a) zaposlene koji primaju redovne plate kroz platni sistem, b) za lica koja su angažovana privremeno za obavljanje poslova, i c) za usluge pruženih od biznisa.

26 entiteta su isplatila plate direktno kroz ISUFK van platnog sistema. To uključuje organizacije na centralnom nivou, nezavisne institucije i opštine.

Plate isplaćene van platnog sistema pokazuju da sistem se ne koristi prema njegovoj nameni. Dodatne isplate zaposlenima van platnog sistema nisu transparentne i sadašnji troškovi su potcenjani. Sa druge strane, korišćenje fondova namenjenih za Plate i Dnevnice za usluge pruženih od strane biznisa precenjuje troškove.

Osim smanjenja kvaliteta informacija na GFI KB, transparentnost sadašnjih isplaćenih plata je ograničena kada isplate su izvršene van platnog sistema.

Pored toga, nedostatak transparentnosti se može dovesti u pitanje u vezi sa takozvanim ;Fondom stručnjaka; (FS). Ova šema je uvođena kao privremena šema u 2008 godini. Ona omogućava veće isplate za civilne službenike koji su od prioritetne i strateške važnosti. U procesu odabiranja ministarstva treba da pružaju opravdanja u vezi sa namenama. Uredba o fondu stručnjaka je uspostavljena i definiše zadatke, odgovornosti, kriterije ocenjivanja i nivoe isplate. Budžet za fond stručnjaka za 2011 godinu je bio 1 milion €, dok su potrošena 642,465€.

Tokom sprovođenja mi smo primetili:

- Nedostatak dovoljnih informacija Panela za Procenu za predložene pozicije;
- Panelu za Procenu uvek su nedostajali predstavnici civilnog društva;
- Sredstva su transferisana bez odabiranja kandidata;
- Prihvaćena su nevažna radna iskustva;
- Premašivane su granice isplata; i
- Nisu dostavljeni izveštaji.

Platni sistem u 2011 godini je ukupno imao 1,444 pozicija i 461 gradiranja. Nedoslednosti unutar sistema komplikuje šire reforme u vezi sa platama. Sadašnje prakse u dodavanju dodataka u bruto platama ne olakšava situaciju.

Platni sistem nije dizajniran da automatski izračunava plate zaposlenih na osnovu radnih časova. Kao takav, nedostaje overavanje između radnih časova i tekućih isplata.

Srednja bruto plata u javnoj administraciji je bila 429€ u 2011 godini, ali postoji značajna razlika između srednje mesečne plate kod različitih kategorija BO, kao u nastavku:

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

• Skupština	1,543€
• Članovi Skupštine	2,913€
• Administracija i osoblje podrške	674€
• Kancelarija Predsednika	692€
• Kancelarija Premijera	490€
• 19 Ministarstva	451€
• 30 Nezavisnih Agencija	762€
• 37 Opština	368€

Dok sve ove razlike mogu biti opravdane, one treba da budu transparentne. Dalje, razlike između iste kategorije stručnjaka takođe su značajne.

Napredak u razvoju transparentnog i šire prihvatljivog platnog sistema je bio spor do sada. Nedostaci u sistemu stvaraju mogućnosti da se ne upotrebi u skladu sa ciljevima i podstiče za pronalaženje rešenja van sistema.

Naša revizija je takođe otkrila izazove u administriranju osobljem. To se pretežno odnosi na *procedure regrutacije i održavanje i ažuriranje ličnih dosijea*. Moguće je da spori tempo u proizvodnji i distribuciji prikladnih preduslova za budžetske organizacije su doprinosile nedostatku napretka u tom pogledu.

Zaključak

Zahtevani pravni okvir u sprovođenju reformi u javnoj administraciji za civilne službenike nije kompletiran, usporavajući sprovođenje reformi.

Čekajući uvođenje novog platnog sistema, prvi pozitivni korak bi bio da se procesiraju sve naknade kroz platni sistem. Izuzetak bi trebalo da se uradi samo nakon pismenog obaveštenja od strane odgovornog ministarstva. To je prema našem mišljenju važno zbog poverenja i pravičnosti.

Mi smo takođe zabrinuti u vezi sa nedovoljnim kontrolama nad platnim sistemom i kvalitetom ugrađenih kontrola unutar sistema za identifikovanje problema i stvaranje osnove za preduzimanje korektivnih mera.

4.1.9 Upravljanje budžeta

Proces budžetiranja za 2011 godinu je karakterizovan sa kašnjenjima pri usvajanju zakona o Budžeta usled kašnjenja u izborima. Prema zakonskom kalendaru, zakon se trebao usvojiti u decembru 2010 a usvojen je 31. marta 2011. Ovo je takođe uticalo i na rebalans budžeta i prouzrokovalo poteškoće u implementaciji projekata.

Tokom godine, došlo je do transfera budžeta na osnovu odluka Vlade, skrativši sredstva kategorijama i projektima koji su budžetirani zakonom i njihovim transferom na druge kategorije i projekte. Najveći deo ovih transfera je bio povezan sa finansiranjem autoputa Merdare- Morina. Ovo je bio rezultat odluke Vlade da skрати izdvajanja troškova u mnogim BO. Ovo se odrazilo na razliku između početnog i završnog budžeta u ISUFK. Iznos ove razlike ne negde oko 28 miliona€.

U 2011 godini, nedostaci povezani sa procesom planiranja budžeta su ponovljeni na generalnom nivou i na nivou projekata. Ovo govori u prilog tome da se celokupni pristup planiranja mora dalje poboljšati.

Budžet za 2011 godinu je izvršen u stopi od 92%, ili niže nego u 2010 kada je izvršen u stopi od 94%.

Ponovljeni su slučajevi kada BO nisu izvršile planirani budžet do kraja godine. Nepotpuno izvršenje budžeta je uglavnom bio problem koji je bio povezan sa kapitalnim investicijama. Štaviše, i ove godine su ponovljeni slučajevi kada su troškovi povećani u zadnjem tromesečju. Ne rešena pitanja vlasništva su bili ključni problem u završetku projekata infrastrukture.

Zaključak

Izvršenje budžeta iznad 90% predstavlja relativno dobar stepen. Međutim, BO su mogle bolje planirati i izvršiti budžet. Akumuliranje budžeta kao i povećana privrženost da se isti potroši na kraju godine ukazuje na to da se iste mobilizuju uglavnom na kraju godine kako bi sprečile suficit.

Sve ovo ukazuje na to da je, tokom 2011, bilo slabog upravljanja i nedovoljnih kontrola nad planiranjem budžeta posebno što se tiče kapitalnih investicija.

Politička rešenja i zakašnjelo usvajanje od strane Skupštine su imale negativan uticaj na izvršenje budžeta za 2011 godinu. Ovo iskustvo treba poslužiti kao pouka o tome kako da se tretiraju slične situacije u slučaju da se ponove u budućnosti.

4.2 Sistem Unutrašnje revizije

Postojanje Unutrašnje revizije (UR) je kamen temeljac dobrog upravljanja u javnom sektoru. Ista treba obezbediti najvišem nivou menadžmenta stručnu i objektivnu procenu dali se javna sredstva koriste na odgovoran i efektivan način promovisajući etiku i adekvatne vrednosti za organizaciju u pitanju.

Prema našem mišljenju, razvoj UR u javnom sektoru je na pravom putu i izvršene su vidljiva poboljšanja u poređenju sa prethodnim godinama. Uprkos napretku, UR u javnom sektoru mora adresirati neke od izazova navedenih u nastavku.

Osnivanje i funkcionisanje JUR

Oko 10% budžetskih organizacija obavezna imati jedinicu za unutrašnju reviziju, istu nisu osnovala. Ministarstvo za Evropske integracije je osnovala jedinicu početkom 2012 godine dok tri nezavisne institucije i četiri opštine još uvek nisu to uradila.

Po pitanju usluga unutrašnje revizije, primećen je pozitivan trend kod 15 nezavisnih institucija koja zakonom nisu obavezna osnivati JUR. Devet njih su podnela zahtev ministarstvu za Finansije I CJU/UR za takvu uslugu. Ovo govori u prilog rastućem stepenu svesti među menadžerima o korišćenju javnih sredstava i boljoj performansi njihovih institucija. U isto vreme, ovo rešenje se ne poklapa sa dizajnom računovodstva za institucije koje su nezavisne od Vlade.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Međutim, neke od postojećih JUR nisu raspolagale dovoljnim resursima i potrebno im je povećanje kapaciteta osoblja. U dva slučaja, šef JUR je bio regrutovan unutar organizacije, što nije u saglasnosti sa zakonskim zahtevima.

Nadgledanje Komiteta za reviziju

Komiteti za reviziju (KR) su dali značajan doprinos poboljšanju upravljanja, performanse i odgovornosti BO.

Broj KR je povećan u odnosu na prethodnu godinu. No, oko 22% KR nisu bila funkcionalna tokom godine i kao takve nisu bile u mogućnosti da pružaju dodatnu vrednost u primeni efektivne kontrole, upravljanju rizika i procesu upravljanja. Ovo se odrazilo na nizak kvalitet sprovedenih preporuka kao i nedostatku podrške aktivnostima UR.

Oko 16% BO lokalnog i centralnog nivoa nedostaju KR. Radi se uglavnom o malim opštinama, Ministarstvu za Dijasporu i Ministarstvu za Evropske integracije.

Planovi i aktivnosti Unutrašnje revizije

Većina budžetskih organizacija još uvek ne koriste adekvatni okvir za upravljanje rizika. Zbog toga, godišnji proces planiranja Unutrašnje revizije (UR) se u velikoj mere zasniva na stručnom rasuđivanju i iskustvu unutrašnjeg revizora za identifikovanje oblasti visokog prioriteta. Zbog toga, UR treba podržati ili pružiti savete za izradu okvira za upravljanje rizika.

Potrebno je poboljšati kvalitet planova UR i da se isti primenjuju na specifičniji način na delokrug BO. U oko 15% revidiranih organa, planovima UR nisu uspeli identifikovati oblasti visokog rizika i aktuelni izazovi organizacije nisu u fokusu.

Što se tiče fokusa UR, očigledan je napredak u odnosu na prethodne godine, međutim, oko 20% se još uvek moraju više usredsrediti na aktuelne procese umesto usredsređenja na prethodnu godinu.

Neke JUR nisu uspele ostvariti planove UR. Program sertifikacije kao i izvršenje "ad hoc" revizija na zahtev menadžmenta su imale značajan uticaj na ovo pitanje.

Poboljšanja su primećena takođe i u kvalitetu dostavljenih izveštaja UR, posebno u centralnom nivou. U većini slučajeva su date odgovarajuće preporuke, međutim stepen adresiranja ovih preporuka od strane menadžmenta ostaje na nezadovoljavajućem nivou.

Veštine i kontinuirano stručno osposobljavanje UR

Program Međunarodnog Treniranja i Sertifikacije je okončan u 2011 godini gde su 32 revizora, uključujući CJU/UR, uspela dobiti sertifikate od CIPFA⁴. 12 unutrašnjih revizora su sertifikovani na kursu treniranja trenera s ciljem nastavka programa za međunarodnu sertifikaciju za drugu grupu unutrašnjih revizora.

⁴ Institut za javne finansije i računovodstvo, Ujedinjeno Kraljevstvo

Međutim, ovo sertifikovanje je minimalni standard za praktikovanje unutrašnje revizije. Ovo nije sertifikovanje na nivou sertifikacije koju pruža Institut Unutrašnjih revizora koji služi kao referentna tačka za UR širom sveta. Dalje, profesija zahteva kontinuirani trening kako bi se održala i razvila stručna nadležnost. Ovo je neophodno kako bi se ispunila očekivanja i pružila stručne usluge.

Saradnja između KGR i Unutrašnje revizije

Trenutna saradnja sa unutrašnjom revizijom se uglavnom odvija u formi diskusija i pregledanja dokumenata kako bi se razumelo funkcionisanje entiteta. KGR se raduje razvoju operativne koordinacije i saradnje, tu gde se ispune neki osnovni kriteriji.

Zaključak

Bez obzira na uočeni napredak u razvoju sistema UR:

- Profesionalizam unutrašnje revizije se mora poboljšati;
- Nedostatak Unutrašnje revizije, uglavnom u agencijama i malim opštinama,
- Broj i efikasnost KR se mora povećati;
- Nedovoljni i neprikladni resursi JUR;
- Planovi UR ne u svim slučajevima prioritet daju oblastima visokog rizika; i
- Postoji potreba za kontinuiranim stručnim osposobljavanjem.

4.3 Opšti zaključci

Što se tiče politike UKJF, na snazi je adekvatni pravni i institucionalne okvir. Proces izrade sekundarnog zakonodavstva je kompletiran. Usvajanje dva vladina zahteva o devetomesečnom izveštavanju budžetskih organizacija kao i samoocenjivanje FU/K od strane visokih menadžera korišćenjem gotovih čeklisti je korak napred.

Efektivnost i doslednost i dalje predstavljaju izazov. Neophodni su drugačiji pristupi i stavovi.

Viši menadžeri u budžetskim organizacijama se još uvek nisu prilagodili zahtevima UKJF u odnosu na menadžersku odgovornost za vrednost za utrošeni novac, rezultate i uticaj. Trenutni pristup Finansijskog upravljanja je proces koji je više orijentisan a manje usredsređen na ciljeve i rezultate. Potrebna su više treninga za menadžere i osoblje uvezi FU/K.

Delegiranje odgovornosti na BO nije sprovedeno u potpunoj saglasnosti sa novim vladinim pristupom FU/K. Sistemi unutrašnje kontrole u pojedinim slučajevima nisu dizajnirani na efikasan način a u drugim slučajevima nisu bili efektivni u praksi. Upravljanje rizika u BO je podrazvijeno i potrebno joj je dalja podrška. Kada se radi o planiranju, izvršenju i nadgledanju budžeta, vladini zahtevi o FU/K nisu još ispunjeni

Uprkos učinjenim naporima, sistemi finansijskog upravljanja i kontrola ne funkcionišu na efektivan način. Primena politika UKJF još ne rađa željene rezultate. Stoga, treba puno toga još uraditi da bi se izgradili tehnički i stručni kapaciteti i osigurala usredsređenija primena pristupa FU/K.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

4.4 Preporuke

Preporučujem Vladi da obezbedi:

- Organizovanje posebne Radne grupe za sprovođenje Akcionog plana CJU/FUK koja će direktno izveštavati Ministru za Finansije.
- Da ministar MF preduzme mere za olakšavanje korišćenja potencijala sistema PJI I periodično izveštava u vezi postignutog napretka;
- Da se funkcija Službenika za overavanje ojača ili ponovo razmotri;
- Da se sistem E-izgovora nadogradi u cilju tačnog tretiranja izgovora. Dalje, treba se pronaći praktično rešenje za sadašnju nekompatibilnost ISUFK i sistema E-izgovora;
- Da centralni organi za javnu nabavku efektivno primene novi pravni okvir za nabavku u skladu sa vremenskim rokovima;
- Uzimanje u obzir odgovarajućeg nivoa sredstava za investiranje u ljude i alate u centralnim organima javne nabavke sa ciljem podizanja efikasnosti i transparentnosti u procesima nabavke;
- Da se pokrenu mere za podizanje svesti u vezi odgovornosti menadžmenta i poslovne zajednice u procesima nabavke;
- Da se pokazatelji troškova i rezultata nabavke smatraju standardnim obelodanjivanja za BO;
- Da se najbolje prakse nabavke razviju i distribuiraju relevantnim stranama;
- Da se prikladno primenjuju centralizovane nabavke i okvirni ugovori za uobičajenu robu u javnim organima gde je ekonomija obima očigledna;
- Da se sprovede temeljna analiza u pogledu uzroka iza nedostatka administrativnih mera u slučajevima lošeg upravljanja i rasipanja javnog novca;
- Poštovanje vremenskih rokova u Akcionom planu za sprovođenje Reforme javne administracije. Radeći to treba se razmotriti brži tempo u izradi sekundarnog zakonodavstva;
- Minimiziranje prakse sklapanja ugovora bez primene procedura regrutiranja;
- Preduzimanje adekvatnih mera osiguravajući da svi zaposleni na javnom sektoru se plate putem Platnog sistema; i da se pod hitno razviju unutrašnje kontrole i ugrađene kontrole unutar platnog sistema;
- Veći naglasak na pristupu umrežavanja u okviru profesije UR, širenju stručnih informacija i razmene najboljih praksi;
- Da se "Beleške: Kako to uraditi" za adresiranje preporuka revizije i kako pomoći menadžmentu pri izradi i sprovođenju okvira za upravljanje rizikom razviju i raspodele;
- Da se međunarodno priznati standardi unutrašnje revizije koriste kao osnove za razvoj održivog rešenja u lokalnom vlasništvu za profesionalnu sertifikaciju i kontinuirani stručni razvoj.

Preporučujem Skupštini da:

- Pažljivo prati dalje sprovođenje Akcionog plana i mera Vlade kako bi procesiranje nadoknada bilo efikasnije; i
- Pažljivo prati kako Vlada adresira činjenične nedostatke u oblasti nabavke i zatraži hitne mere za sticanje poverenja na način na koji se upravlja nabavkama u javnom sektoru.

5. Izvršenje budžeta u javnom sektoru

5.1 Centralne vlasti

Izvršili smo reviziju regularnosti 24 Centralna organa (CO). Naša revizija je rezultirala sa:

- 13 Nekvalifikovanih mišljenja; I
- 11 Nekvalifikovanih mišljenja sa isticanjem pitanja.

GFI prikazuju istinito i tačno stanje sa svih materijalnih gledišta. Isti su pripremljeni u skladu sa Finansijskim pravilom br. 07/2011 o Godišnjem izveštavanju budžetskih organizacija i u saglasnosti sa zahtevima finansijskog izveštavanja prema načelu računovodstva gotovog novca.

Poboljšanja se mogu uočiti i kod finansijskog upravljanja i kontrole. Ovo pokazuje i napredak postignut u sprovođenju prošlogodišnjih preporuka. Većina preporuka je adresirana, a preostale se nalaze u procesu adresiranja. Dobar primer za to je ministarstvo za Zajednice i povratak koje je imalo pozitivne promene unutar finansijske i administrativne oblasti.

Izazovi

Iako je može primetiti zadovoljavajući nivo izvršenja budžeta generalno, još uvek postoje slučajevi niskog izvršenja budžeta kao na primer Kancelarija Predsednika (49%), ministarstvo za Dijasporu (58%) i ministarstvo za Evropske integracije (59%).

Značajan napredak je postignut kod registracije imovine. Bruto imovina registrovana u registru računovodstva za 2011 godinu iznosila je 2,676,390,666€, u poređenju sa 1,029,035,559€ u 2010 godini, ili povećanje od 1,647,355,107€. Ovo povećanje stanja imovine dolazi kao rezultat registracije imovine koja nije bila registrovana prethodnih godina.

Generalno, Centralni organi raspolažu dobrom strukturom kontrole sa adekvatnim razgraničenjem dužnosti i odgovornosti. Međutim, sprovođenje procedura, sistem kontrole i kontrole menadžmenta nisu primenjene u dovoljnoj meri. Jedan od važnijih razloga iza toga u većini slučajeva je odsustvo unutrašnjih pravilnika koji specifikuju opšte zakone i AU za specifične situacije i potrebe pojedinačnih BO.

Nabavka još dalje ostaje osetljiva oblast. Nepravilnosti su bile prisutne u celom procesu, počevši od pokretanja postupka nabavke pa sve do izvršenja ugovora. Komisije za vrednovanje tendera nisu demonstrirale visok stepen odgovornosti i objektivnosti u njihovom radu. To je dovelo do sklapanja ugovora u odsustvu odgovornih ponuda, a u pojedinim slučajevima, i zaključivanja ugovora sa neodgovornim OE. Pored toga, slabosti su prisutne i tokom izvršenja ugovora kao i njihovom nedovoljnom nadgledanju.

Proces overavanja je isto bio praćen nepravilnostima u pojedinim BO. Ovaj proces nije bio dovoljno efikasan kao što bi trebao. Kao takav, nije uspeo sprečiti isplate koje nisu bile izvršene u skladu sa ugovorima kao i slučajeve overavanja uprkos odsustvu potpune dokumentacije.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Izveštavanje o korišćenju subvencija ostavlja prostor za poboljšanje i monitorisanje korisnika generalno nije dovoljno. Postoji takođe potreba za snažnijim merama u slučajevima ne povinovanja sa uslovima.

Što se tiče Vladinih agencija sa izvršnom autonomijom, koja odgovaraju ministarstvu, linije odgovornosti su manje više jasne u teoriji. No unutrašnje kontrole i odgovornosti nisu transparentne u praksi.

Zaključak

Tokom 2011 godine, Centralni Organi su pokazale napredak u oblasti izveštavanja. GFI svih Centralnih organa predstavljaju istinito i tačno finansijsko stanje. Nedostaci u GFI se nadovezuju sa nedovoljnim prikazivanjem informacija, ali ne utiču materijalno na tri glavna finansijska izveštaja.

Izvršenje budžeta u stopi od 93% govori u prilog poboljšanja politika u vezi planiranja i izvršenja godišnjeg budžeta od strane Centralnih organa.

Nedostaci u sprovođenju procedura, sistema kontrole, kontrole menadžment kao i odsustvo unutrašnjih pravilnika koji specifikuju opšte zakone i AU za specifične situacije i potrebe u pojedinačnim oblastima politika BO se trebaju uzeti u obzir u svakoj reformi.

Linije odgovornosti između ministarstava i izvršnih agencija kao i tretiranje subvencija se trebaju razjasniti kako bi se pod hitno pojačala administrativna i finansijska efikasnost. Novi pravilnici se trebaju izraditi po ovom pitanju.

Praznine između zahteva i prakse u nabavci i sertifikaciji se trebaju pod hitno popuniti.

Preporuke

Preporučujem Vladi da obezbedi:

Preduzimanje mera za popunjavanje praznine između zahteva FU/K i praktične primene u procedurama i kontrolama menadžmenta;

Izradu unutrašnjih pravilnika koji specifikuju opšte zakone i AU za specifične situacije i potrebe u pojedinačnim oblastima politika BO;

- Razjašnjenje linija odgovornosti između ministarstava i izvršnih agencija koje se njih tiču;
- Izradu novih pravilnika za tretiranje subvencija; I
- Praznine između zahteva i postojećih praksi u nabavci i sertifikaciji se trebaju pod hitno popuniti.

Preporučujem Skupštini da razmotri:

- Traženje povratnih informacija od Vlade o tome kako su tretirane gore navedene preporuke.

5.2 Nezavisne institucije

Izvršili smo reviziju regularnosti GFI 25 nezavisnih institucija za godinu završenu 2011. Naša mišljenja⁵ revizije su rezultirale sa:

- 18 Nekvalifikovanih mišljenja;
- 7 Nekvalifikovanih mišljenja sa isticanjem pitanja; i
- 1 Kvalifikovanim mišljenjem.

U poređenju sa dve prethodne godine, bilo je poboljšanja kvaliteta informacija prikazanih u GFI za 2011 godinu. Nezavisna komisija za medije je jedan pozitivan primer za ovo.

Rezultati revizije pokazuju da je većina Nezavisnih institucija postigla dobar napredak u smislu finansijskog upravljanja i uspostavljanja, razvoja i primene kontrola uopšte. Sudski Savet i Autoritet Civilne Avijacije (ACA) su dobri primeri.

Adresiranje preporuka je bilo na zadovoljavajućem nivou u poređenju s prošlom godinom. Na ovo je uticalo preduzimanje konkretnih mera za poboljšanje administrativne i finansijske performanse. Izrađene su unutrašnje procedure i uputstva u oblastima gde su ranije uočeni nedostaci.

Menadžerske slabosti i nedostaci su primećeni kod novoosnovanih institucija. Institucije koje generišu prihode još uvek nisu uspele izgraditi adekvatne sisteme za njihovu registraciju, održavanje i izveštavanje.

Gotovo svim Nezavisnim institucijama je preporučeno razmatranje i konsolidacija unutrašnjih kontrola kako bi se osigurala saglasnost sa novim zahtevima Finansijskog upravljanja i kontrole.

Mi smo takođe primetili da su operativni troškovi, poput: troškova telefonije, putovanja i goriva bili relativno visoki. Mi smo preporučili Izvršnim menadžerima NI da obave redovna razmatranja i analize u vezi ovih operativnih troškova.

Izazovi u izvršenju budžeta

Nezavisne institucije se suočavaju sa nizom izazova vezanih za njihovu (funkcionalnu, finansijsku i operativnu) nezavisnost, odgovornost i njihov status u širem procesu budžetiranja.

Pošto nezavisnim institucijama nedostaje jedinstven sistem njihovog finansiranja većina njih se finansira direktno iz Budžeta Kosova. Neke od njih imaju mandat da prikupljaju prihode od poreza i licenci, ali samo delu njih je dozvoljeno da zadrže sve prihode.

Budžet i osoblje

Iako odredbe ZUJFO obezbeđuju finansijsku nezavisnost Nezavisnih institucija, Vlada je skladu sa nadležnostima datim zakonom o Budžetu za 2011 godinu, skratila je budžet većini nezavisnih institucija putem direktnih budžetskih skraćivanja ili smanjenja izdvajanja.

⁵ Kao deo revizije Kosovske Agencije za Privatizaciju, KGR je izvršila reviziju Fonda Privatizacije. To je razlog zašto je KGR dala dva mišljenja revizije u jednom izveštaju.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Mora se pronaći model gde se predlozi budžeta nezavisnih institucija razmatraju i raspravljaju od strane Skupštine sa Vladom koja pruža tehničku podršku ovom procesu. Uloga Skupštine tokom 2011 je bila vezana za formalno usvajanje budžeta.

Odobreni broj osoblja u većini Nezavisnih institucija nije usaglašen sa aktuelnim brojem na platnoj listi⁶. MF je u pojedinim slučajevima primenila budžetska ograničenja u kategoriji plata i dnevnica.

Zbog ovih ograničenja, neke Nezavisne institucije su stupile u razne sporazume sa BO za pružanje administrativnih usluga.

U pojedinim slučajevima, administrativna podrška je pružena u vidu dobrovoljne i besplatne podrške kao što je to bio slučaj sa sporazumom između ministarstva Pravde i Državnog Tužilaštva, potom sporazuma između Regulatornog Ureda za Vodu i Otpatke i ACA.

U ostalim slučajevima, kao što je to bilo slučaj sa Regulatornim Autoritetom za Železnice, osoblje angažovano kao rezultat takvih sporazuma je nadoknađivano fiksnom mesečnom platom koja je procesirana iz kategorije roba i usluga. S naše tačke gledišta, način isplate nije imao zakonske osnove a nije ni postojao neki dokaz o plaćanju poreza na Kosovu.

Dalje, deo stručnog osoblja kao i celokupno administrativno osoblje Nezavisnih institucija su civilni službenici. Međutim prakse koje regulišu plate osoblja Nezavisnih institucija su različite. Neki od Predsedavajućih i članova Odbora se plaćaju na osnovu honorara za održane sastanke a drugi primaju fiksne plate.

Plate se razlikuju u velikoj meri. Dok je prosečna mesečna plata u ACA i Ustavnom Sudu Kosova bila oko 1,000€, u većini drugih institucija ista je iznosila oko 500€. Najviša nadoknada isplaćena u individualnim institucijama takođe pokazuje velika neslaganja, od oko 8,000€ do 786€ mesečno. Nivo plate istih administrativnih i stručnih položaja se razlikuje od institucije do institucije i to bez nekog jasnog razloga.

Prostorije za rad

Radne prostorije su često nedovoljne i ne pružaju osnovne standarde za rad. Od 25 revidiranih institucija, 15 njih su smeštene po privatnim objektima.

Nedostatak dovoljnih radnih prostorija je u pojedinim slučajevima uticalo na nemogućnost regrutiranja neophodnog osoblja. Podrška Skupštine te drugih vladinih mehanizama u ovom aspektu je veoma ograničena i prikladna rešenja se često ne pronalaze.

Institucija Ombudsmana je bila primorana stupiti u sporazum o zakupu bez adekvatnih odobrenja. Uprkos odobrenom budžetu za izgradnju objekta, Nezavisna komisija za Medije nije uspela realizovati pomenuti projekat zbog ne dodeljivanja zemljišta od strane opštine Priština. Dalje, Komisija za Konkurenciju i Nezavisni odbor za Nadgledanje su smeštene u prostorijama drugih institucija sa nedovoljnim radnim prostorijama što ograničava njihovo potpuno funkcionisanje.

⁶ Broj zaposlenih u ovim Nezavisnim institucijama je 4.992

Imenovanje visokih zvaničnika

Imenovanje i produženje ugovora za visoke javne položaje (odbori i izvršni nivo) se maltene uvek radi za zakašnjenjem. Radni položaji za visoke javne nivoe ostaju otvoreni za duži period vremena prouzrokujući na taj način smetnje u funkcionisanju institucija. Dalje, ne blagovremeno produžavanje mandata za više položaja je za posledicu imalo vršenje funkcija od pojedinaca i primanje plate bez zakonske osnove. Sa naše tačke gledišta, ovo je bila posledica nedostatka komunikacije i saradnje između Nezavisnih institucija i Skupštine Kosova kao i nedostatka blagovremenog preduzimanja adekvatnih mera od strane ove zadnje.

Nezavisna Komisija za Medije je tokom 2011 godine obavljala svoju aktivnost u odsustvu pet članova odbora od ukupno sedam koliko ih je bilo odobreno. Usled ne blagovremenog produžavanja ili ne imenovanja, pet zamenika komisionera pri Komisiji za Pravnu pomoć su nastavili vršiti svoju funkciju tokom cele 2011 godine, uprkos činjenici da im je mandat bio istekao u Julu 2010 godine. Takođe, Glavni inspektor za rudnike pri Nezavisna Komisija za Rudnike i Minerale je nastavio vršiti svoju funkciju do Decembra 2011 godine uprkos činjenici da mu je mandat istekao početkom 2011 godine.

Zaključak

Naš zaključak glasi da su Nezavisne institucije tokom 2011 godine uspele izgraditi adekvatne sisteme za finansijsko upravljanje i kontrolu. Međutim, ovi sistemi nisu bili potpuno funkcionalni u praksi. Izrada unutrašnjih procedura, politika i uputstava kao i primenjivanje akcionih planova za adresiranje naših preporuka su bile neke od mera preduzetih tokom 2011 godine.

Skupština Kosova treba imati proaktivniji pristup:

Osiguravajući transparentna i održiva rešenja za nezavisne institucije, uzeći u obzir potrebu nezavisnosti;

U blagovremeno imenovanje i produžavanje mandata Odbora i njenih članova; i

U držanju nezavisnih institucija odgovornim.

Preporuke

Preporučujem Skupštini da:

- Uspostavi jedan sistem praćenja da bi se odbori Skupštine informisali o isteku mandata odbora i njihovih članova;
- Instalira efikasnije mehanizme odgovornosti između Skupštine i Nezavisnih institucija;
- Uzme u obzir izradu pravnog okvira za nezavisne institucije, utvrđujući kriterije koji jamče nezavisnost; i
- Poboljša budžetski dijalog i utvrđivanje novih zahteva za izveštavanje, kombinirajući finansijsko i operativno izveštavanje.

Preporučujem Vladi da:

- Osigura potpunu transparentnost u svakoj odluci Vlade koja je povezana sa budžetom.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

5.3 Opštine

Mi smo izvršili obaveznu reviziju svih (37) opština za 2011 godinu. U 18 slučajeva, reviziju smo ugovorili dweju privatnim firmama za reviziju.

34 opština je dostavilo GFI za 2011 godinu. Tri opštine (Leposavić, Zubin Potok i Zvečane) nisu to uradila.

Nekvalifikovano mišljenje je dato 16 opštinama (od kojih 14 je bilo sa Isticanjem pitanja), Kvalifikovano mišljenje je dato 18 opštinama. U tri (3) slučajeva je dato Negiranje mišljenja.

Napredak u smislu kvaliteta GFI je primećen u mišljenjima revizije datim u prethodnih tri godina.

Tabela 13: Mišljenja u proteklih tri godine

Mišljenje revizije	2011 godina	2010 godina	2009 godina
Nekvalifikovano	2	0	0
Nekvalifikovano sa isticanjem pitanja	14	12	2
Kvalifikovano	18	16	2
Negiranje mišljenja	3	9	29
Ukupno:	37	37	33

Lokalna samouprava i odgovornosti

Godišnji budžet opštine se usvaja prema zakonu o Budžetskim izdvajanjima. Finansijski izvori opštine, pored grantova iz centralnog nivoa, sastoji se od prihoda od poreza, operativnih grantova, grantova za dodatna ovlašćenja, vanrednih grantova, dobitaka od davanja opštinskih zajmova. U pojedinim slučajevima finansijska pomoć je pružena od Republike Srbije.

MF je odgovorno da pomogne opštinama da ispune svoje budžetske obaveze.

Finansijski izveštaj o opštinskom budžetu

Od Predsednika Opštine se zahteva da pripremi tromesečne izveštaje i iste dostavi Skupštini Opštine tokom cele fiskalne godine. Takvi izveštaji se podnose skupštini opštine, a kopija se dostavlja Vladi. Ovi izveštaji se zatim objavljuju na veb stranici opštine.

Svaki tromesečni izveštaj mora da sadrži izveštaj o prihodima i rashodima, informacije o ulaganjima i dugovima, kao i pregled stanja svih projekata kapitalnih rashoda.

Predsednik opštine Skupštini Opštine dostavlja finalni izveštaj budžeta za prethodnu fiskalnu godinu i za dve prethodne fiskalne godine.

Finansiranje opština

Ukupni troškovi opština u 2011 godini su iznosili 363,782,562€ ili 27% ukupnih troškova BK. Troškovi u 2010 su iznosili 304,589,889€ ili povećanje od 19.4%. Sopstveni prihodi prikupljeni od opština su iznosili 55,621,478€. Finansiranje opština iz sopstvenih prihoda zauzima samo 15% u strukturi opšteg finansiranja. Sopstveni prihodi su povećani za 7% u poređenju sa 2010 godinom.

Troškovi opština u 2011 godini su iznosili 363,782,562€, a u 2010 su bili 304,589,889€. U poređenju sa prethodnom godinom, primećuje se povećanje od oko 19.4%. Završni budžet je utrošen u prosečnoj stopi od 90.5%.

Sprovođenje prošlogodišnjih preporuka

Adresiranje prošlogodišnjih preporuka je bilo vrlo slabo.

Revizija opština za 2010 godinu je rezultirala sa 227 datih preporuka za 34 opština (ne uključujući Leposavić, Zubin Potok i Zvečane). Tokom 2011 godine samo 38 od ovih preporuka ili 15% njih je u potpunosti sprovedeno, 83 delimično dok 106 ili 47% nisu uopšte sprovedene. Date preporuke se uglavnom tiču pripreme GFI, upravljanja imovinom i opremom, prihodima i troškovima.

Veća privrženost sprovođenju preporuka je primećena kod opština: Gnjilane, Peć, Vučitrn, Kosovo Polje i Vitina, dok opštine koje su najmanje bavile tretiranjem preporuka su: Priština, Drenas, Kačanik i Ranilug.

Štaviše, 12 opština nije uopšte pripremila akcione planove za adresiranje preporuka. Takav pristup govori u prilog nedostatku obaveze izvršenja i odgovornosti visokih službenika opština.

Nedovoljno sprovođenje preporuka od strane opština je veoma zabrinjavajuće i zahteva obuhvatanje Skupštine (ONJF) kako bi se predložile mere ispravljanja.

Reforme u Upravljanju javnih finansija lokalne samouprave

Reforma UJF⁷ započeta je 2009 godine na nivou Vlade, a nastavljena je 2010 na nivou lokalne samouprave. Ocena performanse UJF je izvršena u periodu Jun 2010- Maj 2011 u opštinama: Priština, Podujevo, Vučitrn, Mamuša i Štrpce. Dok od Juna 2011 do Februara 2012 je nastavljeno sa ocenom ostalih opština: Peć, Istog, Đakovica, Gnjilane, Uroševac i Novo Brdo.

Čitav proces ocene je sproveden pod pokroviteljstvom MF i podržan je od stranih donatora poput USAID-a i DFID-a. Kao rezultat toga, izrađen je Akcioni plan za reformu UJF, i do Avgusta 2012 je predviđena izrada individualnih planova za ovih 11 opština. Reforma je obuhvatala 7 komponenti UJF.

Akcioni plan sadrži pokazatelje i ocene prema opštinama, prednosti, slabosti, mere koje se trebaju preduzeti kao i odgovorne institucije za implementaciju. Rokovi za implementaciju su predviđeni do kraja 2013 godine. Slična ocenjivanja se očekuju proširiti i na druge opštine.

Glavni nalazi revizije

Većina glavnih nalaza revizije su povezana sa nedostacima u procesu izrade GFI. Ovi nedostaci su u mnogim slučajevima uticali na mišljenja revizije. Na primer:

- Ne potpuni registri računovodstva, što znači da su se GFI nekih opština trebali pripremiti koristeći evidencije Trezora;

⁷ Reforma UJF zasnovana na metodologiji javnih troškova i finansijskoj odgovornosti (PEFA).

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

- Bilo je većih ne prikazivanja ili manjkavih prikazivanja imovine u njenoj finansijskoj vrednosti;
- Neke opštine su izvestila malo ili nisu uopšte izvestila sopstvene prihode u registrima računovodstva;
- Nisu obavljena očekivana usaglašavanja između prikupljenih prihoda i onih registrovanih na računima;
- Generalno, opštine nisu vodile liste isplata od trećih lica;
- Ne prikazivanje računa potraživanja I zaliha;
- U većini opština, tretiranje ne- finansijske imovine nije u skladu sa zakonskim zahtevima;
- Slabo tretiranje procesa nabavke;
- Ne osnivanje Komiteta za reviziju u većini opština; i
- Triju opština kojima je Negirano mišljenje moraju izgraditi administraciju I sposobnosti osoblja u skladu sa opštim zahtevima.

Zakonski zahtevi o finansijskom izveštavanju

Opštine nisu ispunila neke od zakonskih zahteva za finansijsko izveštavanje. Na primer:

- Samo 16 njih je pripremlilo GFI u skladu sa Finansijskim pravilom Br. 07/2011 o Godišnjem izveštavanju budžetskih organizacija;
- 3 njih nisu dostavile Tromesečne finansijske izveštaje ministru MF; i
- Samo osam njih je pripremlilo svoje GFI u oba zvanična jezika.

Zaključak

Naši izveštaji sadrže preporuke čiji je cilj pomagati opštinama da se poprave. Većina naših preporuka nisu prikladno sprovedena. Iste se slabosti ponavljaju iz godine u godinu, rezultirajući slabim napretkom u razvoju upravljanja javnih finansija i pružanju usluga građanima.

Među najglavnijim izazovima su identifikovane: slabo upravljanje i nadgledanje projekata, isplata u avansima pre završetka radova, niska stopa izvršenja budžeta, brojne isplate u zadnjem tromesečju, slabo upravljanje prihoda i računa potraživanja.

Uporedo sa menadžerskim nedostacima, postoje i brojne slabosti u oblasti izveštavanja od strane opština. Linije izveštavanja Departmana kod višeg menadžmenta kao i usaglašavanje prihoda između departmana ostaju i dalje oblasti za poboljšanje. Generalno, unutrašnja izveštavanja ne funkcionišu na prikladan način.

Dok registracija imovine i njeno prikazivanje ostaju dugoročni ciljevi, opštine se suočavaju i sa problemom registracije prihoda i prikazivanjem isplata od trećih lica. Ovo otežava i ne tako jasan koncept o tome šta se treba obuhvatiti u ovoj kategoriji.

Druge metode i sredstva se trebaju uzeti u obzir kako bi se osiguralo bolje spoljno izveštavanje i UJF u opštinama. Aktuelne prakse dovode u opasnost efikasnost delegiranja odgovornosti.

Preporuke

Preporučujem Vladi da obezbedi:

- Razjašnjenje zahteva za obelodanjivanje isplata od trećih lica kao i razvoj najboljih praksi njihovu distribuciju;
- Razvoj opšteg sistema za unutrašnje izveštavanje koji bi tretirao prihode, kamate, isplate od trećih lica kao i implementaciju projekata;
- Bolju koordinaciju između svi relevantnih aktera u implementaciji reforme UJF; i
- Da se reforma UJF proširi i obuhvati sve opštine.

Preporučujem Skupštinama Opština da obezbede:

- Da izvršni organ blagovremeno izradi Akcione planove u vezi preporuka spoljne revizije; i
- Da se izveštaj spoljne revizije razmotri u Skupštini.

Preporučujem Skupštini da obezbedi:

- Uvede funkciju Izvršnog menadžera kao najvišeg civilnog službenika koji bi bio nadležan za rukovođenje dnevnim poslovima i usluga prema građanima; i
- Jačanje nadgledanja performanse opština po pitanju pružanju usluga građanima.

5.4 Javna i društvena preduzeća

Javna preduzeća su kategorizovana na:

Centralna i regionalna javna preduzeća; i
Lokalna javna preduzeća.

Centralna i regionalna javna preduzeća su u potpunom vlasništvu države. Ovde je obuhvaćeno devet centralnih JP, šest regionalnih JP za vodosnabdevanje i dve regionalne JP za navodnjavanje.

Ministarstvo za Ekonomski razvoj (MER) je nadležno za nadgledanje rada Odbora direktora i Komiteta za reviziju individualnih JP.

Vlada odgovara Skupštini o ovlašćenjima i odgovornostima nad JP, kao i izveštava javnosti i Skupštini o načinu njihovog upravljanja.

JP su uređene kao akcionarska društva u skladu sa zahtevima zakona o Trgovinskim društvima. JP moraju izveštavati u skladu sa zahtevima Međunarodnim Standardima za Finansijsko Izveštavanje i primenjivim zakonima. JP trebaju delovati u skladu sa AU izdatim od Trezora za pripremu finansijskih izveštaja.

Lokalna Javna Preduzeća su u vlasništvu Opštine ili Opština. Prema zakonu o JP svaka Opština mora usvojiti jednu politiku vlasništva koja prikazuje opšte ciljeve opštine u vezi sa vlasništvom Lokalnih JP kao i njenu ulogu u njihovom korporativnom upravljanju.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Preduzete mere u vezi sa prethodnim preporukama

Prošle godine dali smo nekoliko preporuka u vezi sa poboljšanjem performanse JP. One su se odnosile na:

- Razjašnjavanje linije odgovornosti;
- Jačanje nadgledanja upravnih odbora i izvršnih menadžera i da ih pozove na odgovornost;
- Jačanje uloge kao vlasnika i razvoj boljih preuslova za preduzeća;
- Analiziranje razloga za nedostatke tokom pružanja usluga građanima;
- Izradu opšteg pravilnika o finansijskom upravljanju u JP; I
- Omogućavanje boljeg funkcionisanja i prikladnijeg izveštavanja.

Izvršene su amandmani na zakon o Javnim preduzećima. Iste do neke mere adresiraju neka pitanja odgovornosti. Međutim, generalno ove preporuke nisu još adresirane i nisu primećene neke velike promene tokom 2011 godine.

Izazovi s kojim se suočavaju JP

Naše revizije su identifikovale da sistemi finansijskog upravljanja i kontrola nisu bile razvijene u dovoljnoj meri. Štaviše, uspostavljene unutrašnje kontrole nisu bile implementirane na efektivan način.

MED, kao predstavnik deoničara, nije osiguralo prikladno monitorisanje performanse JP. Ministarstvo nije objavilo sve neophodne podatke kao što se zahteva zakonom, stoga nivo transparentnosti kako se očekivalo.

Slabosti i izazovi s kojima se suočavaju revidirani entiteti su sledeći:

Odabir članova odbora i komiteta za reviziju od strane Vlade nije obavljen na transparentan način da bi se osiguralo da članovi raspolažu adekvatnim stručnim znanjem da bi se povećala efikasnost u upravljanju kompanija voda;

Ne sve JP su održale Opšti godišnji sastanak kao što je zahtevano a određene odluke se moraju doneti samo na takvim sastancima;

Neka JP su neprekidno poslovale sa finansijskim gubicima. Njihova stalna zavisnost na vladinih subvencija ukazuje na nesigurnost što se tiče finansijskih mogućnosti trenutnog poslovanja u postojećoj formi;

Upravljanje inkasiranja prihoda je slabo. Paušalno fakturisanje se još uvek koristi u mnogim slučajevima;

Kompanije voda se suočavaju sa velikim gubicima proizvedene vode. U nekim kompanijama, gubici vode dostižu stopu od 61 %;

Upravljanje nabavke, u pojedinim JP nije bilo u skladu sa važećim zahtevima;

Ne funkcionisanje kontrola je primećeno i kod upravljanja ljudskim resursima gde kontrole i nadgledanje nije bilo efikasno tokom procesa regrutiranja;

Upravljanje imovine nije bilo efikasno i bilo je mana u njihovoj redovnoj proceni i registraciji; i

Funkcionalna kontrolna sredina nije prisutna u svim slučajevima.

Naša revizija Trepče je prikazala da:

- Je bilo napretka u poboljšanju kontrola u južnom delu uvođenjem uredbi i unutrašnjih uputstava, izgradnjom kapaciteta za registraciju i upravljanje imovine kao i jačanje unutrašnjih kontrola;
- Ključna slabost ostaje ograničena saradnja između severnog i južnog dela; i
- Slabosti u procesu prihoda, nabavke kao i odsustvo transparentnosti u regrutiranju su još uvek očigledne.

Istovremeno, menadžment Trepče Sever je ove godine saradivao i omogućio pristup reviziji. Trepča Sever je imala pozitivni trend prihoda u 2011 godini a i troškovi su značajno povećani. Kao rezultat toga, neto profit kompanije je drastično opao.

Zaključak

Vlada, u većini slučajeva, nije uspjela odabrati kompetentne Odbore direktora koji bi bili u stanju da u praksi osiguraju efikasnost u upravljanju kompanija ka pozitivnim operativnim i finansijskim rezultatima.

U slučajevima kada je angažman Odbora bio velik, finansijski rezultati su još uvek slabi. Ovi negativni rezultati ugrožavaju kontinuitet ovih preduzeća u postojećoj formi.

Štaviše, nedostatak adekvatnih kontrola nad upravljanjem ljudskim resursima, nabavci i tretiranjem imovine predstavlja izazov.

Reorganizacija JP Trepča je izazov za KAP. Proces se treba usredsrediti na integrisanje kompanija i uspostavu uniformnih pristupa i metoda za upravljanje poslovanja.

Slabosti identifikovane u Trepči Jug se nadovezuju sa tretiranjem prihoda, nabavkom, ljudskim resursima kao i operativnom unutrašnjom kontrolom. Generalno, potrebna su daljnji naponi od strane Odbora KAP i menadžmenta DP Trepča za osiguranje sprovođenja i prikladno upravljanje.

Preporuke

Preporučujem Vladi da obezbedi:

- Da se struktura odgovornosti iz izmenjenog Zakona o JP se sprovodi u praksi;
- Uvođenje adekvatnih sistema za upravljanje i nadgledanje i da se sistem obaveze izvršenja ojača;
- Da se opšte stanje kompanije analizira od strane Odbora i da se preduzmu konkretne mere u vezi opšte performanse što se tiče adekvatnih kontrola, funkcioniranja procesa prihoda, potpunog i verodostojnog finansijskog izveštavanja; i
- Izradu jedinstvenog pravilnika o upravljanju koji bi pomogao kompanijama da podstiču transparentnu i prikladnu kontrolnu sredinu uključujući upravljanje osoblja, nabavku, imovinu, tretiranja prihoda kao i unutrašnje revizije.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Preporučujem Skupštini da razmotri:

- Izbliza prati kvalitet i održivost usluga koja javna preduzeća pružaju prema građanima; i
- Zatraži od Vlade da preda izveštaj o performansi javnih preduzeća i kako se sprovode u praksi mehanizmi odgovornosti koji su utvrđeni u pravnom okviru.

5.5 Privatizacija

KAP je takođe nadležna za privatizaciju DP, uključujući njihov prodaju, transfer i likvidaciju preduzeća i imovine. Rezultati imaju uticaj na restrukturiranje Kosovskog tržišta kao i ekonomskog razvoja i poboljšanja dobrobiti njenih građana.

Do dana 31 Decembra 2011 je putem privatizacije i prodaje imovine putem likvidacije privatizovano 124 DP. Međutim, proces je bio spor.

Skupština Kosova je usvojila novi zakonski okvir da bi stvorila bolje preuslove za operativni rad KAP u cilju blagovremenog postizanja objekta procesa privatizacije.

Privatizacija DP koje imaju održivo poslovanje se vrši metodom Spin-off-a. Imovina i ograničene obaveze nekog DP se prenose u novoosnovanu jedinicu DP (Novo preduzeće).

Novo preduzeće će se prodati nekom investitoru i prihodi sa prodaje će se deponirati na jednom računu poverenja. Prihodi će se koristiti za ispunjenje preostalih obaveza DP, i da se bavi ostalim žalbama, uključujući i žalbe nad vlasništvom. DP će se zatim likvidirati ili staviti u stečaj.

Uprkos ovom očekivanom pristupu, KAP je u nekoliko navrata koristila prodaju putem likvidacije ako smatra da je takva procedura u interesu kreditora ili određenih vlasnika.

Stanje računa dana 31 Decembra 2011 je bilo 585,762,669€. Fond privatizacije u 2011 je povećan za 63,569,370€.

KAP je za 2011 godinu pripremila Poslovni plan u kojem su predviđene aktivnosti strategije Agencije za Fond privatizacije. Putem privatizacije je tokom 2011 godine prodato 61 novih preduzeća ili 94% planiranih dok je putem likvidacije prodato 63 jedinica ili 75% planiranih.

Primeri izazova sa kojima se KAP trenutno suočava u vezi procesa privatizacije su:

Procedure u vezi kvalifikovanja operatora: komisija za vrednovanje ponuda je okvalifikovala kao odgovorne ponuđače koji nisu ispunjavali kriterije u skladu sa pravilima tendera a u slučajevima "Fan Besiana Hotel" i NP "Koretniku-Supermarket Bresana LLC" prodaja je obavljena uprkos nedostatku zahtevanih 3 ponuđača;

- Knjiga odgovornih ponuđača nije ažurirana na odgovarajući način da bi osigurala da je verodostojne podatke;
- Nedostaci u upravljanju preduzeća. U slučaju "Germije", korišćena je od strane nelegalnog korisnika pre objavljivanja privatizacije; i

- Ne povinovanje sa politikama i uredbama u pojedinim slučajevima: slabosti u tretiranju žalbi i raspodeli 20% radnicima.

Zaključak

Odbor Direktora zajedno sa menadžmentom u pojedinim slučajevima tokom privatizacije nije uspeo obezbediti transparentne procedure i eliminisati slabosti.

Proces privatizacije, odnosno prodaja relevantnih DP putem privatizacije i likvidacije je bila blizu planiranog nivoa. Mi smo primetili neke slabosti u procedurama i odstupanja od svojih politika i pravila u ovom procesu. Ovo je takođe primećeno i u procesu razmatranja žalbi i raspodele 20% radnicima.

Preporuke

Preporučujem Odboru KAP i Izvršnom direktoru da obezbedi:

- Kontrolu nad overavanjem bazične dokumentacije svih ponuđača pre vrednovanja ponuda kako bi se osiguralo da isti budu validni ponuđači i da ispunjavaju zahteve o regularnosti;
- Da se knjiga kvalifikovanih ponuđača ažurira putem redovnih pregleda i overavanja kako bi se osiguralo da konkurenciju prilikom prodaje čine ponuđači koji se mogu kvalifikovati;
- Izvršenje fizičkih ispitivanja u preduzećima pod kontrolom KAP kako bi se staralo da su iste osigurane i da se ne koriste od strane neovlašćenih lica;
- Da proces prodaje osigurava dovoljni broj ponuđača kako bi se dostigla prihvatljiva vrednost za prodaju preduzeća; i
- Kontrole su uspostavljene u procesu raspodele radnicima 20% primanja od prodaje DP, u potpunoj saglasnosti sa važećim zakonskim okvirom.

Preporučujem Skupštini da:

- Zahteva sažetije i transparentnije informacije u vezi godišnjih rezultata procesa privatizacije.

Dodatak I. Razne vrste Mišljenja revizije (preuzeto od ISSAI 400)

9. Jedno mišljenje revizije, normalno i u standardnom formatu, vezano za finansijskim pregledima u celini, izbegavajući potrebu određivanja trajanja, ali prema prirodi i u opštem smislu prenosi čitaocima njen smisao. Priroda ovih reči, zavisi od zakonskog okvira revizije, međutim mišljenje treba da jasno kaže da li je kvalifikovano ili nekvalifikovano, ili je kvalifikovano u nekim određenim oblastima, ili je suprotno mišljenje (stav 14), ili je negiranje mišljenja (stav 15).

10. **Nekvalifikovano mišljenje** se iznosi kada je revizor zadovoljan u svim materijalnim aspektima, i to:

- a) Kada su finansijski izveštaji pripremljeni koristeći osnove i prihvatljive politike računovodstva koje su primenjene na održiv i stalan način;
- b) Kada su izveštaji u skladu sa statusnim zahtevima i važećim zakonskim propisima;
- c) Kada su prezentirani nalazi finansijskih izveštaja u vezi entiteta u kome je izvršena revizija, skladu sa saznanjima revizora; i
- d) Kada je obavljeno adekvatno prelistanje svih materijalnih pitanja, relevantnih za finansijske izveštaje.

11. **Isticanje pitanja.** Revizor može u nekim okolnostima da smatra da čitaoc nije pravedno shvatio finansijski pregled ako se pažnja obratila neobičnim i beznačajnim stvarima. Kao opšte pravilo jeste kada revizor daje jedno nekvalifikovano mišljenje, to se ne odnosi na specifične aspekte finansijskih pregleda u njegovom mišljenju, ako se to može pogrešno tumačiti kao kvalifikovano mišljenje. U cilju izbegavanja utiska, referencije koje su zamišljene kao akcentiranje pitanja, nalaze se u posebnim stavovima izdvojenim od mišljenja. Kako bilo, revizor ne treba da akcentira pitanja ispravke nedostataka u finansijskim pregledima ili kao alternativu zamenu za kvalifikovano mišljenje.

12. Revizor može **da ne bude u stanju da iznese svoje nekvalifikovano mišljenje** kada postoji jedna od okolnosti i kada to mišljenje može efektivno da utiče u materijalnom smislu na finansijske preglede:

- a) da li je bilo ograničenja u delokrugu revizora
- b) revizor smatra da su pregledi nekompletni ili su rastrojani, ili pak postoji neka neopravdana podela u smislu poznatih knjigovodstvenih standarda, ili
- c) postoje nejasnoće koje utiču na finansijske preglede.

13. **Kvalifikovano mišljenje.** Tamo gde se revizor ne slaže ili je nesiguran u vezi jednog ili više artikala u finansijskim pregledima a koji mogu biti od materijalnog značaja ali ne i fundamentalni u

smislu pregleda, potrebno je izneti kvalifikovano mišljenje. Sastavljanje mišljenja naravno ukazuje na zadovoljavajući rezultat u odnosu na kontrolirani subjekat, a vezano za konkretan ili precizan pregled pitanja nesaglasnosti ili nejasnoća koja pokreću kvalifikovano mišljenje. Pomaže korisnike ako je finansijski efekat nejasnoće ili nesporeduma određen od strane revizora, iako se to uvek ne praktikuje.

14. **Suprotno mišljenje.** Tamo gde revizor nije u mogućnosti dati svoje mišljenje o finansijskim pregledima u celini, zbog nesporeduma, a što je suštinsko zbog minimiziranja prezentirane pozicije, u nastavku daje mišljenje koje se kvalifikuje po određenim aspektima neće biti adekvatno, onda se daje suprotno mišljenje. Sastavljanje takvog suprotnog mišljenja radi se na precizan način o svim pitanjima nesporeduma. To je pomoć da finansijski efekat na finansijske nalaze utvrđuje u praksi tamo gde treba.

15. **Negiranje mišljenja.** Tamo gde revizor ne može dati svoje mišljenje vezano za finansijske preglede zbog nejasnoća ili sužavanja delokruga to je esencijalno za jedno mišljenje kvalifikovano u određenim aspektima, neće biti adekvatno, onda se daje suprotno mišljenje. Sastavljanje suprotnog mišljenja pojašnjava jedno mišljenje, odnosno stav da se ne može dati, navodeći jasno i precizno sva nejasna pitanja.

16. Postalo je pravilo da ILA sastavlja detaljan izveštaj radi dopunjavanja mišljenja u slučajevima da postoje okolnosti u kojima je nemoguće dati nekvalifikovano mišljenje.

Dodatak 2. Mišljenja revizije i glavni Menadžerski Nedostaci

Tabela 1: Nekvalifikovana Mišljenja

Revidirani entiteti	Završni budžet (milion evra)	Glavni menadžerski nedostaci
Ministarstvo Unutrašnjih poslova	91.83	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladne kontrole nad menadžiranjem flote PK; Nepotpun i netačan registar imovine
Ministarstvo Finansija	57.21	Dati krediti nisu otplaćeni na vreme; Nedostaci u menadžiranju osoblja; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju subvencijama
Ministarstvo za Ekonomski razvoj	56.90	Stupanje u ugovorne obaveze u odsustvu finansijskih sredstava; Troškovi protivno zakona o Javnim preduzećima; Oko polovina imovine ima nultu vrednost
Ministarstvo Bezbednosnih Snaga Kosova	33.67	Nedostaci u upravljanju ugovorima; Nedostaci u procesu overavanja isplata; Nedostaci u menadžiranju vozila
Prizren	32.95	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u inkasiranju prihoda; Nesaglasnost sa ZJN; Nepotpun i netačan registar imovine
Ministarstvo Pravde	20.15	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Slabo planiranje i upravljanje subvencijama; Nepotpuni registri imovine
Ministarstvo Javne Administracije	18.28	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neprikladno planiranje budžeta; Nesaglasnost sa ZJN; Nepotpuni i netačani registri imovine; Neprikladne kontrole nad korišćenjem vozila
Sudski Savet Kosova	18.01	Neprikladno planiranje budžeta; Nesaglasnost sa ZJN
Skupština Kosova	16.74	Nesaglasnost sa ZJN
Ministarstvo Kulture, omladine i sporta	13.01	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходima; Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Slabo nadgledanje projekata; Neprikladno upravljanje i monitorisanje subvencija; Neprikladno upravljanje dugova
Carine	9.48	Primena pogrešnog tarifnog koda kao i netačno računanje carinskih taksi; Neuspeh u ispravljanju deklaracije i refundiranju sredstava nakon ponovne procene; Neopravdana ponovna procena carinske osnove; Jedinstveni carinski dokumenti ne podržani pratećim dokumentima; Nedostaci u procedurama sa ekonomskim uticajem (Carinska skladišta); Oko polovina imovine ima nultu vrednost; Odsustvo rezervnih kopija (back-up) podataka TIMS aplikacije
Kosovska Agencija za Privatizaciju	8.94	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neispoštovanje procedura prilikom regrutiranja; Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Nepravilno prikazivanje nepodmirenih obaveza; Nedostaci u upravljanju i monitorisanju subvencija

KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Ministarstvo Trgovine i industrije	7.25	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neprikladne kontrole prilikom dodeljivanja subvencija; Neprikladno upravljanje ugovora; Ne funkcionalizacija softvera za računovodstvo
Ministarstvo za Zajednice i Povratak	7.16	Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Slabo monitorisanje kapitalnih projekata i subvencija; Nepotpuni izveštaji o neto vrednosti imovine
Centralna Izborna Komisija	6.86	Nesaglasnost sa ZJN; Nedostatak stručnog osoblja; Ne osnivanje JUR
Poreska administracija	6.64	Ne funkcionisanje kontrole u sprečavanju utaje poreza; Slabosti u naplati dugova unutar utvrđenog roka; Kašnjenja u refundiranju poreza; Nije obavljena ponovna procena imovine
Kosovska Agencija za Imovinu	2.07	Neusklađenost između pozicija osoblja i platne liste; Nedostaci na računovodstvenom registru u ISUFK
Ministarstvo za Evropske integracije	1.68	Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Ne ispoštovanje kriterija prilikom regrutiranja
Regulatorni autoritet za Telekomunikacije	1.59	Nedostaci u planiranju nabavke; Tenderisani kapitalni projekti nisu procesirani putem PJI; Nedostaci u menadžiranju osoblja; Nepotpun i netačan registar imovine
Ustavni Sud Kosova	1.53	Odsustvo rutinskih kontrola u sektoru finansija; Aktuelno korišćenje telefonskih usluga po visokoj ceni
Nezavisna komisija za Rudnike i minerale	1.50	Slabo upravljanje prihodima; Kašnjenja u zatvaranju avansa; Nedostaci u upravljanju dugovima
Ranilug	1.47	Nedostaci u upravljanju potraživanjima; Nedostaci u procesu nabavke; Ne osnivanje JUR
Nezavisna komisija za Medije	1.15	Nesaglasnost sa ZJN; Nepotpun i netačan registar računovodstva; Nedostaci u menadžiranju vozila
Regulatorni ured Civilne avijacije	0.76	Nedostaci u upravljanju imovinom; Nesaglasnost sa ZJN; Nedovoljne kontrole u procesu isplata
Regulatorni ured za Energiju	0.68	Ne prilagođavanje svih akata, odluka, pravila sa novim zakonskim zahtevima; Neprikladno upravljanje potraživanja; Slabo upravljanje ugovora; Ne izvršenje isplata na vreme
Sudski Institut Kosova	0.62	Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju imovinom; Registrovanje troškova u ne adekvatnim ekonomskim kodovima
Ombudsman	0.61	Protivrečnosti između pozicija osoblja i platne liste; Prekoračenje ograničenja troškova fiksne telefonije; Isplate izvršene od sitnog novca nisu prikladno dokumentirane; Sistem E- imovina nije funkcionalan
DANIDA	0.56	Nizak stepen izvršenja budžeta
Akademija Nauka i umetnosti	0.48	Nepotpun i netačan registar imovine; Nesaglasnost sa ZJN; Stupanje u obaveze u odsustvu finansijskih sredstava
Agencija protiv Korupcije	0.40	Nedostaci u menadžiranju osoblja; Ne registrovanje imovine u relevantnoj kategoriji
Regulatorna komisija za javnu nabavku	0.32	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neusaglašavanje odluke sa vladinim uputstvima o mobilnoj telefoniji; Ne primenjivanje sistema E- imovina

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Regulatorni ured za Vodu i otpatke	0.33	Nedostaci u naplati dugova; Nedostaci u menadžiranju vozila
Komisija za Pravnu pomoć	0.29	Produženje mandata komisionera i članova i nakon isteka ugovora; Nesaglasnost sa ZJN
Agencija za javnu nabavku	0.16	Nedostaci u upravljanju prihodima; Slabo sprovođenje unutrašnjih kontrola; Neusaglašavanje odluka sa vladinim uputstvima; Ne inventarizacija imovine

Tabela 2: Nekvalifikovana mišljenja sa isticanjem pitanja

Revidirani entiteti	Završni budžet (milione evra)	Razlog za isticanje pitanja	Glavni menadžerski nedostaci
Ministarstvo za Infrastrukturu	288.53	Registar fiksne imovine još uvek nije pouzdan	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Isplata plata bez validnog ugovora o radu; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladne kontrole nad nadgledanjem izvršenja projekata; Neprikladna podela zadataka; Nepotpun i netačan registar imovine
Ministarstvo Rada i Socijalne zaštite	190.10	Prikazane informacije o fiksnoj imovini i zalihama nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju ljudskim resursima; Slabo monitorisanje subvencija; Ne ažuriranje dosijea korisnika penzija; Slabo upravljanje imovine; Nesaglasnost sa ZJN; neprikladno upravljanje ugovora
Ministarstvo Zdravstva	82.64	Prikazane informacije o fiksnoj imovini, obavezama i zalihama netačne i nepotpune	Slabo upravljanje prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju dugova; Slabo upravljanje imovine; Slabo upravljanje lekovima
Priština	75.81	Informacije prikazane u GFI nepotpune i netačne	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju ugovora; Nepotpun i netačan registar imovine; Nedostaci u upravljanju dugova
Ministarstvo Obrazovanja, nauke i tehnologije	41.80	Prikazane informacije o fiksnoj imovini i obavezama netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neregularno overavanje isplata; Nesaglasnost sa ZJN; isplate za posebne usluge u protivnosti sa ZUJFO; Nedostaci u upravljanju dugova
Univerzitet Prištine	25.23	Nedovoljne kontrole nad sopstvenim prihodima	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; neprikladno planiranje, monitorisanje i izvršenje budžeta; Neprikladno monitorisanje i korišćenje subvencija; Neregularno overavanje isplata; Sklapanje ugovora sa samim službenicima i bez zakonske osnove; Nadoknađivanje za prekovremeni rad bez odgovarajućih dokaza kao i akademskog osoblja u slučajevima ne prisustva na predavanjima; Nepotpun i netačan registar imovine

KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Uroševac	20.75	Prikazane informacije o imovini netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Neprikladno upravljanje ugovora; Nedostatak pravilnika o dodeli subvencija; Nepotpun i netačan registar imovine
Mitrovica	20.09	Prikazane informacije o fiksnoj imovini, računima potraživanja i zalihama nepotpune i netačne; Ograničen delokrug revizije u severnom delu	Neprikladno kontrole nad realizacijom projekata; Nesaglasnost sa ZJN
Gnjilane	19.66	Prikazane informacije o imovini i kontingentnim obavezama nepotpune i netačne	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladno upravljanje subvencija; Nepotpun i netačan registar imovine
Đakovica	18.87	Prikazane informacije o fiksnoj imovini i zalihama nepotpune i netačne	Neprikladne kontrole nad naplatom dugova; Nedostaci u upravljanju ugovora; Neprikladno upravljanje subvencija;
Ministarstvo Spoljnih poslova	16.56	Ne registrovanje troškova za robe i usluge Diplomatske i konzularne misije u iznosu od 386,089€.	Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Ne popunjavanje JUR sa neophodnim osobljem
Podujevo	16.31	Prikazane informacije o imovini netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nesaglasnost sa ZJN; Neregularno overavanje isplata; Nedostatak pravilnika o dodeli subvencija; Nedostaci u upravljanju dugova
Ministarstvo Poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	14.04	Prikazane informacije o fiksnoj imovini i računima potraživanja netačne i nepotpune	Nedostaci u realizaciji prihoda; Neprikladno monitorisanje i izveštavanje o subvencijama NVO; Nepotpuno prikazivanje imovine u GFI
Vučitrn	12.82	Prikazane informacije o imovini i kontigentnim obavezama nepotpune i netačne	Neregularno overavanje isplata; Nedostaci u upravljanju ugovora; Neprikladno upravljanje subvencija; Nedostaci u upravljanju dugova
Skenderaj	10.65	Nejasnoće u vezi vlasničkih prava određene imovine između opštine i raznih drugih vladinih agencija kao i nedostatak dokumentacije o vlasništvu; Prikazivanje tačne vrednosti imovine na GFI bez nekog izveštaja procene	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u registraciji i proceni imovine; neprikladna kontrola nad troškovima i isplatama

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Glogovac	10.08	Prikazane informacije o fiksnoj imovini i zalihama netačne i nepotpune	Nedostaci u upravljanju ugovora; Ne prikazivanje fiksne imovine i zaliha
Kancelarija Premijera	9.15	Prikazane informacije o računima potraživanja nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u inkasiranju prihoda; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u procesu overavanja isplata; Nedostaci u upravljanju subvencijama; nepotpuni registri imovine
Ministarstvo Sredine i prostornog planiranja	8.22	Prikazane informacije o fiksnoj imovini netačne i nepotpune	Neusaglašavanje prihoda između departmana i faktura iz arhive; Ne poštovanje kriterija prilikom regrutiranja; Nedostaci u menadžiranju vozila; Neregularno overavanje isplata
Ministarstvo Lokalne samouprave	8.04	Prikazane informacije o imovini nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neprikladno upravljanje subvencija; Nedostaci u upravljanju osobljem; Nedostaci u procesu nabavke
Klina	7.39	Prikazivanje tačne vrednosti imovine na GFI bez nekog izveštaja procene	Mos adresim i plotë i Rekomandimeve të ZAP-it; Mangësi në menaxhimin e të hyrave; Mos pajtueshmëri me LPP; Menaxhim jo i mirë i të arkëtueshmeve; Kontroll jo i mirë mbi shpenzimet dhe pagesat; Mungesa e komitetit të auditimit.
Gračanica	5.84	Prikazane informacije o fiksnoj imovini netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neusaglašavanje prihoda; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju ugovorima; Neprikladno upravljanje i izveštavanje subvencija; Odsustvo službenika za imovinu; Ne osnivanje Komiteta za reviziju
Kaćanik	5.74	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Nedostaci u upravljanju imovinom
Državni tužilac	4.90	Prikazane informacije o fiksnoj imovini netačne i nepotpune	Ne popunjavanje ključnih radnih mesta za položaj Glavnog Finansijskog Službenika, Menadžera za Nabavku, službenika za Imovinu i Unutrašnjeg revizora
Štrpce	4.41	Prikazane informacije o fiksnoj imovini netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostatak plana nabavke; Nedostatak pravilnika o odeli subvencija; Ne osnivanje Komiteta za reviziju
Kancelarija Predsednika	2.54	Prikazane informacije o fiksnoj imovini netačne i nepotpune	Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladne kontrole u procesu isplata; Nedostaci u računovodstvenom registru imovine

KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Novo Brdo	2.99	Prikazane informacije o imovini netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Odsustvo Pravilnika o odeli subvencija; Nedostatak registra imovine i službenika za
Ministarstvo za Dijaspору	1.02	Prikazane informacije o imovini netačne i nepotpune	Nizak stepen izvršenja budžeta; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u procesu overavanja isplata; Isplate službenika u protivnosti sa zakonskim okvirom; Ne poštovanje kriterija prilikom regrutiranja; Neprikladno upravljanje subvencija; Nepotpun i netačan registar imovine
Izborni panel za Žalbe i predstavke	0.26	Prikazane informacije o računima potraživanja netačne i nepotpune	Isplate za ne ugovoreno servisiranje vozila
Kosovska komisija za Konkurenciju	0.22	Ne prikazivanje imovine na GFI	Neprikladno planiranje i izvršenje budžeta; Nepotpun i netačan registar računovodstva; Nedostaci u planiranju nabavke; Nedostaci u menadžiranju vozila
Nadzorni odbor za Civilne službenike	0.22	Prikazane informacije o fiksnoj imovini netačne i nepotpune	Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladne kontrole u procesu isplata
Regulatorni ured za Železnice	0.16	Fiksna imovina nije registrovana u ISUFK	Isplata za ugovorene usluge u protivnosti sa zakonskim okvirom; Neregularno overavanje isplata; Odsustvo službenika za imovinu
Fond privatizacije	0	Raspodela 20% sa lista radnika u pojedinim slučajevima se ne vrši u skladu sa utvrđenim pravilima	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u procesu vrednovanja ponuđača; Neprikladno upravljanje preduzeća pod administracijom KAP; Nesaglasnost sa ZJN

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Tabela 3: Kvalifikovana mišljenja

Revidirani entiteti	Završni budžet (milion evra)	Razlog za kvalifikovanje mišljenja	Glavni menadžerski nedostaci
Peć	19.09	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju sopstvenim приходима; Nesaglasnost sa ZJN; Nepotpun i netačan registar imovine; Nedostatak politika o subvencijama; Nedostatak registra računa potraživanja
Suvareka	12.35	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Neprikladna kontrola nad troškovima i isplata; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostatak politika o subvencijama; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Netačan registar imovine
Lipljane	12.00	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Nedostaci u upravljanju osobljem; Neprikladno upravljanje ugovora; Nedostatak politika o subvencijama; Nedostaci u upravljanju dugovima; Nepotpun i netačan registar imovine
Orahovac	10.00	Prikazane informacije u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Nedostaci u upravljanju ugovorima; Nedostatak politika o subvencijama; Neprikladno upravljanje osobljem
Mališevo	9.81	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju osobljem; Neprikladno upravljanje ugovora; Nepotpun i netačan registar imovine
Vitina	8.52	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju osobljem; Nedostatak politika o subvencijama; Nepotpun i netačan registar imovine; Ne registrovanje potraživanja
Istog	7.52	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Nepotpun i netačan registar imovine; Ne osnivanje Komiteta za reviziju
Kosovo Polje	6.45	Upoređujuće informacije za 2010 i 2009 godinu nisu prikladno prikazane	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Nedostatak plana nabavke Slabosti u unutrašnjoj kontroli
Obilić	5.16	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju приходима; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju ugovorima; Nepotpun i netačan registar imovine; Ne osnivanje Komiteta za reviziju

KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Štimlje	4.77	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Nedostaci u upravljanju osobljem; Dodeljivanje subvencija u protivnosti sa unutrašnjim pravilnikom; Nepotpun i netačan registar imovine
Klokot	1.86	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u inkasiranju prihoda; Neregularno overavanje isplata; Nedostaci u upravljanju ugovorima; Nedostataka evidencija potraživanja; Odsustvo službenika za imovinu; Nepotpun i netačan registar imovine; Ne osnivanje Komiteta za reviziju
Elez Han	1.80	Ne prikazivanje kompletnih iznosa u vezi sa imovinom na Belešci 30 GFI	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Nepotpun i netačan registar imovine; Ne osnivanje Komiteta za reviziju i JUR
Junik	1.56	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Nedostaci u registraciji i proceni imovine
Parteš	1.40	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Odsustvo unutrašnjeg pravilnika o subvencijama; Nedostatak registra imovine i službenika za imovinu; Ne osnivanje JUR
Mamuša	1.10	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; neprikladno upravljanje ugovora; Odsustvo politika o subvencijama; Ne osnivanje Komiteta za reviziju

GODIŠNJI IZVEŠTAJ REVIZIJE

Tabela 4: Kvalifikovana mišljenja sa isticanjem pitanja

Revidirani entiteti	Budžet (000 evra)	Razlog za kvalifikovanje mišljenja	Glavni menadžerski nedostaci
Kamenica	7.70	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Nedostaci u registraciji imovine
Dečane	7.16	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Nedostaci u proceni imovine
Dragaš	5.72	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nepotpuno adresiranje preporuka KGR; Nedostaci u upravljanju prihodima; Nesaglasnost sa ZJN; Neprikladno upravljanje potraživanjima; Slabosti u unutrašnjoj kontroli; Nedostaci u registraciji i proceni imovine
Telo za Razmatranje nabavke	0.25	Informacije prikazane u GFI netačne i nepotpune	Nedostaci u upravljanju prihodima; Neusaglašavanje plana nabavke sa budžetskom raspodelom; Nepotpuni i netačni registri imovine

Tabela 5: Negiranje mišljenja

Revidirani entiteti	Završni budžet (milijon evra)	Razlog za negiranje mišljenja
Leposavić	2.88	GFI nisu predstavljani
Zubin Potok	2.08	GFI nisu predstavljani
Zvečane	1.81	GFI nisu predstavljani



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA
OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

ANNUAL AUDIT REPORT 2011

Prishtinë, September 2012

ANNUAL AUDIT REPORT

Table of Contents

LIST OF ABBREVIATIONS.....	4
ADDRESS BY THE AUDITOR GENERAL.....	5
EXECUTIVE SUMMARY.....	7
1.INTRODUCTION.....	9
2.EXTERNAL AUDIT AND ACCOUNTABILITY.....	10
3.ANNUAL FINANCIAL REPORT AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY.....	12
3.1 AUDIT OPINION ON THE CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS.....	12
3.2 AUDIT SCOPE AND APPROACH.....	13
3.3 AUDIT OPINIONS IN THE INDIVIDUAL AFS THAT FORM THE OPINION IN THE AFS OF KB.....	13
3.4 ANALYSES OF THE ANNUAL FINANCIAL STATEMENTS OF THE KOSOVA BUDGET FOR 2011.....	14
3.4.1 Consolidated statement of comparison of budgeted and actual amounts.....	14
3.4.2 Consolidated statement of cash receipts and payments.....	15
3.4.3 Consolidated Statement of Cash and Fund Balances.....	18
3.4.4 Assets and Outstanding Liabilities.....	19
3.5 PROGRESS OF LAST YEAR'S RECOMMENDATIONS RELATED TO AFS OF KB.....	20
3.6 OVERALL RECOMMENDATIONS.....	20
4. FINANCIAL MANAGEMENT.....	22
4.1 FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL (FM/C) SYSTEMS.....	22
4.1.1 Central Harmonisation Unit (CHU)/FMC.....	22
4.1.2 Reporting.....	23
4.1.3 System for Public Investment Projects (PIP).....	23
4.1.4 Procurement.....	25
4.1.5 Certification system.....	26
4.1.6 Asset Management System.....	27
4.1.7 Petty Cash.....	28
4.1.8 Civil Service Reform and Remunerations.....	29
4.1.9 Budget Management.....	32
4.2 INTERNAL AUDIT SYSTEM.....	33
4.3 OVERALL CONCLUSIONS.....	35
4.4 RECOMMENDATIONS.....	35
5. EXECUTING THE BUDGET IN THE PUBLIC SECTOR.....	37
5.1 CENTRAL AUTHORITIES.....	37
5.2 INDEPENDENT INSTITUTIONS.....	39
5.3 MUNICIPALITIES.....	42
5.4 PUBLICLY AND SOCIALLY OWNED ENTERPRISES.....	45
5.5 PRIVATISATION.....	48
ANNEX I. DIFFERENT TYPES OF AUDIT OPINIONS.....	50
ANNEX II. AUDIT OPINIONS AND KEY MANAGERIAL SHORTCOMINGS.....	52

List of Abbreviations

AAR	Annual Audit Report	NGOs	Non Governmental Organisations
AC	Audit Committees	OAG	Office of the Auditor General
AFS	Annual Financial Statements	PAK	Privatisation Agency of Kosova
AG	Auditor General	PAR	Public Administration Reform
AI	Administrative Instruction	PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
BO	Budget Organisations	PIA	Prishtina International Airport
CAA	Civil Aviation Authority	PIC	Public Investment Committee
CAO	Chief Administrative Officer	PIFC	Public Internal Financial Control
CBK	Central Bank of Kosova	PIP	Public Investment Projects
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy	PFM	Public Financial Management
CPA	Central Procurement Agency	PRB	Procurement Review Body
CO	Certifying Officer	PPRC	Public Procurement Regulatory Commission
COPF	Committee on Oversight of Public Finances	POEs	Public Owned Enterprises
CHU/FMC	Central Harmonisation Unit/ Financial Management Control	PTK	Post and Telecom of Kosova
DDG	Designated Donor Grants	SAD	Single Administrative Document
DFID	Department for International Development	SIGTAS	Tax Administration System
EO	Economic Operator	SOEs	Social Owned Enterprises
EU	European Union	TAK	Tax Administration of Kosova
FY	Financial Year	TIMS	Trade Information Management System
FM/C	Financial Management Control	USAID	United States Agency for International Development
IA	Internal Audit	VAT	Value Added Tax
IAU	Internal Audit Unit		
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards		
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions		
KB	Kosova Budget		
KEK	Kosova Energetic Corporate		
KFMIS	Kosova Financial Management Information System		
KPA	Kosova Property Agency		
LPFMA	Law no. 03/L-048 on Public Financial Management and Accountability		
LPP	Law no. 03/L-241 on Public Procurement		
MED	Ministry of Economic Development		
MoF	Ministry of Finance		
MPA	Ministry of Public Administration		

ANNUAL AUDIT REPORT

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 2011 budget and the Annual Financial Statements of the Kosova Budget for that period.

The Office of Auditor General continues in its core mission to provide a base for holding public spending bodies to account and to contribute to improvements in the field of Public Financial Management.

We have worked closely with the Assembly and the Government in order to expand our capacity to deliver high quality information on the use of public funds. We have also developed better cooperation with the Government and other national and international actors in building good governance and contributing in developing better systems for Financial Management and Control.

Though the quality of information in the Annual Financial Reports has improved over the years, there is still a need for improvement in financial management and control.

As the financial management approaches are developed, the legal framework is getting more consistent and the parliamentary oversight is getting stronger. To roll all these intentions out over the entire public sector will take time. But, more can be done under the current conditions.

The implementation of the new financial management systems and mechanisms requires the commitment and support from the highest levels. New approaches, methods and good examples on "how to do it" are needed and should be used. Furthermore, firm action has to be taken in cases of misuse and management.

Where we have found weaknesses we have given constructive recommendations for change, and this has yielded good results. We closely follow how our recommendations are addressed and continue to work in close partnership with managements. We aim to act as a key driver for change in Public Financial Management.

This report lays out key challenges we must all address to push forward improvements in the public sector. It is my hope that You will find the report useful in identifying areas where we can all work together to better serve the citizens of Kosova.

I commend this report to Honourable Members and look forward to your deliberations and responses.

Prishtina, September 2012

ANNUAL AUDIT REPORT

Executive Summary

The AAR is a comprehensive summary of our audit work in the Financial Year 2011. The overall opinion of the AG concludes that:

“The Annual Financial Statements of the Budget of the Republic of Kosova present, in all material aspects, a *true and fair view* of finances and financial situation for the fiscal year 2011”. This is an **Unqualified Audit Opinion** in line with ISSAI 400.

Notwithstanding this there remains scope to improve the consolidation process which is weakened at present by:

- Allowing individual AFS of BOs to be corrected after the consolidation date without being reflected in the AFS of KB;
- Not removing transactions between different BOs; and
- Not disclosing donations processed outside the Treasury system.

We have carried out the statutory regularity audit of AFS for 88 BOs. The opinions given indicate that, compared with earlier years', the information quality is steadily getting better. More detailed information about our individual audits may be found on the OAG web site.

Overall, our audits have revealed both positive developments and challenges needed to be addressed to secure economy, efficiency and effectiveness in the public sector. A systematic approach to this will better secure spending in accordance with priorities made, success in reform ambitions and pave the way for better service to the citizens.

The Government has shown progress in improving its Public Financial Management system. The PFM legal framework is clarified and updated, but the implementation of this still leaves room for improvement. Other areas in need for further development are operational planning, internal management reporting, external performance reporting, internal financial control, procurement and capital investment management.

At the same time, it is important to strengthen the general control environment. This is an approach in public spending ensuring that taxpayers' money is used in a more economic and prudent way. The Government have emphasised this in several budget documents. But, more needs to be done, especially in the current situation where the budget is scarce and expenditure requirements are high.

The effectiveness and consistent application of financial management still remains a challenge. PIFC related results are not delivered as intended. The new FM/C requirements are not yet fully applied. Managerial accountability, delegation of responsibilities and risk management are areas where, in general, more needs to be done. Different approaches and attitudes are needed.

The *Central Authorities* have shown progress in the reporting area. The AFS' for all Central Authorities presents a true and fair financial situation. Shortcomings in these are related to insufficient disclosure of information.

The major challenges in budget implementation are related to lack of managerial control. There is a great need for internal guidelines specifying general laws and administrative instructions to the specific situation and needs in individual policy areas. In order to rapidly strengthen administrative and financial efficiency, the accountability lines between ministries and executive agencies should be clarified as well as the handling of subsidies. The gaps between requirements and practice in procurement and certification should rapidly be closed. These shortcomings should be taken into consideration in all reforms.

The *Independent Institutions* have managed to introduce adequate financial management and control systems. However, these systems were not fully functional in practice. Some of the measures taken include drafting of procedures, policies and internal guidelines as well as action plans for addressing our recommendations.

The *Assembly* should have a more proactive approach securing transparent and sustainable solutions for these institutions, taking the need for independence into account. Furthermore appointments and extension of Boards and its members' mandates have to be carried out on a timely basis and mechanisms for holding the institutions to account may still be developed.

In the *Municipalities* many earlier recommendations have not been addressed properly. The same weaknesses are repeated year after year, resulting in slow progress in developing public financial management and delivering service to citizens.

Weak management and oversight of projects, advance payments prior to finalising the works, low level of budget execution, numerous payments in the last quarter, and weak handling of revenue and receivables are amongst the most frequent challenges. In addition to this, there are also numerous deficiencies in the area of internal and external reporting. Disclosure of assets and third party payments remains challenges. New methods and tools should be taken into account in securing better external reporting and PFM.

In *Publicly and Socially Owned Enterprises* the Government in many cases failed to select competent Boards of Directors able to, in practice, secure efficiency in managing the companies towards positive operative and financial results. In cases when the engagement of the Boards have been high, the financial results are still poor. These negative results threaten the continuity of these enterprises in the current form.

Regarding the *Privatisation process*, the privatisation or sale of the respective SOEs through privatisation and liquidation was close to the planned level. Several weaknesses in procedures and deviations from policies and rules are noted in this process. Transparent procedures in privatisation were not always secured. This was also noticed in the review of complaints regarding the distribution of the share of the privatisation proceeds of 20% to employees.

A number of recommendations are given in the report, in a systematic way addressing causes behind these challenges. The recommendations are given to the Assembly, the Government and the local Assemblies. By addressing these recommendations individual Budget spenders will be better placed to carry out the public business in a more economic, efficient and effective way and secure the interest of the tax payers.

ANNUAL AUDIT REPORT

1. Introduction

Over the past year the OAG has continued to provide the Assembly with different audit reports assisting it in holding the government to account for the management of public money.

Public audit is important. Reporting our audit findings on a timely basis and with inherent quality supports the Assembly and Government to ensure accountability in the budget cycle.

Our Quality Management System has brought further substantial improvements in the quality of our audits and reports produced in terms of readability, understandability and adherence to the international audit standards and good European practices.

Moreover during the year we have been able to assist the audited bodies to eliminate many of the errors in the financial statements and to improve the quality of information reported.

During 2011 we further strengthened our cooperation with the Assembly Committee on Oversight of Public Finances (COPF). COPF has been able to handle 26 individual audit reports and draw conclusions. Last year's Annual Audit Report (AAR) has been discussed and approved in the Assembly plenary session.

This AAR is a comprehensive and analytical summary of our audit findings and recommendations on the Financial Year (FY) 2011. 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 2011*. This is a key document in both the political and administrative accountability processes provided by the Auditor General to the Assembly.

The report is organised as follows: Chapter 2 provides an explanation on the role of external audit and is followed by chapter 3 that provides an opinion on the Annual Financial Statements of the Kosovo Budget (AFS OF KB). Chapter 4 focuses on conclusions about the financial management systems while chapter 5 provides an explanation of the financial management in different state levels and in publicly and socially owned enterprises including the privatisation process. This report also has two appendices. The first one provides the different types of audit opinions while the second provides the audit opinions given and key managerial shortcomings within the individual audited bodies. More information relating to the individual audit reports can be found on our web site www.oag-rks.org

2. External Audit and Accountability

External Audit

The external auditor has an important part to play in the process of the accountability. The role of the Auditor General is to provide a base for closing the accountability chain between the Assembly and the Government. The Auditor General's role is crucial in promoting 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 providing an assessment of accountability at all levels within Government.

This is achieved by conducting statutory regularity audits of KB execution and of some institutions outside KB, as well as undertaking performance audits on the economy, efficiency, and effectiveness of governmental operations and services. The results of each are reported to the audited body and the Assembly. The Auditor General's reports are made public – so providing the public with information about 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
- The 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 but has now started to produce constructive outputs.

Management audit is a form of performance audit focused on the quality of financial management or service provided. This approach allows us to produce results wider than the regularity audit approach.

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 to developing good governance in the Kosova public sector.

Strengthening Accountability of Top Management

"Management accountability" is the expectation that senior managers across government are responsible for setting and meeting performance targets through the delegation of responsibilities while still retaining overall accountability.

ANNUAL AUDIT REPORT

To fulfil this accountability, senior management must establish, supervise and maintain effective Financial Management and Control (FM/C) systems.

The Public Internal Financial Control (PIFC) Framework is the base for managerial accountability.

In the structure of accountability and control, Ministers are 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.

In the municipalities the Mayor, as a political appointee, also manages the administration/operations, and is accountable to the people in regard to both the areas.

An organisation may be considered as having an effective framework of FM/C when this is clearly understood and applied by the Chief Administrative Officer (CAO)¹ and across all levels of the the organisation. It should include a wide range of preventive control activities to ensure the avoidance of error.

Every manager in public sector entities is responsible for the implementation of the PFM requirements 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 and misuse of different forms.

¹ The CAO means (i) with respect to a municipality, its mayor, and (ii) with respect to other budget organizations: (a) its Permanent Secretary, (b) if it has no Permanent Secretary, its Chief Executive Officer, or © if it has neither a Permanent Secretary nor a Chief Executive Officer, the person who has principal day-to-day administrative authority over its operations and personnel.

3. Annual Financial Report and Government Accountability

The Ministry of Finance (MoF) should, on behalf of the Government, present the Annual Financial Statements of the Budget of the Republic of Kosova (AFS of KB) for the fiscal year no later than 31st of March of the following year. The Government prepared these statements on 28th of March 2012 and submitted them to the Assembly and to the Auditor General (AG) for review.

The AFS of KB for the financial year 2011 should be drafted on the basis of the overall framework established from the Law on Public Financial Management and Accountability (LPFMA) as well as in compliance with the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

The final records in the General Ledger processed through the Kosova Financial Management Information System (KFMIS) managed by Treasury served as the source of information for drafting the AFS of KB.

The overall consolidated statements contain three main statements:

1. Consolidated statement of cash receipts and payments;
2. Consolidated statement of comparison of budgeted and actual amounts; and
3. Consolidated statement of cash assets and fund balances

Article 47.1 of the LPFMA requires from the Auditor General to provide an audit opinion in line with the internationally recognised audit standards - ISSAI 400 regarding the financial statements in general (see Appendix I). This chapter addresses the AG's opinion and the main conclusions supporting such opinion.

3.1 Audit Opinion on the Consolidated Financial Statements

The summarised comprehensive audit opinion of the AG concludes that:

“The Annual Financial Statements of the Budget of the Republic of Kosova present, in all material aspects, a *true and fair view* of finances and financial situation for the fiscal year 2011”. This is an **Unqualified Audit Opinion** in line with ISSAI 400 (see Annex I).

The AFS of KB have been drafted in compliance with applicable standards (IPSAS) and laws and regulations.

We audited the AFS of KB consolidation process. We found that the AFS of KB and individual AFS of Budget Organisations (BO) are not fully consolidated. Treasury has, as of 15th of March this year, summarised the annexes of statements and drafted the first version of AFS which thereafter became final given that there were no additional corrections by the BOs.

We have found cases when individual AFS were corrected after the consolidation date. These changes are not covered in the AFS of KB. Due to this some, non-material, differences exists between the individual AFS and the AFS of KB.

ANNUAL AUDIT REPORT

In the AFS of KB the Government states that no consolidation of transactions between different BOs is carried out. The motive for this is to make it easier to compare with previous years. In our view the consolidation should be done and the differences explained in a note. The reason for this is that the turnover otherwise is overstated and for transparency.

Kosova receives various funds from third parties (donations). The largest part of these are transferred directly to BOs and processed in the donor system. These types of transactions should be disclosed both in the AFS of KB and individual BOs. We have noticed that a large number of BOs have disclosed them in their individual AFS. But, Treasury has not consolidated them.

3.2 Audit scope and approach

The *scope* of the audit opinion on the AFS OF KB is the financial elements that are linked to the Kosova Budget consolidation process. The Central Bank and the Savings Trust Fund are not subject to this audit.

In order to give an Audit Opinion, the audit *approach* is the following:

- An analytical review links different sources of information on the assessment of AFS' quality. The review is mainly carried out on budget allocations and generated figures such as: balance sheets, payroll data and General Ledger (Free Balance) in the KFMIS. In addition, an assessment of the structure and classification of the AFS OF KB is made as required by the IPSAS and applicable laws and regulations;
- An overall conclusion is given on the outcome of the individual regularity audits for 2011. When applicable the outcome of other types of audits is taken under consideration;
- The AG gives his Opinion in line with the internationally recognised standards - ISSAI 400 on the AFS based on the first two steps; and
- The AG gives recommendations to the Assembly and Government based on the three previous steps.

3.3 Audit opinions in the individual AFS that form the opinion in the AFS of KB

The OAG has carried out the statutory regularity audit of AFS for 88 BOs and given an audit opinion. The audit carried out on individual AFS and the opinion given thereon is reflected in the audit opinion on the AFS of KB. Their impact is linked to the level of materiality of shortcomings in the AFS. The opinions given are presented as follows:

Table 1 - Audit opinions given on the budget organisations

Types of audit opinions	Number of opinions
Unqualified Opinion	34
Unqualified Opinion with emphasis of matter	32
Qualified Opinion	15
Qualified Opinion with emphasis of matter	4
Disclaimer of Opinion	3
Total	88

The majority of audit opinions were unqualified. Those qualified were not (individually or in total) material to the overall audit opinion on the AFS of KB.

3.4 Analyses of the Annual Financial Statements of the Kosova Budget for 2011

The Budget 2011 was prepared and approved by the Law no.04/L-001. This law includes the mechanisms enabling changes over the year. The 2011 budget was approved late and there was no mid-year budget review.

The following table shows the source of budget funds and changes over the year.

Table 2 Overall budget appropriations for the FY 2011 (in €000)

Description	Budget according to Law no.04/L-001 (2011)	Final Budget 2011	Final Budget 2010
Overall grant for the central level ²	1,109,849	1,087,395	989,797
Overall grant for municipalities	300,491	312,317	258,178
Local own source revenues	51,888	57,309	55,963
Local own source revenues carried forward from the previous year	0	26,534	21,585
Central own source revenues	20,000	23,163	21,792
Central own source revenues carried forward from the previous year	0	3,168	2,903
Total	1,482,228	1,509,886	1,350,218

There was a difference between the final budget presented in the AFS and the the KFMIS. The difference of €415,000 relates to the municipalities own source revenues registered as budget after the KB's AFS were prepared.

3.4.1 Consolidated statement of comparison of budgeted and actual amounts

The budget projections show that the planned receipts were lower than the planned expenditures in the amount of €191,324.000 (see table below).

Actual collected receipts are €1,313,253,000 ³ whilst payments made are €1,400,462,000. The deficit of €87,209,000 was covered by the surplus accumulated from previous years.

Table 3 Budgeting and collection of receipts in relation to payments (in €000)

Description	Initial budget	Execution
Receipts	1,290,904	1,313,253
Payments	1,482,228	1,400,462
Surplus/Deficit	(191,324)	(87,209)

² KEK loan and foreign debt are included in the Overall grant of the central level.

³ Designated Donor Grants in the amount of €8,968,000 and Deposit Funds €957,000 included

ANNUAL AUDIT REPORT

3.4.2 Consolidated statement of cash receipts and payments

3.4.2.1 Analysis of cash receipts

This financial analysis is based on the records presented in the AFS of KB by comparing them with the records kept in the KFMIS, General Ledger and Treasury Trial Balance.

The following table shows the budgeted and collected receipts over the years.

Table 4 Budget and collection of receipts by different sources (in €000)

Revenues and other receipts	Final budget	Execution 2011	% Budget execution	Progress compared to the previous year (%)	Execution 2010	Execution 2009
Revenues from Customs	830,518	827,704	99.66	18.10	700,657	635,214
<i>Refunds from Customs</i>	<i>(1,500)</i>	<i>(1,112)</i>	74.13	-12.50	<i>(1,272)</i>	<i>(1,068)</i>
Revenues from TAK	260,889	261,134	100.10	18.04	221,234	206,469
<i>Refunds from TAK</i>	<i>(30,017)</i>	<i>(29,774)</i>	99.20	10.20	<i>(27,017)</i>	<i>(24,810)</i>
I. Total of tax revenues	1,059,890	1,057,952	99.82	18.39	893,602	815,805
Non-tax revenues central level	45,419	45,526	100.23	-4.00	47,412	53,062
Local level own source revenues	58,317	55,621	95.38	6.90	52,028	48,293
Central level own source revenues	55,278	59,912	108.38	23.70	48,451	29,657
II. Total of non-tax revenues	159,014	161,059	101.28	8.90	147,891	131,012
Dividends	45,000	60,000	133	-29.40	85,000	200,000
Foreign loans	7,000	5,076	72.51	-77.00	22,093	0
Budget support	20,000	1 9,241	96.20	-35.90	30,000	0
III. Total of other receipts	72,000	84,317	117.10	-38.50	137,093	200,00
Total of receipts I + II + III	1,290,904	1,303,328	100.96	10.60	1,178,589	1,146,817

The total receipts for the Kosova Budget for 2011 were in the amount of €1,303,328,000; designated donor grants (DDG) in the amount of €8,968,000 and receipts from deposits in the amount of €957,000 are not included.

The table above shows that the total receipts at the country level have increased by 10.6% compared to the previous year. There are no material differences between the General Ledger, Trial Balance and the AFS of KB.

a) Tax revenues generated from Customs

The planned revenues were in the amount of €830,518,000, whilst €827,704,000 or 99.66% were

collected. Customs have shown progress in the collection of revenues compared to the previous years. In 2011, revenues increased by 18.1% compared to 2010, and by 30.3% compared to 2009.

Despite this increase there remain some shortcomings in the revenue collection process: fees were not applied and calculated in accordance with the Customs Code, the Single Administrative Document (SAD) was not corrected when errors occurred and there was no justification for re-evaluations when the import value in the SAD increased.

Notwithstanding the progress achieved, the individual audit report indicates a need for improved internal controls. These shortcomings reflect insufficient transparency which makes it difficult for us to ensure that taxes are collected in accordance with the rate and amount to be paid.

b) Tax revenues generated from TAK

The planned revenues from TAK were in the amount of €260,889,000, whilst €261,134,000 or 1% more than the plan were collected. Compared to 2010, revenues increased by 18% and compared to 2009 they increased by 26.5%.

Notwithstanding the progress made, TAK still needs to strengthen the internal control function in areas such as: the collection of critical debts; elimination of shortcomings in the SIGTA System; and, identification of local and international enterprises that carry out business in Kosova not declaring/paying taxes.

We found a high level of debts older than six years. The balance of these debts is €73,787,268 (includes the period from 2000 to 2005). 30% of these are estimated to be linked to public enterprises. The balance of critical debts, which this year exceeded the limit of six years from being created as a tax liability and becoming uncollectable, is €6,061,605. TAK have started addressing this inherited problem.

We have also noted that there are some non-resident businesses that have generated revenues from the public sector without declaring tax. In addition, there are some taxpayers who have generated annual revenues over €50,000 from renting business premises and are not listed in the group of VAT payers. One of the causes behind these shortcomings is the lack of coordination between TAK, Treasury, and BOs doing business with foreign and local Economic Operators.

Described shortcomings indicate a lack of an effective risk analysis to determine the totality of tax that should be collected. This has led to an insufficient level of revenue collection and prevention of fiscal evasion. This could have been achieved through a better exchange of information between TAK, Treasury and BOs. TAK now has taken measures securing better coordination of information from relevant public sector organisations. The factual results remain to be seen.

c) Dividends

The Government is the only authorised shareholder for PTK and Prishtina International Airport (PIA). In the budget 2011, revenues from dividends were planned in the amount of €45,000,000. In 2011 the amount of €60,000,000 was received

ANNUAL AUDIT REPORT

d) Revenues from interest

Revenues from interest are collected from investments of public money and loans. In 2011 they totalled €1,631,000. The Government has, in medium terms, invested in different financial institutions.

Table 5 Accumulated interest (in €)

Description	Amount
PTK interest	477,305
Treasury Bonds	1,478,979
Termed deposits	946,915
Current accounts	225,253
Service fee to CBK	(1,500,000)
Treasury accumulated interest	1,628,452

MoF entered into a Memorandum of Understanding with the CBK regarding the investment terms and rules. According to this MoU, Treasury shall compensate CBK for its services in 2011 with the amount of €1,5 million. This amount is based on an earlier higher work load and has not been re-considered.

3.4.2.2 Analysis of cash payments

The planned expenditures, (without donations and deposits) for 2011 were in the amount of €1,509,886,000, whilst €1,387,810,000 or 92% of the planned amount were executed.

Table 6 Current spending against the budget

(in €000)

Përshkrimi	Buxheti Fillestar	Buxheti Final	Realizim i 2011	Buxhet-/Realizim (%)	Realizim i 2010	Krahasoni 2011-2010 (%)	Realizim i 2009
Wages and Salaries	383,476	400,694	385,033	96	311,417	24	264,396
Goods and Services	161,419	174,461	156,559	90	162,635	-4	151,763
Utilities	22,825	21,545	20,376	95	19,516	4	19,225
Subsidies and Transfers	271,681	267,715	256,166	96	252,679	1	256,901
Capital expenditures	572,430	603,696	528,186	87	455,344	16	400,380
Reserves	3,096	284	-	0	-	0	-
Sub total	1,414,928	1,468,395	1,346,319	92	1,201,591	12	1,092,665
Debts payment	22,300	11,491	11,491	100	10,083	14	43,815
Loans to POEs	45,000	30,000	30,000	100	60,000	-50	78,829
Membership fee to IFI	-	-	-	0	169	100	17,030
Sub-total	67,300	41,491	41,491	100	70,252	-41	139,674
Total	1,482,228	1,509,886	1,387,810	92	1,271,843	9	1,232,339

The table shows that there was a relatively good budget execution during 2011. The lower level of capital investments execution (87%) is a matter requiring further attention. The main causes behind this are described in the sub-chapter 4.1.9 of this report.

a) Wages and Salaries

The total of expenditures on wages and salaries for 2011 were in the amount of €388,303,333. Out of which, €385,033,000 were from the KB and €3,270,000 from donations.

Out of that amount, €384,913,227 was spent through the payroll administered by MPA, whilst the other part of €3,390,000 was paid from BOs outside the payroll through KFMIS.

b) Loan to KEK

During the period 2005-2011, the Government gave KEK loans in the amount of €187,539,992.

An agreement made in 2005 stipulated that €10 million should have been repaid at the end of 2008. This has not been done. MoF asked KEK to return the entire amount of €10 million. In October 2011, MoF entered into a "Settlement Agreement" with KEK according to which, the later would pay the amount of €10 million in instalments; €4 million during 2012 and €6 million during 2013. Although delayed, KEK paid the amount of €4million in 2012. The 1st of January 2012 was the date when KEK should have started to return the principal of the loans amounting to €177 million. The first instalment is in the amount of €5,6million. No instalment has been paid so far. The loan amortisation plan ends in 2022.

The loans given to KEK have not been paid back in accordance with the agreements and the total debt is material. The Settlement Agreement is a positive step and the payments have begun. In light of the privatisation plan the need to ensure an appropriate settlement for the total loans and a realistic payment schedule is reinforced.

3.4.3 Consolidated Statement of Cash and Fund Balances

Cash consists of funds mainly kept in CBK, Commercial Banks and BOs cash-boxes.

We have analysed the consolidated statement of cash assets and fund balances comparing the balances of the previous year.

Table 7 Cash assets and fund balances (in €'000)

Description	Balance in 2011	Balance in 2010
Central Bank of Kosova (CBK)	89,326	48,796
Securities 0	0	84,586
Termed deposits in CBK	105,042	140,000
Termed deposits in Commercial Banks	0	11,000
Funds in Commercial Banks - NLB Prishtina	41	767
Cash in transit	7,074	4,278
Embassies' accounts	961	526
Cash in hand (cash-box)	1,184	885
Total Cash assets	203,628	290,838

ANNUAL AUDIT REPORT

The table shows that there is a decrease of cash in relation to previous year. Cash in the beginning of 2011 was €290,838,000, while in the end of 2011 was €203,629,000. The difference of €87,209,000 is the amount spent to cover the budget deficit in 2011. The Government covered this deficit with the reserve allocated from the previous year.

3.4.4 Assets and Outstanding Liabilities

a) Assets

We have identified non-compliances in around 40 BOs, at both central and local level, in the recording of assets. The reasons for these discrepancies are mainly related to improper reporting by BOs and corrections after consolidation date. Reporting of non-financial assets by BOs continues to be a challenge for the Treasury. Not all BOs report on the same basis, some of them report the net value from books, while the others report according to historic costs or purchases over the year. As such each AFS is not comparable with others. From this we conclude that the value of the assets in the AFS OF KB is over €61 million lower the total sum in the BOs AFS.

BOs failed to secure proper reporting of non-financial assets as required. Treasury cannot ensure that BOs present their assets on the same basis. Results of these analyses should serve the Treasury as a base for identifying and eliminating these shortcomings. The weaknesses in reporting the value of assets are to a certain extent linked to the functionality of the e-asset system and the lack of compatibility with KFMIS.

b) Outstanding liabilities

From the analysis made we identified an increasing trend of liabilities in 2011 compared with the previous year (37%). The increase in the central level was 32% and 43% for the local level.

Table 8 Outstanding liabilities compared in three periods (in €)

Description	2009	2010	2011	Rritja 2010-2011 (në%)
Central Level	3,073,622	15,912,553	21,072,571	32.43
Local Level	1,124,237	12,623,776	18,123,248	43.56
Total	4,197,859	28,536,329	39,195,819	37.35

Outstanding liabilities which should be paid from the budget 2012 are in the amount of €39,195,819.

The most common reasons for not paying the liabilities by BOs are lack of funds, expiry date for payments and, services for the month of December. But there were also many cases when BOs did not disclose the details of these liabilities as required by Financial Rule. The following table presents BOs that have the highest level of liabilities compared with the annual budget.

Table 9 Outstanding liabilities compared to the BOs budget (in €)

Description	Final Budget	Liabilities	Structure of liabilities compared to the budget (%)
Shtërpce	4,405,547	2,301,925	52,25
Skenderaj	10,650,256	3,818,948	35,86
Ranillug	1,466,885	521,998	35,59
Partesh	1,400,196	232,758	16,62
Gjilan	19,656,797	2,541,370	12,93
Prizren	32,949,270	3,164,000	9,60
Ministry of Education Science and Technology	41,798,407	3,959,970	9,47

Invoices unpaid which remain a burden for 2012 now exceed €39 million. This is a significant amount straining this years' budget and reducing the possibility to amend the budget to address changed priorities. In addition the sum might be even higher as not all BOs have reported outstanding liabilities as required.

3.5 Progress of last year's recommendations related to AFS OF KB

In the Annual Audit Report (AAR) on the AFS of KB for year 2010 an Unqualified Opinion was given.

The audit of the AFS for 2010 raised five recommendations on these statements. Of these, two were partially addressed and three were not addressed at all.

The partially addressed recommendations are the following:

- Further analyse of the reasons behind the weaknesses in asset reporting and based on conditions diagnosed taking strategic measures for addressing those challenges; and
- 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.

The recommendations not addressed are the following:

- Securing compatibility between the KFMIS and the e-assets systems;
- Timely reconciliation of asset information between General Ledger and AFS of individual BOs; and
- The situation regarding the outstanding liabilities and prevention of similar recurrence in future.

3.6 Overall recommendations

I recommend the Government to ensure that:

- Bad tax debts are written off;

ANNUAL AUDIT REPORT

- A government proposal is developed on how to handle the bad and doubtful tax debts linked to the public enterprises;
- KEKs debt to the state is regulated in due time before the privatisation; Intergovernmental transactions are consolidated properly;
- Fully depreciated assets still in use are revaluated;
- MoF take steps raising the awareness about the requirements on asset valuation and reporting;
- Adjustments of individual BOs AFS are secured in due time;
- The reasons for the increasing liabilities are thoroughly analysed and measures needed are taken in order to reduce them; and
- The compensation clauses for investment services in the agreement with the CBK are reviewed.

I recommend the Assembly to consider:

- Tightly following the implementation of Action plans in the revenue sector and the Governments further actions related to KEKs debt to the state.

4. Financial Management

The Government has shown progress in improving its public financial management system. PFM legal framework is clarified and updated. The implementation of the legal framework still leaves room for improvement. The areas in need for further development are operational planning, internal management reporting, external performance reporting, internal financial control, procurement and capital investment management.

At the same time it is important to in general strengthen the control environment. This is an approach in public spending securing that tax payers money are used in a more economic and prudent way. The Government has emphasised this in several budget documents. But, more needs to be done, especially in a situation where the budget is scarce, reforms have to be properly financed and the needs are high.

4.1 Financial Management and Control (FM/C) systems

FM/C is a comprehensive process which is integrated into the activities of the organisation. It is carried out by management and staff. FM/C should go beyond accountancy and financial functions focusing on operational 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.

4.1.1 Central Harmonisation Unit (CHU)/FMC

CHU/FMC is mainly responsible for securing consistent implementation of the PIFC policy amongst the Central Government Organisations and for continuous development of the FM/C principles and approaches.

As in the previous year, this unit was primarily focused on developing FM/C related to the legislation and to a less extent it was involved in supporting its practical implementation throughout BOs. To this end, it has developed a new set of financial rules and organised a training session for senior managers related to new FM/C requirements.

In the context of supporting FM/C practical implementation, it carried out its first FM/C pilot projects in two different BOs reviewing their established systems and practices. In addition to this it supported senior managers carrying out a self assessment of FM/C systems in seven municipalities.

FM/C self assessment checklists have been shared with BOs with the aim of supporting senior managers in assessing FM/C systems and practices in their own organisations. According to the current FM/C requirements, completed checklists should be sent back to the CHU/FMC each year. This will facilitate the follow up of the Government progress regarding the PIFC policy implementation. In practice, few checklists were returned and the quality of responses were weak in those rare cases when submitted.

ANNUAL AUDIT REPORT

In April 2012 the FM/C annual report 2011 was issued. In addition to this, CHU/FMC has committed itself to undertake actions to strengthen managerial responsibility and change leadership attitudes; to further develop the FM/C methodology; and improve training arrangements for senior public managers. It has developed a detailed action plan specifying objectives, priorities, responsibilities and timeframe to achieve this.

Conclusion

The FM/C system is operating but needs upgrading to fulfil user needs more effectively. To this end, MoF as a central authority shall enhance its efforts in driving ongoing FM/C reforms. It should own and centrally coordinate cross Government FM/C functions and systems. In doing this it should be giving prerequisites to the BOs so they can implement them more effectively. These could bring about better results in terms of securing sound financial management, good governance and transparency. However, it is encouraging to see steps taken forward to addressing all FM/C outstanding issues.

4.1.2 Reporting

In 2011, new guidelines were issued including: Financial Rule 04/2011 regulating the reporting of outstanding liabilities, Financial Rule 07/2011 on the annual reporting of BOs, and the Financial Rule 06/2011 on nine-month reporting of budget organisation.

Requirements for annual reports are determined each financial year. The reporting from any BO is of particular importance to the organisation's Management itself and to the central authorities such as the Government as the responsible one and the Assembly. Compared with previous years, the reporting system has significantly improved in a number of BOs with regard to financial reporting. In some other ones the quality of information in the annual financial statements still leaves room for development.

The development of operational reporting is slower. The process should be pushed forward in order to strengthen existing decision making and accountability mechanism.

Improved reporting quality makes the BOs and the Government, in a consolidated way, more accountable before the Assembly and the general public regarding their performance.

4.1.3 System for Public Investment Projects (PIP)

The budgeting and monitoring processes related to capital projects is of significant importance. A strong functioning process secures better and more transparent planning, budgeting and execution of public money.

The OAG has carried out an audit of the Public Investment Programme (PIP) in order to evaluate its operations for the years 2011-2012. During the audit, we tested the design of operational processes and reviewed the level of PIP's use by BOs.

In 2011, the amount of public investments managed through PIP for 36 central level organisations is €492,215,094; whilst for 37 municipalities it is €124,293,323.

MoF has made efforts to implement the PIP system since 2008. The system contains control and monitoring mechanisms. Despite some shortcomings, the system design meets the current needs of the budgeting process.

However, we are concerned that since its introduction the PIP system has not fully been utilised. In preparing and implementing the 2011 budget, the system was used only by central BOs, and in some cases only partly. In preparing and implementing the 2012 budget the system is used also by the municipalities.

At the same time, the Strategic Planning Office within the Government still had difficulties to address in terms of strategic priorities. This was due to the lack of legal framework but, the Government has taken the necessary measures for addressing these issues.

Furthermore, we have identified some shortcomings in the handling of PIP system within the MoF related to the way how the system was used in practice.

A significant weakness in the *design* of the PIP system is lack of correlation between data and reports.

Significant weaknesses in the *implementation* of the system are:

- Projects in the process of being implemented are recorded as new projects in subsequent years;
- Lack of cost/benefit analysis for large projects;
- The Public Investment Committee (PIC) has not been able to review all major public projects;
- Physical and financial progress of projects is not identified and reported, in order to ensure that it is properly monitored;
- All information in the PIP for transfers occurring from one project to another are not available;
- The period-based reports, reports of project monitoring and those based on government priorities are not updated; and
- We noticed lack of control and oversight of the PIP system throughout the process.

Conclusion

The weaknesses above need to be addressed before PIP can be considered as a fully functioning system. The partners involved in the system have not shown sufficient determination in getting the system working as intended. This indicates that the MoF, as the owner of the system, should as soon as possible take actions both within the ministry and in relation to other partners securing the efficiency of the system. This would enable a more efficient budget planning over time, which is of critical importance in times of scarce resources.

We emphasise that the MoF has, during and after the audit, taken measures to eliminate the shortcomings and to improve the process. We note its positive engagement and encourage it to continue developing in line with our recommendations.

ANNUAL AUDIT REPORT

4.1.4 Procurement

Around 15% of the Gross Domestic Product was used in Public Procurement in 2011, equivalent to 45 % of the Budget. Public spending has a big impact on the development of the domestic economy and procurements are consequently of key importance.

The public procurement system in general has been strengthened:

- A new LPP is harmonised with current EU Directives;
- Secondary legislation on Public Procurement is finalised; and
- The responsibilities in the central parts (Public Procurement Regulatory Commission (PPRC), Procurement Review Body (PRB) and Public Procurement Agency (now Central Procurement Agency within the MoF) of the system are adjusted and clarified.

The actual implementation of the different components of the system under a new Action Plan is still in an early stage. Progress is noted in several areas but actual procurement practices are also continuously changing

- Framework Contracts are used more frequently by Contracting Authorities; and
- Open procedures were used in 82.80% of the total value of contracts and the use of negotiated procedures without publication of contract notice has been reduced.

At the same time individual audit reports for 2011 reveal that the BOs still have major shortcomings in the procurement processes. Weaknesses remain from the initiation up to the final payments of projects. Shortcomings identified in our individual audits are numerous and related to:

- Procurement plans submitted to the CPA with delays;
- Needs statements and confirmation of availability of funds missing and invoices paid before funds were committed;
- Evaluation committees not adhering to set criteria , mathematic errors and manipulations with prices per unit not identified;
- Contracts signed despite a lack of required numbers of eligible bids and with Economic Operators (EO) which we assessed as ineligible;
- Contracts exceeded with items not included in the contract;
- Entering into contracts without performance guarantees;
- Insufficient monitoring of contract implementation and payments made before receiving goods;
- Contract execution deadlines exceeded without imposing penalties in accordance with contracts; and
- Lack of sufficient evidence proving goods were received.

Furthermore, in two specific audits we have assessed whether or not the central institutions have purchased stationery and IT equipment in an economic way. We analysed the reasons behind identified shortcomings and gave recommendations on improvements in this regard.

The central institutions use transparent procurement procedures, such as the open procedure.

However our concerns relate to the following:

- Most of the winning contracts in reality became more expensive than the others after the implementation of the contract;
- Prices paid for supplies are higher than the market prices in some cases;
- Needs assessments are insufficient; and
- Centralised procurements are seldom used for purchasing common goods.

Conclusions

The legal framework for procurement has been updated and some earlier gaps addressed. The legal amendments were considered as quite positive from the experts in this area.

The efficiency in handling requests, complaints, and answers asked from procurement institutions has increased. E-procurement is expected to be applied at the beginning of 2013. These are considered as positive developments in the procurement system.

The PPRC report states that the procurement system is becoming more transparent each year. However our individual reports shows that the procurement legal framework is not implemented at the satisfactory level yet.

Centralised procurement through the CPA is still limited and remains as a challenge to the Government. Such a mechanism may provide good value for money if used wisely.

The procurement process management was weak in some areas and the above mentioned findings indicate that this process has room for further improvement from the initiation stage to the finalisation and payment stage.

Management controls over procurement processes, activities and decisions are generally not developed sufficiently. The Management did often not pay due attention to need analysis, the progress of the procurement process and the quality of project execution. Consequently many irregularities have occurred.

4.1.5 Certification system

According to the LPFMA, the Certifying Officer (CO) is responsible for “ex-ante” verification of individual payments in order to define whether they meet the legal requirements on payment authorisation.

The CO is expected to independently verify whether all proposed expenditures are in line with Financial Rule and legal framework before the payment is certified. The CO may be deemed to have accomplished the main objectives when payments that have not met the legal requirements are prevented.

ANNUAL AUDIT REPORT

Despite the preventive role of certification, most of the individual audits have identified shortcomings in the processing of payments. We have found cases where payments were certified:

- Despite incomplete supporting documentation;
- At the same time as they were classified into wrong economic codes;
- Although the Terms of the Contract were not met; and
- When expenditures were not in line with Treasury Guidelines.

These shortcomings show that payment certification process is not effective yet when it comes to preventing irregular payments.

Conclusion

The certification system, despite improvements, is not at a satisfactory level. The payments certification process was not implemented in an effective manner and did not achieve the prevention of illegal or irregular payments. Therefore, this is an ineffective element in the Government financial management system. The control system is still insufficient to secure the quality of the payment processes within the certification process, which increases the risk for errors and irregularities.

4.1.6 Asset Management System

The management of fixed assets is an important part of the Financial Management and Control in the Public Sector. The objectives related to the handling of assets are related to safeguarding and effective management of assets including keeping accurate and complete records of all assets

Assets recorded in 2011 in the KFMIS accounting register of BOs at central level (Ministries and Independent Institutions) and the local level (municipalities) had a net value of €2,776,493,443.

We have reviewed whether, the recording process, the way registers were maintained and the management of non-financial assets is consistent with AI no. 21/2009 on Management of Government Assets.

The value of assets recorded in KFMIS for BOs at the central level for 2011 shows a significant increase compared with 2010: from a net value of €893,042,682 to €1,376,827,220. This is an increase in net value of € 483,784,538.

When comparing the value of assets recorded in KFMIS in 2011 and 2010 at the local level there is also a significant increase. At the end of 2010 the net value of the assets registered in KFMIS at the local level was €1,135,733,311. In 2011 the assets registered in KFMIS was €1,399,666,223, an increase in net value of €263,932,912.

Despite progress in asset registration at central and local level we identified several weaknesses related to the assets management and registration within the BOs.

The Ministry of Public Administration (MPA) is the owner of the e-asset system. This is an

integrated electronic system where all public institutions of Kosovo are able to internally record all assets. This system should support effective asset management. It maintains accurate data to be used in evaluating and reporting the assets at the same time as it gives a base for a better management and monitoring of stocks. Several BOs have installed the system during 2011.

Last year we highlighted that the system is not compatible with KFMIS. The effect of this is that the users have to register the information separately in two systems. This increases the risk of errors and mistakes.

The depreciation module was still not working during the year. Our request for explanations by MPA regarding the functionality of this module has not been responded to yet.

Other challenges are the following:

- Failure to fully and accurately record the assets within the KFMIS;
- Failure to reconcile the data between the Accounting Registry and Asset Registry;
- Failure to re-evaluate assets which have zero values in books or KFMIS books and still are in use by the Bos;
- Some BOs did not establish asset inventory committees, some have partially carried out the inventory and some did not prepare overall reports on assets inventory;
- There is a lack of internal guidelines on valuation of BOs assets which do not have a carried forward value, value of damaged assets and assessment of requests for writing off the assets; and
- A large number of usable assets are stored in the central depot over time at the same time as needs in the public sector are high.

Conclusion

Despite the improvements from year to year in the asset management system, this system is not efficient yet. Weaknesses regarding this system range from:

- Failure to fully and accurately record assets in assets system;
- Lack of complete and accurate data or reports on assets; and
- Lack of clear and concrete guidelines that regulate how assets should be handled when not any longer needed and in case of writing off, depreciation or damage.

These shortcomings following the system do not allow effective management and full control over the assets and safeguard them from loss and misuse.

4.1.7 Petty Cash

Petty cash is a small amount of funds kept by BOs and is used to cover small expenditures and purchases including unexpected ones. The amount of petty cash expenditure varies in BOs depending on their needs over the years.

The value of petty cash spent in 2011 was €788,719 compared to €1,018,479 in 2010. The difference of €229,760 or 23% shows a declining trend.

ANNUAL AUDIT REPORT

BOs have made progress in the process/controls of petty cash expenditures compared with previous years. In most BOs recommendations given for petty cash expenditures were addressed, and in some organisations are in process of being addressed. This shows the willingness of management to continuously improve the management of petty cash.

Individual audits outlined shortcomings in only a few BOs regarding the management and use of petty cash as follows:

- Payments mostly made on food and beverages although a regular contract existed; and
- Payments of invoices over €100.

Conclusion

Reducing petty cash expenditures from the previous year is an indication that the management of petty cash is improved. Weaknesses still present should be addressed.

Petty Cash carries risk in itself, therefore BOs management should take measures to reduce petty cash payments to lowest possible level. At the same time the Government should analyse the possibilities to extend the use of credit cards amongst high officials in Kosovo.

4.1.8 Civil Service Reform and Remunerations

The handling of remunerations should be considered in the context of the Civil Service reform. The latter is a component of a wider Public Administration Reform (PAR) 2010-2013, approved in September 2010.

An Action Plan for implementing the public administration reform strategy was adopted by the Government in May 2012.

The Government's priorities in the public administration are, amongst others, to establish a civil service administration which is sustainable, functional, effective and professional in implementing policies and to delivering quality and timely services at a lower cost for institutions, citizens, businesses and civil society.

The slow progress in producing the Action Plan has had an impact on the implementation of different reform components. The responsibilities of the main parties have not been sufficiently clarified and consequently consistency, coordination and financial priorities have suffered. With the Action Plan in place the likelihood for a more effective implementation is in place.

One of the components is the Civil Service reform. The main legal framework consists of the Law on Civil Service and the Law on Salaries of Civil Servants. The Ministry of Public Administration (MPA) is responsible for producing secondary regulations for the implementation of these laws. There is a need for around 30 regulations and to date little progress has been achieved. During 2011, a total of six regulations were produced, regulating mainly the fields of employment, files and central registry, disciplinary and complaint procedures and civil servants leaves.

The *Payroll system* is a centralised software system for which the MPA is responsible. It shall process and calculate salaries of public employees based on information produced monthly by the individual budget spenders.

Table 12 Salary Expenditures in 2011 in the Payroll System (in €)

Description	Regular salaries 2011	Retroactive salaries paid 2011	Salaries 2011	Salaries 2010
Total of salaries	383,699,560	1,213,667	384,913,227	313,412,315
Net salaries	329,194,212	1,050,908	330,245,119	270,920,876
Taxes on Salary	16,860,552	49,257	16,909,809	11,775,239
Pension contribution-employee	18,246,061	56,751	18,302,812	14,898,688
Pension contribution-employer	18,246,061	56,751	18,302,812	14,898,688
Trade union fee	1,152,675		1,152,675	918,824

According to the AFS OF KB for 2011 the number of employees was 75,374 in December 2011. According to information from MPA the public sector of Kosovo, at that time consisted of 77,790 employees. The difference of around 2,400 is mainly related to the fact that employees hold more than one job position.

Wages and salaries during 2011 according to the AFS OF KB were €388,303,333. Of this €385,033,000 came from the KB and €3,270,000 from donations. €384,913,227 was processed through the payroll system. The remaining €3,390,106 was processed through KFMIS. This sum was paid to a) employees receiving a regular salary through the payroll system, b) for persons engaged temporarily to perform a job and c) for businesses services.

26 entities have paid salaries directly from KFMIS outside the payroll system, including central level organisations, independent institutions and municipalities.

Salaries paid outside the payroll system shows that the system is not used as intended. On the one hand additional payments to employees outside the payroll system are not transparent and the actual costs are underestimated. On the other hand, using funds dedicated for Wages and Salaries for business services overestimates the costs.

Besides reducing the information quality in the AFS OF KB, the transparency of actual salaries paid is limited when payments are made outside of the payroll system.

In addition, the lack of transparency can also be questioned regarding the so called “Brain Fund” (BF). This scheme was introduced as a temporary scheme in 2008. It enables higher payments for civil servants of priority and of strategic importance. In the selection process the ministries should provide justification for the proposals. A regulation on the Brain Fund is in place defining duties, responsibilities, assessment criteria and payment levels. The budget of the Brain Fund for 2011 was €1 million, €642,465 was spent.

ANNUAL AUDIT REPORT

In the implementation we have identified:

- A lack of sufficient information to the Review Panel for proposed positions;
- Review Panel always lacked a civil society representative;
- Funds transferred without selected candidates ;
- Irrelevant working experience accepted;
- Payment limits exceeded; and
- Reports were not submitted.

The payroll system in 2011 included in total 1,444 positions and 461 grades. Inconsistencies within the system complicate a broader reform on salaries. The current practices in adding allowances to the gross salaries do not make the situation easier.

The payroll system is not designed to automatically calculate the employees' salaries based on the working hours. As such there is an absence of verifications between worked hours and actual payments.

The average gross salary in the public administration was €429 in 2011 but there is a significant difference between the average monthly salaries in different categories of BOs as follows:

• The Assembly	€1,543
• Members of the Assembly	€2,913
• Administration and supporting staff	€674
• The Office of the President	€692
• The Office of the Prime Minister	€490
• 19 Ministries	€451
• 30 Independent Agencies	€762
• 37 Municipalities	€368

While all these differences might be justifiable, they should be transparent. Furthermore, the differences between the same categories of professionals are also significant.

The progress in developing a transparent and widely accepted salary system has been slow until now. The flaws in the system create opportunities for using it for other than intended purposes and incentives for finding solutions outside the system.

Our audit has also revealed challenges in the administration of personnel issues. These are mainly related to *recruitment* procedures and *maintenance and updating of personnel files*. It is likely that the slow pace in producing and disseminating proper prerequisites for the BOs have contributed to the lack of progress in this regard.

Conclusion

The required legal framework in implementing public administration reform for civil servants is not completed delaying implementation of the reforms.

While awaiting the introduction of a new payroll system a first positive step would be to process all remunerations possible through the existing system. Exception from this should be made only after written notice from the responsible ministry to ensure trust and fairness.

We are also concerned about insufficient controls over the payroll system and the quality of the inbuilt controls within the system identifying problems and create a base for corrective actions to be taken.

4.1.9 Budget Management

The budget process for 2011 is characterised with delays in the approval of the Law on Budget due to delays in the political elections. According to the legal calendar, the law should have been approved in December 2010 but it was approved on 31st of March 2011. This affected also the process of midyear budget review. At the same time it caused difficulties in implementation of projects.

During the year, budget transfers occurred based on Government Decisions by reducing the funds of categories and projects budgeted by the Law and having them transferred to other categories and projects. The major part of it was related to the financing of the Highway Merdar-Morinë. This was as a result of the Government Decision to reduce the allocations for expenditures in many BOs. This is reflected in the difference between the initial budget and the final budget in the KFMIS. The value of this difference is around €28 million.

In 2011, shortcomings related to the budget planning process were repeated at both general level and project level. This indicates that the overall planning approach still needs to be improved.

The Budget for 2011 was executed by 92%, a lower figure than in 2010 when it was executed by 94%.

Cases when BOs did not spend the planned budget by the end of the year have been repeated. Failure in fully executing budget was a particular problem mostly in capital investments. Cases when expenditures increased in the last quarter of the year have also been repeated this year. The unsolved ownership issues were the key problem in the completion of infrastructure projects.

Conclusion

The budget execution of over 90% represents a relatively good level. However, the BOs could have better planned and executed the budget. The budget accumulation and increased commitment to spend it at the end of the year indicates that they are mostly mobilised at the end of the year in order to avoid the under spending.

All these indicate that, during 2011, there was poor management and insufficient control over budget planning particularly in respect of capital investments.

The political solutions and delayed approval by the Assembly have had a negative impact on the implementation of budget 2011. This experience should serve as a lesson on how to handle similar situations should they occur in the future again.

ANNUAL AUDIT REPORT

4.2 Internal Audit System

The existence of Internal Audit (IA) is a cornerstone of good governance in the public sector. It should provide professional and objective assessment to the highest management level whether public resources are used in a responsible and effective manner, promoting appropriate ethics and values for the concerned organisation.

In our view development of IA in the public sector is going in the right path and significant improvements have been made compared to previous years. Despite this progress, IA in the public sector need to address some of the challenges presented under the following.

Establishment and Functioning of IAU

Around 10 % of the BOs required to have an internal audit unit had not established it. The Ministry of European Integration established a unit in the beginning of 2012 while three Independent Institutions and four Municipalities have not done it yet.

In regard to the internal audit service, a positive trend has been noticed amongst the 15 Independent Institutions which were not legally required to have established an IAU. Nine of them requested such a service from MoF and CHU/IA. This indicates an increased level of awareness amongst managers for better usage of public resources and better performance. At the same time this solution do not fit with the accountability design for institutions independent from the Government.

However, some of existing IAUs were not properly resourced and they need to increase staff capacities. In two cases Head of IAU was recruited from the organisation internally and not in line with the legal requirements.

Audit Committee Oversight

Audit Committees (AC) have a valuable contribution to make in improving the governance, the performance and accountability, of BOs.

Comparing to the previous year the number of ACs has increased. However, around 22% of the ACs were not functional during the year and as such they couldn't add value in supporting the introduction of effective control, risk management and governance processes. This is reflected in the low quantity of implemented recommendations and lack of support for IA activities.

About 16% of local and central level BOs still lacks an AC, these are mainly small municipalities and Ministry of Diaspora and Ministry of European Integration.

Internal Audit Plans and activities

Most BOs have not yet installed a proper risk management framework in use. Due to this, the IA's annual planning process relies heavily on internal audit professional judgment and experience to identify areas of highest priority. Due to this it will be necessary for IA to promote, or provide advice on the establishment of a risk management framework.

The quality of IA plans needs improvement and they need to be applied more specifically to the business of the BO. In some of 15% of audited bodies IA plans failed to identify high risk areas and there is generally no focus on the current challenges to the organisation.

When it comes to IA focus, there is evidence of progress compared to previous years but still some of 20% need to be more focused on current processes instead of focusing in previous year.

Some IAUs could not fulfil IA plans. The certification program had considerable impact on this issue as well as IA undertaking ad hoc audits by management request.

Improvements have been identified in the quality of IA reports especially at the central level. Appropriate recommendations were made in most cases but the level of management action in addressing these remains at an unsatisfactory level.

IA Skills and continuous professional development

The program of International Training and Certification ended in 2011 and 32 internal auditors including CHU/IA, managed to get certificates by CIPFA⁴. 12 internal auditors have been certified in the course training the trainers with the purpose to continue the program for international certification for the second group of internal auditors.

However, this certification is the minimum standard for the practice of internal audit. This is not a certification at the level of the certification given by the Institute of Internal Auditors, giving the benchmark for IAs worldwide. Furthermore, the profession requires ongoing training in order to maintain and develop professional competency. This is necessary to meet expectations and deliver professional service.

Cooperation between OAG and Internal Audit

The current approach to cooperation with internal audit is in the form of discussion and review of documents to gain an understanding of an entity's operation. The OAG looks forward to developing operational coordination and cooperation where certain basic criteria are met.

Conclusion

Despite progress in the development of the IA System:

- Internal audit professionalism needs to be improved;
- There remains a lack of IA mainly in agencies and small municipalities;
- The number and the effectiveness of ACs need to be increased;
- There is insufficient and inappropriate staff resourcing of IAU;
- IA plans do not always prioritise high risk areas; and
- There is a need for continuous professional development.

⁴ The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, United Kingdom

ANNUAL AUDIT REPORT

4.3 Overall Conclusions

When it comes to the PIFC policy, a sound legal and institutional framework is in place. The process for creating secondary legislation is completed. Issuance of two government requirements related to the nine month reporting by the budgetary organisations and the FM/C self assessment by the senior managers using readymade checklists is a step forward.

The effectiveness and consistent application of financial management still remains a challenge. Different approaches and attitudes are needed.

Senior managers throughout the BOs are not adjusted yet to the PIFC requirements in relation to the managerial accountability for value for money, results and impact. The current Financial Management approach is more process oriented and far less focused on objectives and results. More related trainings on FM/C for managers and staff are needed.

Delegation of responsibilities in the BOs has not been carried out in full compliance with a new Government FM/C approach. Internal Control Systems in some cases were not efficiently designed and in some other cases were not effective in practice. Risk management in the BOs is underdeveloped and requires further support. When it comes to the budget planning, execution and monitoring, Government FM/C requirements are not yet fulfilled.

Despite the efforts made, financial management and control systems are not functioning effectively. Application of the PIFC policy is not yet delivering intended results. Therefore, much more needs to be done to build up both technical and professional capacities and securing more focused implementation of the FM/C approach.

4.4 Recommendations

I recommend the Government to ensure that:

- A special Task Force for the implementation of the CHU/FMC Action Plan is organised reporting directly to the Minister of Finance;
- The Minister of MoF undertakes measures which would facilitate the use of PIP System's potential and reports periodically regarding the progress made;
- The Certifying Officer function is either strengthened or reconsidered;
- The E-asset system is upgraded to ensure accurate asset handling. In addition, a practical solution should be found for the current non compatibility between KFMIS and the E-asset systems;
- The new Procurement legal framework is rolled out effectively by the central procurement authorities in accordance with the planned timelines;
- The appropriate level of resources for investment in people and tools in the central procurement authorities are considered with a view to raise efficiency and transparency in the procurement processes;
- Awareness raising measures for management responsibilities and the business community in procurement processes are initiated;
- Indicators on costs and results of procurements are considered as standard disclosures to the BOs AFS';

- Best procurement practices are developed and disseminated to relevant parties;
- Centralised procurements and framework contracts are properly introduced for goods common in public authorities where economy of scale is apparent;
- A thorough analysis is carried out of the causes behind the lack of administrative measures taken in cases of mismanagement and waste of public money;
- The time lines in the Action Plan on Implementing the Public Administration Reform are met. In doing this a higher pace in producing secondary legislation should be considered;
- The practice of entering into temporary contracts without applying recruitment procedures are minimised;
- Appropriate measures are taken ensuring that all public sector employees are paid through the Payroll System and internal controls of and inbuilt controls within the payroll system are urgently developed;
- More focus on an approach of networking within the IA profession, dissemination of professional information and sharing best practices;
- “How to do notes” on addressing audit recommendations and how to assist management in establishing and implementing the risk management framework are developed and disseminated; and
- That internationally recognised internal auditing standards are used as the base for the development of a sustainable and locally owned solution for professional certification and continuous professional development.

I recommend the Assembly to consider:

- Tightly following the further implementation of the Action plan and the Governments actions on getting the processing of remunerations more effective; and
- Closely follow how the Government addresses the factual shortcomings in the procurement field and requires immediate actions for gaining confidence in the way procurements are handled in the public sector.

5. Executing the budget in the Public Sector

5.1 Central Authorities

We have carried out regularity audit of 24 Central Authorities. Our audits resulted in:

- 13 Unqualified Opinions; and
- 11 Unqualified Opinions with an emphasis of matter.

The AFS' present, in all material aspects, a true and fair view. They were prepared in accordance with the Financial Rule no. 07/2011 on the Annual Reporting of BOs as well as in compliance with the requirements of Financial Reporting under Cash Basis of Accounting.

Improvements are noticed in financial management and control. This is also shown by the progress achieved in addressing the previous year's recommendations. Most of them are implemented, whilst others are in the process of being addressed. A good example is the Ministry of Community and Returns who have introduced positive changes within the financial and administrative field.

Challenges

Although there is an overall satisfactory level of budget execution, there were also cases with a lower budget execution, for example in the Office of the President (49%), the Ministry of Diaspora (58%) and the Ministry of European Integrations (59%).

Considerable progress has been achieved in asset recording. The gross value of assets recorded in the Accounting Register for 2011 was €2,676,390,666, compared to €1,029,035,559 in 2010, an increase of €1,647,355,107. This increase is a result of the registration of assets previously held.

In general, the Central Authorities have a good control structure with properly segregated duties and responsibilities. However, the implementation of procedures, the control system and the managerial control were not sufficiently up and running. One important reason behind this is in most cases a lack of internal guidelines specifying general laws and AIs to the specific situation and needs in the individual BO.

Procurement continues to be a sensitive area. Shortcomings were found throughout the process from the initiation of procurement procedures up to the contract execution. The Tender Evaluation Committees did not demonstrate a high level of professionalism and integrity in their work. This led to contracts signed despite the lack of eligible bids and, in many cases, to contracts signed with ineligible EO. In addition, shortcomings exist during the contract execution the monitoring of which was insufficient.

The certification process also had shortcomings in some BOs. This process was not as effective as it should be. As such, it could not prevent payments not in accordance with contracted terms from being executed and certified despite a lack of completed documentation.

The reporting on the use of subsidies leave room for improvement and the monitoring of the beneficiaries is in general not sufficient. There is also a need for more firm actions in cases of deviations from terms and conditions.

When it comes to Government agencies with executive autonomy, accountable before a ministry, the accountability lines in theory are rather clear. But, in practice both the internal control and the responsibilities are not transparent.

Conclusion

During 2011, the Central Authorities have shown progress in the reporting area. The AFS' for all Central Authorities presents a true and fair financial situation. Shortcomings in the AFS are related to insufficient disclosure of information, but do not materially affect the three main financial statements.

The budget spent by 93% indicates the improvement of policies on annual budget planning and execution by Central Authorities.

The shortcomings in implementation of procedures, the control system, the managerial control and the lack of internal guidelines specifying general laws and AIs to the specific situation and needs in individual policy areas and BOs should be taken into consideration in all reforms.

In order to rapidly strengthen the administrative and financial efficiency the accountability lines between ministries and executive agencies should be clarified as well as the handling of subsidies. New guidelines should be developed in this regard.

The gaps between requirements and current practices in procurement and certification should rapidly be closed.

Recommendations

I recommend the Government to ensure that:

- Actions are taken closing the gap between FM/C requirements and practical application in procedures and managerial control;
- Internal guidelines specifying general laws and AIs to the specific situation and needs in individual policy BOs are developed;
- The accountability lines between ministries and executive agencies related to them are clarified;
- New guidelines are developed for the handling of subsidies; and
- The gaps between requirements and practice in procurement and certification should rapidly be closed.

I recommend the Assembly to consider:

- Requiring feed back from the Government on how the above given recommendations are handled.

ANNUAL AUDIT REPORT

5.2 Independent Institutions

We carried out regularity audit of 25 independent institutions' AFS for the year ended in 2011. Our audit opinions resulted in:

- 18 Unqualified opinions;
- 7 Unqualified opinions with an Emphasis of Matter; and
- 1 Qualified opinion.

Compared with the two previous years there have been an improvement of the quality of information disclosed in AFS for 2011. The Independent Media Commission is one positive example in this regard.

Audit results indicate that the vast majority of Independent Institutions have attained good progress in terms of financial management and in establishing, developing and applying controls in general. The Judicial Council and the Civil Aviation Authority (CAA) are good examples.

Recommendations were addressed at a satisfactory level compared to previous year. Concrete measures undertaken for the improvement of administrative and financial performance contributed to this end. Procedures and internal guidelines were produced in areas where shortcomings were noted.

Managerial weaknesses and shortcomings were observed in newly established institutions. Institutions generating revenues have not yet managed to build adequate systems for registration, maintenance and reporting.

Review and consolidation of internal controls to ensure compliance with new Financial Management and Controls requirements was a recommendation issued to almost all Independent Institutions.

We have also noted that operational expenditures, such as: phone, travel and fuel expenses were relatively high, thus we recommended CEOs of Independent Institutions to carry out regular reviews and analysis in relation to these operational expenditures.

Challenges in budget implementation

Independent institutions face a number of challenges that relate to their (functional, financial and operational) independence, their accountability and status in the wider budget process. Independent Institutions lack a unified financing system. Most of them are financed directly from the Kosova budget. Some of them have a mandate to collect revenues from taxes and licenses, however only some of them are allowed to keep all revenues.

Budget and staffing

Although LPFMA provisions provide for financial independence of Independent Institutions, the Government in accordance with the powers given in the Budget Law for 2011 reduced the budget of most independent institutions through direct budget cuts or reduction of allocations.

A model has to be found where proposals for the budgets of Independent Institutions are reviewed and discussed by the Assembly, with the Government providing the technical support for this process. The role of the Assembly during 2011 was that of the formal approval of the budget.

The number of approved staff in most Independent Institutions is harmonized with the current number in payroll.⁵ MoF in some cases imposed budget constraints in the category of wages and salaries.

Due to these constraints some Independent Institutions entered into various agreements with BOs' providing administrative service.

In some cases, administrative support was provided on a voluntary basis and free of charge, such as the agreement entered into between the Ministry of Justice and the State Prosecutor and the agreement entered into between the Water and Waste Regulatory Office and the CAA.

In other cases, such as the one with the Railway Regulatory Authority, the staff engaged based on such agreements was remunerated with a fixed monthly salary processed from the category of Goods and Services. We consider that this payment method had no legal basis and there was no evidence at hand on payment of taxes in Kosovo.

Furthermore, a part of professional staff and the whole administrative staff in the Independent Institutions are civil servants. However, practices regulating Independent Institutions staff salaries are inconsistent. Some of Board chairmen and members are remunerated per diem for each meeting attended while others receive a fixed salary.

The salaries differ significantly. While the average salaries in CAA and Constitutional Court was around €1,000 per month, in majority of others it was around €500. The highest remuneration paid in the individual institutions also shows great discrepancies, from around €8,000 to €786 per month. The salary level of some administrative and professional positions differs from an institution to another without any clear reasons.

Work premises

Work premises are often inadequate and do not provide basic standards for work. Fifteen out of 25 audited institutions are accommodated in private buildings.

Lack of sufficient premises in some cases resulted in an inability to recruit the necessary staff. Support of the Assembly and governmental mechanisms in this regard is limited and appropriate solutions are not often found.

The institution of Ombudsman was forced to enter into a lease agreement without necessary approvals. In spite of the approved budget for construction of a building, the Independent Commission for Media had failed to implement the project due to the non allocation of land by the Municipality of Prishtina. Furthermore, the Competition Commission and the Independent Oversight Board are accommodated in the premises of other institutions with insufficient work space limiting their full functioning.

⁵ Number of employees in these Independent Institutions is 4,992.

ANNUAL AUDIT REPORT

Appointment of senior officials

Appointment and renewal of contracts to senior public positions (boards and the executive level) constantly faced delays. Positions for senior public levels remain open for long periods of time causing setbacks in the functioning of institutions. Furthermore, failure to renew mandates of senior positions in due time resulted in individuals carrying out the functions and receiving salaries without a legal basis. In our view, this occurred due to lack of communication and cooperation between Independent Institutions and the Assembly as well as failure of the latter to take appropriate measures in time.

The Independent Media Commission carried out its activities in 2011 without five Board members out of seven approved. Due to delayed renewal or no new appointments, five Deputy Commissioners in the Legal Aid Commission continued to exercise their function throughout 2011 despite of the fact their mandate expired in July 2010. In addition, the Chief Inspector of Mines in Independent Commission for Mines and Minerals continued exercising his function until December 2011 in spite of the fact his mandate expired in early 2011.

Conclusion

Our conclusion is that Independent Institutions have managed to introduce adequate financial management and control systems in 2011. However, these systems weren't fully functional in practice. Some of the measures taken in 2011 included drafting of procedures, policies and internal guidelines as well as action plans for addressing our recommendations up and running.

The Assembly should have a more proactive approach:

- Securing transparent and sustainable solutions for the Independent Institutions, taking the need of independence into account;
- Appointments and extension of Boards and its members' mandates has to be carried out timely; and
- In holding Independent Institutions to account.

Recommendations

I recommend the Assembly to consider:

- Establishing a tracking system to inform Assembly committee's on expiration of Board's and their members' mandates;
- Installing more effective accountability mechanisms between the Assembly and the Independent Institutions;
- Consider drafting a legal framework for Independent Institutions determining criteria guaranteeing independence; and
- Improving the budget dialogue and establishing new reporting requirements combining financial and operational reporting.

I recommend the Government to:

- Ensure full transparency in any budget related Government decision.

5.3 Municipalities

We carried out statutory audits of all municipalities (37) for 2011. In 18 cases we contracted out the audit to two private audit firms.

34 municipalities submitted AFS' for 2011. Three municipalities (Leposavic, Zubin Potok and Zvecan) did not.

Unqualified opinions were given in 16 municipalities (out of which 14 cases were with Emphasis of matter), Qualified Opinions for 18 municipalities. In three (3) municipalities a Disclaimer was given.

The progress in terms of quality of the AFS' may be noticed by the audit opinions given the last three years.

Table 13 Development of Opinions in last three years

Audit Opinions	Viti 2011	Viti 2010	Viti 2009
Unqualified	2	0	0
Unqualified with emphasis of matter	14	12	2
Qualified	18	16	2
Disclaimer of opinion	3	9	29
Total:	37	37	33

Local Self-government and responsibilities

The annual budget of the Municipality is approved according to the Law on budget appropriations. Besides grants from the central level the municipalities' financial resources consist of revenues from taxes, operation grants, grants for extended competencies, emergency grants and benefits of municipal loans. In a few cases financial assistance is given from the Republic of Serbia.

MoF is responsible for assisting the municipalities in fulfilling their budget-related obligations.

Financial 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 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 submits to the Municipal Assembly a final budget report for the previous financial year as well as for the two previous financial years.

ANNUAL AUDIT REPORT

Financing of Municipalities

The total expenditures of the municipalities for 2011 were €363,782,562 or 27% of the total KB expenditures. In 2010 they were €304,589,889, an increase of 19.4%. Own source revenues collected by the Municipalities was €55,621,478. Financing of Municipalities from own source revenues is estimated at only 15% within the overall financing structure. Compared with 2010 own source revenues increased by 7%. The final Municipalities' budget was spent in the average level of 90.5%.

Implementation of prior year recommendations

The record of addressing our recommendations is poor.

The audit of 2010 resulted in 227 recommendations to the 34 municipalities (not including Leposaviq, Zubin Potok and Zvecan). During 2011 only 38 of these recommendations or 15 % were fully addressed, 83 partially whilst 106 or 47 % were not addressed at all. The recommendations given were mainly related to preparation of AFS, property and equipment management, revenues and expenditures.

Greater commitment in implementing the recommendations was noticed within the municipalities of Gjilan, Peja, Vushtrri, Fushe Kosove and Viti, while the municipalities which handled the recommendations less well are Prishtina, Drenas, Kacanik and Ranilug.

Furthermore, 12 municipalities failed to prepare action plans for addressing the recommendations. Such an approach shows a lack of accountability and responsibility of municipal senior officials.

The insufficient handling of recommendations by the Municipalities is quite concerning and requires the involvement of the Assembly (COPF), in order to propose corrective measures.

Reforms in Local Government Public Financial Management

PFM reform⁶ began in 2009 at the Government level and in 2010 continued in the local government level. PFM performance assessment was initially carried out in the period June 2010-May 2011 in the municipalities of Prishtina, Podujevo, Vushtrri Mamusha and Strpce. From June 2011 up to February 2012 it continued with the assessment of six other municipalities: Peja, Istog, Gjakova, Gjilan, Ferizaj and NovoBrdo.

The whole assessment process was developed under the MoF sponsorship and supported by the external donors USAID and DFID. As a result a PFM Action Plan was produced and the development of individual plans for these 11 municipalities was foreseen by the end of August 2012. The reform included 7 PFM components.

The Action Plan contains indicators and grades based on municipalities strengths and weaknesses; actions to be taken and institutions responsible for implementation. The implementation is foreseen up to the end of 2013. Similar assessments are expected in other municipalities.

⁷ The PFM reform based on the methodology of public expenditure and financial accountability (PEFA)

Key audit findings

Most of the key audit findings are linked to deficiencies in the preparation of the AFS'. These deficiencies impacted the audit opinion in many cases. For example:

- There were incomplete accounting records, which meant that Annual Financial Statements of some municipalities 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;
- Lack of disclosures for receivables and stocks;
- In most Municipalities, the handling of non-financial assets is not in accordance with legal requirements;
- Weak handling of procurement processes;
- Most of the Municipalities have not established audit committees; and
- The three municipalities given Disclaimer of opinion still need to build up the administration and staff skills in accordance with general requirements.

Legal requirements on financial reporting

The Municipalities have not met some of the legal requirements in the area of financial reporting. For example:

- Only 16 have prepared AFS in line with Financial Rule no. 07/2011 on annual reporting of the budget organisations;
- 3 have not submitted quarterly financial reports to the Minister of MoF; and
- Only 8 have prepared their AFS in two official languages.

Conclusion

Our audit reports include recommendations aimed at helping the Municipalities to improve. Many recommendations have not been addressed properly. The same weaknesses are repeated year to year resulting in slow progress in developing public financial management and delivering service to citizens.

Among the main challenges we identified were: weak management and oversight of projects, advance payments prior to finalizing the works, low level of budget execution, numerous payments in the last quarter, weak management of revenue and receivables.

In addition to these management weaknesses, there are also numerous deficiencies in the area of reporting by Municipalities. Reporting lines from Departments to senior management and revenue reconciliation still remain areas for further improvement. In general internal reporting did not function properly.

ANNUAL AUDIT REPORT

While the asset registration and their disclosure remains a long-term objective, the Municipalities face the problem of registering revenues and disclosure of third party payments. This is more difficult since the concept of what should be included in this category is not quite clear.

Recommendations

I recommend the Government to ensure:

- The requirements on disclosure of third party payments are clarified and that best practices are developed and disseminated for this;
- The development of a generic internal reporting system which would handle revenues, interests, third party payments and project implementation;
- Better coordination amongst all relevant actors in the implementation of the PFM reform; and
- That the PFM reform is extended to include all municipalities.

I recommend the Municipality Assemblies to ensure that;

- The executive is producing Action Plans on external audit recommendations in due time; and
- The External audit report is reviewed in the Assembly.

I recommend the Assembly to consider:

- Introducing an Executive Manager as the highest civil servant responsible for running the daily operations and services to citizens; and
- Strengthening the oversight of the performance of the municipalities in offering service to citizens.

5.4 Publicly and Socially Owned Enterprises

Publicly Owned Enterprises (POEs) are categorised as:

- Central and Regional Publicly Owned Enterprises; and
- Local Publicly Owned Enterprises.

The Central and Regional POEs are fully owned by the state. They include nine Central POEs, six Regional Water Companies and two Regional Irrigation Companies.

The Ministry of Economic Development (MED) is responsible for oversight of the Board of Directors business and Audit Committees of the individual POEs. The Government is accountable before the Assembly for competencies and responsibilities towards POE's. It shall report to the public and the Assembly on how they are managed.

POEs are organised as Joint Stock Companies in line with Law on Business Organisations. POEs should report in line with International Financial Reporting Standards and applicable laws. The POE's must comply with the Administrative Instructions issued by Treasury for the preparation of financial reports.

Local Publicly Owned Enterprises are owned by a municipality or some municipalities together. 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 gave numerous recommendations on improving the performance of POEs. They were:

- Clarifying accountability lines;
- Strengthening the monitoring of boards and executive managers and holding them to account;
- Strengthening the role as owner and developing better prerequisites for the enterprises;
- Analyse reasons behind shortcomings in the service to the citizens;
- A general guideline on financial management in POEs is developed; and
- Facilitating better functioning and proper reporting.

Amendments to the Law on Public Enterprises are now made. To a certain degree they address some accountability issues. But, in general these recommendations are not addressed yet and no major developments have been noticed during 2011.

Challenges that POEs are facing

Our audits identified that financial management and control systems were not sufficiently developed. Furthermore, that the internal controls in place were not implemented effectively.

MED, as the representative of the shareholder, did not ensure sufficient monitoring of the POEs performance. The Ministry did not publish all required data as required by the law, thus the level of transparency is not as expected.

Weaknesses and challenges faced by the audited entities are as follows:

- Selection of Board members and audit committees was not done in a transparent manner by the Government securing that all members have required professional knowledge in order to increase efficiency in water management companies;
- Not all POEs held Annual General Meeting as required and certain decisions should only be taken in such meetings;
- A number of POEs have constantly operated with financial losses. Their permanent dependence on Government subsidies indicates uncertainty regarding the financial viability of on-going businesses in current form;
- The management of revenue collection is weak. Lump sum invoicing is still being used in many cases;
- Water companies face huge losses of produced water. In some companies water losses reach up to 61 %;
- Procurement management in some POEs was not in accordance with applicable requirements;

ANNUAL AUDIT REPORT

- Human resource management was lacking controls and during recruitment processes the oversight was ineffective;
- Asset Management was not effective and there was a lack of regular valuation and registration; and
- An operational control environment is not put in place in all cases.

Our audit of Trepca revealed that:

- There has been progress in improving controls in the southern part by introducing regulations and internal guidelines, building capacities for the registration and management of assets and strengthening of internal controls;
- The main weakness continues to be the limited cooperation between the northern and the southern part; and
- Weaknesses in the processes of revenues, procurement and lack of transparency in recruitment are still apparent.

At the same time the management of Trepca north this year cooperated with and gave access for the audit. Trepca north had a positive revenue trend in 2011, while the costs have increased significantly. As a result the net profit is drastically reduced.

Conclusion

The Government in many cases failed to select competent Boards of Directors able to, in practice, secure efficiency in managing the companies towards positive operative and financial results.

In cases when the engagement of the Boards has been high, the financial results are still poor. These negative results threaten the continuity of these enterprises in the current form.

Furthermore, lack of adequate controls in human resources management, procurement and handling of assets is a challenge.

The re-organisation of SOE Trpeca is a challenge for PAK. The process should aim to merge the companies and introduce uniform approaches and methods for managing the business. In general further efforts are need by the PAK Board and SOE Trepca management to secure implementation of recommendations and proper management.

Recommendations

I recommend the Government to ensure that:

- The accountability structure in the amended Law on POEs is implemented in practice;
- Adequate systems for managing and oversight are introduced and the accountability system in general is strengthened;
- The companies' overall situation is analysed by the Boards and that concrete actions on the overall performance are taken when it comes to adequate controls, functioning of revenues process, complete and reliable financial reporting; and

- A unified management guideline is produced supporting the companies to foster transparent and adequate control environment including management of personnel, procurement, assets, revenue handling as well as internal audit.

I recommend the Assembly to consider:

- Closely follow the quality and sustainability of service to citizens by public enterprises; and
- Requesting from the Government to submit a report on the performance of the public enterprises and how the accountability mechanisms introduced in the legal framework are implemented in practice.

5.5 Privatisation

PAK is also responsible for the privatisation of the SOEs, including their sale, transfer and liquidation of enterprises and assets. The results have an impact on Kosovo's market restructuring and economic development as well as improved welfare for citizens.

By end of December 2011, 124 SOEs were privatised through privatisation and sale of assets through liquidation. However, the processes have been slow.

In order to create better prerequisites for the operative work of PAK in timely reaching the objectives of the privatisation process the Assembly has adopted a new legal framework.

Privatisation of SOEs that have sustainable business is made through the Spin-off method. The assets and limited liabilities of a SOE are transferred to a new company (NewCo) established from the original SOE.

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 the SOEs and to deal with other complaints, including complaints about ownership. The SOEs will then be liquidated or bankrupted.

Despite this expected approach, PAK in several cases used sale through liquidation, if it considers that such procedure is in the interests of creditors or respective owners.

The balance of accounts on 31 December 2011 was €585,762,669. The Privatisation Funds increased by €63,569,370 in 2011.

PAK prepared a Business Plan for 2011 foreseeing the activities and strategies of the Agency related to the Privatisation Fund. In 2011, 61 new enterprises or 94% of those planned were sold through privatisation while 63 units or 75% of these planned were sold through liquidation.

ANNUAL AUDIT REPORT

Examples on challenges that PAK is currently facing related to the privatisation process are:

- Procedures regarding the qualification of operators: the bid evaluation committee qualified bidders who failed to meet the criteria in the tender rules and in the cases of "Fan Besiana Hotel" and the new enterprise "Koretniku-Supermarket Bresana LLC" the sale was done despite the lack of the required three bidders;
- The Eligible Bidders book was not properly updated securing reliable data;
- Shortcomings in managing enterprises: In the case of "Germia" it was used by an illegal user before it was announced for privatisation; and
- Not adhering to policies and regulations in some cases: weakness in handling of complaints and distribution of 20% to employees.

Conclusion

Board of Directors together with management failed to secure transparent procedures in some cases during the privatisation and eliminate weaknesses.

The process of privatisation or sale of the respective SOEs through privatisation and liquidation was close to the planned level. We noticed several weaknesses in procedures and deviation from its policies and rules in this process. This was also noticed in the review of complaints and the distribution of 20% of employees.

Recommendations

I recommend the Board of PAK and the Executive Manager to ensure that:

- Basic documents are verified for all bidders before the evaluation of bids is made to ensure they are valid and that the bidders meet the requirements of regulation;
- The Eligible Bidders Book is updated through regular review and verification in order to ensure that competition in the sale involves eligible bidders;
- Physical examinations are undertaken on enterprises under the PAK control to ensure that they are securely maintained and not operated by unauthorised persons;
- The sales process is structured with sufficient number of bidders to generate an acceptable value for the enterprise for sale; and
- Controls are set over the process of distribution of 20% of revenues to employees from the sale of SOEs, fully in compliance with applicable legal framework.

I recommend the Assembly to consider:

- Requiring more concise and transparent information about the annual results of the privatisation process.

Annex I. Different types of Audit Opinions (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.

ANNUAL AUDIT REPORT

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

Annex II. Audit Opinions and Key Managerial Shortcomings

Table 1: Unqualified Opinions

Auditees	Final budget (million euro)	Main management shortcomings
Ministry of Internal Affairs	91.83	Failure to fully address the OAG recommendations; Incompliance with LPP; Poor controls over the KP Fleet management; Incomplete and inaccurate recording of assets.
Ministry of Finance	57.21	The issued loans were returned in time; Shortcomings in the personnel management; Incompliance with LPP; Shortcomings in the subsidies management.
Ministry of Economic Development	56.90	Entry into contractual liabilities without financial funds; Expenditures in contradiction to the Law on Publicly Owned Enterprises; Around half of assets' value is zero.
Ministry of Kosova Security Forces	33.67	Shortcomings in contracts management; shortcomings in the payments certification; shortcomings in the vehicles management.
Prizren	32.95	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in the collection of revenues; Incompliance with LPP; incomplete and inaccurate assets register.
Ministry of Justice	20.15	Failure to fully address the OAG recommendations; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Poor planning and management of subsidies; Incomplete assets registers
Ministry of Public Administration	18.28	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor budget planning; Incompliance with LPP; incomplete and inaccurate assets register; Poor control over use of vehicles
Kosova Judicial Council	18.01	Poor budget planning; Incompliance with LPP.
Assembly of Kosova	16.74	Incompliance with LPP.
Ministry of Culture, Youth and Sports	13.01	Failure to fully address the OAG recommendations; shortcomings in the revenues management; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Poor monitoring of projects; Poor monitoring and management of subsidies; Poor debts management.
Customs	9.48	Application of the wrong tariff code and inaccurate calculation of customs charges; Failure in improving the statement and funds not returned after the re-evaluation; Unjustified re-evaluation of custom base; Unique Custom Documents not supported with additional documents; Shortcomings in the procedure with economic impact (Customs warehouses); Around half of assets' value is zero; Lack of back-up for the TIMS application data.
Privatization Agency of Kosova	8.94	Failure to fully address the OAG recommendations; Recruitment procedures not adhered to; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Untrue presentation of outstanding liabilities; Poor monitoring and management of subsidies.

ANNUAL AUDIT REPORT

Ministry of Trade and Industry	7.25	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor controls over the issuing of licenses; The accounting software was not up and running
Ministry of Communities and Returns	7.16	Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Poor monitoring of capital projects and subsidies; Incomplete reports on the assets net value.
Central Elections Commission	6.86	Incompliance with LPP; Lack of professional staff; The IAU not established.
Tax Administration	6.64	Control over the prevention of tax evasion not functioning; Weaknesses in collecting debts within the foreseen deadline; Delays in tax refunds; Assets not re-evaluated.
Kosova Property Agency	2.07	Discrepancies between the personnel job positions and payroll lists; shortcomings in the KFMIS accounting register.
Ministry of European Integration	1.68	Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Recruitment criteria not adhered to.
Telecommunication Regulatory Authority	1.59	Shortcomings in the procurement planning; Tendered capital projects not processed through PIP; Incomplete and inaccurate assets register.
Constitutional Court of Kosova	1.53	Lack of routine controls over the finance sector; Use of telephony services with high costs.
Independent Commission for Mines and Minerals	1.50	Inadequate system of management of the revenue. Non implementation of agreements with operators related to debt settlement. Delays in closing advance payments;
Ranillug	1.47	Shortcomings in the receivables management; Shortcomings in the procurement process; IAU not established
Independent Media Commission	1.15	Incompliance with LPP; Incomplete and inaccurate accounting register; Shortcomings in the vehicles management.
Civil Aviation Regulatory Office	0.76	Shortcomings in the assets management; Insufficient controls over payments process.
Energy Regulatory Office	0.68	Failure in adapting all acts, decisions, and regulations with the new legal requirements; Poor management of receivables; Payments not executed in time.
Kosova Judicial Institute	0.62	Incompliance with LPP; Shortcomings in the assets management; Expenditures registered in the wrong economic codes.
Ombudsperson	0.61	Discrepancies between the personnel job positions and payroll lists; Mobile telephony spending limits exceeded; Payments with petty cash not properly documented; E-assets system was not up and running.
DANIDA	0.56	Low level of budget execution.
Academy of Science and Arts	0.48	Incomplete and inaccurate assets register; Incompliance with LPP; Liabilities entered into without financial means available.
Anticorruption Agency	0.40	Discrepancies between the personnel job positions and payroll lists; Assets not recorded in the respective category.
Public Procurement Regulatory Commission	0.32	Failure to fully address the OAG recommendations; Decisions not harmonised with the Government's instructions on mobile telephony; E-assets system not applied.

Water and Waste Regulatory Office	0.33	Shortcomings in debts collection; Shortcomings in the vehicles management.
Legal Aid Commission	0.29	Commissioner's and members' mandate renewed following the expiry of contracts; Incompliance with LPP.
Public Procurement Agency	0.16	Shortcomings in the revenues management; Poor implementation of internal controls; Decisions not harmonised with the Government's instructions; Lack of assets stocktaking.

Table 2: Unqualified opinions with emphasis of matter

Auditees	Final budget (million euro)	Reason for emphasis of matter	Main management shortcomings
Ministry of Infrastructure	288.53	Fixed assets register is not reliable yet	Failure to fully address the OAG recommendations; Salaries paid without valid employment contracts; Incompliance with LPP; Poor controls over the supervision of projects execution; Improper segregation of duties; Incomplete and inaccurate assets register;
Ministry of Labour and Social Welfare	190.10	Incomplete information disclosed on fixed assets and stocks.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in Human Resources management; Weak monitoring of subsidies; Files of pension beneficiaries not updated; Poor assets management; Incompliance with LPP; Poor management of contracts.
Ministry of Health	82.64	Incomplete information disclosed on fixed assets, stocks, and payables	Weak revenues management; Incompliance with LPP; Shortcomings in debts management; Weak assets management; Weak medicines management
Prishtinë	75.81	Incomplete and inaccurate information disclosed in the AFS	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Shortcomings in contracts management; Incomplete and inaccurate assets register; Shortcomings in debts management.
Ministry of Education, Science and Technology	41.80	Incomplete information disclosed on fixed assets, and accounts payable	Failure to fully address the OAG recommendations; Irregular payments certification; Incompliance with LPP; Payments for special service in contradiction with LPFMA; Shortcomings in debts management
University of Pristina	25.23	Insufficient controls over own source revenues.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor budget planning, monitoring and execution; Poor monitoring and use of subsidies; Irregular payments certification; Contracts entered into with officials without a legal basis; Remuneration for overtime work without evidence and to the academic staff in cases when they did not attend lectures; Incomplete and inaccurate assets register.

ANNUAL AUDIT REPORT

Ferizaj	20.75	Information disclosed on assets was incomplete and inaccurate	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Poor contracts management; Lack of a regulation for granting subsidies; Poor contracts management; Incomplete and inaccurate assets register.
Mitrovicë	20.09	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets, accounts receivable and stocks; limited audit extent in regard to the administration of north Mitrovica.	Poor controls in execution of projects; Incompliance with LPP.
Gjilan	19.66	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets and contingent liabilities	Failure to fully address the OAG recommendations; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Poor management of subsidies; Incomplete and inaccurate assets register.
Gjakovë	18.87	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets and stocks	Poor controls over collection of debts; Shortcomings in contracts management; Poor management of subsidies.
Ministry of Foreign Affairs	16.56	Expenditures on goods and services incurred by the Consular Diplomatic Mission in the amount of €386,089 not recorded.	Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; IAU not manned with the necessary staff.
Podujevë	16.31	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets	Failure to fully address the OAG recommendations; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Lack of a regulation for granting subsidies; Shortcomings in debts management.
Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development	14.04	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets and accounts receivable	Shortcomings in collection of revenues; Poor monitoring and reporting on subsidies for NGOs; Incomplete disclosure of assets in the AFS.
Vushtri	12.82	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets and contingent liabilities	Irregular payments certification; Shortcomings in contracts management; Poor management of subsidies; Shortcomings in debts management.
Skenderaj	10.65	Uncertainties regarding the ownership rights on properties defined between the municipality and other various government agencies, lack of ownership documents, and fair disclosure of assets value in the AFS without any valuation report.	Failure to fully address the OAG recommendations; Incompliance with LPP; Shortcomings in the recording and valuation of assets; Poor control on expenditures and payments.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

Glllogoc	10.08	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets and stocks.	Shortcomings in contracts management ; Fixed assets not presented; Stocks not disclosed
Office of the Prime Minister	9.15	Incomplete information disclosed on accounts receivable	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in the collection of revenues; Incompliance with LPP; Shortcomings in the payments certification process; Shortcomings in the management of subsidies; Incomplete assets register.
Ministry of Environment and Spatial Planning	8.22	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets	Non reconciliation of revenues between departments and invoices from the Archive; Recruitment criteria not adhered to; Shortcomings in the vehicles management; Irregular payments certification.
Ministry of Local Government	8.04	Incomplete information disclosed on assets	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor management of subsidies; Shortcomings in the personnel management; Shortcomings in the procurement process.
Klinë	7.39	Fair disclosure of assets value in the AFS without any valuation report.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Poor management of accounts receivable; Poor control on expenditures and payments; Audit Committee not established.
Gračanicë	5.84	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets.	Failure to fully address the OAG recommendations; Non reconciliation of revenues; Incompliance with LPP; Shortcomings in contracts management; Poor management and reporting on subsidies; Lack of an Assets Officer; Audit Committee not established.
Kaçanik	5.74	Incomplete and inaccurate information disclosed in the AFS	Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Poor management of accounts receivable; Shortcomings in the assets management.
State Prosecutor	4.90	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets	No fulfilment of key positions of jobs. Lack of controls in the payments sector. Incomplete and inaccurate assets register
Shtërpçë	4.41	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets.	Failure to fully address the OAG recommendations; Lack of procurement plan, Lack of a regulation for granting subsidies; Audit Committee not established.
Office of the President	2.54	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets.	Incompliance with LPP; Poor controls over payments process; Shortcomings in the assets accounting register.

ANNUAL AUDIT REPORT

Novo Bërdë	2.99	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets.	Failure to fully address the OAG recommendations; Lack of a regulation for granting subsidies; Lack of assets register and Assets Officer; Audit Committee not established.
Ministry of Diaspora	1.02	Incomplete and inaccurate information disclosed on assets	Low level of budget execution; Incompliance with LPP; Irregular payments certification; Payments to officials in contradiction to the legal basis; Recruitment criteria not adhered to; Poor management of subsidies; Incomplete and inaccurate assets register.
Elections Complaints and Appeals Panel	0.26	Incomplete and inaccurate information disclosed accounts receivables.	Payments for servicing of vehicles without any contract.
Kosova Competition Commission	0.22	Assets not disclosed in the AFS	Poor budget planning and execution; Incomplete and inaccurate assets register; Shortcomings in the procurement planning; Shortcomings in the vehicles management.
Oversight Board for Civil Servant	0.22	Incomplete and inaccurate information disclosed on fixed assets.	Incompliance with LPP; Poor controls over payments process.
Railways Regulatory Office	0.16	Fixed assets not recorded in the KFMIS	Payments for contracted services in contradiction with the legal framework; Irregular payments certification; Lack of and Assets Officer.
Privatization Fund	0	The 20% of the employees lists was not, in some cases, distributed in compliance with set rules.	Failure to address the OAG recommendations; Shortcomings in the bids evaluation process; Poor management of the enterprise under the KPA; Incompliance with LPP.

Table 3: *Qualified Opinions*

Auditee	Final Budget (million euro)	Reason for qualification of opinion	Main management shortcomings
Pejë	19.09	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in own source revenues management; Incompliance with LPP; Incomplete and inaccurate assets register; Lack of policies on subsidies; Lack of accounts receivable register
Suharekë	12.35	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Poor control on expenditures and payments; Incompliance with LPP; Lack of policies on subsidies; Poor management of accounts receivable; Inaccurate assets register.
Lipjan	12.00	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Shortcomings in the personnel management; Poor contracts management; Lack of policies on subsidies; Shortcomings in debts management; Incomplete and inaccurate assets register.
Rahovec	10.00	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Shortcomings in contracts management; Lack of policies on subsidies; Poor personnel management.
Malishevë	9.81	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Shortcomings in the personnel management ; Poor contracts management; Incomplete and inaccurate assets register.
Viti	8.52	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Shortcomings in the personnel management; Lack of policies on subsidies; Incomplete and inaccurate assets register; Receivables not recorded
Istog	7.52	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Poor management of accounts receivable; Incomplete and inaccurate assets register; Audit Committee not established.
Fushë Kosovë	6.45	Comparing information for 2010 and 2009 was not properly designed.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Lack of procurement plan; Weaknesses in the internal control;
Obiliq	5.16	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Shortcomings in contracts management; Incomplete and inaccurate assets register; Audit Committee not established.

ANNUAL AUDIT REPORT

Shtime	4.77	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Shortcomings in the personnel management; Subsidies given in contradiction with the internal regulation; Incomplete and inaccurate assets register.
Kllokot	1.86	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in the collection of revenues; Irregular payments certification; Shortcomings in contracts management; Lack of records on receivables; Lack of Assets Officer; Incomplete and inaccurate assets register; Audit Committee not established.
Hani i Elezit	1.80	Complete amounts on assets were not disclosed in Note 30 of the AFS	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Incomplete and inaccurate assets register; Audit Committee and IAU not established.
Junik	1.56	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Poor management of accounts receivable; Shortcomings in the assets recording and evaluation.
Partesh	1.40	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Lack of an internal regulation on subsidies; Lack of assets register and Assets Officer; IAU not established.
Mamusha	1.10	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Poor contracts management; Lack of policies on subsidies; Audit Committee not established

Table 4: Qualified Opinions with emphasis of matter

Auditee	Budget (000 euro)	Reason for qualification of opinion	Main management shortcomings
Kamenicë	7.70	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Poor management of accounts receivable; Shortcomings in the assets recording.
Deçan	7.16	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Poor management of accounts receivable; Shortcomings in the assets evaluation.
Dragash	5.72	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Failure to fully address the OAG recommendations; Shortcomings in revenues management; Incompliance with LPP; Poor management of accounts receivable; Shortcomings in the internal control; Shortcomings in the assets recording and evaluation.
Procurement Review Body	0.25	Information disclosed in the AFS was incomplete and inaccurate.	Shortcomings in revenues management; Non reconciliation of procurement plan with budget allocations; Incomplete and inaccurate assets registers.

Table 5: Disclaimer of opinions

Auditee	Final budget (million euro)	Reason for disclaimer of opinion
Leposaviq	2.88	Not presented in the PVF
Zubin Potok	2.08	Not presented in the PVF
Zveçan	1.81	Not presented in the PVF

Për informata të mëtejshme, ju lutem kontaktoni:
Za vise informacija, molimo vas kontaktirajte:
For further information, please contact:

Ilire Daija - Buza
ilire.daija@oagks.org
+381 (0) 38 25 32 121

Qëndresa Mulaj
qendresa.mulaj@oagks.org
+381 (0)38 25 32 262

ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM

Adresa: Rr. "Musine Kokollari" , nr 16
10000 Prishtinë, Kosovë

Telefon: +381 (0) 38 25 35 217
Faks: +381 (0) 38 25 35 122
<http://oag.rks-gov.net>