



REPUBLIKA E KOSOVËS / REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA

**ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT
NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE
NATIONAL AUDIT OFFICE**

Br. Dokumenta: 22.37.1-2016-08

**IZVEŠTAJ O REVIZIJI
GODIŠNJIH FINANSIJSKIH IZVEŠTAJA OPŠTINE SEVERNA
MITROVICA
ZA GODINU ZAVRŠNO SA 31 DECEMBROM 2016**

Priština, jun 2017

Nacionalna Kancelarija Revizije Republike Kosova je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, koja prema Ustavu i zakonima zemlje uživa funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost. Nacionalna Kancelarija Revizije obavlja revizije regularnosti i performanse i za svoj rad odgovara Skupštini Kosova.

Naša misija je da doprinesemo zdravom finansijskom upravljanju u javnoj upravi. Mi obavljammo revizije u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije u javnom sektoru i sa najboljim evropskim praksama.

Izveštaji Nacionalne Kancelarije Revizije na direktan način promovišu odgovornost javnih institucija pošto oni pružaju održivu osnovu za zahtevanje odgovornosti od strane menadžera svake budžetske organizacije. Tako mi povećavamo poverenje u trošenje javnih fondova i odigravamo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih platiša i ostalih interesnih strana u povećanju javne odgovornosti.

Generalni Revizor je odlučio o revizorskom mišljenju o Godišnjim Finansijskim Izveštajima Opštine Severna Mitrovica, u konsultaciji sa Pomoćnikom Generalnog Revizora Qerkin Mirina, koji je nadgledao reviziju.

Izveštaj i izdato mišljenje su rezultat revizije izvršene od strane Xhevat Seferi-vođa tima i Nebojše Ristića-člana, pod upravljanjem Rukovodioca Departmana Revizije Zukë Zuka.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak	4
1 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljnoizveštavanje	6
2 Upravljanje.....	10
3 Finansijsko Upravljanje i Kontrola	15
Dodatak I: Pristup i metodologija revizije	26
Dodatak II: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od strane NKR....	27
Dodatak III: Preporuke iz prethodne godine.....	29
Dodatak IV: Pismo Potvrđivanja	34

Opšti sažetak

Uvod

Ovaj izveštaj rezimira glavna pitanja koja proističu iz revizije Godišnjih finansijskih izveštaja Opštine Severna Mitrovica za 2016 godinu – koja određuje Mišljenje koje je dato od strane Generalnog Revizora. Pregled finansijskih izveštaja za 2016 godinu je izvršen u skladu sa Međunarodnim standardima revizije Vrhovnih Institucija Revizije. Naš pristup je uključio testiranja i procedure koje su bile potrebne da dođemo do mišljenja u vezi sa finansijskim izveštajima. Preduzeti pristup revizije je predstavljen u Spoljnom Planu Revizije¹, od datuma 21.10.2016.

Naša revizija se fokusira na (detaljno je prikazano u Dodatku 1):



Nivo rada obavljenog od strane Nacionalne Kancelarije Revizije za izvršenje revizije za 2016 godinu, direktno odražava kvalitet unutrašnje kontrole sprovedene od strane menadžmenta Opštine.

Mišljenje Generalnog Revizora

Kvalifikovano mišljenje sa isticanjem pitanja

Na osnovu našeg mišljenja Godišnji finansijski izveštaji predstavljaju objektivan i istinit prikaz u svim materijalnim aspektima osim avansnog plaćanja za kapitalne investicije u iznosu od 175,775€, gde je prekoračen određeni limit (preko 15%) u Zakonu o budžetu 2016.

Isticanje pitanja

Opština nije registrovala i predstavila u Godišnjim Finansijskim Izveštajima svu imovinu kupljenu u 2016-toj godini (knjige za biblioteku), pogledaj poglavlje 1.1 ovog izveštaja.

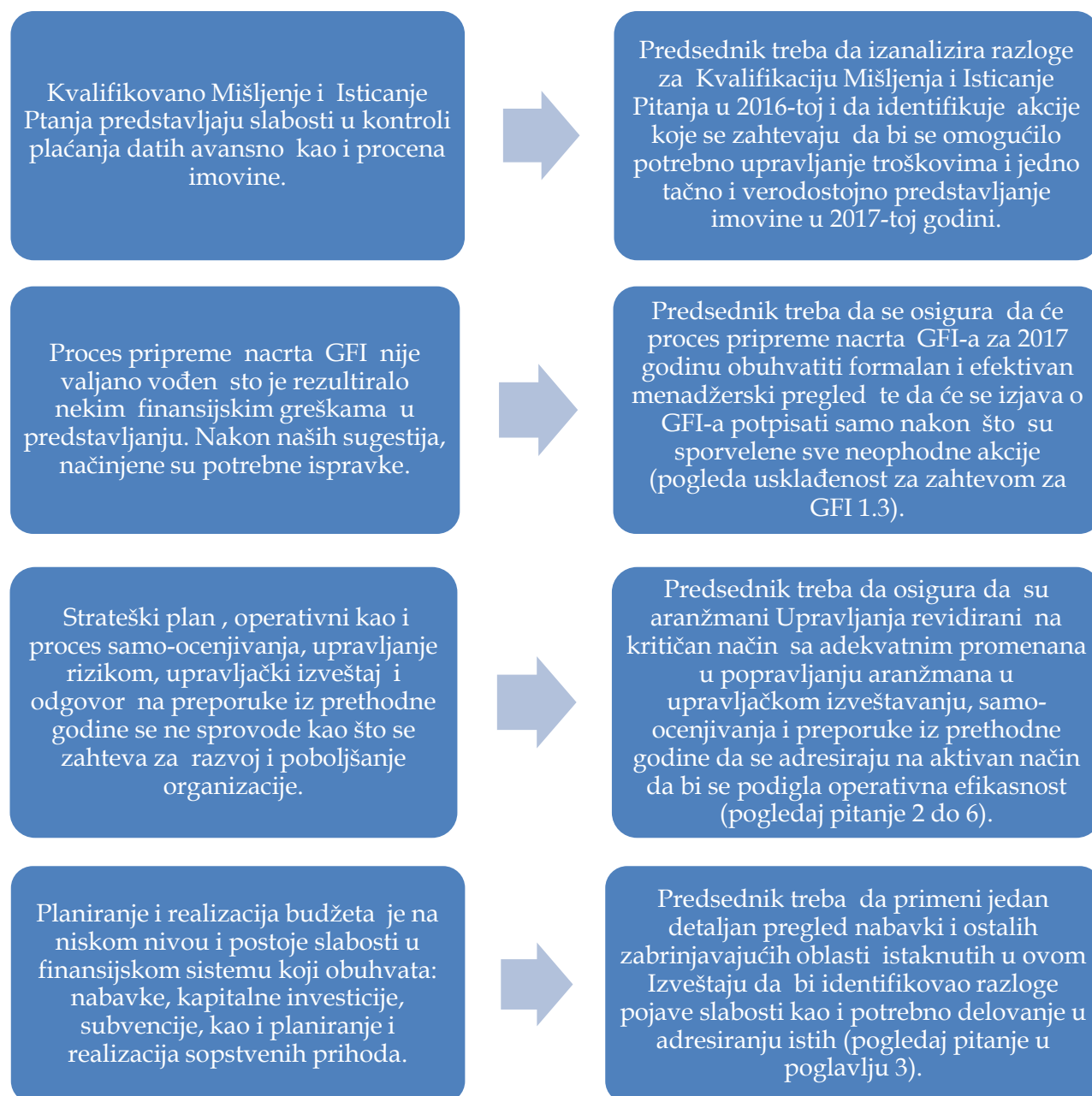
Potpuno formulisanje mišljenja je detaljno prikazano u Odeljku 1.1 ovog Izveštaja.

Dodatak II, objašnjava različite vrste mišljenja koja se primenjuju od strane Nacionalne Kancelarije Revizije.

Želimo da zahvalimo Predsedniku i njegovom osoblju na saradnji tokom revizorskog procesa.

¹Pojam "Spoljni Plan Revizije" je zamena pojma "Memorandum Planiranja Revizije"

Glavni zaključci i preporuke



Odgovor Predsednika Opštine

Predsednik opštine je uzeo u obzir i složio se sa detaljnim nalazima i zaključcima revizije i založio se da će adresirati sve date preporuke.

Predsednik opštine se dalje založio da će:

- razmotriti Izveštaj revizije u Skupštini Opštine;
- do kraja januara 2018 godine, u Skupštini Opštine da razmotri napredak koji je postignut u sprovođenju Akcionog Plana o preporukama revizije, pre dostavljanja GFI 2017 godine u Ministarstvu Finansija.

1 Godišnji finansijski izveštaji i ostale obaveze za spoljnoizveštavanje

Uvod

Naš pregled Godišnjih Finansijskih Izveštaja (GFI-a) uzima u obzir usklađenost sa okvirom izveštavanja kao i kvalitet i verodostojnost informacija koje su predstavljene u GFI-u. Mi takođe uzimamo u obzir izjavu datu od strane Glavnog Administrativnog Službenika (GAS) i Glavnog Finansijskog Službenika (GFS), kada se GFI dostavljaju Ministarstvu Finansija.

Izjava o predstavljanju GFI-ja obuhvata izvestan broj tvrdnji u vezi usklađenosti sa okvirom izveštavanja i kvalitetom informacija u okviru GFI-ja. Ove tvrdnje imaju za cilj da pruže sigurnost Vladi, da su pružene sve relevantne informacije radi osiguranja da se može preduzeti jedna sveobuhvatna revizija.

1.1 Mišljenje Revizije

Kvalifikovano mišljenje sa isticanjem pitanja

Revidirali smo GFI Opštine Severna Mitrovica za godinu završno sa 31 Decembrom 2016, koji uključuje izveštaj prijema i isplata u gotovom novcu, izveštaj o izvršenju budžeta kao i objašnjavajuće beleške finansijskih izveštaja.

Prema našem mišljenju, Godišnji Finansijski Izveštaji za godinu završno sa 31 decembrom 2016, osim efekata koji su navedeni u paragrafu Osnove za Kvalifikovano Mišljenje predstavljaju pravilan i tačan prikaz u svim materijalnim aspektima, u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva za Javni Sektor (računovodstva gotovog novca), Zakonom br. 03/L-48 o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornostima (sa izmenama i dopunama) i Uredbom MF, Br. 01/2017 o Godišnjem Finansijskom Izveštavanju Budžetskih Organizacija.

Osnova za kvalifikovano mišljenje

Za ugovor „ Podrška razvoju malih i srednjih preduzeća“ potpisanog dana 19.07.2016-te godine u iznosu od 399,489€, je predviđeno da sredstva budu obezbeđena iz „Razvojnog Fonda“. Za implementaciju ovog projekta je angažovana Agencija za Regionalni Razvoj-Sever (ARR-a). Dana 25.07.2016-te godine je upućen zahtev za transfer (avans) sredstava u iznosu od 179,489€. Opština je obavila tranfer dana 05.08.2016-te godine u iznosu od 175,775€ samo na osnovu zahteva iz (ARR-a), prekoračujući dozvoljeni limit za davanje avansa (15%).

Izvršili smo reviziju u skladu sa Međunarodnim Standardima Revizije Vrhovnih Institucija Revizije (MSVIR). Prema ovim standardima naše odgovornosti su opisane u nastavku kod dela 'Odgovornosti Revizora za Reviziju Finansijskih Izveštaja. Prema etičkim zahtevima koji su relevantni za našu reviziju godišnjih finansijskih izveštaja Budžetskih Organizacija na Kosovu. NKR

je nezavisna od Opštine, i ostale etičke odgovornosti su ispunjene u skladu sa ovim zahtevima. Verujemo da su revizorski dokazi koje smo prikupili dovoljni i odgovarajući za obezbeđivanje osnove za mišljenje.

Isticanje Pitanja

Opština nije uspela da predstavi tačnu i potpunu vrednost opštinske imovine u GFI-u za 2016-tu godinu. Nisu uključene obrazovne zgrade, kao i kupovine knjiga za biblioteku.

Odgovornost Menadžmenta i osoba koje su odgovorne za Upravljanje i GFI

Menažment Opštine je odgovoran za pripremu i tačno predstavljanje Finansijskih Izveštaja u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva u Javnom Sektoru – modifikovanog Finansijskog Izveštavanja na osnovu Računovodstva Gotovog Novca te je odgovorna za unutrašnje kontrole koje menadžment ocenjuje kao potrebnim za omogućavanje pripreme finansijskih izveštaja bez materijalno pogrešnih prikazivanja koje su uzrokovane bilo usled prevare bilo usled pogreške. To uključuje primenu Zakona br. 03/L-048 o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornostima (sa izmenama i dopunama).

Predsednik Opštine, je odgovoran za obezbeđivanje praćenje procesa finansijskog izveštavanja Opštine.

Odgovornost Generalnog Revizora za reviziju GFI-ja

Naša je odgovornost da na osnovu revizije izrazimo mišljenje o GFI-ju. Revizija je izvršena u skladu sa MSVIR. Ovi standardi zahtevaju da se pridržavamo etičkih zahteva i da planiramo i izvršimo reviziju kako bismo stekli razumnu sigurnost o tome da finansijski izveštaji ne sadrže materijalno pogrešna prikazivanja.

Razumna sigurnost je visoki stepen sigurnosti ,međutim ne garantuje da će revizija koja se vrši u skladu sa MSVIR uvek identifikovati materijalno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Materijalno pogrešna prikazivanja se mogu pojaviti usled prevare ili greške a smatraju se materijalnim ukoliko, ona individualno ili u grupi mogu da utiču na odluke korisnika koje se donose na osnovu ovih GFI-ja.

Revizija obuhvata obavljanje postupaka radi dobijanja dokaza u vezi sa finansijskim informacijama i obelodanjivanjima u GFI-ju. Izabrani postupci zavise od procene revizora, uključujući i procenu rizika od materijalno pogrešnih prikazivanja u GFI -ju, bilo da se ona pojavljuju usled prevare ili greške. Tokom procene rizika, revizor uzima u obzir unutrašnje kontrole koje su relevantne za sastavljanje finansijskih izveštaja od strane entiteta, kako bi dizajnirao revizorske postupke koji su odgovarajući za okolnosti entiteta, ali ne u cilju izražavanja mišljenja o efikasnosti unutrašnjih kontrola entiteta.

Revizija uključuje i procenu prikladnosti korišćenih računovodstvenih politika, opravdanost računovodstvenih procena izvršenih od strane menadžmenta, kao i procenu predstavljanja finansijskih izveštaja.

1.2 Usklađenost sa zahtevima za GFI i ostalim zahtevima za izveštavanje

Od budžetskih organizacija se zahteva da izveštavaju u skladu sa određenim okvirom izveštavanja i sa ostalim zahtevima za izveštavanje. Mi smo uzeli u obzir:

- Usklađenost sa Pravilnikom MF. Br. 01/2017 o Godišnjem Izveštavanju od Budžetskih Organizacija;
- Zahteve Zakona br. 03/L-048, izmenjen Zakonom br. 03/L-221, Zakonom br. 04/L-116 i Zakonom br. 04/L-194;
- Usklađenost sa Finansijskim Pravilom br. 01/2013;
- Usklađenost sa Finansijskim Pravilom br. 02/2013;
- Akcioni plan za adresiranje preporuka; i
- Zahteve Procedura za Finansijsko Upravljanje i Kontrole (FUK);
- Ostale zahteve za budžetska izveštavanja kao što su tromesečni izveštaji obuhvatajući tu i blagovremene devetomesečne izveštaje, operativne izveštaje (performansa) ako ih ima; i
- Nacrt plana i blagovremeni završni plan nabavke.

U kontekstu GFI-i, pitanja u vezi sa okvirom izveštavanja nisu adresirana u slučaju pripreme nacrtu Finansijskih Izveštaja, gde smo identifikovali ne usaglašenosti navedene u nastavku:

- Član 13, Pregled primanja i plaćanja gotovim novcem;
- Član 14 Izveštaj o Izvršenje budžeta; i
- Greške u delu predstavljanja i beleški Član 15, 19, 21, 22, 24, 26 i 28.

Nakon naših sugestija, finansijski izveštaji su korigovani, osim, člana 19 u vezi sa procenom i tačnim predstavljanjem: kapitalne imovine, ne kapitalne imovine i rezervi potrošnog materijala. Ova pitanja čine osnovu za isticanje pitanja.

Imajući u vidu gore navedeno, Izjave data od Glavnog Administrativnog Službenika kao i onog Finansijskog, u slučaju uručivanja nacrtu GFI-ija u Ministarstvo Finansija može se smatrati tačnim, osim pitanja pokrenutih u mišljenu revizije.

U kontekstu zahteva za spoljnim izveštavanjem, nema pitanja koje bi pokrenuli.

1.3 Preporuke za prvi deo izveštaja

- Preporuka 1** Predsednik treba da obezbedi da se izvrši jedna analiza za utvrđivanje razloga za Kvalifikovanje ili Isticanje Pitanja. Trebaju se preduzeti akcije za adresiranje pitanja na sistematski način kako bi se izbegle greške u avansnom plaćanju, upravljanju, tačnoj registraciji i proceni imovine. Ona takođe treba od strane menadžmenta da obuhvati pregled nacrtu GFI-a, sa posebnim osvrtom na delove sa visokim rizikom i/ili oblasti gde su identifikovane greške u prethodnim godinama. Izjave date od strane Glavnog Administrativnog Službenika kao i onog Finansijskog ne trebaju se predavati osim ako su se nad nacrtom GFI-a sprovele sve neophodne kontrole.

2 Upravljanje

Uvod

Efektivni aranžmani upravljanja su ključni za Opštinu kako bi na uspešan način upravljala izazovima sa kojima se suočava i da osigura pružanje boljih usluga u korist poreskih obveznika i ostalih korisnika usluga.

Ključna stvar u podršci efikasnom upravljanju je i sprovođenje preporuka revizije ,jer to pokazuje da menadžment pokušava da razvije postojeće procese i kontrole. Na sličan način i kontrolna lista samo-ocenjivanja koja se popunjava od svih budžetskih organizacija obezbeđuje jedan okvir za razvoj proširenih aranžmana upravljanja. Vrlo je važno da su odgovori koji su dati od strane individualne budžetske organizacije potkrepljeni relevantnim dokazima. Stoga smo mi u svim revizijama primenili jedan konzistentan pristup kako bi smo utvrdili kvalitet kontrolnih lista koje su popunjene za samo-ocenjivanje i kako bi smo procenili tačnost stanja koje je prikazano o upravljanju na Kosovu.

Drugi deo pregleda aranžmana upravljanja odražava pregled:

- oblasti aranžmana upravljanja u kojima su potrebna bitna poboljšanja i tamo gde verujemo da naše preporuke mogu proizvesti pozitivna poboljšanja, uključujući i razmatranje osnivanja i funkcionalizacije sistema Unutrašnje Revizije; i
- oblasti finansijskog upravljanja i kontrole koje su identifikovane putem našeg revizorskog rada uključujući i specifičan rad koji je usmeren ka pitanjima usklađenosti sa ključnim sistemima prihoda i troškova (ove oblasti su razmatrane u 3 poglavlju ovog izveštaja).

Opšti zaključak o upravljanju

Unutar Opštine postoji određeni broj slabosti upravljanja, posebno u vezi sa odgovornošću, upravljanjem rizikom kao i o kvalitetu menadžerskog izveštavanja. Kontrolna Lista o samo-ocenjivanju i upravljanje rizicima nije popunjena od strane Opštine. Šta više, ni ostali aranžmani koji će podržati razvoj upravljanja, kao efikasan odgovor na preporuke spoljne revizije i funkcionalnost unutrašnje kontrole nisu uspostavljeni.

U 2016-toj godini opština je iskoristila 84% završnog budžeta sa jednim poboljšanjem od 5% u poređenju sa prethodnom godinom. To pokazuje jedan pozitivan trend u realizaciji budžeta.

Takođe i u aspektu usklađenosti sa zakonodavstvom, naša revizija je utvrdila postojanje nekih slabosti koje uglavnom obuhvataju nabavke, kao rezultat ne sprovođenja pravilnika o nabavci, nedostatak pravilnika o dodeljivanju subvencija kao i onih o naplati prihoda.

2.1 Napredak u sprovođenju preporuka iz prethodne godine

Naš revizorski izveštaj, za GFI Opštine za 2015 godinu, rezultirao je sa 14 preporuka. Opština je pripremila jedan Akcioni Plan gde je predstavljen način na koji će se sprovesti preporuke revizije. Izveštaj revizije nije raspravljan u Skupštini Opštine na način kako je zahtevano u izveštaju iz prethodne godine.

Do kraja perioda revizije, dve(2) preporuke su sprovedene, četiri (4) su u procesu adresiranja a osam (8) još uvek nije sprovedeno. Za jedan potpuniji opis preporuka i načina na koje su adresirane, pogledaj Dodatak III.

Pitanje 2 - Sprovođenje preporuka iz prethodne godine- Visoki Prioritet

Nalaz Iz gore navedenog paragrafa se vidi da najveći deo preporuka iz prethodne godine nije sproveden, pošto Opština nije vodila jedan formalni proces da bi upravljala i nadgledala preduzete mere u sprovođenju preporuka Generalnog Revizora.

Rizik Nepotpuno sprovođenje preporuka je posebno rezultiralo na:

- Slab kvalitet u upravljanju ugovorima za poslove na kapitalnim projektima; i
- Slabosti u sprovođenju pravilnika o nabavci, nedostatak internih pravilnika za dodelu subvencija i naplata prihoda.

Preporuka 2 Predsednik treba da pojača mere kontrole i odgovornosti za osobe zadužene za potpuno adresiranje preporuka, da se mere predviđene u akcionom planu sprovedu, i da od istih dobija redovne izveštaje vezano za napredak u odnosu na preporuke iz akcionog plana.

2.2 Upitnik samo-ocenjivanja komponenata FUK-e

Ministarstvo Finansija je izradilo jednu detaljnu listu samoocenjivanja za budžetske organizacije kako bi se podržali efikasni aranžmani upravljanja. Mi smo primetili da popunjavanje upitnika samoocenjivanja FUK-a nije obavljen od strane Opštine. Procena upitnika sa naše strane nema za cilj da daje komentar o kvalitetu čitavog dostavljenog upitnika samo-ocenjivanja, međutim prikazaće stanje za određeni broj ključnih pitanja kako bi podržali napore Ministarstva Finansija u jačanju efikasnosti procesa i razvoju sistema FUK-a celini.

Pitanje 3 – Upitnik samo-ocenjivanja - Visoki Prioritet

Nalaz Kao deo naše revizije, proverili smo da li je popunjen upitnik samoocenjivanja i utvrdili smo da:

- Upitnik samoocenjivanja Opštine nije popunjen od strane menadžmenta Opštine, tako da je potvrdio da potrebni sistemi upravljanja rizikom još uvek nisu potpuno funkcionalni. Ovo stanje je nastalo jer početni pozitivni koraci u ovoj oblasti nisu preduzeti;
- Efikasni procesi nadzora kao i sveobuhvatna strategija razvoja (uključujući i povezanost sa interesnim strankama kao i obezbeđivanje strategije u punom iznosu) nije uspostavljena od strane menadžmenta Opštine; i
- Veza između plana nabavke i budžeta kao i sastavljanje adekvatnih izveštaja na redovnim vremenskim osnovama nije uspostavljena kao i sastavljanje izveštaja nije uvek na redovnim vremenskim osnovama.

Ovo stanje je nastalo unutar opštine usled nejasnoća koja se tiču važnosti ove kontrolne liste i toga ko je odgovorni službenik koji koristi te mehanizme za podršku u operativnom napredovanju.

Rizik Slabi aranžmani upravljanja utiču na slabljenje strateških i operativnih procesa i umanjuju kvalitet usluga koje se pružaju građanima putem neefikasnih i neefektivnih aktivnosti.

Preporuka 3 Predsednik treba da osigura da su preduzete mere za popunjavanje kontrolne liste samoocenjivanja, kao i da je adresiranje oblasti sa slabostima obavljeno na aktivan način. Onda se treba primeniti jedan mehanizam kako bi se potvrdila tačnost kontrolne liste i obezbeđivanje prateća dokumentacija. Mi sugerišemo da nakon popunjavanja upitnika samoocenjivanja, da završni pregled tačnosti i kvaliteta obavi unutrašnji revizor pre nego se isti preda u Ministarstvo Finansija.

2.3 Specifični pregledi upravljanja

Naš rad u posebnim oblastima aranžmana upravljanja je zasnovan preko planiranja revizije, uzimajući u obzir kontekst unutar kojeg Opština deluje, kao i izazove sa kojima se suočava.

2.3.1 Određivanje strateških ciljeva

Sve budžetske organizacije (Opštine) su obavezne da pripreme i proslede strateške planove na nivou organizacije, kao što su: urbanistički, prostorni, hitni operativni plan, strateški plan protiv korupcije, strategija regionalnog razvoja.

Pitanje 4 - Nedostatak strateških planova

- Nalaz** Opština nema opštu strategiju ciljeva i ostalih operativnih planova, nije izradila strateški plan razvoja, ili ostale operativne planove kao što su urbanistički, prostorni itd.
- Rizik** Nedostatak opšte strategije ciljeva i ostalih razvojnih planova čini nemogućim praćenje ostvarivanja ciljeva sa gledišta vizije opštine kao jedan suštinski uslov dobrog upravljanja.
- Preporuka 4** Predsednik opštine treba da izradi opšta strategija razvoja, kao i da se izradi akcioni plan za nadzor postizanja ciljeva, uspostavljanjem efikasnih funkcija nadzora.

2.3.2 Menadžersko izveštavanje i odgovornost

Menadžment je primenio niz unutrašnjih kontrola kako bi obezbedio da finansijski sistemi funkcionišu kako treba. Važno je da oni obuhvataju odgovarajuće izveštavanje ka menadžmentu kako bi se omogućio efikasan i blagovremen odgovor o identifikovanim operativnim problemima.

Pitanje 5 - Slabosti u menadžerskim kontrolama - Visoki prioritet

- Nalaz** Naš pregled menadžerskih kontrola koje su primenjene u ključnom finansijskom sistemu Opštine je utvrdio da i pored svih poboljšanja u finansijskom izveštavanju o troškovima i prihodima kod visokog menadžmenta, kvalitet izveštavanja još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, iz razloga što format menadžerskog izveštavanja ne pruža objašnjenja vezano za promene u budžetu kao i budžetska predviđanja nisu ažurirana na mesečnim osnovama. Slično tome, operativnim ciljevima se ne upravlja na sistematski način.

-
- Rizik** Slab kvalitet finansijskog izveštavanja i aktivnosti kod visokog menadžmenta umanjuje sposobnost menadžmenta da upravlja aktivnostima Opštine na aktivan način, a u isto vreme umanjuje efekat budžetskih kontrola. Ovo može rezultirati neplaniranim deficitom ili suficitom i da uspori akcije koje su potrebne za njihovo adresiranje. To takođe može rezultovati i pružanjem ne kvalitetnih usluga.
- Preporuka 5** Predsednik treba da osigura da se izvrši jedan pregled za utvrđivanje oblika finansijskog i operativnog izveštavanja kod visokog menadžmenta, od kojeg se zahteva da podrži efikasno upravljanje delatnosti i da osigura da je uspostavljeno jedno odgovarajuće rešenje.

2.4 Sistem unutrašnje revizije

Budžetske organizacije su obavezne da osiguraju da njihove aktivnosti i procesi budu podvrgnuti unutrašnjoj reviziji. Jedan valjan sistem unutrašnje revizije pomaže menadžmentu da identifikuje slabosti u upravljanju finansijama i kontroli Opštine. To podiže vrednost kvalitetu operativnih aktivnosti i doprinosi postizanju ciljeva i popravljaju usluga koje pruža Opština.

Pitanje 6 –Ne-funkcionisanje JUR-a - Visoki prioritet

- Nalaz** Opština još uvek nije uspela da formira Jedinicu Unutrašnje Revizije kao ni Komitet Revizije. To je iz razloga što menadžment ne pridaje važnost ulozi i dobiti koje može da ima od ovih usluga. Preporuke u vezi sa potrebnom formiranjem ove jedinice od strane NKZ-a daju se niz godina, ali situacija ostaje ista.
- Rizik** Nedostatak redovnih pregleda unutrašnje revizije može da utiče na kontinuirana ponavljanja slabosti u ključnim sistemima unutrašnje kontrole. Štaviše menadžment možda neće biti u stanju da na vreme identifikuje slabosti kontrola i da reaguje u cilju eliminisanja istih.
- Preporuka 6** Predsednik treba da uzme u obzir formiranje JUR-e, koja će putem jednog sveobuhvatnog programa rada sjediniti finansijske i ostale rizike za Opštinu, i vršiti procenu efikasnosti unutrašnje kontrole. Pored ovoga sugerisemo da se formira i efektivni Komitet Revizije koji treba da na kritični način vrši preglede planova i rezultate unutrašnje revizije.

3 Finansijsko Upravljanje i Kontrola

Uvod

Naš rad na Finansijskom Upravljanju i Kontroli (FUK) izvan oblasti Upravljanja koje su naglašene u drugom poglavlju, odražava detaljni rad koji je preduzet u sistemima prihoda i troškova budžetskih organizacija. Kao posledica toga, mi razmatramo upravljanje budžetom, pitanjima nabavke kao i ljudske resurse, imovinu i obaveze.

Zaključak o Finansijskom Upravljanju i Kontroli

Što se tiče Opštine, nabavka još uvek ostaje izazov, iz razloga nepoštovanja sprovođenja propisa što rezultira slabom vrednošću novca kao i kašnjenjima u izvršenju projekata. U kontekstu finansijskih sistema, kontrole nad jednim nizom oblasti potrošnje zahtevaju dalja poboljšanja. Glavne oblasti koje zahtevaju više poboljšanja su izvršenje budžeta posebno u kategoriji kapitalnih investicija, kao i kod planiranja i naplate prihoda.

3.1 Planiranje i realizacija budžeta

Mi smo razmotrili prikupljene prihoda, izvore budžetskih fondova, kao i trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama. To je istaknuto u donjim tabelama:

Tabela 1. Sopstveni prihodi (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2016 Prijemi	2015 Prijemi	2014 Prijemi
Neplaćeni prihodi od strane Opštine	90,000	114,100	44,005	27,400	20,532
Ukupan iznos sopstvenih prihoda	90,000	114,100	44,005	27,400	20,532

U odnosu na planirano, naplata sopstvenih prihoda izgleda niska i to pokazuje jedan slab performans za Opštinu. Ipak, u poređenju sa prethodnim godinama, vidljiv je jedan blagi porast inkasiranja prihoda. Ovo povećanje vezuje se sa prihodom od jedne građevinske dozvole u iznosu od 19,568€. Bez obzira na prenos prihoda iz prethodnog perioda i prikupljenih prihoda tokom tekuće godine, Opština nije imala potrošnju iz ovih izvora.

Tabela 2. Izvori budžetskih fondova (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet ²	2016 Izvršenje	2015 Izvršenje	2014 Izvršenje
Izvori Fondova:	4,598,609	6,771,782	4,413,590	2,795,946	4,427,037
Grant Vlade -Budžet	4,508,543	3,662,081	2,096,180	2,604,114	4,402,433
Prenete iz prethodne godine ³	0	15,089	4,498	7,500	12,660
Sopstveni prihodi ⁴	90,066	114,100	8,023	12,682	11,944
Razvojni Fond Poverenja	0	2,031,619	1,441,201	0	0
Spoljne donacije	0	948,893	863,688	171,650	0

Završni budžet je u poređenju sa početnim budžetom povećan za 2,173,173€. Ovo povećanje je rezultat budžetiranja Razvojnog Fonda (2,031,619€), stranih donacija (948,893€), izmena kod sopstvenih prihoda u 2016-oj godini i budžetiranja prenosivih prihoda (39,123€), i smanjenja u Grantu Vlade (846,462€).

Opština je tokom 2016 godine iskoristila 65% završnog budžeta ili 4,413,590€, sa jednim poboljšanjem od 18% u poređenju sa 2015 godinom.

Tabela 3. Trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama (u €)

Opis	Početni budžet	Završni budžet	2016 Izvršenje	2015 Izvršenje	2014 Izvršenje
Trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama:	4,598,609	6,771,782	4,413,590	2,795,946	4,427,037
Plate i Dnevnice	3,646,989	1,870,884	948,899	1,355,094	3,173,582
Roba i Usluge	285,139	949,424	897,398	775,147	369,630
Komunalne usluge	125,000	22,349	22,349	21,440	20,642
Subvencije i Transferi	90,000	164,795	137,195	171,862	67,166
Kapitalne Investicije	451,481	3,764,330	2,407,749	472,403	796,017

Objašnjenja o promenama u budžetskim kategorijama su date u nastavku:

- Budžet za kapitalne investicije je povećan za 3,312,849€, kao rezultat implementacije Razvojnog Fonda i stranih donacija. Iz budžeta za kapitalne investicije utrošeno je 65%. To se desilo zbog kasne alokacije sredstava iz Fonda za razvoj. Program za Javne Investicije

²Završni Budžet – odobreni budžet od strane Skupštine koji je kasnije prilagođen od strane Ministarstva Finansija

³Sopstveni prihodi opštine koji nisu potrošeni u prethodnoj godini a preneti su u aktuelnoj godini.

⁴Prijemi koji su korišćeni od strane entiteta za finansiranje sopstvenog budžeta.

obuhvata nekoliko tekućih projekata iz prethodne godine i novi projekti za tekuću godinu koji se nastavljaju u narednoj godini;

- Smanjenje budžeta za plate i dnevnice za 1,776,105€ je rezultat ne isplaćivanja plata u sektoru obrazovanja; i
- Budžetske izmene za robe i usluge, komunalije i subvencije su urađene rebalansima budžeta.

Pitanje 7 - Izvršenje Budžeta - Visoki Prioritet

Nalaz	Izvršenje budžeta nije bilo na očekivanom nivou, i zbog loših budžetskih kontrola, više od 1/3 budžetskih fondova je rezultiralo suficitom. Ovo se desilo zbog alokacije sredstava iz Razvojnog Fonda posle revidiranja budžeta. To je rezultiralo niskim izvršenjem budžeta posebno kod kapitalnih investicija. Pored poboljšanja planiranja prihoda, politike inkasiranja su bile veoma loše, što je za rezultat imalo to da je plan sopstvenih prihoda realizovan samo 39%.
Rizik	Niska realizacija budžeta može rezultirati neispunjenjem ciljeva organizacije i u finansiranju obaveza tekuće godine iz budžeta za narednu godinu.
Preporuka 7	Predsednik treba da osigura da izvršenje budžeta bude praćeno sistematski, na mesečnoj osnovi, kao i da taj nadzor identifikuje i adresira prepreke za izvršenja budžeta na planiranom nivou. Tamo gde su predviđanja početnog budžeta netačna, to se u potpunosti treba odraziti na stanje završnog budžeta.

3.1.1 Prihodi

Prihodi koji su tokom 2016-te godine realizovani od strane Opštine iznosili su 44,005€, dok je planirani bio iznos od 114,100€. Izvori prikupljanja sopstvenih prihoda su ograničeni samo na ove kategorije: od administrativnih taksi i od taksi izvoda rođenih, venčanih i umrlih. Opština još uvek ne prikuplja prihode od poreza na imovinu, građevinskih dozvola, kao i korišćenja javne imovine.

Pitanje 8 – Izazovi upravljanja prihodima – Visoki Prioritet

Nalaz Naše provere faktura su identifikovale da Opština nije uspostavila jedan sistem upravljanja sopstvenim prihodima. Kao rezultat nedostatka ovog sistema pojavili su se nedostaci navedeni u nastavku:

- Opština ne sprovodi zakon o porezu na imovinu i zakon o izgradnji. Kao posledica toga nije realizovala prihode od poreza na imovinu, dok vezano za građevinske dozvole izdata je samo jedna građevinska dozvola od koje je inkasirana taksa u iznosu od 19,568€, prema tome i nivo prikupljanja sopstvenih prihoda je veoma nizak; i
- Opština i dalje obavlja naplatu prihoda bazirajući se na odluku iz vremena UNMIK-a. Štaviše ta odluka ne predviđa prihode od poreza na promet, građevinskih dozvola, korišćenje javne imovine ili ostalih izvora opštinskih prihoda. Menadžment opštine, i pored datih preporuka iz ove oblasti, još uvek nije uspeo uskladiti i usvojiti novu uredbu o taksama, naknadama i tarifama sa važećim zakonodavstvom. Prema navodima menadžmenta, u toku je uskladjivanje uredbe, kako bi se posle usvojila u Skupštini Opštine.

Rizik Nedostatak novog pravilnika usklađenog sa važećim zakonima, kao i ne sprovođenje zakona o prikupljanju poreza i taksi za građevinske dozvole od strane menadžmenta opštine, predstavlja neozbiljan pristup menadžmenta u cilju ostvarivanja profita od pružanja usluga, i rast nivoa prihoda, ali i sigurnosti i blagostanja društva.

Preporuka 8 Predsednik treba da osigura da se preduzme pregled politika u vezi sa uspostavljanjem odgovarajućeg sistema koji će podržati prikupljanje i upravljanje prihodima. Dalje, pored izrade pravilnika o taksama, tarifama i naknadama, treba da osigura sprovođenje zakona o porezu na promet i onog građevinskog koji ima za cilj u prvom redu postavljanje minimalnih zahteva o zaštiti javnog zdravlja, sigurnosti i sveopšteg blagostanja putem očuvanja strukture prostora i ambijenta. Buduća planiranja prikupljanja prihoda da budu podržana na realnim osnovama i kapacitetu.

3.1.2 Plate i dnevnice

Plate i Dnevnice se isplaćuju putem jednog centralizovanog sistema. Ključne kontrole koje potvrđuju tačnost i verodostojnost isplata su: (a) Kontrola plata svakog meseca, putem ažuriranja i potpisivanja platnih lista, (b) Kontrola mogućih izmena koje se mogu pojaviti u obrascima, (c) Razmatranje budžeta za ove kategorije i usklađivanje sa Trezorom. Završni budžet za plate i dnevnice u 2016-toj godini je iznosio 1,870,884€, od tog iznosa je utrošeno 948,899€ ili 51%.

Pitanje 9 – Slabosti u upravljanju osobljem– Visoki Prioritet

Nalaz Uprkos svom vidljivom poboljšanju u upravljanju osobljem, menadžment još uvek nije uspeo da primeni kontrole na efikasan način onako kako se zahteva važećim zakonom i pravilnikom. Naša revizija je potvrdila nekoliko slabosti koje su predstavljene u nastavku:

- Menadžment još uvek nije uspostavio jednu organizacionu strukturu, sistematizaciju radnih mesta i njenu usklađenost sa potrebama i opštinskim budžetom. To je uticalo da se neka ključna radna mesta ne popune osobljem; i
- Opština je platila 16,640€ za pet zaposlenih koji se vode ugovorima za posebne usluge. Ali, bazirajući se na pozicije i period angažovanja te pozicije se smatraju redovnim⁵. U direkciji za geodeziju, jedan službenik drži/vodi se ugovorom o delu od 2013-te godine i to još uvek traje. Prema Opštini, to se desilo kao posledica nemogućnosti da se istom odobri budžet.

Rizik Pokrivenost redovnih pozicija ugovorima o posebnim uslugama koje traje niz godina nije u saglasnosti sa pravilnicima i povećava nesigurnost kod osoblja za dužim ostajanjem na tim pozicijama, što se može odraziti i na performans i loš nadzor osoblja. Na drugoj strani u nedostatku jedne organizacione strukture, menadžment neće biti u stanju da potrebu za osobljem uskladi sa budžetom Opštine.

Preporuka 9 Predsednik treba da obezbedi da se preduzme potrebne akcije za adresiranje ovih pitanja, tako što će razmotriti realne potrebe za angažovanje radnika ugovorima za posebne usluge. Takvi slučajevi se trebaju razmotriti sa MF-ija pružajući razloge za potrebom takvih pozicija i predviđanje istih prilikom usvajanja budžeta. Na drugoj strani, da preduzme mere za izradu i usvajanje organizacione strukture i sistematizaciju radnih mesta.

⁵ Geometar, službenik za ekonomski razvoj, administrativni asistent, službenik za prosvetu i službenik za bazu podataka.

3.1.3 Robe i usluge, kao i komunalne usluge

Završni budžet za robu i usluge u 2016-toj godini iznosi je 949,424€ i 22,349€ za komunalne troškove, znači ukupno 971,773€. Od ovog iznosa utrošeno je 919,747€. To se odnosi na snadbevanje opremom i inventarom, kancelarijskim materijalom, ugovornih usluga, goriva itd.

Pitanje 10 - Izbegavanje otvorenih procedura nabavki- Visoki Prioritet

Nalaz Iz pregleda ugovora nabavki identifikovali smo često primenjivanje kvotacije cena za minimalnu kupovinu, ispod 1,000€ za slične ugovore. Konkretno menadžerska kontrola nije funkcionisala na efikasan način da bi se osigurala upotreba potrebnih procedura nabavki za slučajeve navedene u nastavku:

- Kupovina kompjutera i opreme za kompjutere u ukupnoj vrednosti od 55,684€ je podeljena na dva (2) srednja ugovora. Za medicinsku opremu opština je obavila šest (6) kupovina u minimalnom iznosu u ukupnom iznosu od 5,960€. Sva ova kupovina je obavljena u decembru; i
- Kvotacija cena i pet (5) kupovina u iznosu manjim od 1,000€.

Rizik Upotreba procedure kupovine u minimalnim vrednostima i kvotacija za troškove koji se mogu realizovati otvorenim procedurama, povećava rizik niske dobiti vrednosti novca, smanjuje konkurenciju i može biti predmet prevara.

Preporuka 10 Predsednik treba da pojača kontrole u cilju efikasnije procene nabavki tokom godine, da se izbegne podela tendera istovetne prirode i da se postignu bolje cene za kvalitetnije radove/robu, istovremeno smanjujući prateće troškove za tenderske procedure.

Pitanje 11 - Slabosti u prijemu i raspodeli robe-Srednji prioritet

- Nalaz** U šest (6) odvojenih slučajeva različite kupovine u ukupnom iznosu od 81,175€, Opština nije formirala komisiju za prijem robe, već je istu primio menadžer projekta. Knjige kupljene za gradsku biblioteku u iznosu od 17,500€, nisu registrovane u registru imovine.
- Rizik** Usled slabih unutrašnjih kontrola može se dogoditi da ono što je plaćeno ne bude i primljeno i rezultovaće lošom vrednošću po novac. Štaviše, ne registrovanje kupljene imovine može rezultovati otuđenjem i fizičkim gubitkom iste.
- Preporuka 11** Predsednik treba da uspostavi adekvatnu unutrašnju kontrolu da bi osigurao vrednost novca, i da ono što je plaćeno bude i primljeno i da se isto koristi od strane Opštine, na način da se usluge pružene građanima poboljšaju. Dalje, registrovanje kupljene imovine treba da se osigura u opštinskom registru imovine.

3.1.4 Subvencije i transferi

Završni budžet za subvencije i transfere u 2016-toj godini je iznosio 164,795€, dok je utrošeno 137,195€. One se uglavnom izdvajaju za javne entitete, ne-javne entitete i individualne korisnike. Primeri subvencija su studentske i đачke stipendije, subvencije za sport, pomoć za socijalne slučajeve, subvencije u poljoprivredi itd.

Pitanje 12 - Upravljanje dodelama subvencija - Visoki Prioritet

- Nalaz** Utvrdili smo da Opština još uvek nije izradila pravilnik koji će odrediti kriterijume i procedure za dodelu subvencija. U (11) proverenih uzoraka u iznosu od 70,847€ o dedeli subvencija nije primećen bilo kakav kriterijum o davanju subvencija i korišćenja tih sredstava. U svim pregledanim uzorcima utvrdili smo da korisnici subvencija u nijednom slučaju nisu poslali povratne izveštaje o načinu trošenja tih sredstava.
- Rizik** Nepostojanje pravilnika za subvencije povećava opasnost da subvencije budu dodeljene bez kriterijuma i stvara rizik za slabu vrednost novca i ne korišćenje finansijskih sredstava za fondove za koje su namenjeni.
- Preporuka 12** Predsednik treba da obezbedi da se do kraja 2017-te godine izradi nacrt pravilnika o dodeli subvencija, koji će se predati Skupštini Opštine na usvajanje. U ovom pravilniku trebaju se jasno odrediti kriterijumi za dodelu subvencija i mehanizmi kako će se isti nadzirati i kako će se istim upravljati.

3.1.5 Kapitalne Investicije

Završni budžet u 2016-toj godini za kapitalne investicije je iznosio 3,764,330€, dok je utrošeno 2,407,749€ ili 64%, i to uglavnom u investiranje gradnje putne infrastrukture, u kapitalne objekte zdravstva, obrazovanja itd. Opština je finansirala svoje projekte iz fondova Granta Vlade (490,468€), posebnog fonda za razvoj (1,441,201€) i iz donacija (476,080€).

Pitanje 13 – Ulazak u obaveze bez osiguranja sredstava –Visoki Prioritet

Nalaz Kod okvirnog jednogodišnjeg ugovora „Snadbevanje medicinskom opremom za potrebe zdravstvene institucije u Severnoj Mitrovici“, potpisanog dana 27.07.2016-te godine planirano je snadbevanje u iznosu od 88,500€. Ipak Opština je odjednom obavila jedno snadbevanje u iznosu 105,100€ koristeći na taj način mogućnost tolerancije za okvirne ugovore od 30% vrednosti. Na drugoj strani za dodatnu vrednost (16,600€), nije imala obezbeđena sredstva. Istovremeno odluku o dodatnoj narudžbini je doneo menadžer projekta a ne službenik ugovornog autoriteta koji je potpisao ugovor i koji je odgovorna osoba za promene uslova ugovora, kako se i zahteva operativnim uputstvom za javne nabavke⁶.

Rizik Pomenuti nedostaci imaju uticaj u realizaciji takvih snadbevanja. Ne određivanje šta i kako će se isporučiti kao i ulazak u obaveze bez obezbeđivanja sredstava može da dovede Opštinu u tešku budžetsku situaciju. Takvi projekti mogu rezultovati slabom vrednošću novca.

Preporuka 13 Predsednik treba da obezbedi da se preduzme jedan pregled revizije za takve slučajeve, gde procesi nisu sprovedeni na efikasnim način kako bi se odredilo zašto su se neuspesi desili, kao i zašto nije sproveden adekvatan nadzor. Predsednik treba da uzme u obzir vrednost novca naročito za skupe kapitalne projekte. Dalje, Predsednik treba da preduzme mere za eliminisanje ovih slabosti na način da se takvi ugovori ne dozvoljavaju.

⁶. Operativni priručnik za javnu nabavku- 55.22-Kada se uslovi ugovora izmenjuju kako bi promenili uslove i početne uslove ugovora, to će biti pripremljeno od strane odeljenja za nabavku.

Pitanje 14 - Izbegavanje otvorenih procedura nabavki- Visoki prioritet

- Nalaz** Nakon pregleda devet ugovora o održavanju kanalizacije i izgradnje kanalizacionih šahti u vrednosti od 25,240€, identifikovali smo da je nabavka obavljena u minimalnim vrednostima ili kvotacije cena bez otvorenih procedura sa slične poslove. U takvim uslovima Opština je mogla da ima okvirne ugovore za održavanje infrastrukture.
- Rizik** Upotreba procedure sa minimalnim vrednostima ili kvotacije cena za troškove koji se mogu realizovati otvorenom procedurom, povećava rizik niske dobiti vrednosti novca, smanjenju konkurencije kao i ne postizanju određenih ciljeva.
- Preporuka 14** Predsednik treba da ojača kontrole u cilju efikasnije procene nabavki tokom godine, da bi se izbegla dodela tendera istovetne prirode i da se postignu dobre cene i kvalitetniji radovi/roba, istovremeno smanjujući prateće troškove za tenderske procese.

Pitanje 15 - Ostale slabosti u nabavkama-Srednji prioritet

- Nalaz** Za (5) potpisanih ugovora⁷ (1,562,407€), Opština nije pripremila plan za upravljanje ugovorima.
- Rizik** Nedostatak plana za upravljanje ugovorima, može uticati na ne realizaciju ugovora po određenim uslovima i neredovnim isplatama.
- Preporuka 15** Predsednik treba da obezbedi da se obavi jedno razmatranje a u cilju zašto gore navedeni zahtevi nabavki i finansijski pravilnik nisu konzistentno sprovedeni. Shodno tome, trebaju se pojačati kontrole kako bi se obezbedilo da se slične situacije neće ponavljati u budućim nabavkama.

⁷ "Izgradnja Vatrogasne Zgrade" (594,481€), "Izgradnja halle sportova" (860,138€), "Nabavka medicinske opreme za Dom Zdravle u Severnoj Mitrovici" (88,500€), "Revitalizacija ulaza stambene zgrade u ulici Tanasko Rajic br. 2 u Severnoj Mitrovici" (9,572€) i "Revitalizacija ulaza stambene zgrade u ulici Sutjeska br. L1 u Severnoj Mitrovici" (9,715€).

3.2 Imovina

3.2.1 Kapitalna i ne kapitalna imovina

Kapitalna imovina je sva imovina u vlasništvu opštine u vrednosti preko 1,000€, dok one ne kapitalna u vrednosti ispod 1,000€. Upravljanje imovinom u Opštini Severna Mitrovica u poređenju sa prethodnim godinama zabeležilo je napredak. Opština je odredila jednog službenika za upravljanje imovinom i formirana je i komisija za registrovanje imovine.

Pitanje 16 - Identifikovanje, registracija i upravljanje imovinom -Visoki Prioritet

Nalaz I pored napretka u registrovanju i upravljanju imovinom, opština se još uvek suočava sa izazovima u upravljanju imovinom. Opština je registrovala kupljenu imovinu u 2016-toj godini u svojim računovodstvenim registrima ali ne i imovinu iz prethodnih godina. Iz uzoraka koje smo razmatrali, primetili smo da zgrade obrazovanja, kao i kupljene knjige za biblioteku nisu predstavljene u registru imovine i nisu objavljene u GFI-u. Imovina ispod 1,000€ nije registrovana u sistemu e-imovina.

Rizik Nepotpuno registrovanje imovine u internim registrima i ISMFK-a rezultira u netačnom i faktičnom predstavljanju imovine. Isto tako, takva situacija povećava rizik gubitka, otuđenja ili lošeg upravljanja imovinom.

Preporuka 16 Predsednik treba da iz analizira razloge za ne registraciju čitave imovine u 2016-toj godini kao i one iz prethodnih godina. Predsednik treba da osigura da posao obavljen od strane komisije za registrovanje bude sistematski nadgledan i ako bude potrebno da se preduzmu dodatne mere da bi se potvrdila tačnost i potpunost vrednosti imovine u GFI-u u 2017-toj godini i nadalje. Pored toga proces registrovanja imovine i ostalog ne registrovanog vlasništva treba da se nastavi, službenik za registrovanje imovine mora da vodi taj proces. Dalje, da bi se posedovala jedna tačna evidencija zaliha, svi ulazi/izlazi pokretne imovine vrednosti ispod 1,000€ treba da budu uređeni putem sistema e-imovina.

3.3.2 Tretiranje gotovog novca i njegovih ekvivalenata

Sitan novac je mali fond novca koji se brižno vodi pod kontrolom budžetskih organizacija, departmana ili najmanjih budžetskih jedinica u zavisnosti od budžetskih izdvajanja a koji se koristi za pokrivanje troškova u maloj vrednosti (do 100€).

Mi nemamo preporuka u ovoj oblasti.

3.3 Ne izmirene obaveze

Izveštaj neizmirenih obaveza prema snadbevačima je na kraju 2016-te godine iznosio 23,117€. Ove obaveze su prenete za isplatu u 2017-tu godinu. Ipak ovo predstavlja samo jedan deo budžetskih poteškoća za Opštinu na koji je naša revizija naišla.

Pitanje 17 - Neadekvatno upravljanje obavezama-Srednji Prioritet

- | | |
|---------------------|---|
| Nalaz | Iz naše revizije smo primetili da Opština tokom 2016-te godine nije vodila adekvatnu knjigu protokola za prijem računa, pošto se primljeni računi ne zavode jednim brojem protokola. |
| Rizik | Nedovoljna finansijska kontrola za neplaćene obaveze opštine, ne sprovođenje finansijskih propisa može rezultirati neplaniranim isplatama u narednom budžetu opštine i/ili duplih isplata. To može Opštinu odvesti u budžetske poteškoće i u neuspeh u postizanju godišnjih operativnih ciljeva kontrole. |
| Preporuka 17 | Predsednik treba da pojača kontrolu u vezi prijema računa i plaćanja istih unutar zakonskih rokova, da osigura da će departman finansija stvoriti jedan efikasan sistem i da će se svi neplaćeni računi zavesti u knjigu prijema računa. |

Ovaj Izveštaj je prevod sa originalne verzije na albanskom jeziku. U slučaju nedoslednosti provladava verzija na albanskom jeziku.

Dodatak I: Pristup i metodologija revizije

Odgovornost Revizora i onih koji su odgovorni za upravljanje su detaljno prikazani u Mišljenju koje je utvrđeno u poglavlju 1.2 ovog izveštaja.

Dok je ključni rezultat našeg rada mišljenje revizije, ovaj izveštaj odražava celovitost našeg rada sa posebnim fokusom i na Pitanja Upravljanja uključujući i Finansijsko Upravljanje i Kontrolu. Ovo poslednje se zasniva u našem širem programu revizije usklađenosti koja se zasniva na riziku.

Opšti sažetak ima za cilj da prikaže glavne nalaze revizije i ključne akcije za koje Predsednik opštine treba osigurati, da su preduzete s ciljem adresiranja identifikovanih slabosti upravljanja/kontrole.

Detaljni izveštaj pruža opširniji sažetak nalaza naše revizije sa posebnim naglaskom na utvrđivanje razloga nalaza revizije i za pružanje odgovarajućih preporuka za njihovo adresiranje. Da bi bio potpuniji, mi smo uključili pitanja koja su identifikovana tokom pred-revizije tamo gde je to bilo relevantno. Naši nalazi su definisani kao:

Visokog prioriteta – Pitanja koja se ukoliko ne adresiraju mogu rezultirati materijalnim slabostima u unutrašnjoj kontroli, i gde će preduzeta akcija pružiti mogućnost za poboljšanje efikasnosti i efektivnosti unutrašnjih kontrola; i

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

Nalazi koji se smatraju niskog prioriteta su posebno izveštavani finansijskom osoblju.

Naše procedure su uključile pregled unutrašnjih kontrola, sistema računovodstva i supstancijalne testove kao i pridružene aranžmane upravljanja, samo do one mere do koje se smatraju potrebnim za efikasno izvršenje revizije. Nalazi revizije se ne trebaju smatrati kao da predstavljaju jednu sveobuhvatan prikaz svih slabosti koje mogu postojati, ili svih poboljšanja koje mogu da se izvrše na sistemima i procedurama koje su funkcionisale.

Dodatak II: Objašnjenja različitih vrsta mišljenja revizije primenjenih od strane NKR

(odlomak od MSVIR 200)

Oblik mišljenja

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

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

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

Modifikacije mišljenja revizije na revizorskom izveštaju

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

Određivanje vrste modifikacije koje se čini revizorskom mišljenju

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

- prirode pitanja koje je dovelo do modifikacije – što podrazumeva, da li su finansijski izveštaji sadrže materijalno pogrešna prikazivanja ili, u slučaju da je bilo nemoguće prikupiti dovoljno odgovarajućih dokaza revizije, mogu sadržati materijalno pogrešna prikazivanja; i
- sud revizora o rasprostranjenosti uticaja ili mogućih uticaja pitanja na finansijskim izveštajima.

153. Revizor treba da izrazi **kvalifikovano mišljenje ukoliko**: (1) nakon dobijanja dovoljno odgovarajućih i prikladnih dokaza revizije, revizor zaključuje da netačne tvrdnje, pojedinačno ili zajednički, su materijalne, ali nisu rasprostranjene, na finansijskim izveštajima; ili (2) revizor nije bio

u stanju da dobije dovoljno odgovarajućih dokaza revizije na osnovu kojih može da podrži jedno mišljenje revizije, ali zaključuje da uticaj na finansijskim izveštajima bilo kojih neotkrivenih netačnih tvrdnji mogu biti materijalne ali ne i rasprostranjene.

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

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

156. Ukoliko revizor daje modifikovano mišljenje, revizor će takođe modifikovati naslov kako bi odgovarao vrsti izraženog mišljenja revizije. MSVIR 1705 pruža dodatna uputstva o specifičnom jezičnom izražavanju koje će se koristiti kada se izdaje mišljenje i kada se opisuje odgovornost revizora. Takođe sadrži ilustrovane primere izveštaja.

Paragrafi Isticanja Pitanja i paragrafi Ostalih Pitanja na revizorskom izveštaju

157. Ukoliko revizor smatra potrebnim da skrene pažnju na pitanje prikazano ili obelodanjeno na finansijskim izveštajima koja je od velikog značaja za njihovo razumevanje finansijskih izveštaja, ali postoje dovoljno prikladnih dokaza da to pitanje nije materijalno pogrešno prikazano na finansijskim izveštajima, revizor će u revizorskom izveštaju uključiti jedan paragraf o Isticanju Pitanja. Isticanje Pitanja se treba odražavati samo na informaciju prikazanu ili obelodanjenu na finansijskim izveštajima.

158. Paragraf o isticanju pitanja treba:

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

159. Ukoliko revizor smatra neophodnim da komunicira određeno pitanje, osim onih koje su predstavljene ili obelodanjene u finansijskim izveštajima, koja po prosudi revizora je važna za korisniku cilju shvatanja revizije, a pod uslovom da to nije zabranjeno zakonom ili pravilima, treba da se pripremi paragraf sa naslovom "Ostala Pitanja", ili nekim drugim pogodnim naslovom. Ovaj paragraf treba da se pojavi odmah iza mišljenja i nakon svakog pasusa kod Isticanja Pitanja.

Dodatak III: Preporuke iz prethodne godine

Komponenta revizije	Date preporuke	Sprovedene	U procesu sprovođenja	Ne sprovedene
1.5Finansijski izveštaji	<p><u>Preporuka 1:</u> Predsednik treba da obezbedi da se izvrši jedna analiza za utvrđivanje razloga za prikazivanje GFI sa greškama, zašto nisu sprovedeni zahtevi za spoljno izveštavanje i zašto nije izvršeno potpuno registrovanje imovine. Trebaju se preduzeti akcije za adresiranje razloga na jedan sistematski i pragmatičan način kako bi GFI 2016 godine predstavili podatke bez grešaka i da bi se obezbedila tačna procena i celovito obelodanjivanje kapitalne imovine.</p> <p><u>Preporuka 2:</u> Predsednik treba da obezbedi da se postave efektivni procesi da bi se potvrdilo da plan izrade GFI-a za 2016 godinu adresira sva pitanja koja se tiču usklađenosti. To takođe treba da uključujući pregled nacrt GFI od strane menadžmenta, sa posebnim fokusiranjem na oblasti sa visokim rizikom i/ili na oblasti gde su u prethodnim godinama identifikovane greške. Izjava od strane GAS i GFS se ne treba dostaviti osim ako su prema nacrtu GFI sprovedene sve potrebne kontrole. Predsednik treba da razmotri potrebu za obučavanje finansijskih službenika posebno onih koji su direktno uključeni u pripremu finansijskih izveštaja.</p>	Preporuke 1 i 2 su sprovedene izuzev potpunog predavljanja imovine.		

2.3 Preporuke iz prethodne godine	<u>Preporuka 3:</u> Predsednik treba da obezbedi da se u roku od 30 dana od finalizacije ovog izveštaja, izradi akcioni plan gde će se specificirati mere i akcije za adresiranje datih preporuka. Plan treba takođe da odredi i odgovorno osoblje i vremenske rokove tokom kojih trebaju da se preduzmu potrebne akcije, sa glavnim fokusom na oblasti koje sadrže visok stepen rizika. Kontinuirani proces praćenja treba takođe da bude sastavni deo tog plana. Predsednik treba da pokrene inicijativu da se izveštaj revizije raspravlja u Skupštini Opštine.			Nije sprovedeno jer samo 2 (dve) od 14 preporuka su u potpunosti ispunjena.
2.4 Kontrolna lista samo ocenivanja u MFK	<u>Preporuka 4:</u> Predsednik treba da obezbedi da će se kontrolna lista samo-ocenivanja za 2016 godinu popuniti i dostaviti MF-a. Pre dostavljanja MF-a ona treba da se pregleda i trebaju da se potvrde pruženi odgovori. Predsednik treba takođe da pokrene i aktivnosti za pripremu opštinske strategije koja treba da bude spremna za primenu od 2017 godine. Ova strategija treba da se prati troškovima koji se poklapaju sa opštinskim izvorima i sa efektivnim mehanizmima koji obezbeđuju njeno sprovođenje i postizanje rezultata.			Nisu preduzete mere, jer Opština nije popunila kontrolnu listu smocenivanja.
2.5.1 Procena rizika	<u>Preporuka 5:</u> Predsednik treba da osigura da se identifikovanje, procena rizika i mere za smanjenje rizika na prihvatljiv nivo razmatraju na najvišim nivoima menadžmenta. Dalje, treba se osigurati da je delegirana direktna odgovornost za upravljanje rizikom kod jednog relevantnog direktora koji će u koordinisanju sa rukovodiocima jedinica upravljati ovim procesom i koji će izveštavati o rizicima na mesečnoj osnovi.			Nisu preduzete mere. Opština nema spisak rizika, kao i plan za upravljanje i smanjenje rizika na prihvatljiv nivo.
2.5.2 Izveštavanje menadžmenta	<u>Preporuka 6:</u> Predsednik treba da obezbedi da se izvrši jedan pregled za utvrđivanje oblika finansijskog i operativnog izveštavanja kod visokog menadžmenta, od kojeg se zahteva da upravlja efektivnim upravljanjem delatnosti i da osigura da se do kraja 2016 godine, postave odgovarajuća rešenja.		Opština još uvek ima slabosti u finansijsko izveštavanje troškova i prohoda kod višeg menadžmenta.	

2.6 Sistem unutrašnje kontrole	<u>Preporuka 7:</u> Predsednik treba da razmotri regrutovanje jednog unutrašnjeg revizora, koji će preko sveobuhvatnog programa rada uvrstiti finansijske i ostale rizike opštine, i koji bi procenio efektivnost unutrašnje kontrole. Treba da osigura osnivanje/funkcionisanje JUR-a i Komiteta Revizije. Osim toga mi predlažemo i formiranje efektivnog Komiteta Revizije koji bi na kritičan način pregledao planove i rezultate unutrašnje revizije.			Nisu preduzete mere. Opština još uvek nije uspela da uspostavi Jedinicu unutrašnje revizije, kao i Komitet za Reviziju.
3.2 Planiranje i realizacija budžeta	<u>Preporuka 8:</u> Predsednik treba da analizira razloge zastoja u budžetskoj performansi kod određenih ekonomskih kategorija. Predsednik treba da obezbedi da budžetsko planiranje odražava potrebe i kapacitete opštine, kao i da se na sistematski način prati izvršenje naspram planiranja.		Opština još uvek ima slabu efikasnost u implementaciju budžeta.	
3.3 Nabavk pitanje 7 Izbegavanje otvorenih procedura nabvki	<u>Preporuka 9:</u> Predsednik mora da ojača kontrole radi efikasnijeg procenjivanja nabavke tokom godine, kako bi se izbegla podela tendera za radove iste prirode, i na taj način dobile bolje cene i kvalitetniji radovi/robe, u isto vreme izbegavajući dodatne troškovi za procese tendera.			Nisu preduzete mere jer još uvek ima podele tendera za radove iste prirode.
3.3 Nabavka pitanje 8 Ostale slabosti prilikom nabavki	<u>Preporuka 10:</u> Predsednik treba da osigura da se izvrši jedan pregled kako bi se utvrdilo zašto u gore navedenim slučajevima nisu konzistentno ispoštovani zahtevi nabavke i finansijska pravila. Dalje, trebaju se osnažiti kontrole da bi se osiguralo da se u nabavci neće ponoviti slične situacije.			Nisu preduzete mere jer slabosti iz prošlih godina se ponavljaju.
3.3 Nabavka pitanje 9 Slabosti u tenderskim dosijeimai	<u>Preporuka 11:</u> Predsednik treba da pojača kontrole tokom nabavke kako bi obezbedio potpunu usklađenost sa zakonskim i finansijskim zahtevima sa posebnim naglaskom na jasno utvrđivanje vrednosti i količina robe prema ugovoru.			Sprovedene procedure nabavke nisu u skladu sa zakonskim i finansijskim zahtevima.

<p>3.4 Troškovi ne preko nabavke</p> <p>3.4.1 Nadoknade (plate i dnevnice)</p>	<p><u>Preporuka 12:</u> Predsednik treba da osnaži kontrole u vezi sa osobljem, kako bi osigurao da je broj zaposlenih u skladu sa zakonom i da će se sve plate registrovati po adekvatnim kodovima. Da se razmotri odluka o suspendovanju radnika i da se preduzmu formalne akcije za obezbeđivanje kvalitetnih i dovoljnih prosvetnih i zdravstvenih usluga za građane opštine. Predsednik treba da osigura da će se do 1 septembra 2016, svi dosijeji osoblja kompletirati sa celokupnom dokumentacijom koja se zahteva prema uredbama koje su na snazi.</p>		<p>Nije razmotrena odluka o suspendovanju plata radnika i nisu preduzete formalne mere za obezbeđivanje kvalitetnih i dovoljnih prosvetnih i zdravstvenih usluga.</p>	
<p>3.5 Prihodi</p>	<p><u>Preporuka 13:</u> Predsednik treba da analizira razloge za tako nisku stopu prikupljanja prihoda i da osnaži kontrole za osiguranje odgovarajućeg planiranja koje se zasnivaju na realnim analizama. Predsednik treba da adresira efikasnost prikupljanja prihoda u celini, primenom prikupljanja poreza na imovinu i taksi za građevinske dozvole.</p>			<p>Nisu preduzete mere, jer Opština jošuvek nije usvojila uredbu o porezima, tarifama i nadoknadama. Takođe Opština jošuvek ne prikupla sve poreze i takse.</p>

3.6 Kapitalna i ne kapitalna imovina	<p><u>Preporuka 14:</u> Predsednik treba da osigura efektivan proces popisivanja cele imovine, postavljajući ključne uloge koje u ovom procesu može imati Odeljenje za Katastar, prikupljajući i izveštavajući sve podatke o opštinskoj imovini. Dalje jedan posebna komisija treba da izvrši procenu identifikovane imovine, a nakon kritičkog pregleda od strane Predsednika, službeniku za imovinu se treba proslediti izveštaj, kako bi on nastavio sa odgovarajućim registrovanjem u ISFUK (modul imovine). Trebaju se svake godine u pristupačno vreme osnovati i adekvatne komisije za inventarizaciju u procenu imovine kako bi se obavila celokupna inventarizacija da bi se potvrdila postojanost imovine (posebno pokretne imovine). Sve ove aktivnosti se trebaju obaviti pre nego se GFI 2016 godine dostave MF-a.</p>		Uprkos postignutog progressa u upravljanju imovinom, registar imovine je jošuvek nepotpun..	
	Broj preporuka	2	4	8

Dodatak IV: Pismo Potvrđivanja



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Opština Severna Mitrovica
Komuna e Mitrovicës së Veriut
Municipality of Mitrovica North

PISMO POTVRĐIVANJA

O usklađenosti sa nalazima Generalnog Revizora za 2016 godinu i za sprovođenje preporuka

Za: Nacionalnu Kancelariju Revizije

Mesto i datum: Severna Mitrovica

31.05.2017

Poštovani,

Preko ovog pisma potvrđujemo, da:

- sam primio nacrt izveštaja Nacionalne Kancelarije Revizije o Reviziji Godišnjih Finansijskih Izveštaja Opštine Severna Mitrovica, za 2016 godinu (u daljem tekstu "Izveštaj");
- se slažem sa nalazima i preporukama i da nemam nikakav komentar o sadržini Izveštaja; i da
- ću u roku od 30 dana od dana prijema Završnog Izveštaja dostaviti jedan akcioni plan za sprovođenje preporuka, koji će uključiti vremenske rokove kao i osoblje koje će biti odgovorno za njihovo sprovođenje.

Gradonačelnik

Goran Rakić