



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

**IZVEŠTAJ GENERALNOG REVIZORA O GODIŠNJEM
FINANSIJSKOM IZVEŠTAJU VLADE ZA BUDŽET
REPUBLIKE KOSOVO 2020**

Priština, Avgust 2021.

Tabela sadržaja

Spisak skraćenica	4
Reč Generalne revizorke	5
Uvod.....	6
Izvršni rezime	7
Prvi deo: Godišnji finansijski izveštaji	11
1. Revizija Godišnjeg finansijskog izveštaja 2020.....	11
1.1 Delokrug i metodologija revizije	12
1.2 Mišljenje revizije	14
2. Izjava o granici dozvoljenog budžetskog deficita.....	16
3. Bezbednost informacija u ISUFK	22
3.1 Kontrole bezbednosti informacija.....	22
3.2 Kontrole aplikacija informacione tehnologije.....	27
4. Analiza državnog budžeta	33
4.1 Analiza ukupnih budžetskih prihoda i rashoda	37
4.2.1 Analiza budžetskih prihoda po ekonomskim kategorijama	38
4.2.2 Analiza budžetskih prihoda (struktura).....	39
4.2.3 Analiza rashoda po ekonomskim kategorijama	43
4.2.4 Realizacija budžetskih rashoda (struktura rashoda)	45
4.2 Izveštaj o imovini u gotovom novcu i bilans fondova	56
5. Analiza objašnjavajućih beleški.....	58
5.1 Osnova za pripremu, računovodstvene politike i izveštavanje.....	58
5.2 Konsolidacija podataka iz Pojedinačnih izveštaja sa izveštajima Vlade.....	60
5.3 Javni dug (unutrašnji i spoljni) i državne garancije, kao i zalihi državnog duga	61
6. Imovina	68
7. Potraživanja.....	72
8. Neizmirene i kontingente obaveze	75
9. Isplate prema članu 39.2 ZUORJF-a	80
9.1 Isplate prema sudskim i izvršnim odlukama	81
10. Podaci o zapošljavanju	84
10.1 Zaposleni van platnog spiska	84
10.2 Zaposlenici putem Ugovora o Posebnim Uslugama	84

Drugi deo - Rezime pojedinačnih rezultata revizije	85
11. Sprovođenje preporuka	85
11.1 Sprovođenje preporuka datih u GIR za 2019. godinu	85
11.2 Sprovođenje datih preporuka u pojedinačnim izveštajima za 2019. godinu.....	86
12. Revizorska mišljenja u pojedinačnim izveštajima 2020	89
12.1 Preporuke date u pojedinačnim izveštajima za 2020	90
13. Sistem unutrašnje revizije	91
14. Nabavka	93
14.1 Nepravilnosti u oblasti javne nabavke	94
15. Primenljivost zakona i pravni izazovi	96
16. Pitanja vezana za troškove za upravljanje pandemijom Covid -19	98
Treći deo - Revizije učinka i javnih preduzeća.....	100
17. Revizije učinka.....	100
18. Javna Preduzeća.....	108
18.1 Mišljenja revizije za Javna Preduzeća	108
18.2 Preporuke iz prethodne godine i nivo sprovođenja	110
18.3 Nabavke u javnim preduzećima.....	111
18.4 Analiza finansijskog stanja u Javnim Preduzećima	114
Prilozi:	116
Prilog I: Napredak u sprovođenju preporuka datih u GRI 2019.....	117
Prilog 2: Objašnjavanje različitih vrsti mišljenja primenjenih od NKR	131
Prilog III: Pismo potvrde.....	134
Prilog IV: Glavni finansijski izveštaji Vlade	135

Spisak skraćenica

GR	Generalni revizor	MŽSPP	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja
KAP	Kosovska agencija za privatizaciju	MF	Ministarstvo finansija ¹
PAK	Poreska administracija Kosova	MALS	Ministarstvo administracije lokalne samouprave
SB	Svetska banka	UJFO	Upravljanje javnim finansijama i odgovornostima
EU	Evropska unija	MJU	Ministarstvo javne uprave
BDP	Bruto domaći proizvod	MER	Ministarstvo ekonomskog razvoja
BRK	Budžet Republike Kosovo	CJH/IR	Centralna jedinica za harmonizaciju za internu reviziju
CBK	Centralna banka Kosova	JIR	Jedinica za internu reviziju
CK	Carina Kosova	JP	Javna preduzeća
JCI	Jedinstvena carinska isprava	BO	Budžetska organizacija
UGD	Utvrđeni grantovi donatora	TRN	Telo za razmatranje nabavke
MMF	Međunarodni monetarni fond	GFI	Godišnji finansijski izveštaji
MFI	Međunarodne finansijske institucije	UBKSK	Univerzitetska bolnička i klinička služba Kosova
OR	Odbor za reviziju	GFI/BRK	Godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosovo
UKJF	Unutrašnja kontrola javnih finansija	GIR	Godišnji izveštaj revizije
KNJF	Komisija za nadgledanje javnih finansija	ISUFK	Informacioni sistem upravljanja finansijama Kosova
ZUJFO	Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima	MSVRI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
ZJN	Zakon o javnim nabavkama	MRSJS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
ZCS	Zakon o civilnoj službi	VFS	Vladina finansijska statistika MMF-a
JRT	Jedinstveni račun Trezora	NKR	Nacionalna kancelarija revizije
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola		

¹ Od 2021. godine ovo ministarstvo je re imenovana na Ministarstvo finansije, rada i transfere (MFRT)

Reč Generalne revizorke

Poštovani poslanici Skupštine,

Imam zadovoljstvo da vas dostavljam Godišnji Izveštaj Revizije o Godišnjim finansijskim izveštajima budžeta Republike Kosova za 2020. godinu. Obzirom da je ovo moja prva zvanična komunikacija, u svojstvu generalne revizorke Republike Kosova, dozvolite mi da prvo izrazim svoje poštovanje za poverenje koje ste mi ukazali da vodim tako važnu instituciju za zemlju. Obavezujem se da ću ovo vaše poverenje pretvoriti u odgovornost i obavezu da ispunim svoj zakonski i ustavni mandat.

Tokom revizorske sezone 2020/21, izvršili smo 127 revizija, koje uključuju: godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosova u vrednosti od oko 2,5 milijardi €; 90 budžetskih organizacija; 12 javnih preduzeća iz različitih sektora; 11 revizija učinka, kao i 13 projekata koje finansiraju Svetska banka i SIDA.

I tokom ove revizorske sezone, fokusirali smo se na procenu efikasnosti sistema unutrašnjih kontrola, usklađenost odluka subjekata revizije sa pravnim okvirom, kvalitet finansijskog izveštavanja, kao i na pitanja vezana sa vrednošću za novac. Pored ponavljajućih pitanja u vezi sa nedostacima na budžetskom planiranju, naše revizije rezultirale su brojnim nalazima i u drugim oblastima, od kojih bih na prvom mestu izdvojila potrebu za poboljšanjem upravljanja imovinom, javnim dugom, neizmirenim obavezama, potraživanja, itd.

Nacionalna Kancelarija Revizije, u okviru revizije državnog budžeta, izvršila je reviziju Informacione Tehnologije u Trezoru kako bi procenila da li je ova institucija stvorila bezbedno okruženje kako bi Informacioni sistem za finansijsko upravljanje na Kosovu održao integritet, poverljivost i dostupnost. Rezultati revizije su pokazali da uprkos poboljšanjima preduzeta u ovom sistemu, potrebno je ojačati mehanizme za sigurnost informacije, tako da su informacioni sistemi budu zaštićeni.

Ostaje zabrinjavajuće nezadovoljavajući nivo implementacije preporuka. Iako su koordinirani napori NKR-a i parlamentarnih odbora Skupštine na povećanju odgovornosti čelnika revidiranih subjekata počeli da daju pozitivne efekte (procenat sprovedenih preporuka sa 40% u prethodnoj godini povećan je na 45% za tekuću godinu), dalje poboljšanje u ovoj oblasti zahteva veću posvećenost donosioca odluka.

Dozvolite mi da na kraju ovog obraćanja zahvalim Skupštinu Republike Kosova i parlamentarne odbore na podršci i odgovarajućoj saradnji tokom ove revizorske sezone. Takođe bih želela da izrazim svoju zahvalnost za saradničko ponašanje svih subjekata revizije tokom procesa revizije.

Posebna zahvala osoblju NKR-a, koji su u izazovnim okolnostima pandemije dali sve od sebe da uspešno okončaju ovu revizorsku sezonu, tokom koje je po prvi put implementiran elektronski sistem za upravljanje revizijom i ažurirana metodologija za finansijske revizije i revizije usklađenosti.

Generalna revizorka,

Priština, Avgust 2021.

Vlora Spanca

Uvod

Godišnji izveštaj revizije (GFI) predstavlja sažeti dokument revizijskih nalaza i zaključaka, kao i preporuka koje su date za fiskalnu 2020. godinu i izražava Mišljenje revizije (u skladu sa MSVRI 200) o Godišnjim finansijskim izveštajem Vlade Kosova za 2020. godinu. Izveštaj predstavlja rezime ključnih pitanja u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole koji daje Skupštini mogućnost pokretanja i primene polaganja odgovornosti od Vlade o korišćenju javnih sredstava.

U ovom izveštaju, posebna oblast razmatranja je Godišnji finansijski izveštaj Vlade, ali deo ovog izveštaja čine i nalazi i zaključci koji su proizašli iz pojedinačnih izveštaja o reviziji koji su izvršeni za budžetske organizacije i ostale javne organe. Ove godine, po prvi put, ovaj izveštaj takođe sadrži rezultate revizije informacionih tehnologija koja je sprovedena u Informacionom sistemu upravljanja finansije Kosova. Dakle, izveštaj predstavlja proširenu verziju, a pored finansijskih revizija i usklađenosti, sadrži i niz informacija o drugim vrstama revizija izvršenim tokom sezone revizije 2019/2020, kao što su revizije učinka, upravljanja, sistemima informacione tehnologije, donatorskih projekata, itd.

Izveštaj sadrži tri glavna dela:

- (a) prvi deo predstavlja rezultate revizije Godišnjih finansijskih izveštaja Vlade za 2020. godinu;
- (b) drugi deo predstavlja važne informacije za izveštajnu godinu, ali koje nisu u direktnoj vezi i ne utiču na GFI Vlade; i
- c) treći deo predstavlja informacije o reviziji učinka i javnih preduzeća.

Prvi deo sadrži deset glavnih poglavlja koja su sastavni deo GFI-a BRK-a: (1) Mišljenje revizije; (2) Izjava o granici dozvoljenog budžetskog deficita, (3) Bezbednost informacija u ISUFK; (4) Analiza državnog budžeta; (5) Analiza objašnjavajućih beleški; (6) Imovina; (7) Potraživanja; (8) Neizmirene i kontingentne obaveze; (9) Isplate prema članu 39.2 ZUJFO; i (8) Podatke o zaposlenosti.

Drugi deo sadrži informacije o sledećim pitanjima: (11) Sprovođenje preporuka iz prethodnih godina; (12) Mišljenja pojedinačnih revizija; (13) Sistem interne revizije; (14) Nabavka; (15) Primena zakona i pravni izazovi;

Treći deo sadrži poglavlja: (16) Pitanja vezana za troškove upravljanja pandemijom Covid -19, (17) Revizije učinka; i (18) Javna preduzeća.

Pored tri glavna dela, izveštaj ima i tri Dodatka, koji se odnose na: (1) Napredak u sprovođenju preporuka datih u GFI 2019; (2) Objašnjenje vrsta mišljenja koje primenjuje NKR; i (3) Finansijski izveštaji Vlade.

Više informacija o pojedinačnim revizorskim izveštajima možete naći na našoj internet stranici: www.zka-rks.org

Izvršni rezime

U skladu sa Godišnjim planom rada, Nacionalna Kancelarija Revizije je tokom revizorske sezone 2020/21 izvršila 127 izveštaja, od kojih: Izveštaj o finansijskim izveštajima Vlade, 90 finansijskih revizija i revizija usklađenosti za budžetske organizacije, 12 revizija javnih preduzeća, 13 revizija projekata Svetske banke i drugih donatora, kao i 11 revizija učinka. Rezultati ovih revizija sažeti su u ovom Izveštaju.

Po mišljenju Generalnog revizora, pored uticaja pitanja opisanih u paragrafu Osnova za kvalifikovano mišljenje, godišnji finansijski izveštaji Vlade za 2020. predstavljaju istinit i realan prikaz u svim materijalnim aspektima.

Za više detalja pogledajte poglavlje 1.2.

Revizije 2020. godine su istakle brojne nedostatke i slabosti u većini budžetskih organizacija, koje karakterišu loše upravljanje budžetskim sredstvima, kao i neuspeh da se postigne vrednost za novac. Sistematski i fokusiraniji pristup rešavanju i adresiranju identifikovanih problema bio bi više nego neophodan kako bi se otvorio put za bolje upravljanje i bolje usluge za građane. Glavni zaključci izveštaja naglašavaju potrebu veće pažnje čelnika javnih subjekata za jačanje mera i poboljšanje procesa u sledećim identifikovanim oblastima:

- a) **Kvalitet izveštavanja** - Godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosova pripremljen je u zakonskim rokovima. Trezor je ovaj Izveštaj dostavio Vladi na odobrenje 16. marta 2021. godine, dok je isti zvanično dostavljen NKR-u za reviziju 22. marta 2021. godine. Nakon analitičkih pregleda, NKR je uočila neke greške u predavljanju podataka u Izveštaju, a o istim je razgovarano sa službenicima Ministarstva finansija. Nakon detaljnih diskusija, Izveštaj je u pojedinim delovima bio dopunjen dodatnim informacijama, posebno u delu obelodanjivanja i nakon ispravki koje je predložio revizorski tim, Vlada je 13. aprila 2021. ponovo odobrila Godišnji finansijski izveštaj i ponovo ga dostavila Generalnom revizoru 14. aprila 2021. godine. Zbog nekih novih ispravki, Vlada je 28. jula 2021. godine ponovo odobrila revidirane GFI BRK-a i dostavila jednu kopiju Generalnom revizoru, 30. jula 2021. godine, koji je uzet u obzir za ovaj izveštaj..

Uprkos ovim ispravkama, završni godišnji finansijski izveštaj budžeta Republike Kosova, ipak je imao grešaka koje su uticale na mišljenje revizije. Identifikovana pitanja odnose se na: precenjivanje prihoda u završnom budžetu; transakciju evidentiranu kao plaćanje, dok nije bilo odliva gotovine; pogrešne klasifikacije u različite kategorije; precenjene kapitalne imovine iznad i ispod 1,000 € i precenjene zalihe; potcenjivanje neizmirenih obaveza i potencijalnih obaveza; kao i potcenjivanje računa potraživanja.

Što se tiče kapitalne imovine iznad i ispod 1.000 €, zaliha, neizmirenih obaveza, potencijalnih obaveza i potraživanja, proces konsolidacije u GFI BRK-a postao je tačan i potpun. Gore navedene netačnosti su identifikovane revizijom godišnjih finansijskih izveštaja pojedinačnih budžetskih organizacija.

U poglavljima ovog izveštaja, opširnije će se raspravljati o procesu pripreme GFI-a i kvalitetu prezentiranih informacija.

- b) **Planiranje i izvršenje budžeta** - Razlike između početnog i završnog budžeta primećuju se sa povećanjem kako u pogledu planiranja primanja, tako i isplata. Prema zakonu o početnom budžetu, primanja su planirana za oko 2,5 milijardi € ili 21 milion € (1%) manje od plaćanja. Dok, prema konačnom budžetu u ISUFK, isplate su planirane da budu veće od primanja za 205 miliona €. Razlike između početne i konačne budžetske projekcije su izražene zbog uticaja pandemije Covid-19. Vlada je preduzela mere za pregled poreskih i neporeskih prihoda smanjenjem istih, dok su projekcije za finansiranje zaduživanja povećane pregledom budžeta. Odlukama Vlade, budžetska kretanja su napravljena u različitim budžetskim organizacijama, gde je u nekim ekonomskim kategorijama i projektima budžet povećan, dok je u nekim smanjen. Izvršenje budžeta ove godine bilo je praćeno raznim nedostacima, gde je smanjenje vladinih sredstava uticalo na to da značajni iznosi obaveza ostaju neplaćeni, a mnogi projekti se ne implementiraju i prenose u naredne godine. Drugi razlog za nizak nivo izvršenja budžeta bio je neadekvatan proces planiranja, implementacije i praćenja kapitalnih projekata. Identifikovali smo BO koje su imale nizak procenat izvršenja budžeta na nivou kapitalnih projekata, dok su iste BO na kraju godine prijavile visoke vrednosti za neizmirene obaveze. Prianja su ostvarena za 83,5% završnog budžeta, što u odnosu na prethodnu godinu beleži simbolično povećanje od 0,73%. Što se tiče plaćanja, realizacija za 2020. godinu iznosila je 82% završnog budžeta. Ako uporedimo sa realizacijom iz prethodne godine, došlo je do povećanja za 8,47%.
- c) **Budžetski deficit** - član 22.A.1 ZUJFO-a predviđa da nijedan zakon o budžetskim izdvajanjima ne bi trebao uključivati opšti deficit koji prelazi nivo od 2% projektovanog bruto domaćeg proizvoda (BDP). Međutim, na zahtev Vlade, Skupština Republike Kosova za 2020. godinu odredila je privremeno povećanje granice deficita na 6,5%, dok je granica korisnog salda banaka privremeno smanjena na 3% BDP -a. Prema proračunima MF -a, ukupan deficit na osnovu rebalansa budžeta, prema privremenom povećanju dozvoljene granice, iznosio je -451.199.000 €. U međuvremenu, prema reviziji ispada da je -493,199,000 € (ili 7,09%), pri čemu imamo višak od 40,734,000 € (ili 0,59% dozvoljenog procenta). Naša ispitivanja su pokazala da je prekoračenje granice dozvoljenog budžetskog deficita postojalo i u početnom budžetu. Kalkulacije prema MF-u predstavljale su deficit u iznosu od -146.761.000 €. U međuvremenu, prema reviziji, pokazalo se da je ovaj deficit iznosio -168.761.000 € (ili 2,26%). Iz ovoga se primećuje da je planirani deficit u početnom budžetu premašio procenat dozvoljen fiskalnim pravilom za 0,26%.
- d) **ISUFK** - Rezultati revizije su pokazali da je Trezor, nakon što je identifikovao neke nedostatke u nivoima kontrole Informacionog sistema za upravljanje finansijama Kosova, preduzeo niz radnji za jačanje bezbednosti ovog sistema, međutim, potrebno je dalje jačanje mehanizama bezbednosti informacija, tako da informacioni sistemi budu zaštićeniji od neovlašćenog upada. Takođe, treba ojačati kontrole valjanosti podataka u ISUFK na takav način da ovaj sistem prima podatke prema pravilima koja je unapred odredila institucija, a izlazni podaci da budu tačni i potpuni.
- e) **Pogrešna klasifikacija rashoda** - Nastavlja da ostaje najproblematičnija oblast u smislu izveštavanja. I tokom ove godine, identifikovani su visoki iznosi pogrešne klasifikacije rashoda u različitim ekonomskim kategorijama, što ukupno iznosi 17.808.180€. Velika većina ovih pogrešnih klasifikacija desi se iz tri razloga: **prvo**, greške koje se naprave u slučaju planiranja kroz budžetski proces (9,222,677 €); **drugo**, izvršavanje obaveznih plaćanja (sudske i izvršne odluke, direktno plaćanje u skladu sa ovlašćenjem člana 39.2 ZUJFO od strane Trezora iz neadekvatnih

kategorija i uglavnom zbog nedostatka budžetskih sredstava u odgovarajućoj kategoriji (7.626,198 €); i **treće**, tokom godine, BO iz različitih razloga vrše plaćanja iz neadekvatnih kategorija (959.305 €). Najviše pogođena kategorija pogrešnom klasifikacijom bila su kapitalna ulaganja, iz kojih su isplaćene plate i dnevnice, robe i usluge, kao i subvencije i transferi, u iznosu od 9.122.056 €. Nakon mnogih preporuka datih tokom prohodnih revizija, ova situacija je počela da se popravlja, ali još nije u potpunosti rešena. Ova situacija se nastavlja, jer se čak i tokom pregleda budžeta u Skupštini sa različitim amandmanima interveniše u izmenama budžeta, u kom slučaju se ne uzimaju u obzir izdvajanja prema odgovarajućim kategorijama i kao rezultat toga pogrešne klasifikacije su ozakonjene zakonom o budžetu i kao takve, pogrešno se obrađuju tokom godine od strane budžetskih organizacija. Isplate iz kategorije kapitalnih ulaganja u druge kategorije utiču na to da se kapitalni projekti ne izvode kako je planirano, pa dolazi do kašnjenja u uvođenju u funkciji.

- f) **Javni dug** - Budžet Kosova, pored redovnih prihoda, finansira se i zaduživanjem u zemlji i inostranstvu, koje je na kraju 2020. godine dostiglo iznos od 1.487,7 miliona €, ne računajući 31,6 miliona € u državnim garancijama. Od ukupnih dugova, 525,8 miliona € su spoljni dugovi, a 961,9 miliona € unutrašnji dugovi. Na kraju 2020. godine nivo javnog duga iznosio je 21,83% bruto domaćeg proizvoda (6,961 miliona €). Povećanje ukupnog duga tokom 2020. godine (uključujući garancije) iznosilo je 275,6 miliona €. Na ovo povećanje uticao je dug uzet za finansiranje i upravljanje pandemijom Covid-19, zbog potreba većih od raspoloživih resursa. Ukupan budžet za 2020. godinu za finansiranje kapitalnih projekata zaduživanjem iznosio je 153,1 milion €, a izdaci 37,1 milion € ili 24,2%.

Ključni problem ovih dugova je neefikasnost potrošnje spoljnih pozajmljenih sredstava. To je zato što se budžetske organizacije suočavaju sa: problemima sa eksproprijacijom u infrastrukturnim projektima, raspodelom budžeta koja nije usklađena sa dinamikom projekta, neizvesnošću sa postupcima nabavke, konsolidacijom jedinica za sprovođenje projekta, suočene su sa poteškoćama u procesu zapošljavanja i zadržavanja osoblja, budžetiranjem za neke projekte za koje Skupština nije ratifikovala kredite i efekte pandemije Covid-19. Kao rezultat toga, u nekim projektima je pandemijska situacija uticala na prekid radova, dok je u drugim slučajevima izazvala administrativna kašnjenja.

- g) **Neizmirene i kontingentne obaveze** - Neizmirene obaveze budžetskih organizacija prema dobavljačima i drugim ekonomskim subjektima na kraju 2020. iznosile su oko 363 miliona € (329 miliona € na centralnom nivou i 34 miliona € na opštinskom nivou).

Pored ovih finansijskih obaveza, postoje i neke potencijalne ili kontingentne obaveze, koje su rezultat tužbi protiv budžetskih organizacija i za koje se očekuje da će u budućnosti dobiti sudski epilog. Iznos ovih potencijalnih obaveza je oko 217 miliona € (126 miliona € na centralnom nivou i 91 milion € na lokalnom nivou), sa povećanjem od 10,25% u odnosu na prethodnu godinu koje pokazuje pogoršanje ove kategorije.

- h) **Potraživanja** - Iznos dugova građana i preduzeća prema Vladi je oko 692 miliona € ili 57 miliona € veći nego prethodne godine. Većina ovih nenaplaćenih dugova (478 miliona € na centralnom i 214 miliona € na lokalnom nivou) odnosi se na PAK i Carinu Kosova, koji zajedno imaju 408 miliona € ili oko 59% ukupnog iznosa.

Uticaoj ova dva računa (plaćanja i potraživanja) na budžetsko planiranje je od kritične važnosti, kako za prihode tako i za budžetske rashode, sa krajnjim uticajem na makro-fiskalnu održivost. Vlada treba da razvije posebnu strategiju kako pristupiti naplati duga i plaćanju dugova, kako bi se izbegle budžetske neravnoteže u narednim godinama.

- i) **Imovina** - Registracija imovine u državnom računovodstvu ostaje nedovršen proces. Prema zvaničnicima, jedan od glavnih razloga za to su nerešena imovinska pitanja, uglavnom zbog nedostatka dokumentacije o vlasništvu. Ukupna neto imovina na kraju godine bila je blizu 9 milijardi €. Kao rezultat novih registracija tokom godine, bilans kapitalne imovine (vredan preko 1.000 €) u odnosu na prethodnu godinu povećan je za oko 94 miliona €. Imovina u vrednosti manjoj od 1.000 € u odnosu na prethodnu godinu povećana je za 4 miliona €.

Drugi problem koji je identifikovan tokom revizije velikog broja budžetskih organizacija je popis imovine i zaliha na kraju godine. Popisne komisije se osnivaju sa zakašnjenjem i stoga ili kasne sa izveštajima o zalihama ili uopšte ne usklađuju status registracije sa knjigovodstvenim bilansom. Nedostatak registracije na kraju godine onemogućava potpuno razumevanje postojanja imovine i stvara mogućnost lošeg upravljanja, zloupotrebe ili čak krađe imovine. Nepredstavljanje tačnih vrednosti imovine uticalo je na revizorsko mišljenje u godišnjem revizorskom izveštaju i na neka mišljenja u izveštajima budžetskih organizacija.

- j) **Likvidnost budžetskih organizacija** - Nefinansijska disciplina dovodi do toga da BO, pored brojnih neizmirenih obaveza, budu predmet sudskih postupaka i / ili postupaka za izvršenje direktnih plaćanja iz Trezora. Tokom 2020. godine Trezor je izvršio blizu 30 miliona € plaćanja na osnovu sudskih i izvršnih odluka ili preko četiri miliona € više nego prethodne godine. Dok su direktna plaćanja prema ovlašćenjima člana 39.2 ZUJFO ove godine imala značajno smanjenje u odnosu na prošlu godinu. Tokom godine isplaćeno je 190,698 €, dok su u prethodnoj godini ove isplate bile u iznosu od preko 1,5 miliona €. Glavni razlozi za ove isplate bili su: ne naplaćivanje naknada radnika za jubilarne plate, žalbe na eksproprijaciju, kašnjenja u plaćanju računa itd.
- k) **Javna preduzeća** - Rezultati revizije otkrivaju da je finansijsko izveštavanje 12 revidiranih preduzeća ima nedostataka i netačnosti. Zbog toga je za 10 od 12 revidiranih kompanija dato modifikovano mišljenje, a samo dve od njih imaju ne modifikovano mišljenje. I ove godine javna preduzeća su praćena sa istim nedostacima kao i prethodnih godina. Najčešći nedostaci bili su: nedostaci u korporativnom upravljanju (uključujući neadekvatnu podelu dužnosti), neefikasnost interne revizije, greške u GFI (precenjivanje / potcenjivanje) itd., ukazuju na potrebu za reformama i restrukturiranjem revidiranih javnih preduzeća.
- l) **Sprovođenje preporuka** – Iako je više od polovine preporuka datih u prethodnoj godini u pojedinačnim revizorskim izveštajima u potpunosti ili delimično sprovedeno, nivo neprovedenih ili onih u kojima nije počelo sprovođenje preporuka ostaje visok. Dok niži nivo potpuno sprovedenih preporuka ostaje za one u Godišnjem finansijskom izveštaju Vlade za 2019. godinu. Samo osam od 43 preporuka je u potpunosti sprovedeno, dok je 20 u procesu implementacije.

Prvi deo: Godišnji finansijski izveštaji

1. Revizija Godišnjeg finansijskog izveštaja 2020

Uloga Generalnog revizora je da obezbedi osnovu za zatvaranje procesa odgovornosti između Skupštine i Vlade za izvršenje državnog budžeta tokom godine. To se postiže primenom principa odgovornosti menadžmenta na svim nivoima vlasti, uključujući ministarstva, opštine, nezavisne institucije i javna preduzeća.

Generalni revizor, na osnovu svog ustavnog i zakonskog mandata, jednom godišnje vrši reviziju Godišnjeg finansijskog izveštaja Vlade za izvršenje budžeta i pratećih izveštaja.

Revizija Godišnjih finansijskih izveštaja Vlade za 2020. godinu zasniva se na sledećim dokumentima:

- Ustav Republike Kosovo (član 137. i 138.);
- Zakon br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosovo (član 19.);
- Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, izmenjen i dopunjen (član 47. i 48.);
- Godišnji plan revizije za revizorsku sezonu 2020/2021;
- Priručnik za reviziju finansija i usklađenosti;
- Priručnik za kontrolu kvaliteta;
- Pravilnik MF – br. 01/2017 o Godišnjim finansijskim izveštajima budžetskih organizacija; i
- INTOSAI okvir za zvanična saopštenja ili izjave, odnosno Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI).

Revizija je planirana i sprovedena na osnovu Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija, kako bi se stekla razumna sigurnost da finansijski izveštaji ne sadrže finansijske pogrešne izveštaje i da su vladine aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu sa zakonima, propisima i drugim aktovima. U pripremnoj fazi identifikovani su i ocenjeni rizici, kontrolno okruženje i unutrašnje kontrole. U fazi planiranja revizije postavljen i nivo materijalnosti od 1% od ukupnog iznosa budžetskih prihoda, tj., stopa do koje se tolerišu greške u predstavljanju podataka u GFI, i koje se ne smatraju da imaju značajan uticaj na verodostojnost izveštaja.

Računovodstveni sistem i izveštavanje o budžeta Kosova zasnovan je na gotovini ili na modifikovanoj gotovinskoj osnovi, gde svi prihodi i rashodi obrađuju putem Jedinstvenog računa Trezora, dok se registruju u Informacionom sistemu upravljanja finansijama Kosova (ISUFK). Uprkos toga, budžetske organizacije su takođe dužne da vode odvojene računovodstvene evidencije i prema Pravilniku MF - br. 01/2017 od njih se mora pripremiti finansijske izveštaje na osnovu tih evidencija i podneti izveštaj Ministarstvu finansija.

Godišnji izveštaj revizije se dostavlja Vladi i Skupštini. Dok, rezultati pojedinačnih revizija dostavljaju se Skupštini Kosova, opštinskim skupštinama, upravnim odborima i rukovodstvima subjekata revizije.

Naši analitički pregledi rezultirali su m da nijedna 90² budžetskih organizacija nije imala neusklađenost sa zahtevima Pravilnika br. 01/2017 o godišnjem finansijskom izveštavanju, u pogledu formata, strukture i rokova za izveštavanje.

Sve BO su podnele finansijske izveštaje u zakonskom roku do 31. januara 2020. godine. Ali do trenutka sastavljanja konsolidovanih izveštaja Vlade (31. marta 2020), **80 BO** su izvršile ispravke svojih finansijskih izveštaja, dok **12 BO** nisu imali potrebu za ispravkama. Međutim, tokom revizije primetili smo da kod značajnog broja budžetskih organizacija identifikovane neispravljene greške.

Iz pregleda rezultira da najčešće neispravljene greške u pojedinačnim izveštajima se odnose na:

- razliku između podataka koji su predstavljeni na Sistemu upravljanja finansijama na Kosovu (ISUFK) i Godišnjih finansijskih izveštaja;
- pogrešnu klasifikaciju ili evidentiranje u neadekvatnim ekonomskim kategorijama; i
- nepotpuno prikazivanje imovine u Godišnjim finansijskim izveštajima.

Gore navedena pitanja biće detaljno razmotrena u narednim poglavljima izveštaja.

1.1 Delokrug i metodologija revizije

Ministarstvo finansija je odgovorno da u ime Vlade pripremi i da na pravičan način predstavi Godišnje finansijske izveštaje u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima u Javnom sektoru (MRSJS) – Finansijsko izveštavanje zasnovano na gotovini, i takođe je odgovorno za unutrašnje kontrole kako bi omogućilo pripremu finansijskih izveštaja bez materijalno pogrešnih prikazivanja uzrokovanih prevarama i greškama.

² U ovaj broj nisu obuhvaćeni Nacionalna kancelarija revizije i Obaveštajna agencija Kosova.

Generalni direktor Trezora je u zakonski predviđanom roku i u traženom formatu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO sa izmenama i dopunama) i u skladu sa MRSJS, podneo Vladi na usvajanje Godišnji finansijski izveštaj o budžetu Republike Kosovo za 2021 godinu. Dana 2. aprila 2021. godine, iste su usvojene od strane Vlade, i 14. aprila 2021. godine, jedan primerak je dostavljen Generalnom revizoru. Vlada je 28. jula 2021. godine ponovo usvojila revidirane GFI BRK-a i jedan primerak je dostavljen Generalnom revizoru 30. jula 2021. godine.

Nacionalna kancelarija revizije (NKR) je odgovorna za obavljanje revizije regularnosti (finansija i usklađenosti) koje uključuje pregled i procenu GFI Vlade. Naša revizija je fokusirana na tri glavna izveštaja, i na objašnjavajuće beleške/obelodanjivanja:

- Izveštaj prijema i isplata u gotovini;
- Konsolidovani izveštaj o poređenju budžeta sa izvršenjem;
- Konsolidovani izveštaj imovine u gotovini i bilansu fonda; i
- Celovitost i kvalitet informacija u objašnjavajućim beleškama/obelodanjivanjima finansijskih izveštaja.

Cilj revizije je bio da pružimo razumnu sigurnost:

- Da li ovi finansijski izveštaji, u svim materijalnim aspektima, predstavljaju pravičan i istinit prikaz finansijskog stanja za revidirani period;
- Da li finansijski izveštaji pružaju pravičan i istinit prikaz finansijskih računa i transakcija za revidirani period;
- Za efikasnost sistema unutrašnjih kontrola primenjenih tokom pripreme finansijskih izveštaja; i
- Da li je Vlada preduzela odgovarajuće mere za sprovođenje preporuka revizije za prošlu i prethodne godine.

Pregled GFI BRK-a za 2020. godinu izvršen je u skladu sa Međunarodnim standardima revizije u javnom sektoru (MSRJS) kao i na osnovu unutrašnjeg vodiča NKR-a. Naš pristup je zasnovan na temeljnom shvatanju procesa preko kojeg su izrađeni GFI. Ovo shvatanje ima veze sa razvojem strategije revizije, koja se fokusira na rešavanje konkretnih rizika za nemodifikovano mišljenje, uz obezbeđivanje prihvatljivog nivoa sigurnosti za finansijske izveštaje u celini.

Primenjeni pristup odražava i procenu rezultata revizije BO koje su konsolidovane u GFI. Vredi napomenuti da su neke stavke konsolidovanih izveštaja preuzete iz pojedinačnih izveštaja, kao što su: imovina, obaveze, potraživanja, itd. i zatim konsolidovane. Naše procedure uključivale su analitički pregled, procenu procesa pripreme izveštaja, verifikaciju vrednosti računa u glavnoj knjizi i usklađivanje sa vrednostima predstavljenim u finansijskim izveštajima, procenu

efekta neispravljenih pogrešnih izveštavanja, ukoliko su bilansi računa materijalno tačni i gde su greške identifikovane, izvršena su podešavanja u finansijskim izveštajima, potvrđujući da su sve tvrdnje revizije adekvatno adresirane, pregled unutrašnjih kontrola, računovodstvene sisteme i niz testova i procedura koje su smatrane neophodnim za efikasno izvršenje revizije.

Sledeći delovi Izveštaja pružaju detaljniji pregled nalaza revizije, kao rezultat zapažanja u svakoj revizorskoj oblasti. Nalazi revizije ne treba posmatrati kao sveobuhvatne izjave svih grešaka i slabosti koje mogu postojati, ili svih poboljšanja koja bi mogla biti izvršena u vladinim sistemima i procedurama koje su karakterisale 2020. godinu, ali svakako pružaju prihvatljiv nivo sigurnosti.

1.2 Mišljenje revizije

NKR je revidirala GFI BRK-a za godinu zaključno sa 31. decembrom 2020. godine, koji uključuju izveštaj prijema i isplata u gotovini, konsolidovani izveštaj o poređenju budžeta sa izvršenjem, konsolidovani izveštaj u gotovini kao i bilans fondova i objašnjavajuće beleške/obelodanjivanja finansijskih izveštaja.

Po našem mišljenju, pored uticaja pitanja opisanih i stavu za Osnovu za kvalifikovano mišljenje, Godišnji finansijski izveštaj o Budžetu Republike Kosovo predstavlja pravilan i istinit prikaz u svim materijalnim aspektima za godinu zaključno sa 31. decembrom 2020. godine, u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima u javnom sektoru (prema računovodstvu zasnovanom na gotovini) i Zakonu br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (sa izmenama i dopunama).

Osnova za Kvalifikovano mišljenje

Tokom analize GFI BRK-a identifikovali smo ova pitanja:

- U konsolidovanom izveštaju poređenja budžeta sa izvršenjem, u prilivu gotovine, u konačnom budžetu, identifikovali smo poziciju drugih prihoda u iznosu od 244,609,000 €, gde su uključeni i sopstveni prihodi preneti u iznosu od 42,000,000 €. Ova vrednost je bila deo tabele 1. Fiskalne prognoze, prihodi i rashodi u zakonu o budžetu, u delu C - interno finansiranje kao primici, gde su uključivane i sopstvene prihode prenesene iz opština. Shodno tome, ovaj iznos je precenjen ukupna primanja koja su prikazana u konačnom budžetu. Dok, prema Zakona o početnom budžetu, precenjivanje za ove prenesene sopstvene prihode bilo u iznosu od 22,000,000 €;
- Tokom 2020. godine identifikovali smo da su klasifikovane po neadekvatnim ekonomskim kategorijama rashode u iznosu od 17,808,180 € klasifikovane u neadekvatnim ekonomskim kategorijama. To se dogodilo jer su budžetom planirani i klasifikovani rashodi po neadekvatnim ekonomskim kategorijama još u fazi usvajanja Godišnjeg budžeta za 2020. godinu, koji su, tokom godine potrošeni i evidentirani u

pogrešnim ekonomskim kodovima. Pored toga, pogrešna klasifikacija je izvršena preko drugih isplata na osnovu sudskih odluka za naknadu jubilarnih nagrada, pratećih zarada, obroka i drugih troškova sudskih postupaka, potcenjujući kategoriju Plate i Dnevnice;

- Ukupne isplate prikazane u GFI BRK-a iznosu od 2,334,943,000 €, uključuju i isplatu u iznosu od 270,000€, za koje nije bilo izlaz sredstava. Ministarstvo obrazovanja, tehnologije, nauke i inovacija, je sertifikovalo gore navedenu isplatu za stipendije iz Programa Fullbright, i ova transakcija evidentirana u ISUFK, kao izvršena isplata. Međutim, tokom testova isplata, potvrdili smo da za ovu isplatu nije bilo odliva gotovine;
- U izveštaju u obelodanjivanjima, dodatak br. 7 GFI BRK-a za 2020. godinu, kapitalna imovina preko 1,000 €, je prikazana u iznosu od 9,041,518,666 €, dok prema revizijama ova imovina je iznosila 8,943,588,684 €. Dakle, imamo precenjen iznos od 97,929,982 €. Ova razlika ostaje nakon prekida bilansa, jer su neke organizacije imale više imovine od onoga što je prikazano u izveštajima i drugi su prikazali nepotpune podatke o stanju imovine;
- U izveštaju o obelodanjivanjima, dodatak br. 7 GFI BRK-a za 2020. godinu, kapitalna imovina ispod 1,000 € predstavljena je u iznosu od 9,041,518,666€, dok prema revizijama, ova imovina rezultirala 8,943,588,684€. Dakle imamo precenjivanje od 97,929,982€. Ova razlika ostaje i nakon prekida bilansa, jer neke organizacije imaju više imovine nego što su prikazale u izveštajima, a druge su predstavile nepotpune podatke o stanju imovine;
- U izveštaju o obelodanjivanjima u dodatak br. 8 GFI BRK-a za 2020. godine, imovina ispod 1,000€ je u iznosu od 46,778,503€, dok prema pojedinačnim revizijama, vrednost imovine je 44,927,697€, sa precenjivanjem od 1,850,806€;
- U izveštaju o obelodanjivanjima u dodatak br. 9 GFI BRK-a za 2020. godine, zalihe su predstavljene u iznosu od 33,529,602 €, dok prema pojedinačnim revizijama taj iznos je 33,364,454 €, sa precenjivanjem od 165,148 €.
- U izveštaju o obelodanjivanjima, dodatak br. 12, GFI BRK-a za 2020. godine, neizmirene obaveze na nivou zemlje su prikazane u iznosu od 361,418,958 €, dok prema reviziji iznos neizmirenih obaveza je bio 362,982,078 €. Dakle, imamo potcenjivanje obaveza u iznosu od 1,563,120 €;
- U izveštaju o obelodanjivanjima, dodatak br. 13, GFI BRK-a za 2020. godine, stanje kontingentnih obaveza je prikazano u iznosu od 211,972,679 €, dok je iznos ovih obaveza prema reviziji bila 217,358,083 €, ili potcenjivanjem od 5,385,404€; i
- U izveštaju o obelodanjivanjima, dodatak br. 10, GFI BRK-a za 2020. godine, potraživanja su prikazana u iznosu od 691,914,269€, dok prema pojedinačnim izveštajima revizije, iznos ovih potraživanja je bio 692,228,120 €, potcenjena za 313,851€.

Detaljniji opis pitanja navedenih u Osnovi mišljenja nalazi se u relevantnim poglavljima ovog izveštaja.

Mi smo izvršili reviziju u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI). Prema ovim standardima, naše odgovornosti su opisane u odeljku „Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izveštaja“. Smatramo da su dokazi koji su pribavljeni tokom dokaza, dovoljni i odgovarajući za pružanje osnove za mišljenje.

Isticanje pitanja

Zbog važnosti ovog pitanja, želimo da vam skrenemo pažnju na to da, sa računa kapitalnih projekata Ministarstva infrastrukture, kroz četiri isplate izvršene na računu EO dana 09.10.2020. godine, podizan je iznos od 2,077,960 €. Prema izveštaju obelodanjenja br. 11 u GFI BRK-a, ovo je bio nedozvoljen i neovlašćen izdatak i slučaj je u toku pred pravosuđem. Informacije u vezi sa ovim slučajem je obelodanjen u GFI BRK-a i u GFI Ministarstva infrastrukture. Do završetka revizije, ovaj iznos nije vraćen u Budžet Republike Kosova.

Preporuke za Finansijske izveštaje

Preporuke za Skupštinu Kosova

Da ojača nadzorne kontrole naspram Vladi pre usvajanja Zakona o godišnjim budžetskim izdvajanjima za narednu godinu, kako bi se osiguralo da se svi rashodi planiraju u odgovarajućim ekonomskim kategorijama u skladu sa zahtevima finansijskog izveštavanja.

Preporuke za Ministarstvo finansija, rada i transfera

- Osigurati da su ispunjeni zahtevi za tačno i istinito izveštavanje i u izveštajima obelodanjivanja;
- Nastavlja sa jačanjem budžetskih kontrola, kako bi se sprečile pogrešne klasifikacije budžeta; i
- Trezor treba da zatraži od opština da pošalju plan novčanih tokova i za prenesene sopstvene prihode, kako bi došlo do uravnoteženog budžetskog finansiranja, uvek poštujući pravo da opštine moraju da rasporede ta sredstva na vreme i određene projekte.

2. Izjava o granici dozvoljenog budžetskog deficita

Prema Zakonu br. 04 / L-194 o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO), član 46, ministar mora podneti Vladi konačan izveštaj o budžetu, prihodima i rashodima, u kome se moraju dostaviti uporedni podaci između godina na poštovanje granice deficita, uključujući: uzroke odstupanja i finansiranja deficita, ako ih ima, ili uzroke budžetskih suficita i ulaganje tih suficita, ako ih ima.

Finansiranje budžetskih deficita prema fiskalnim pravilima vrši se iz pozajmljenih sredstava, paušalnih prihoda KAP-a i neiskorišćenog bilansa banaka iz prethodnih godina. Vlada je ispunila gore navedene uslove i za iste svrhe je planirala zaduživanje u iznosu od 596,200,000 €. Ovaj iznos je planiran za

pokrivanje plaćanja / rashoda koji su bili veći od primanja / prihoda. Iznos opšteg deficita prema fiskalnom pravilu na kraju godine bio je 364.111.000 € ili oko 5,3% tekućeg BDP-a.

Što se tiče obelodanjivanja podataka u tabeli budžetskog deficita za 2020. godinu, prilikom njenog izračunavanja identifikovali smo odstupanja u prezentaciji planiranih prihoda ili rashoda, koji su kumulativno prikazani na sljedeći način.

Tabela 1 - Razlike u proračunu budžetskog deficita (u '000 €)

Budžetske stavke	Deficit prema početnom budžetu-GFI	Deficit izračunat prema reviziji	Zakon o budžetu sa pregledom	Deficit izračunat prema reviziji	Realizacija u GFI	Realizacija prema reviziji
Budžetski prihodi	2,020,394	2,020,394	1,788,494	1,788,494	1,722,214	1,722,214
Budžetski izdaci	2,357,000	2,357,000	2,620,203	2,620,203	2,234,942	2,234,942
Izuzeti troškovi prema fiskalnom pravilu	189,845	167,845	380,510	338,510	148,617	148,617
Opšti deficit prema fiskalnom pravilu	-146,761	-168,761	-451,199	-493,199	-364,111	-364,111
Deficit kao % DPB-a	-1.97%	-2.26%	-6.48%	-7.09%	-5.30%	-5.30%

Kao što se vidi iz navedenih podataka, ukupan procenjeni deficit sa početnim budžetom prema Ministarstvu finansija, rada i transfera iznosio je -146.761.000 €, dok bi prema našim procenama ovaj iznos trebalo da bude -168.761.000 €, sa razlikom od 22.000.000 € više nego što je bilo izračunavanje. Dok je deficit izračunat u skladu sa Zakonom o budžetu sa revizijom, prema Ministarstvu finansija iznosio -451,199,000 €, dok bi prema našim procenama ovaj iznos trebao biti -493,199,000 €, sa razlikom od 42,000,000 € većom od obračuna (ova dva iznosa pripadaju sopstvenim prihodima prenetim iz prethodnih godina). Obzirom da je u Zakonu o budžetu registrovan kao planiranje, trebalo bi ga kao takvog registrovati i prilikom obračuna budžetskog deficita. Ova vrednost je bila deo tabele 1. Fiskalne prognoze, prihodi i rashodi u zakonu o budžetu, u delu C - interno finansiranje kao primici, gde su uključivane i sopstvene prihode prenesene iz opština.

Tabela 2 - Obračun budžetskog deficita za 2020. godinu (u '000 €)

Br.	Budžetski prihodi / rashodi	Zakon o početnom budžetu	Zakon o budžetu sa pregledom	Realizacija GFI
1.	Prijemi/Ukupno budžetski prihodi (1.1-1.6)	2,020,394	1,788,494	1,722,214
1.1	Poreski prihodi	1,832,917	1,604,802	1,539,982
1.1a	Direktni porezi	311,917	282,000	267,247
1.1b	Indirektni porezi	1,521,000	1,322,802	1,272,735

1.2	Povratak	-49,510	-39,631	-32,999
1.3	Neporeski prihodi	226,487	188,913	181,201
1.4	Grantovi za budžetsku podršku	10,500	34,410	34,030
2.	Kompletna plaćanja / troškovi (2.1-2.6)	2,357,000	2,620,203	2,234,942
2.1	Troškovi zarada	619,000	634,263	660,768
2.2	Troškovi za robu, usluge i komunalije	357,000	328,805	299,162
2.3	Troškovi subvencija	633,000	863,135	867,794
2.4	Troškovi kapitalnih ulaganja	672,000	730,000	379,713
2.5	Rezerva	44,000	34,000	0
2.6	Plaćanja kamate	32,000	30,000	27,505
3.	Ukupni deficit	(336,606)	(831,709)	(512,728)
4.	Izuzeti troškovi prema fiskalnom pravilu (4.1-4.4)	189,845	380,510	148,617
4.1	Isplate iz sopstvenih prihoda	22,000	42,000	30,101
4.2	Troškovi KAP-a	6,000	6,000	
4.3	Investiciona klauzula	76,845	147,510	47,065
4.4	Jednokratni prihod od KAP-a	85,000	185,000	71,451
5.	Opšti deficit prema fiskalnom pravilu	(146,761)	(451,199)	(364,111)
6.	GBP	7,464,000	6,961,000	6,820,683
7.	Deficit kao % GBP (definicija prema fiskalnom pravilu)	1.97%	6.48%	-5.30%

U skladu sa članom 22.A.1 ZUJFO, predviđeno je da nijedan zakon o budžetskim izdvajanjima ne bi trebao uključivati ukupni deficit koji prelazi nivo od 2% projektovanog BDP -a, u ovom slučaju pod početnim budžetom od 7,464,000,000 €. U skladu sa članom 22.A.1 ZUJFO, predviđeno je da nijedan zakon o budžetskim izdvajanjima ne bi trebao uključivati ukupni deficit koji prelazi nivo od 2% projektovanog BDP -a, u ovom slučaju prema početnog budžeta od 7,464,000,000 €.

Shodno istom zakonu, član 22.A.3, kako bi ukupni dug bio značajno ispod granice duga utvrđene u Zakonu o javnom dugu, za svaku petu fiskalnu godinu Skupština razmatra i po potrebi može izvršiti prilagođavanja: Shodno istom zakonu, član 22.A.3, kako bi ukupni dug bio značajno ispod granice duga utvrđene u Zakonu o javnom dugu, za svaku petu fiskalnu godinu Skupština razmatra i po potrebi može izvršiti prilagođavanja u:

- a) ograničenje deficita u skladu sa granicom duga i srednjoročnim rastom BDP-a predviđenim u najnovijoj verziji SOR-a, i granicu deficita u skladu sa granicom duga i srednjoročnim rastom BDP-a predviđenim u najnovijoj verziji SOR-a, i
- b) procedure sprovođenja i ključni parametri koji služe kao osnova za ograničenje deficita.

Prema Odluci Vlade br. 03 /02 od 05.06.2020-tačka 1, Skupština Republike Kosovo zahteva da promeni i privremeno prekorači fiskalna pravila deficita i ograniči upotrebljiv saldo banke, utvrđen prema čl. 22B ZUJFO br. 03 /048, dopunjen i izmenjen Zakonom br. 03 / L-221, Zakon br. 04 / L-116 sa zakonom br. 04 / L-194 sa zakonom br. 05 / L-063 i zakonom br. 05 / L-007. Prema Odluci Vlade br.03 / 02 od 05.06.2020-tačka 1, Skupština Republike Kosovo je dužna da promeni i privremeno prekorači fiskalna

pravila deficita i ograniči upotrebljiv saldo banke, definisano prema članu 22B ZUJFO br. 03 /048, dopunjeno i izmenjeno Zakonom br. 03/L-221, Zakonom br. 04/L-116 sa zakonom br. 04 / L-194 sa zakonom br. 05 / L-063 i zakonom br. 05 / L-007.

U skladu sa ovom Odlukom, tačka 2 definiše privremeno povećanje limita deficita na šest poena pet odsto (6,5%), dok je granica korisnog salda banaka privremeno smanjena na tri odsto (3%) BDP -a. U skladu sa ovom Odlukom, tačka 2 definiše privremeno povećanje granice deficita na 6,5%, dok je granica korisnog salda banaka privremeno smanjena na tri odsto (3%) BDP -a.

Razlozi kretanja stopa za budžetski deficit i bankarski bilans, prema Vladi

Budući da neke makro-fiskalne parametre prikazane u Tabeli br. 1 Zakona br. 07 / L-001 o budžetskim sredstvima za 2020. godinu, uticane od globalne pandemije Covid-19, smatrano se potrebnom da privremeno promeniti neke od fiskalna pravila definisana Zakonom br. 03 / L -048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (dopunjen i izmenjen), odnosno član 22B - privremeno povećanje deficita.

Da bi pokrilo povećanja deficita prema predlogu, MF je identifikovalo dodatne izvore finansiranja deficita, gde se planira da se finansira iz unutrašnjih i spoljnih izvora finansiranja, kroz hartije od vrednosti, međunarodne kredite i jednokratne prihode KAP-a.

Prema članu 22A.4 istog zakona, granica deficita može se prilagoditi i ranije ako je takav korak usmeren na stabilizaciju projektovanog nivoa ukupnog duga, znatno ispod granice duga, samo u predviđenim slučajevima u nastavku:

- ZUJFO br. 03 / L-048 (sa dopunama i izmenama), uključuje procenu usklađenosti za ograničenje budžetskog deficita koje ne bi trebalo da pređe nivo od 2% bruto domaćeg proizvoda (BDP)³. Prema Zakonu o budžetu br. 07 / L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, BDP je projektovan u iznosu od 7.464.000.000 €, dok je prema Zakonu o budžetu br. 07 / L-014 sa revizijom projektovan u iznosu od 6.961.000.000 €. Dok je trenutni BDP na kraju godine rezultirao iznosom od 6,820,683,000 €.
- Član 7 Zakona br. 05 / L-063 o izmenama i dopunama ZUJFO br. 03 / L-048, predviđeno je da: „U cilju poštovanja ograničenja deficita, rashodi za kapitalne projekte koji se finansiraju iz klauzule o ulaganju neće se uzimati u obzir“ (od strane međunarodnih finansijskih institucija, Evropske unije ili njenih institucija, stranih vlada ili njihovih razvojnih agencija). Dakle, u ukupne

³ Prema Zakonu o budžetu br. 07/L-001 za BRK 2020. godine, tabela br. 1 fiskalne prognoze 2020-2022, dodatne napomene Projektovani BDP je bio 7,464,000,000 €, prema Zakonu o budžetu sa revizijom br. 07/L-014 o izmenama i dopunama Zakona br. 01/L-014 o budžetskim izdvajanjima za 2020, planirani BDP je bio 6,961,000,000 €, dok je trenutni BDP prema evidenciji Kosovske agencije za statistiku bio 6,820,683,000 €.

rashode isključene iz fiskalnih pravila, potrebno je uključiti rashode iz investicione klauzule, prenetih sopstvenih prihoda, rashode iz prihoda namenjenih KAP, jednokratne izdatke KAP, otplatu kredita ranije dodeljena vlada i isplate iz namenskih donatorskih grantova.

Procenili smo procese unutar MF -a kako bismo osigurali sprovođenje ovih zahteva relevantnim zakonima u vezi sa granicama budžetskog deficita i sadašnjim ograničenjem na kraju 2020.godine. Zakon o budžetu za 2020. usvojen u Skupštini Republike Kosovo sa budžetskim deficitom -1,97% BDP -a. U međuvremenu, Zakon o budžetu sa revizijom br. 07/L-014 o dopuni i izmeni Zakona br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za BRK, odobren je sa deficitom od -6,48%, dok je trenutni deficit na kraju godine iznosio je -5,30%.

Izvršili smo analizu podataka predstavljenih u Tabeli 1 - fiskalne prognoze 2020-2022 Zakona br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. i analizu podataka predstavljenih u Tabeli 1-fiskalne prognoze 2020-2022 Zakona br. 07/L-014, kao i Aneks 1 Godišnjeg finansijskog izveštaja BRK-a, tabelu budžetski deficit za 2020.

U Tabeli br. 1-fiskalne prognoze prihodi / rashodi 2020-2022 Zakona o budžetu br.07/-L001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. i u Dodatku br. 1 Godišnjeg finansijskog izveštaja BRK-a, u delu budžeta sa deficitom, rashodi isključeni iz fiskalnog pravila predstavljeni su u ukupnom iznosu od 189.845.000 €. Prema našoj proceni, ove troškove treba proceniti na ukupan iznos od 167.845.000 €. Iznos isključenih rashoda prema fiskalnom pravilu ne bi trebalo da uključuje sopstvene prihode na centralnom i opštinskom nivou prenesene iz prethodne godine u iznosu od 22.000.000 €;

Ukupan deficit na osnovu početnog budžeta, prema fiskalnom pravilu koje izračunava MF, iznosio je -146.761.000 €. Prema reviziji ispada da je -168.761.000 €. Iz ovoga se primećuje da je planirani deficit u početnom budžetu premašio procenat dozvoljen fiskalnim pravilom za 0,26%.

U ovim troškovima isključeni su rashodi iz jednokratnih prihoda KAP-a u iznosu od 85.000.000 €, izdaci finansirani iz investicione klauzule od 76.845.000 €, rashodi iz sopstvenih prihoda preneti u iznosu od 22.000.000 € (što bi trebalo uključiti, jer su izračunati u budžetskim tabelama), kao i rashodi od primanja namenjenih za KAP 6,000,000 €.

U tabeli Zakona o budžetu br. 07/L-014, fiskalne prognoze 2020-2022 i u dodatku br 1 FR BRK, u delu budžetskog deficita, izdaci isključeni iz fiskalnih pravila predstavljeni su u ukupnom iznosu od 380,510,000 €. Prema našoj proceni, ove troškove treba proceniti na ukupan iznos od 338.510.000 €. Dakle, planirani iznos isključenih rashoda ne bi trebao uključivati sopstvene prihode na opštinskom nivou koji su preneseni iz prethodne godine u iznosu od 42.000.000 €.

Prema proračunima MF -a, ukupni deficit na osnovu rebalansa budžeta, prema izmenjenom fiskalnom pravilu koje definiše privremeno povećanje dozvoljene granice sa 2,0% na 6,5% BDP -a, iznosio je -451.199.000 €. U međuvremenu, prema reviziji ispada da je -493,199,000 € (ili 7,09%), pri čemu imamo višak od 40,734,000 € (ili 0,59% dozvoljenog procenta).

Vredi napomenuti da je Vlada prilikom pripreme nacрта zakona br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. i zakona o budžetu br. 07/L-014 o dopuni i izmeni zakona br. 07/L-001, nije obezbedila da planirani deficit bude u granicama dozvoljenim ZUJFO-om i odlukom Vlade, usvojenoj od strane

Skupštine Republike Kosova. Prema oceni revizije, zakon o budžetskim izdvajanjima obrađen je za usvajanje u Skupštini nepoštovanjem dozvoljene granice za budžetski deficit.

Zaključak

Prema članu 46. ZUJFO-a, ministar mora da podnese Vladi konačan izveštaj o budžetu, prihodima i rashodima, u kome moraju biti predstavljeni uporedni podaci između godina, u vezi sa raspravom o poštovanju granice deficita, uključujući: uzroke odstupanja i finansiranje deficita, ako ih ima, ili uzroke budžetskih viškova i ulaganje tih viškova, ako ih ima.

Trezor je u godišnjem finansijskom izveštaju za 2020. obelodanio izveštaj o proračunu budžetskog deficita prema podacima predstavljenim u izveštaju o budžetskom deficitu. Uočava se da Vlada nije poštovala granicu budžetskog deficita prema Zakonu o početnom budžetu, koja je iznosila -1,97%, dok bi prema reviziji trebalo da bude -2,26%. Shodno tome, Zakonom o budžetu sa revizijom je bio -6,48%, dok bi trebao biti 7,09%. Dok je, prema trenutnoj realizaciji, ispoštovana nova granica deficita od -5,30%.

Preporuka za Skupštinu Kosova

Da osigura da Vlada poštuje granicu budžetskog deficita prilikom pripreme zakona o budžetu.

3. Bezbednost informacija u ISUFK

Trezor Kosova (Trezor)ima u funkciji i upravlja elektronskim sistemom „Informacioni sistem za finansijsko upravljanje na Kosovu (ISUFK)“. Ovaj sistem odražava detaljan računovodstveni plan javnih finansija u Republici Kosovo, koji omogućava kodifikaciju i kontrolu svih finansijskih transakcija. ISUFK je centralizovan za sve procese javnih finansija Vlade Kosova i koriste ga sve budžetske organizacije na svim nivoima, kako centralnom tako i lokalnom.

S obzirom da ovaj sistem ima ključnu ulogu u upravljanju javnim finansijama, Nacionalna Kancelarija Revizije je izvršila reviziju informacionih tehnologija u Trezoru kako bi procenila da li je ova institucija stvorila bezbedno okruženje tako da Informacioni sistem za finansijsko upravljanje na Kosovu održava svoju dostupnost, poverljivost i integritet. Ova revizija je obuhvatila period 2020. za zapise koji su se desile u bazi podataka, kao i trenutne sigurnosne konfiguracije sistema uopšte. Ova revizija nije procenila razvoj koji se dogodio pre 2020. godine.

Trezor je krajem 2020. godine povećao nivo kontrole nad izvršavanjem transakcija i realizovao nekoliko konfiguracija u aplikaciju i infrastrukturi IT-a koje su povećale bezbednost ISUFK -a. Uprkos ovim konfiguracijama, identifikovano je da postoji potreba za uspostavljanjem dodatnih mehanizama koji omogućavaju upravljanje rizicima vezanim za bezbednost informacija i za realizacijom dodatnih konfiguracija u module ISUFK kako bi se ispunili svi regulatorni zahtevi i povećala efikasnost rada za njegove korisnike.

3.1 Kontrole bezbednosti informacija

Bezbednost informacija je jedan od glavnih aspekata IT upravljanja kako bi se osigurala bezbednost, poverljivost i integritet podataka. Za bolje upravljanje bezbednosti informacija, institucija, treba da uspostavi mehanizme da omogućava upravljanje rizicima koji se odnose na bezbednost, preduzimanje odgovarajućih mera i garancije da su informacije dostupne, upotrebljive, potpune i nekompromitovane.

U nastavku smo predstavili nalaze kao rezultat nedostatka kontrole bezbednosti informacija.

Struktura i organizacija dužnosti i odgovornosti u Trezoru treba uskladiti sa uredbama i njihovim postupcima

Dužnosti i odgovornosti IT odseka treba da budu usklađene i u skladu sa unutrašnjom uredbom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Trezoru.

Trezor nije usaglasio uloge i odgovornosti službenika IT odseka u Trezoru i Odseka ISUFK-a u skladu sa dužnostima i odgovornostima definisanim uredbom o unutrašnjoj organizaciji:

- Prema Uredbi 06/2014, Odeljenje za IT bi trebalo da administrira ISUFK-om. Međutim, upravljanje ISUFK-om vrši Jedinica za upravljanje ISUFK -a, koja prema ovoj uredbi ima dužnost

da upravlja sistemskim kontrolama i strukturom funkcionalnih klasa u ISUFK-u. Ovo se dešava zato što je procedurom za upravljanje pristupom ISUFK ovaj zadatak dodeljen Odeljenju za upravljanje ISUFK-a.

- Prema Uredbi 06/2014, Odeljenje za IT treba da upravlja klijentima ISUFK-a i pomoćnog stola, ali pomoćni stol za ISUFK je organizovan u Odeljenju za upravljanje ISUFK -om. Zadaci ovog stola su određeni u skladu sa procedurom za upravljanje pristupima na ISUFK.
- IT odsek ne vrši upravljanje bazom podataka, međutim u odsustvu administratora baze podataka to rade konsultanti iz ugovorene kompanije iako nemaju deo ugovora upravljanje bazom podataka.

To je kao uzrok stare uredbe koju treba revidirati i uskladiti sa potrebama institucije još od 2014. godine i nedostatka kapaciteta ljudskih resursa za obavljanje dužnosti, jer je starom uredbom predviđen manji broj osoblja za OT odsek.

Kao rezultat toga dodeljene su dužnosti i odgovornosti službenicima u suprotnosti sa uredbom i uspostavljen je postupak bez usklađivanja sa ovom uredbom, takođe konsultantima kompanije su dodeljene dužnosti i odgovornosti bez uključivanja obavljanja tih dužnosti u ugovoru.

MF i Trezor nisu uspeli sa uspostave strukturu za bezbednost informacija

Institucija treba da obezbedi da se aktivnosti bezbednosti informacija i IT-a koordiniraju adekvatnom strukturom organizacije relevantnim ulogama i odgovornostima. Treba da bude definisan i da se sprovodi proces ovlašćenja informacionih sistema od strane menadžmenta, kada se u poslovnim procesima uključuju spoljne strane, treba identifikovati i sprovesti preliminarne kontrole pre nego što se odobri pristup.⁴

U organizacionoj strukturi Ministarstva za finansije i Trezora nije definisana organizacija bezbednosti informacija, imaju nedostatak službenika za bezbednost informacija, politike i standardnih procedura za bezbednost informacija.

To se dogodilo jer MF i Trezor imaju stare uredbe i nisu uspeli da izvrše njihovu reviziju. Međutim, sada su u procesu izrade novih uredbi, politike i bezbednosnih procedura. Ove institucije su osnovale radnu grupu za izradu novih uredbi, politike i procedura, kojima će biti predviđena i struktura bezbednosti informacija. Takođe, u 2019. godini izvršen je samo jedan test prodiranja za zaštitu od neovlašćenih upada, sa sisteme koji su postavljeni u mreži MF-a.

Nedostatak osoblja za bezbednost informacija i nedostatak strukture bezbednosti informacija u organogramu Trezora i MFRT smanjuje sposobnost za zaštitu IT resursa, kao i informacije uključene u IT sisteme.

⁴ ISO 27001: Kontrole i ciljevi: Politika bezbednosti informacija & Organizacija bezbednosti informacija; Uredba br. 17/2017 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu za finansije, rad i transfere.

Trezor imao neke nedostatke u organizaciji unutrašnje bezbednosti mreže

Mrežama treba upravljati i kontrolisati ih kako bi se zaštitile od pretnji i zaštititi bezbednost sistema i aplikacija koje koriste unutrašnju mrežu uključujući i informacije u tranzitu, bez obzira da li se one pružaju kao interne ili spoljne usluge.⁵ Standardi i protokoli funkcionisanja mreže treba da budu dokumentovani i da budu dostupni, a takođe treba ih periodično revidirati kako bi osigurali usklađenost.⁶

Trezor nije uspeo da izvrši neophodne konfiguracije svih njegovih krajnjih uređaja za implementaciju unutrašnje bezbednosti mreže koju sprovodi Ministarstvo za finansije, primenom platforme za upravljanje politikom „Clearpass“ za kontrolu pristupa mreži (NAC) preko SWITCH⁷-ova. Od 80 korisnika Trezora samo 10 krajnjih uređaja Trezora su konfigurisana, dok ostali još uvek rade izvan „NAC“-a. Vredi napomenuti da je nakon preporuka revizorskog tima sva finalna oprema Trezora konfigurisana u "NAC - u".

Kao rezultat nedostatka politike i procedura, koje su u procesu izrade, pristup korisnicima na daljinu u nekoliko slučajeva je ostvaren popunjavanjem obrasca za pristup na daljinu nakon usvajanja menadžmenta i IT osoblja, ali imamo slučajeve kada im je odobren pristup bez ikakve procedure, jer se obrazac za pristup sa daljine počeo da se koristi od avgusta 2020. godine, i zbog toga za službenike koji su imali pristup VPN-u pre ovog datuma, nisu popunjeni obrasci.

Nepotpuno sprovođenje procedure za pristup sa daljine može da povećava mogućnosti za neovlašćen pristup sa daljine.

Nije realizovano dokumentovanje mreže MF-a

Standardi i protokoli funkcionisanja mreže treba da budu dokumentovani i da budu dostupni, a takođe treba ih periodično revidirati kako bi osigurali usklađenost.⁸

IT odeljenje u MF-u nije uspeo da realizuje dokumentovanje mreže. Oni su počeli da vrše dokumentovanje i u procesu su izrade dokumentovanja, do sada su uspeali da izvrše početno dokumentovanje.

Kao rezultat nedostatka kapaciteta ljudskih resursa, regulativne infrastrukture i softverskih alata za upravljanje mrežom, sprovođenje takvih procesa je sporije.

Nedostatak dokumentovanja mreže ugrožava održivo i efikasno funkcionisanje sistema za novo osoblje ili promenu resursa i može biti kritično za povraćaj sistema u slučaju neke prirodne katastrofe ili spoljnih faktora za kontinuitet poslovanja.

⁵ ISO 27001: Kontrole i ciljevi: Politika bezbednosti informacija & Organizacija bezbednosti informacija.

⁶ ISACA: Priručnik CISA, 27. izdanje: Bezbednost informacije mreže.

⁷ SWITCH-ovi koordiniraju komunikacione kanale između korisnika i usluge koju oni traže.

⁸ ISACA Priručnik CISA, 27. izdanje: Bezbednost informacije mreže.

Nije postignuto dovoljno podizanje svesti o bezbednosti informacija za korisnike u MF i Trezoru niti je sprovedena politika složenosti lozinki u Active Directory

Osooblje treba da razume i štiti bezbednost informacija. Svi zaposleni u organizaciji, a po potrebi, ugovarači i korisnici trećih strana, treba da pohađaju odgovaraju obuku za podizanje svesti i redovna ažuriranja politike i organizacionih procedura, koje su važne za njihova radna mesta.⁹ Sistemi za upravljanje lozinkama treba da budu interaktivni i da obezbede kvalitetne lozinke. Takođe, aplikacija i uređaji treba da se zatvore nakon određenog vremena pasivizacije.¹⁰

Trezor nije organizovao za svoje zaposlene i korisnika ISUFK-a obuke i kampanje o važnosti podizanja svesti o bezbednosti informacija. Prema njihovim rečima, to se desilo jer nisu imali imenovanog službenika za bezbednost i organizaciju strukture bezbednosti informacija. Međutim, novom reorganizacijom je planirano i ovo radno mesto. Takođe, nisu realizovane kampanje o bezbednosti informacija, međutim tokom obuke korisnika za korišćenje ISUFK-a, oni su dobili savete kako da zaštite i postupaju sa lozinkom.

Takođe, MFRF nije organizovalo obuke ili kampanje o podizanju svesti o bezbednosti informacija za sve korisnike. Isto tako, nije uspelo da primeni politiku složenosti lozinki za naloge korisnika (MFRF-a i Trezora u Active Directory¹¹, kojim upravlja MFRF.

Prema njihovim rečima, izazov je bio implementacija složenosti lozinki kod korisnika zbog nesprenih korisnika, stoga još uvek nisu uspeli da naprave složenu lozinku. Razvojem sistema „moodle 14“ za održavanje obuka, biće obuhvaćena i realizacija obuka o bezbednosti informacija. Dok, što se tiče IT osoblja, jedan od njih je pohađao obuku za sajber bezbednost, koju je organizovalo MUP na nivou vlade (ARC-CERT).

Nedostatak obuka o podizanju svesti o bezbednosti informacija i ne sprovođenje politike za složenost lozinki (Active Directory) može smanjiti sposobnost zaštite informacija koje sadrže IT sistemi.

Za administrativni pristup informacionim sistemima se koriste opšti nalozi

Svi korisnici informacionih sistema treba da imaju jedinstveni i personalizovani nalog (ID korisnika), koji se koriste samo za individualnu upotrebu. Lozinku naloga administratora treba da zna samo jedan pojedinac, da bude sačuvana u sigurnom okruženju i da administrator bude u stanju da koristi kada administrator nije dostupan. Naloge sa punim pristupom treba stalno pratiti.¹²

Za pristup bazi podataka koriste se samo nalozi za pun pristup/administratora, koji nisu personalizovani. Isto tako, akreditivi naloga administratora za ISUFK sistem se ne čuvaju u sigurnom okruženju. Ove koriste više od jednog korisnika uključujući ovde i spoljne konsultante koji su odgovorni za održavanje

⁹ ISO 27001: Bezbednost ljudskih resursa – Svest, podizanje svesti i obuke o bezbednosti informacija.

¹⁰ ISO 27001: Kontrole pristupa operativnim sistemima – Sistem za upravljanje lozinkama.

¹¹ Active Directory, je usluga Microsofta, za ovlašćenje i autentifikaciju korisnika i IT opreme u domenu mreže organizacije.

¹² ISO 27001: Kontrole pristupa – Upravljanje pristupima korisnika /Kontrola pristupa aplikacijama.

aplikacije. Međutim, ovlaštene osobe koje koriste administratorski račun imaju rezerviranu IP adresu i ostavljaju trag svojih aktivnosti. Štaviše, ove nalozi se ne prate. Isto tako, službenici koji imaju pun pristup bazi podataka, imaju pun pristup i podacima/tabelama revizorskih tragova.

S obzirom da se nalozi sa punim pristupom otvaraju tokom instaliranja baze podataka, nije preduzeta inicijativa da se ovi nalozi deaktiviraju i da se otvore personalizovani nalozi. Isto tako, nedostatak imenovanja službenika za praćenje aktivnosti korisnika, kao i nedostatak alata za praćenje tragova revizije, doveli su do toga se njihovo praćenje do sada nije vršilo.

Štaviše, i IT odeljenje u MF za pristup interfejsima mrežne oprema koristi opšte naloge. To je zato što nisu našli za potrebno da koriste personalizovane naloge, jer većinom vremena pristup ima samo administrator mreže.

Korišćenje jednog naloga od strane više službenika utiče na nedostatak odgovornosti u slučaju eventualnog oštećenja podataka. Korišćenje opštih naloga u sistemu može izložiti informacioni sistem namernim ili slučajnim rizicima.

Nedostaci u upravljanju pristupom aplikaciji ISUFK

*Politika i procedure bezbednosti informacija treba revidirati i usvojiti u planiranim intervalima (najmanje jednom godišnje) ili kada dolazi do značajnih promena u organizaciji, njenim poslovnim aktivnostima ili u slučaju značajnog rizika u vezi sa bezbednošću, kako bi se osigurala njena kontinuirana prikladnost. Takođe treba da postoje mehanizmi koji obezbeđuju da se ove politike i procedure poštuju.*¹³

Trezor je identifikovao nekoliko nedostanke u kontroli naloga korisnika i kao preventivnu meru u novembru 2020. doneo odluku i preduzeo akcije za povećanje bezbednosti pristupa transakcije u ISUFK. Takođe promenio proceduru za upravljanje pristupa korisnika u ISUFK koja do kraja izvršenja revizije nije usvojena. Ova procedura sa nekim promenama usvojena je u avgustu 2021. godine.

Svi korisnici informacionih sistema treba da imaju jedinstven nalog (ID korisnika). Trezor je zbog bezbednosti praktikovao da otvara po dva naloga za jednog korisnika u slučajevima kada budžetska organizacija ima agenciju ili podređenu jedinicu, a isto tako je otvorio po dva naloga za jednog korisnika iako se prema proceduri mogu otvoriti dve funkcionalne klase za budžetske organizacije koje imaju određen broj zaposlenih, i nisu u mogućnosti da imenuju službenika za svaku funkcionalnu klasu. Iz analize naloga korisnika u aplikaciji ISUFK, uključujući i naloge spoljnih konsultanata, bilo je registrovano ukupno 3,425, od njih je 1,994 bilo neaktivnih naloga i 1,431 aktivnih naloga sa ukupno 1,259 korisnika, dakle su 172 korisnika sa više od jednog aktivnog naloga.

Pored toga, nalozi korisnika nisu imali određeni standard za njihove nazive. To može dovesti do poteškoća u njihovoj identifikaciji i praćenju.

¹³ ISACA: Priručnik CISA, 27. izdanje: 2.3 IT standardi, politika i procedure.

Prema Odluci br. 34-2020, odredi da korisnik koji nije uključen u ISUFK više od 45 dana, može postati neaktivan. Iz aktivnih naloga, mi smo identifikovali 139 naloga, koji su poslednji dan pristupa imali pre više od 45 dana, od njih je bilo 12 aktivnih naloga kojima od dana otvaranja nisu imali nijedan pristup, međutim ovi nalozi se ne mogu koristiti bez formalnog zahteva za promenu lozinke.

Otvaranje više od jednog naloga za jednog korisnika otežava praćenje korisnika povećavajući rizik za neidentifikaciju na vreme nekog štetnog događaja za organizaciju.

3.2 Kontrole aplikacija informacione tehnologije

Kontrole aplikacija su posebne kontrole za svaku kompjutersku aplikaciju. Kada su procesi institucije automatizovani u IT aplikacijama, njegov pravila su takođe ugrađena u aplikacijama. One se primenjuju u segmentima aplikacija i odnose se na održive transakcije i podatke. Kontrole aplikacije su zasnovane na bezbednost i zaštitu tačnosti, integriteta, izvodljivost i poverljivost informacija. One obezbeđuju pokretanje ovlašćenih transakcija na propisan način, obradu valjanih podataka, potpunu evidenciji i tačno izveštavanje.

U nastavku smo predstavili nalaze kao posledica nedostatka kontrola u aplikacijama informacione tehnologije.

U nekoliko modula aplikacija ISUFK-a postoje oblasti u kojima nisu primenjena pravila validnosti

Aplikacija treba ima primenjena pravila validnosti u interakciji ulaznih podataka. Nevažeci podaci treba da budu pravilno identifikovani i odbijeni od strane aplikacije.¹⁴

Tokom testiranja u aplikaciji ISUFK identifikovano je da u poljima gde se navodi lični identifikacioni broj, jedinstveni identifikacioni broj poslovanja (JIB) i broj bankovnog računa nije bilo kontrole validnosti ulaznih podataka. U ova polja bilo je moguće navesti broj sa više ili manje karaktera/brojeva nego što je navedeno kod ličnog broja (10 karaktera), JIB (9 karaktera), bankovni račun (16 karaktera) i sistem je prihvatio bankovni račun koji nije pripadao odgovarajućoj banci. Isto tako, u njenim interfejsima, namenjena polja sa određene informacije, korišćena su za druge informacije koje nisu odgovarale tom polju.

Nevalidnost ovih polja u ISUFK je nastala zbog toga jer u sistemu nisu bili ažurirani relevantni algoritmi za validnost podataka, i takođe nije bio povezivan sa informacionim sistemima ACR-a, KARP-a i CBK-a, koji bi omogućili da se u sistemi registruju samo tačni podaci.

Trezor je počeo sa pokretanjem projekta za povezivanje ISUFK-.a sa centralnim informacionim sistemima u cilju povećanja kvaliteta podataka.

¹⁴ Priručnik za reviziju informacione tehnologije – Matrica revizije kontrole aplikacije.

Nedostatak primene relevantnih algoritama za validnost podataka u ISUFK kao i povezivanje sa centralnim informacionim sistemima preko kojih bi se primali tačni podaci, uticali su na otvaranje mnogih kodova za isto fizičko lice i poslovanje, i kao posledica može uticati na loš kvalitet podataka.

Jedan dobavljač je više puta registrovan u ISUFK

Na osnovu procedura za registraciju dobavljača u ISUFK, jedan dobavljač treba da bude registrovan samo jednom i biće razmotrena svaka isplata koju treba izvršiti bilo koja budžetska organizacija.¹⁵

Na listi aktivnih dobavljača registrovanih u ISUFK identifikovali smo da ima slučajeva kada je isti dobavljač registrovan u sistemu više puta, ali sa različitim bankarskim računima.

Trezor vrši registraciju dobavljača u ISUFK na zahtev budžetske organizacije. Međutim, prema proceduri za registraciju dobavljača u slučajevima kada dobavljač ima više od jednog bankovnog računa, tad je za svaki bankovni račun otvoren novi dobavljač da istim kodom dobavljača, koji ga razlikuje od drugog računa jednim slovom (A, B itd.).

Tokom testiranja u ISUFK za registraciju dobavljača, uočili smo da je sistem primenio polje za slučajeve kada jedan dobavljač ima više od jednog bankovnog računa, dakle mogu se registrovati više od jednog bankovnog računa istim kodom dobavljača.

Međutim, ova mogućnost nije korišćena od strane Trezora, jer stara verzija ISUFK-a nije imala mogućnost dodavanja novih bankovnih računa istim kodom dobavljača. I nakon razvoja nove verzije ISUFK-a nastavili su istom praksom za registraciju dobavljača, iako su imali mogućnost da dodaju više bankovnih računa za jednog dobavljača.

Kreiranje novog dobavljača za svaki bankovni račun koji je registrovan u ISUFK stvara poteškoće za tačnu proveru izvršenih transakcija za tog dobavljača. Isto tako može prouzrokovati kašnjenja u izvršenju registracije dobavljača i može prouzrokovati kašnjenja u proveru kod dobavljača kako bi se utvrdilo na koji bankovni račun je povezan taj kod.

U ISUFK poboljšanje postojeće nefinansijske imovine se registruje kao nova kapitalna imovina

Poboljšanje nefinansijske kapitalne imovine u ISUFK treba registrovati u odgovarajućim registrima kao povećanje vrednosti imovine.¹⁶

Budžetske organizacije registruju u ISUFK, kao novu nefinansijsku imovinu, troškove koji nastaju za poboljšanje korišćenja artikla ili poboljšaju njegovu funkcionalnost. Dakle, u ISUFK se ne omogućava sprovođenje Uredbe br. 02/2013 o upravljanju nefinansijskom imovinom, da se ovi troškovi registruju u odgovarajućim registrima kao povećanje vrednosti kapitalne imovine, već se registruje kao nova imovina.

¹⁵ Procedura za registraciju dobavljača u ISUFK, mart 2018.

¹⁶ Uredba MF - br. 02/2013 - o upravljanju nefinansijskom imovinom u budžetskim organizacijama, član 15.

Trezor je primenio ovu metodologiju registracije troškova za poboljšanje jedne imovine u ISUFK kao novu kapitalnu imovinu, i takođe nije uložio napore za promenu metodologije registracije u ovim troškovima kako bi bila u skladu sa sprovođenjem Uredbe.

Registracija troškova koja se vrši za poboljšanje kapitalne imovine kao nova imovina utiče na netačno prikazivanje podataka nefinansijske imovine, kao i na netačno izveštavanje o finansijskim izveštajima.

U ISUFK nisu registrovani svi kodovi klasa imovine

Svaka budžetska organizacija treba stvoriti i ažurirati Registar nefinansijske imovine koja je pod njenim upravljanjem. Registar se mora održavati za svaku imovinu pojedinačno i u zbirnoj formi po kategorijama klasifikovane na osnovu računovodstvenog plana.¹⁷

Ministarstvo za finansije objavljuje na svojoj internet stranici listu ekonomskih kodova koje treba koristiti BO za registraciju kapitalne (nefinansijske imovine). Međutim, Trezor, koji je odgovoran za upravljanje ISUFK-om nije registrovao sve kodove klasa nefinansijske imovine u ISUFK, u slučajevima kada adekvatni kod klase imovine nije na listi, onda službenici za registraciju imovine su dužni da tu imovinu klasifikuju u kodu sa najprikladnijim nazivom ili u klasi imovine „Drugi kapital“. Trezor nije uložio napore za registraciju svih kodova klasa imovine u ISUFK-u da bude u skladu sa listom kodova klasa objavljenog računovodstvenog plana.

Upis nefinansijske imovine u kod neadekvatne klase utiče na nejasno odražavanje klasifikacije imovine i takođe postoji rizik da se ta imovine neće amortizovati u skladu sa stopom koja je utvrđena za tu imovinu po klasama.

ISUFK ne sprečava registraciju transakcija sa identičnim podacima

Informacioni sistem treba da ima neophodne kontrole za identifikaciju i odbijanje transakcija sa identičnim podacima.¹⁸

U ISUFK jedan kupon rashoda za registraciju rashoda može se kreirati ručno i automatski putem funkcija importovanja. Tokom izvršenih testiranja u ISUFK za registraciju rashoda, utvrđeno je da sistem ne vrši provere za identifikaciju i odbijanje identičnih podataka tokom registracije u različitim kuponima rashoda od strane budžetskih organizacija, dakle, sistem prihvata rashode sa istim podacima (kod dobavljača, broj fakture, datum izdavanja fakture, naziv BO, iznos izdate fakture, itd.). Štaviše, u slučajevima kada postoji masivna registracija (preko 50 isplata) postoji i mogućnost za greške tokom ručne evidencije podataka, sistem ne identifikuje isplate koja je importovana ranije ili ako dokument za importovanje ima redove sa identičnim podacima.

Nesprovođenje funkcije ISUFK-a za identifikaciju istih rashoda/fakture, prema službenicima Trezora nastala kada BO imaju rashode različitih vrsta bez fakture.

¹⁷ Uredba MF – br. 02/2013 – o upravljanju nefinansijskom imovinom u budžetskim organizacijama, član 6.

¹⁸ Priručnik za reviziju informacione tehnologije – Kontrole aplikacije – Obrada.

Kao rezultat nesprovođenja funkcije kontrole za identifikaciju i odbijanje transakcija sa identičnim podacima utvrđeno je da su BO realizovale takve transakcije i u trenutku njihove identifikacije duplih rashoda bili su u obavezi da vrše povraćaj ovih sredstava. Ovaj nedostatak sistema može uticati i na učinak rada službenika BO.

Trezor ne koristi sve pogodnosti koje pruža ISUFK

Strukture odgovorne za upravljanje IT sistemima, obezbeđuju da kapacitet sistema i učinak zadovoljavaju trenutne u buduće potrebe organizacije. Organizacija vrši analize, postavlja prioritete i upravlja zahtevima kako bi se osigurala da su potrebe korisnike optimalno zadovoljene u cilju povećanja efikasnosti u njihovom radu.¹⁹

ISUFK pruža mogućnost za registraciju velikog brojnih podataka koji bi bili korisni korisnicima i povećali bi efikasnost na radu, a posebno će uticati na potpunije prikazivanje statistika i efikasnije praćenje transakcija. Međutim, brojne mogućnosti koje pruža sistem nije predviđeno da budu obavezne za registraciju. Mogućnosti koje pruža sistem, ali koje nisu prilagođene potrebama, između ostalih, izdvajamo:

- Svaki rashod koji nastaje nabavkom ima jedinstveni broj ugovora, broj, koji se u većini slučajeva ne upisuje u sistemu, jer u sistemu popunjavanje ovog polja nije obavezno. Navođenje broja ugovora, može sprečiti pretplaćivanje tog ugovora a takođe povećava efikasnost u upravljanju njegovim učinkom.
- U slučajevima kada isplatu za jedan ugovor treba vršiti u više od jednog dela, za svaki nalog za kupovinu, sistem traži da isti ugovor priloži svakoj isplati. S obzirom da sistem ima mogućnost povezivanja ovih naloga za uplatu na osnovu broja ugovora, prilaženje istog dokumenta uzrokuje dodatne poslove korisniku i takođe utiče na učinak baze podataka.
- Ugovor i fakturu treba priložiti svakom nalogu za kupovinu, ali i ako ne budu priložene, sistem dozvoljava dalju obradu i bez njih. Nakon njene obrade, više nije moguće vratiti i priložiti potrebne dokumente. Shodno tome, transakcija se izvršava u sistemu iako nije kompletna.

Neke od ovih promena prvobitno nije bilo predviđeno da se izvrše u sistemu, stoga svaka trenutna promena službenicima uzrokuje dodatne troškove.

Nepotpuni izveštaji za dalju analizu

Organizacija treba da ima uspostavljene procedure kako bi obezbedila da potpunost i tačnost izlaznih podataka/izveštaja aplikacije budu validni pre upotrebe rezultata za buduće obradu, uključujući obradu krajnjih korisnika.

ISUFK ima veliki broj izveštaja koje krajnji korisnici mogu koristiti u statističke svrhe, proveru njihovog rada, i takođe da li sistem vrši proračune prema važećim pravilima. Međutim, iz izveštaja uzetih kao

¹⁹ Priručnik za reviziju informacione tehnologije 3.1. Upravljanje uslugom & 3.2 Upravljanje kapacitetima.

uzorke, uočeno je da postoje nekoliko nedostataka u informacijama koje će kompletirati tražene informacije.

Kod izveštaja o proceni imovine nedostaje datum početka amortizacije imovine. U njegovom odsustvu, korisnici nisu imali mogućnost da provere da li je registracija imovine obaljena kako treba ili je tokom registracije bilo grešaka koje mogu uticati na obračunatu vrednost za amortizaciju. Takođe, izveštaji koji sadrže broj ugovora jednog postupka za nabavku, iako u slučajevima kada se u obavezama/nalozima za kupovinu registruje broj ugovora, ovaj broj nije prikazan u izveštajima.

Isto tako, eksportovanje u Excel formatu ne deli kolone i redove, i to utiče na dodatni rad koji se koristi za dalje obračune.

Ako se u ISUFK izabere za korišćenje albanski/srpski jezik, ima slučajeva kada se kolone izveštaja kao i polja u modulima aplikacije nisu sve na albanskom/srpskom jeziku, već postoje kolone i polja čiji je naziv još uvek na engleskom jeziku.

Ovi nedostaci u izveštajima su posledica neperiodične procene objavljenih izveštaja, koji mogu da utiču na minimalne kontrole registrovanih podataka. Isto tako, ako treba ručno obraditi izveštaja nakon preuzimanja, to uzrokuje gubljenje vremena i dodatno angažovanje, i to čini korisnika neefikasnim. Prevod na odgovarajuće jezike, prema službenicima, nije urađen zbog prelaska na novu verziju ISUFK-a i velikom obima posla, međutim oni su izjavili da je prevod u toku.

Zaključci

Kontrole bezbednosti informacija

Ministarstvo finansija, rada i transfera i Trezor, kontinuirano su obavili konfiguracije za zaštitu od unutrašnjih i spoljnih upada u informacionim sistemima. Međutim, još nisu uspeali uspostaviti strukturu koja pruža potpunu informacijsku sigurnost, nisu definirali osobe odgovorne za sigurnost informacija, imali su nedostatke u procedurama, nedostatke u upravljanju korisničkim pristupom i nedostatak svesti o sigurnosti informacija.

Ovi nedostaci mogu da utiču na bezbednost u radu opreme za IT obradu i može smanjiti sposobnost za zaštitu informacije koje sadrže IT sistemi, koje koriste Trezor i Ministarstvo za finansije, rad i transfere.

Kontrole aplikacija

Uprkos preduzetim poboljšanjima, ISUFK ima još nekoliko nedostataka u kontroli aplikacija. U odsustvu povezivanja ISUFK-a sa drugim centralnim sistemima, nije sprovedena kontrola validnosti podataka o ličnom identifikacionom broju, broju poslovanja i broju bankovnog računa, i takođe nisu sprovedene kontrole za identifikaciju i odbijanje dupliranih podataka. Kao rezultat toga, dozvoljeno je kreiranje brojnih kodova dobavljača sa više bankarskih računa i kupona rashoda sa istim podacima.

Takođe, Trezor nije ispunio regulatorne zahteve u ISUFK, što je uticalo na registraciju rashoda za poboljšanja imovine kao nova imovina, i u nedostatku punih kodova klase imovine, BO su bile dužne da klasifikuju imovinu u kodove sa prilagodljivim nazivima.

Neke mogućnosti koje pruža sistem nije predviđeno da budu neophodni za registraciju od strane korisnika, koji bi doneli profit korisnicima i povećale efikasnost na radu, a posebno će uticati na potpunije predstavljanje statistika i efikasnije praćenje transakcija.

Ministru za finansije, rad i transfere preporučujemo:

1. Da uskladi IT radna mesta i Uredbu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u vezi sa njihovim privilegijama i pristupom IT sistemu i procedurama, revidiranjem ove Uredbe i organizacijom IT odeljenja u Trezoru. Takođe da obezbedi upravljanje bazama podataka samo preko administratora baze podataka kojima je dužnost i odgovornost upravljanje bazom podataka putem ugovorne obaveze;
2. Da u organizacionoj strukturi MFRT i Trezora predvide i imenuju službenika za bezbednost informacija revidiranjem i usvajanjem unutrašnjih uredbi, IT politike i bezbednosti informacija, tako da utvrde i privilegije i njihov pristup, odnosno realizaciju testa prodiranja za zaštitu od upada za sisteme koji su uspostavljeni u mrežama MFRT-a na redovnoj osnovi;
3. Da pored konfiguracije mreže, treba da realizuje i dokumentovanje mreže kako bi obezbedilo kontinuitet sistema (Odeljenje IT-a u MFRT);
4. Da organizuju u kontinuitetu obuke i kampanje za svoje zaposlene o važnosti i podizanju svesti o bezbednosti informacija. Takođe da sprovodi politiku složenosti lozinki za naloge korisnika (MFRT-a i Trezora) u Active Directory (Odeljenje IT-a u MFRT);
5. Da obezbede da administrativni pristup u informacionim sistemima vrše preko naloga koji identifikuju korisnika i svaku promenu koju on vrši. Da čuva lozinku administratora u sigurnom okruženju i da uspostavi neophodne mehanizme za kontinuirano praćenje tragova revizije (MFRT i Trezor);
6. Da uspostavi neophodne mehanizme za sprovođenje procedure za upravljanje pristupa korisnika u ISUFK. Da se obezbedi da korisni imaju samo jedan nalog u ISUFK, duple naloge treba zatvoriti. Isto tako, da obezbedi da sistem deaktivira korisnike koji ne koriste ISUFK. Kontinuirano implementirati proceduru za pristup korisnika u mreži za rad iz daljine (Trezor);
7. Da u ISUFK vrši kontrole o validnosti polja identifikacionog ličnog broja, identifikacionog jedinstvenog broja i bankovnog računa, i takođe da poveže informacione sisteme ACR-a, KARP-a i CBK-a (Trezor);
8. Da preispita proceduru registracije dobavljača u ISUFK u slučaju kada se registrovanom dobavljaču dodaje novi bankovni račun, i takođe u aplikaciji ISUFK-a jedan dobavljač treba da se registruje samo jednom i svaki bankovni račun dobavljača dodati u njegovom postojećem kodu (Trezor);
9. Da stvori mogućnost u ISUFK da se rashodi za poboljšanje nefinansijske kapitalne imovine evidentiraju i relevantnim registrima kao povećanje vrednosti imovine (Trezor);
10. Da registruje u ISUFK sve objavljene kodove klasa imovine, koji će omogućiti budžetskim organizacijama tačnu klasifikaciju imovine prilikom evidentiranja prema računovodstvenom planu (Trezor);

11. Da sprovodi u ISUFK funkciju kontrole za identifikaciju i odbijanje transakcija sa identičnim podacima (Trezor);
12. Da preispita mogućnosti koje pruža ISUFK i da koristi njegove prednosti da i dalje poveća efikasnost rada korisnika (Trezor);
13. Da izvrši procenu potreba korisnika za izveštajima i da obezbedi dostavljanje različitih izveštaja prema njihovim potrebama. Identifikovane nedostatke u izveštajima/modulima treba ispraviti (Trezor).

4. Analiza državnog budžeta

Podaci prikazani u GFI BRK-a u odraz početnih i konačnih projekcija budžeta za 2020. godinu, i shodno tome realnih prihoda i rashoda u odnose na relevantna budžetska izdvajanja. Tokom 2020. godine izvršena je ponovni rebalans budžeta Republike Kosovo, jer je Vlada smatrala potrebnim rebalans i planiranje prihoda i rashoda.

Ministarstvo za finansije je revidiralo Zakon o budžetu br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu (u julu), koji je karakterisan skraćanjem projekcija za poreske i neporeske prihode, rast finansiranja od zaduživanja i rast u nekoliko kategorija rashoda. Time se prilagođavaju mere koje su potrebne u okviru Hitnog fiskalnog paketa i Programa za ekonomski oporavak (PEO) u okolnostima znatno nižih prihoda od planiranih u početnom budžetu.

U 2020. godini Vlada je zbog uticaja pandemije Covid-19 u ekonomiji, preduzela mere da promeni fiskalne projekcije za ovu godinu u odnosu na početne projekcije budžeta. Bruto poreski prihodi su Zakonom o budžetu br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, planirani u iznosu od 1,833,000,000 €. Dok je rebalansom budžeta, isti planirani u iznosu od 1,604,802,000€, uz smanjenje od 228,198,000 € ili 12.45%.

Finansiranje od zaduživanja u skladu sa Zakonom o budžetu br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, bilo je planirano u iznosu od 323,474,000 €. Rebalansom, planiranje finansiranja od zaduživanja je bilo 596,200,000 €, sa povećanjem od 272,726,000 € ili 84.3% početnog plana.

S obzirom da na nekoliko mikrofiskalnih parametara (poreski i neporeski prihodi) koji su prikazani u Tabeli br. 1 Zakona o budžetu br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, utiče situacija da globalnom pandemijom Covid-19, nastala je potreba da privremeno

menjaju nekoliko od fiskalnih pravila koje su propisane Zakonom br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, koji je izmenjen i dopunjen, član 22B – Privremeno povećanje deficita.

U skladu sa odlukom Vlade br. 03/02, od 05.06.2020. godine, tačka 1., od Skupštine Republike Kosovo je traženo da izvrši privremene izmene i prekoračenja fiskalnih pravila budžetskog deficita, kao i ograničenje bankarskog upotrebljivog stanja, koje su propisane članom 22 B Zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L-221, Zakonom br. 04/L-116, Zakonom br. 04/L-194, Zakonom br. 05/L-063 i Zakonom br. 05/L-007.

Za pokrivanje povećanja deficita, Ministarstvo za finansije, je identifikovalo dodatne izvore finansiranja deficita. To je planirano da se finansira od unutrašnjih i spoljnih izvora finansiranja, kroz hartije od vrednosti, stranih kredita i grantova.

U skladu sa ovom Odlukom (br. 03/02) u tački 2. odobreno je prekoračenje limita deficita, koji je privremeno povećan do 6.5%, od 2% koliko je bio. Dok, limit upotrebljivog bankovnog stanja je privremeno smanjen do 3% BDP-a, od 4.5% koliko je bio.

Skupština je odobrila privremeno ublažavanje ovih fiskalnih pravila, dozvolila je proširenje fiskalnog prostora na predviđeni nivo od strane Vlade. Konkretnije, fiskalni deficit je dozvoljen do 6.5% BDP-a (od 2% BDP-a koliko je bio). Dok bankovno stanje je dozvoljeno da dostiže 3% BDP-a (bilo je 4.5% BDP-a).

Budžetska kretanja kroz odluke Vlade, uticale su na nekoliko budžetskih organizacija, gde je u određenim ekonomskim kategorijama i projektima povećale budžet, dok u nekoliko drugih smanjile budžet. Izvršenje budžeta je i ove godine praćeno raznim nedostacima, gde je smanjenje sredstava od strane Vlade uticalo da se značajan iznos obaveza ostaje neisplaćen, i mnogi projekti da se ne sprovode i da budu prenete u naredne godine.

U aspektu planiranja i ostvarenja prihoda i rashoda, uočen je trend pada u odnosu na prethodne godine. Planirani prihodi su ostvareni u iznosu od 2,206,647,000 € ili 83.5% u odnosu na konačni budžet, uz blagi pad u odnosu na 2019. godinu, gde je izvršenje budžeta za primanja bilo 89.9%.

Planirane isplate su izvršene u iznosu od 2,334,943,000 € ili 82% u odnosu na konačni budžet. Ako ih uporedimo sa 2019. godinom, i kod dela isplata se uočava blagi pad, gde je izvršenje budžeta bilo 85.5%. Na nivou izvornih sredstava, najniža stopa beležena u izvršenju isplata bilo je iz izvornih sredstava investicione klauzule sa 47,065,267 € ili 32%; jednokratni prihodi KAP-sa 71,451,044€ ili 39%; sopstveni prihodi sa 75,393,688 € ili 51%, i finansiranje iz zaduživanja sa 68,575,947 € ili 74%.

Detaljnije informacije o početnih planiranja i konačnom budžetu, prikazani su u sledećoj tabeli:

Tabela 3 – Konsolidovani izveštaj upoređenja budžeta sa izvršenjem za Opštu Vladu (u '000 €)

Br.	Budžetske stavke	Izvršenje	GFI prema Zakonu o konačnom budžetu	GFI prema Zakonu o budžetu br. 07/L-001 za 2020. godinu
1	Poreski prihodi	1,539,982	1,604,802	1,833,000
2	Neporeski prihodi	181,201	188,913	226,487
3	Povraćaj	-32,999	-39,631	-50,000
4	Prihodi od donacija	43,078	46,410	22,500
5	Finansiranje iz zaduživanja	389,031	596,200	323,474
6	Ostali prihodi	86,354	244,609	124,609
Ukupno prihodi		2,206,647	2,641,303	2,480,070
1	Plate i dnevnice	661,343	665,782	619,204
2	Roba i usluge	280,007	327,244	326,424
3	Komunalije	22,168	24,773	30,545
4	Subvencije i transferi	868,480	923,701	632,753
5	Kapitalne investicije	384,471	720,416	671,808
6	Rezerve	0	1,896	44,000
7	Plaćanje duga	115,713	183,000	177,000
8	Povraćaj iz depozitnog fonda	2,761	0,00	0,00
Ukupno isplate		2,334,943	2,846,812	2,501,734
Povećanje/smanjenje bankovnog stanja		-128,296	-205,510	-21,664

Vlada je prosledila Skupštini na usvajanje Zakon o nacrtu budžeta, gde je predvidela ukupna primanja/prihode u iznosu od 2,480,070,000 € i ukupne isplate/rashode u iznosu od 2,501,734,000 €, uz smanjenje bankovnog salda minus 21,664,000 €. Zalihi bankovnog salda koji su neraspoređeni iznose 323,000,000 €, dok je upotrebljivo bankovno saldo kao procenat projektovanog BDP bilo 7,464,000,000 € ili 4.32%.

Prema konačnom budžetu ukupni prihodi su imali isti iznos sa planiranim iznosom budžetom sa rebalansom, dok su ukupni rashodi iznosili 2,846,813,812 €, uz povećanje od 73,254,000 € ili 2.65%. Ova povećanja su bila na nivou ekonomskih kategorija rashoda, kojima su prethodile Subvencije i Transferi sa 60,566,000 € ili 7%, zatim Plate i Dnevnice sa 31,251,000 € ili 4.9%; Roba i Usluge sa 23,248,000 € ili 7.65%, dok su Kapitalne Investicije smanjene za 9,475,000 € ili 1%; Komunalni rashodi za 232,000 €; i Kategorije Rezerve za 32,104,000 € (prenete su za rashode u ekonomskim kategorijama).

Detaljnija objašnjenja o kretanju budžeta, povećanjima/smanjenjima na nivou ekonomskih kategorija prikazali smo u donjem poglavlju.

Mi smo analizirali tabele Zakona o budžetu br. 07/L-101 i Zakona o budžetu sa rebalansom o budžetskim izdvajanjima za BRK-a za 2020. godinu, i identifikovali smo neusklađenost između

budžetskih tabela u prikazivanju planiranih prihoda za porez na imovinu i druge neporeske prihode za takse i druge dažbine na lokalnom nivou.

Identifikovane netačnosti u ovim tabelama su:

- U tabeli br. 1 Zakona o budžetu br. 07/L-001, fiskalne projekcije 2020/2022 – poreski prihodi – porez na imovinu i zemljište, planirani su u iznosu od 31,000,000 €. Dok u tabeli br. 4.3 – srednjoročni plan ukupnih prihoda – opštinski budžet, planirani prihodi od poreza na imovinu i zemljište su 33,144,016 €, uz neusklađenost od 2,144,016 €.
- U tabeli br. 1 Zakona o budžetu sa rebalansom br. 07/L-014, fiskalne projekcije 2020-2022 – poreski prihodi – porez na imovinu i zemljište, planirani su u iznosu od 29,000,000 €. Dok u tabeli br. 4.3 – srednjoročni plan ukupnih prihoda – opštinski budžet, planirani prihodi od poreza na imovinu i zemljište su 33,144,016 €, uz neusklađenost od 4,144,016 €.
- U tabeli br. 1 Zakona o budžetu sa rebalansom br. 07/L-014, fiskalne projekcije 2020-2022 – poreski prihodi – takse i druge dažbine na lokalnom nivou, planirani su u iznosu od 47,000,000 €. Dok prema tabeli br. 4.3 – srednjoročni plan ukupnih prihoda – opštinski budžet, planirani neporeski prihodi od taksi i drugih dažbina su 49,972,562 €, uz neusklađenost od 2,972,562 €.

Međutim, mi smo analizirali i tabele Zakona o budžetu br. 07/L-041 o budžetskim izdvajanjima za BRK za 2021. godinu, i nismo identifikovali takve neusklađenosti između budžetskih tabela u prikazivanju planiranih prihoda od poreza na imovinu i neporeskih prihoda od taksi i drugih dažbina na lokalnom nivou. Ovom prilikom smo uočili da je ovo pitanje regulisano za ovu godinu.

Analiza rashoda po kategorijama

Netačnosti koje su identifikovane u Konsolidovanom izveštaju o poređenju budžeta sa izvršenjem su prikazane u osnovi za mišljenje.

Mi smatramo da su sopstveni prihodi koji su preneti iz prethodnih godina ne bi trebalo da budu uključeni kao prihodi – izvor finansiranja u Zakonu o Budžetu. To, jer su sredstva koja su preneti za posebne namene koje su u jedinstvenom računu trezora primljene prethodnih godina.

ZUJFO kao i Zakon o budžetu utvrđuju način prenosa stanja nepotrošenih sredstava iz sopstvenih prihoda. One se u početku dodeljuju povećanjem budžeta budžetskim organizacijama, i nakon toga se mogu potrošiti. U tu svrhu ne treba ih planirati kao prihode i rashode u tabelama Zakona o budžetu, i nisu uključene kao izvor rashoda u budžetu budžetskih organizacija kada se podnose kao nacrt budžeta na usvajanje u Skupštini.

Vredi napomenuti da je Vlada prosledila Skupštini na usvajanje Zakon o budžetu br. 07/L-041 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2021. godinu, gde su u Tabeli br. 1 – Fiskalne projekcije (prihodi i rashodi) u odeljku C – Unutrašnje finansiranje, raspodele za rashode od prenetih sopstvenih prihoda (lokalni nivo), prikazani su u nulta vrednosti. Od ovog smatramo da za 2021. godinu ovo pitanje je rešeno, koja je tokom revizije GFI BRK-a od Nacionalne kancelarije revizije pokrenuto je i obrađeno kao pitanje koje MF treba rešiti.

4.1 Analiza ukupnih budžetskih prihoda i rashoda

Plaćanja prema Zakonu o budžetu br. 07/L-001 planiraju se da budu veća od redovnih primanja za 22.000.000 €. Planirano je da se ovaj iznos finansira smanjenjem bakarskog salda akumuliranim iz prethodnih godina.

Podaci predstavljeni u GFI BRK-a su odraz stvarnih primanja i isplata, kao i odgovarajućih budžetskih izdvajanja. Budžet Republike Kosova za 2020. godinu od strane Vlade je poslan Skupštini na razmatranje, gde su izvršena različita prilagođavanja početnih budžetskih izdvajanja. Ova prilagođavanja su zasnovana na zakonskim ovlašćenjima datim kroz Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO).

Primici/prihodi prema početnom budžetu planirani su u iznosu od 2.480.070.000 €, dok su prema konačnom budžetu bili 2.641.303.000 €, pri čemu primećujemo povećanje od 161.233.000 €. Povećanje je planirano iz sledećih izvora finansiranja: zaduživanje u iznosu od 272.726.000 €; drugi primici od 120.000.000 €; grantovi i pomoć u iznosu od 23,910,000 €; povrata od 10.000.000 €, kao i smanjenje poreskih prihoda u iznosu od 228.198.000 € i neporeskih prihoda od 37.205.000 €.

Isplate / rashodi prema početnom budžetu iznosili su 2.501.734.000 €, dok su prema konačnom budžetu ISUFK -a ukupno planirana plaćanja bila 2.846.813.000 €, sa povećanjem od 345.079.000 €. Pokriće ovog povećanja planirano je revizijom budžeta za 274,268,000 €, povećanjem sopstvenih prihoda za 53,317,000 €, kao i namenskim donatorskim grantovima za 17,494,000 €.

Primici za 2020

Ukupno primici ili prihodi ostvareni u 2020. godini iznose 2.206.647.000 €. U poređenju sa realizacijom 2019. godine, primici su smanjeni za 16.275.000 € ili 0,73%, dok su u 2018. godini povećani za 196.974.000 € ili 9,8%

Tabela 4 – Primici i uplate u GFI BRK-a

(‘000 u €)

Opis	Realizacija 2020	Završni budžet	Početni budžet	Realizacija 2019	Realizacija 2018
Primici	2,206,647	2,641,303	2,480,070	2,222,922	2,009,673

Uplate	2,334,943	2,846,813	2,501,734	2,152,546	1,979,559
Deficit/Suficit	(128,295)	(205,510)	(21,664)	70,376	30,115

Glavna pitanja identifikovana tokom naših analiza su sledeća:

Razlike između početnog i završnog budžeta primećuju se sa povećanjem kako u pogledu planiranja primanja, tako i isplata. Prema početnom zakonu o budžetu, primici su planirani u iznosu od 2.480.070.000 € ili 21.664.0000 € ili 1% manje od plaćanja (smanjenje bankarskog bilansa). U međuvremenu, prema konačnom budžetu ISUFK -a, isplate su planirane da budu veće od primanja za 205,510,000 €. Razlike između početne i konačne budžetske projekcije su izražene zbog uticaja pandemije Covid-19. Vlada je preduzela mere za pregled poreskih i neporeskih prihoda smanjenjem istih, dok su projekcije finansiranja zaduživanja porasle sa pregledom budžeta.

Primici su ostvareni u iznosu od 2.206.647.000 € ili 83,5% završnog budžeta. U poređenju sa poslednje dve godine, primici su porasli za 16.275.000 € ili 0,73% za 2019. godinu, dok su za 196.974.000 € ili 9,8% za 2018. godinu.

Što se tiče plaćanja, realizacija za 2020. godinu iznosila je 2,334,943,000 € ili 82% završnog budžeta. U međuvremenu, ako uporedimo sa isplatama u poslednje dve godine, došlo je do povećanja od 2019. za 182,397,000 € ili 8,47%, dok je za 355,384,000 € ili 17,9% u odnosu na 2018.

Razlika između ukupnih primanja i ukupnih uplata je -128,295,000 €. Ovaj iznos predstavlja sredstva potrošena iz bilansne rezerve banke i odražava smanjenje gotovine na bankovnom računu Budžeta Republike Kosovo, koji na dan 31. decembra 2020. godine ima konačno stanje od 329.955.000 evra, uključujući sredstva za posebne namene.

Ako analiziramo istorijski trend u poslednje tri godine, primećuje se da su primici i plaćanja beležili kontinuirani rast.

4.2.1 Analiza budžetskih prihoda po ekonomskim kategorijama

Iz analize primanja/prihoda po izvorima, vidi se da su glavni izvori finansiranja: poreski prihodi (direktni i indirektni) u neto iznosu od 1,506,983,000 € ili sa 68.30%; finansiranje od zaduživanja 389,031,000 € ili sa 17.63%; neporeski prihodi 181,201,000 € ili sa 8.20%; ostali prihodi 86,355,000 € ili sa 3.90%, kao i grantovi i pomoć 43,078,000 € ili sa 1.9%. Donja tabela prikazuje potpunije informacije o početnom budžetu, konačnom budžetu i budžetskim trendovima u poslednje tri godine.

Tabela 5- Primanja prema izvoru u skladu sa GFI BRK-a
u €)

(‘000

Primanja	Izvršenje 2020	Konačni budžet	Početni budžet	Izvršenje 2019	Izvršenje 2018
Direktni porezi	267,247	282,410	312,000	292,259	267,504

Indirektni porezi	1,272,735	1,322,392	1,521,000	1,415,291	1,344,130
Povraćaj	-32,999	-39,361	-50,000	-45,507	-47,880
Neporeski prihodi	181,201	188,913	226,487	214,614	192,865
Finansiranje od zaduživanja	389,031	596,200	323,474	158,264	122,018
Grantovi i pomoć	43,078	46,410	22,500	19,487	8,319
Ostala primanja	86,355	244,609	124,609	168,514	122,717
Ukupno	2,206,647	2,641,303	2,480,070	2,222,922	2,009,673

3.2.2 Analiza budžetskih prihoda (struktura)

Direktni porezi

Direktni porezi se sastoje od četiri kategorija: porez na dobit korporacija (PDK); porez na dohodak građana (PDG); porez na imovinu (PI); kao i ostali porezi (novčane kazne PAK-a). realizacija direktnih poreza je iznosila 267,247,000 € ili 94.6% planiranog iznosa u godišnjem budžetu.

Glavni izvor ovih poreza je: poreza na dohodak građana sa 157,966 € (59%) ukupne realizacije; porez na dobit korporacija sa 85,235,000 € (32%); porez na imovinu sa 22,707,000 € (8%), i ostali porezi sa 1,294,000 € ili oko 1%. Od toga, porez na dohodak građana i porez na dobit korporacija su naplaćena od strane Poreske administracije Kosova (PAK), dok porez na imovinu su naplatile opštine. U odnosu na 2019. godinu, direktni porezi su beležili pad za 25,012,000 € ili 8.6%, i 257,000 € ili 0,10% u odnosu na 2018. godinu.

Indirektni porezi

Glavni izvori indirektnih poreza su: porez na dodatu vrednost (PDV); carinske dažbine, akcize i drugi indirektni porezi. Ukupna realizacija za ovu kategoriju prihoda je 1,272,735,000 € ili 96.2% planiranog iznosa godišnjim budžetom. Naplaćen porez na dodatu vrednost bio je u iznosu od 770,145,000 € ili 60.5% ukupne realizacije; akcize 398,072,000 € ili 31.3%; carinske dažbine 101,618,000 € ili oko 7.98%, i preostali deo u iznosu od 2,900,000 € ili 0.23% pripada ostalim indirektnim porezima. U odnosu na 2019. godinu, indirektni porezi su beležili pad od 142,556,000 € ili 10%, kao i za iznos od 71,395,000 € ili 5.3% u odnosu na 2018. godinu.

Povraćaj poreza

Povraćaj poreza je nastao usled plaćenih iznosa od strane poreskih obveznika preko iznosa poreske obaveze. Prilikom usklađivanja stanja u porezima između PAK-a i Carine, obračunavaju se razlike, i kao takve se vraćaju raznim subjektima nakon razmatranja zahteva za nadoknadu.

Prema budžetu, iznos povraćaja je planiran u iznosu od 39,631,000 €, dok je iznos povraćaja do kraja godine bio 32,999,000 € ili 83.3% plana i 2.1% ukupnog iznosa naplaćenih poreza. Od toga, iznos povraćaja od strane PAK-a bio je 31,344,000 €, dok iznos povraćaja od Carine bio 1,655,000 €.

Iznos povraćaja direktnih i indirektnih poreza odnosi se na povraćaj domaćeg PDV-a u iznosu od 30,325,000 €; povraćaj PDV-a na granici u iznosu od 792,838 €; povraćaj poreza na dobit korporacija, u iznosu od 514,000 €; povraćaj akcize, u iznosu od 464,253 €; povraćaj carinskih dažbina, u iznosu od 362,884 €; povraćaj poreza po odbitku na zarade u iznosu od 349,000 €, kao i druge vrste poreza, u iznosu od 191,025 €.

U odnosu na 2019. godinu, povraćaj poreza je bio manji za 12,508,000 € ili za 27%.

Budžetski učinak Carine i Poreske administracije Kosova

Carina i Poreska administracija Kosova su dve glavne agencije za naplatu direktnih i indirektnih poreza, kao što su: PDV, carinske dažbine, akcize, porez na dobit korporacija, porez na dohodak građana, i drugo.

Carinski prihodi koji su planirani od strane Vlade Kosova Zakonom br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu iznosili su 1,244,000,000 €. Dok zakonom o budžetu sa rebalansom br. 07/L-014, zbog situacije sa pandemijom, projektovani iznos carinskih prihoda je smanjen na 1,084,000,000 €. Iz ovog iznosa, CK je uspela da realizuje 1,052,525,263 €, dok u neto iznosu realizacije je bila 1,050,869,892 € ili 97% plana.

U odnosu na 2019. godinu, ukupni prihodi su beležili pad za 127,060,769 € ili 10.80%. Ako analiziramo prema vrsti poreza, prihodi na granici od poreza na dodatu vrednost (PDV) su iznosili 547,646,000 € ili manji za 9.6%, prihodi od akcize na granici su iznosili 398,072,000 € ili manji za 8.60%, i prihodi naplaćeni iz carinskih dažbina su iznosili 101,618,000 € ili manji za 22%. Kao što je gore objašnjeno, to je uglavnom posledica situacije nastale usled pandemije Covid-19, koja je uticala direktno na pad naplate prihoda. Efekat u prihode imale su i državne fiskalne politike ili oslobađanje od uvoznih taksi za kosovske proizvođače na sirovinu i sve inpute koji se koriste u procesu proizvodnje, uticaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Turskom.

Poreska administracija Kosova je za 2020. godinu planirala da prikupi prihode u iznosu od 557,000,000 €. Rebalansom budžeta, iz istog razloga pandemije, projektovana vrednost poreskih prihoda je smanjena na 492,000,000 €. Od ovog iznosa, PAK je uspela da realizuje 467,039,833 € ili 95% plana. Dok u neto vrednost, realizacije je bila 435,695,779 €. U odnosu na prošlu godinu za 37,242,071 € ili 7.4% u odnosu na prošlu godinu. Ovo smanjenje je došlo uglavnom zbog situacije stvorene usled pandemije Covid-19, koja je uticala kao na smanjene aktivnosti PAK-a za prikupljanje prihoda, tako i na pad ekonomskih aktivnosti poslovanja.

Upravljanje carinskim prihodima od strane CK-a je dobro funkcionisalo, dok proces prikupljanja i upravljanja prihodima PAK-a je praćeno nekim nedostacima koji su povezani sa nezavršenim procesom fiskalizacije.

I dalje ostaje izazov za PAK puna fiskalizacija svih poslovanja koja ispunjavaju kriterijume za fiskalizaciju. Broj poslovanja koja nisu fiskalizovana, međutim prema važećem zakonodavstvu, na kraju 2020. godine broj koji je potreban da budu opremljeni fiskalnim kasama je 13,802.

Neporeski prihodi

U kategoriji neporeskih prihoda ulaze sve vrste administrativnih i drugih taksi, sve vrste novćanih kazni, prihode od inspekcija, korišćenje javne imovine, tarife usluga, licence, zakupnine javne imovine, koncesione poreze, rudarske rente itd.

Neporeske prihode prikuplja centralni nivo, nezavisne budžetske agencije i lokalni nivo.

Neporeski prihodi za 2020. godinu prema Zakonu o početnom budžetu su bili planirani u iznosu od 226,487,000 €, dok je rebalansom budžeta planirano 189,000,000 €. Od toga, na centralnom nivou je planirano 105,000,000 €, na lokalnom nivou 47,000,000 €, rudna renta 30,000,000 €, prihodi od kamate 4,000,000 € i koncesiona naknada 3,000,000 €.

Ukupan iznos realizacije neporeskih prihoda tokom 2020. godine je bio 181,201,000 € ili 96% plana. Od toga, 103,486,000 € je prikupljeni iznos od strane centralnih organa, 42,716,000 € od strane lokalnih vlasti, 29,362,000 € je prikupljeno od rudne rente, 2,986,000 € prihodi od kamate kredita KEK-a, i 2,651,000 € od koncesione naknade.

Ako uporedimo ostvarivanje ovih prihoda u odnosu na budžet, onda je na centralnom nivou ostvareno 98.5% plana, dok na lokalnom nivou 91% plana. Dok, analiziranjem trendova u tri poslednje godine, vidi se da su neporeski prihodi beležili pad za 33,413,000 € ili 16% u odnosu na 2019. godinu, i za 11,664,000 € ili 6% u odnosu na 2018. godinu.

Nedostaci ili nepravilnosti identifikovane u pojedinaćnim izveštajima revizije u kategoriji neporeskih prihoda su:

- Neusklađenost prihoda sa Trezorom;
- Slab nadzor nad korisnicima vode;
- Kašnjenja u razmatranju zahteva za izdavanje građevinske dozvole i ekološke dozvole;
- Korišćenje javnih površina bez naknade i sa ugovorima kojima je istekao rok;
- Nepravilnosti u fakturisanju poreza na imovinu;
- Neadekvatno upravljanje opštinskom imovinom koja je izdata u zakup;
- Nedostaci u bazi podataka poreza na imovinu;

- Nedostatak provere (inspekcije) registrovane imovine;
- Neplaćanje takve za obavljanje delatnosti;
- Nedostatak provere trenutnog stanja imovine;
- Fakturisanje koje nije u skladu sa realnom zonom (Uredbe);
- Registracija prihoda u nerelevantnim ekonomskim kodovima; i
- Pogrešan obračun naknada za građevinske dozvole.

Spoljno i unutrašnje zaduživanje

Kao izvor za finansiranje budžetskih isplata, Vlada je Zakonom o budžetu br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, planirala da finansira deo plaćanja preko zaduživanja.

Primanja od zaduživanja prema Zakonu br. 97/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, planirani su u iznosu od 323,474,000 €. Dok, nakon rebalansa budžeta, iznos finansiranja od zaduživanja je povećan na 596,200,000 € ili 84.3% početnog plana. To je zato što je globalna pandemija Covid-19 uticala na nekoliko makro-fiskalnih parametara (poreski i neporeski prihodi).

Domaće zaduživanje je planirano u iznosu od 170,000,000 €, dok je ostvareno 169,955,000€ ili skoro 100% plana.

Spoljno zaduživanje je planirano u iznosu od 426,200,000 €, dok je realizovano 219,077,000 € ili 51% plana. Do toga je došlo zbog toga jer su jedinica za sprovođenje nisu uzele u obzir sve faktore i nisu vršili potrebne pripreme prilikom planiranja projekata, nakon zahteva za pokretanje procesa zaduživanja. Do aranžmana zaduživanja je došlo pre nego što su stvoreni uslovi za korišćenje ovih sredstava.

Napomena: U sledećem odeljku izveštaja, biće detaljnije predstavljeno finansiranje od zaduživanja.

Namenski grantovi donatora

Namenski grantovi donatora su sredstva koje treba koristiti u skladu sa uslovima sporazuma između Vlade i donatora. Ova sredstva se planiraju godišnjim budžetom i deo su ukupnih budžetskih prihoda za finansiranje različitih projekata.

Većina grantova prema Zakonu o početnom budžetu br. 07/L-001 o budžetskim izdvajanjima za 2020. godinu, planirani su grantovi u iznosu od 23,000,000 €, dok su završnim budžetom, uključujući i grantove za budžetsku podršku, planirani u iznosu od 46,410,000 €, dok je primljeno

43,078,000 € ili 93%. Iznos ovih grantova za 2019. godinu je realizovan sa 19,487,000 €, dok je u 2018. godini bio 8,497,000 €.

Na kraju 2020. godine nepotrošena sredstva od donatora dostigle su vrednost od 9,752,000 €. Neefikasnost korišćenja sredstava od donatora prema uslovima koji su utvrđeni sporazumom, povećava rizik da se grantovi smanjuju u budućnosti.

Ostala primanja

Ostala primanja se sastoje od jednokratnog finansiranja KAP-a, otplate kredita od strane javnih preduzeća, koncesionih naknada, namenskih prihoda i depozitnog fonda. Za 2020. godinu, prema Zakonu o budžetu br. 07/L-001, druga primanja su planirana u iznosu od 124,609,000 €, dok su rebalansom budžeta povećani na 244,609,000 €. Budžet je bio: jednokratni prihodi od KAP-a u iznosu od 185,000,000 €, preneti sopstveni prihodi 42,000,000 €, otplata kredita od strane javnih preduzeća 11,000,000 € i namenski prihodi za 6,609,000 €.

Realizacija je kao u nastavku: jednokratni prihodi od KAP-a u iznosu od 71,476,000 € ili 38% plana, otplata kredita od javnih preduzeća 11,387,000 € (imamo prekoračenje plana za 387,000 € ili 3.5%) i namenski prihodi u iznosu od 2,473,000 € ili 37.4%.

4.2.3 Analiza rashoda po ekonomskim kategorijama

Ukupni rashodi za 2020. godinu planirani prema završnom budžetu, bili su 2,846,812,000 €, dok je njihova realizacija bila 2,334,943,000 € ili 82% planiranog iznosa. Rashodi za 2020. godinu su bili veći za 182,396,000 € ili 8.47% u odnosu na 2019. godinu i 355,386,000 € ili 17.95% u odnosu na 2018. godinu.

Prema Zakonu o budžetu br. 07/L-001 za 2020. godinu, planirane su isplate u iznosu od 2,501,734,000 €, dok je završnim budžetom bilo 2,846,812,813 €, sa povećanjem za 345,079,000 € ili 15.8%.

Ovo povećanje je došlo kao rezultat sledećih pitanja:

- Izmene rebalansom prema ZUJFO, u iznosu od 274,268,000 €;
- Preneti sopstveni prihodi u iznosu od 53,317,000 €; i
- Namenski grantovi donatora, u iznosu od 17,494,000 €.

Tabela 6- Kretanja između početnog i završnog budžeta (‘000 u €)

Opis	Početna dodela prema	Izmene prema ZUJFO-a	Izmene za sopstvene prihode	Izmene za namenske grantove	Završne podele	Izmene početnog budžeta

	Zakonu o budžetu				budžeta (ISUFK)	
Plate i dodaci	619,204	42,756	2,711	1,110	665,782	7.50%
Roba i usluge	326,424	-13,410	6,528	7,702	327,244	0.25%
Komunalni rashodi	30,545	-6,214	435	7	24,773	-19%
Subvencije i transferi	632,753	285,198	4,605	1,145	923,701	46%
Kapitalni rashodi	671,808	2,041	39,038	7,529	720,416	7.20%
Rezerve	44,127	-42,230	0	0	1,896	-95.70%
Ostalo	176,873	6,127	0	0	183,000	3.50%
Ukupno	2,501,734	274,268	53,317	17,493	2,846,812	13.80%

Budžetska kretanja po ekonomskoj kategoriji između Zakona o budžetu i završnog budžeta

- Početni budžet za plate i dodatke je bio 619,204,000 €, dok je završni budžet bio 665,782,000 €, sa povećanjem od 46,578,000 € ili 8%. do toga je došlo kao rezultat isplate dodataka za određene kategorije javnih službenika koji su angažovani u upravljanju pandemijom na osnovu vladinih odluka;
- Početni budžet za robu i usluge od 326,424,000 € koliko je bio, povećan je na 327,244,000 € ili 0.3%. To je zbog potrebe pokrivanja potraživanja od BO u pogledu nekoliko troškova u vezi sa pandemijom Covid-19;
- Početni budžet za subvencije i transfere je bio 632,753,000 €, dok je završni budžet povećan za 290,948,000 € ili 46%. Do toga je došlo kao rezultat troškova pandemije iz hitnog paketa i paketa za ekonomski oporavak – Program za ekonomski oporavak;
- Budžet za kapitalne investicije od 671,808,000 € koliko je bio predviđen Zakonom o budžetu, povećan je na 48,608,000 € ili 7.2%. To je uglavnom zbog povećanja prenetih sopstvenih prihoda na lokalnom nivou; i
- Finansiranje glavnice, na osnovu zaduživanja i kamate u iznosu od 177,000,000 €, povećan je za 6,000,000 € ili 3.40%.

Osim povećanja iz godine u godinu, povećanje rashoda je uočeno u gotovo svim kategorijama, izuzev kapitalnih investicija gde imamo smanjenje od 149,302,000 € ili za 28% u odnosu na prošlu godinu.

Kao i prethodnih godina, vidi se da je najniža stopa izvršenja budžeta u kapitalnim investicijama. U 2020. godini je potrošeno 384,471,000 € ili 53.40% budžeta, u odnosu na prošlu godinu kada je stopa izvršenja bila 533,773,000 € ili 67.20%.

U ostalim kategorijama rashoda, bilo je budžetskih suficita, koje iz različitih razloga budžetske organizacije nisu iskoristile. Kao rezultat toga, roba i usluge nisu potrošene za 47,237,000 € ili 14.4%, komunalni rashodi 2,605,000 ili 10.5%, plate i dodaci preko 4,439,000 € ili 0.67%, kao i subvencije i transferi preko 55,221,000 € ili 6% budžeta.

Prikazani podaci u GFI BRK-a su odraz stvarnih primanja i isplata i relevantnih budžetskih izdvajanja. Budžet Republike Kosovo za 2020. godinu je bio predmet rebalansa i vladinih odluka o budžetskim izmenama, i kao rezultat toga, bilo je budžetskih kretanja u okviru ekonomskih kategorija u okviru BO.

**Tabela 7 - u nastavku prikazuje pregled ukupnih isplata u odnosu na planiranje i dve poslednje godine:
(‘000 u €)**

Opis	Realizacija 2020	Završni budžet (ISUFK)	Početni budžet	Realizacija 2019	Realizacija 2018
Plate i dodaci	661,343	665,782	619,204	616,921	592,587
Roba i usluge	280,007	327,244	326,424	273,313	229,057
Komunalni rashodi	22,168	24,773	30,545	24,866	23,441
Subvencije i transferi	868,480	923,701	632,753	627,959	558,779
Kapitalne investicije	384,471	720,416	671,808	533,773	533,066
Troškovi kamate	27,505	30,000	32,000	23,450	18,718
Povraćaj glavnice – potkrediti	88,208	153,000	144,873	51,182	22,023
Povraćaj depozita	2,761	0,00	0,00	1,082	1,890
Rezerve	0,00	1,896	44,127		0
Ukupno	2,334,943	2,846,812	2,501,734	2,152,546	1,979,559

4.2.4 Realizacija budžetskih rashoda (struktura rashoda)

Kao što je prikazano u gornjoj tabeli, ukupno realizovane isplate za 2020. godinu su u iznosu od 2,334,943,000 €. U odnosu na 2019. godinu, isplate su beležile rast za 182,397,000 € ili 8.5%.

Plate i dodaci – U strukturi ukupnih budžetskih rashoda čine 30% i predstavljaju jednu od kategorija na najvećim procentom rashoda²⁰. Budžet za 2020. godinu je bio 665,782,000 €, dok su

²⁰ U obračun procenta učešća u ukupnom iznosu rashoda za ekonomsku kategoriju isključene su isplate za glavnice, potkredite, kamatu i povraćaj depozita.

rashodi na kraju godine bili u iznosu od 661,343,000 € ili 99% budžeta. Rashodi za plate i dodatke su povećani za 44,422,000 € ili za 7.2% u odnosu na 2019. godinu. To je zbog sprovođenja odluke Vlade o povećanju plata u nekoliko vladinih sektora u zdravstvu, policiji i drugim BO za upravljanje pandemijom Covid-19.

Prilikom testiranja isplata, odnosno dolaska zaposlenih na poslu, našli smo da je 211 radnika, sistematizovanih u sedam ministarstava, plaćeni su tokom cele godine u ukupnom iznosu od 1,014,005 € ne dolazeći uopšte na posao. Ove isplate su tretirane kao nepravilne. Ovo osoblje je raspodeljeno po ovim ministarstvima, kao rezultat Briselskog sporazuma iz 2016. godine između Kosova i Srbije, ali njihovo uvrštavanje u platnom spisku je učinjeno pre nego što su se stvorili normalni uslovi za rad.

Ovaj problem je prisutan godinama unazad, i mi smo stalno davali preporuke kako da se reši ovaj problem ali je nije rešen ni u 2020. godini. Pitanje ostaje nerešeno i prati se iz godine u godinu.

Detaljne podatke o ovim isplatama možete pogledati na narednoj tabeli:

Tabela 8- Isplate izvršene na osnovu Briselskog sporazuma ('000 u €)

Br.	Budžetska organizacija	Broj plaćenog osoblja	Isplate tokom 2020. godine
1	MEŽS	52	264,995
2	MI	32	162,555
3	MKOS	30	158,989
4	MTI	25	122,738
5	MZP	20	103,562
6	MONT	32	100,583
7	MUP	20	100,583
	Ukupno	211	1,014,005

- Nedostaci ili nepravilnosti koje su identifikovane i prikazane u pojedinačnim izveštajima o reviziji u kategoriji Plate i Dodaci, su:
- Isplate službenicima srpske zajednice, bivših pripadnika „Civilne zaštite“, u nedostatku evidencije dolaska i izlaska sa posla;
- Obavljanje radnih mesta koje nisu u skladu sa stečenim stepenima;
- Nedostaci u upravljanju imovinom;
- Nedostaci u vođenju evidencije o prisustvu zaposleni na poslu;
- Naknada internih komisija prilikom angažovanja na dodatne poslove u suprotnosti sa zakonskim zahtevima;
- Neredovne nadoknade plata;
- Isplate plata sa nižim koeficijentom u odnosu na aktove o imenovanju;

- Angažovanje za posebne usluge bez sprovođenja zakonskih postupaka i
- Isplate službenicima Agencija za vanredne situacije u nedostatku informacija o njihovom dosijeu.

Roba i usluge – U strukturi opštih budžetskih rashoda čine 12.6%. Budžet za Robu i Usluge je bio 327,224,000 €, dok je potrošeno 280,007,000 € ili 86% budžeta. Povećanje rashoda u ovoj kategoriji u odnosu na prošlu godinu bio je za 6,694,00 0€ ili preko 2.45%. Ovo povećanje se više odrazilo na medicinski materijal, ostale ugovorene usluge, i isplate na osnovu sudskih odluka.

Troškovi za službene putovanja u inostranstvu, dnevnice, smeštaj i drugo za 2020. godinu bili su u iznosu od 3,281,000 €, dok su u 2019. godini bili 11,912,000 €; troškovi goriva za vozila bili su u iznosu od 6,613,000 €, dok su u 2019. godini iznosili 8,522,000 €; kao i troškovi za službene ručkove iznosili su 1,985,000 €, dok su u 2019. godini iznosili 3,773,000 €.

Glavne stavke u ovoj kategoriji, koje su činile najveći deo sa 164,046,000 € ili 59% ukupnog budžeta, su: druge ugovorene usluge sa 58,277,000 €, medicinski materijal sa 56,983,000 €, isplate na osnovu sudskih odluka sa 12,227,000 €, nabavka hrane i pića sa 11,060,000 €, zakup za zgrade sa 10,271,000 €, održavanje autoputeva 8,916,000 €, kao i kupovina knjiga i umetničkih dela sa 6,312,000 €.

Nedostaci ili nepravilnosti koje su identifikovane u pojedinačnim izveštajima o reviziji u kategoriji Roba i Usluge, su:

- Neinformisanost RKJN-a o odbijanju tendera sa neobičnom niskom cenom;
- Prijem usluga bez postupaka nabavke;
- Prekoračenje vrednosti okvirnih ugovora;
- Kupovina kiseonika bez postupaka nabavke;
- Kašnjenja u obaveštenju o potpisivanju ugovora;
- Dodela tendera korišćenjem minimalnih postupaka;
- Neimenovanje menadžera ugovora;
- Prekoračenje bankovnih ograničenja i kašnjenja u izveštavanju o troškovima u Diplomatskim misijama Kosova (DMK);
- Nezatvaranje avansa u zakonskom roku;
- Slabosti u obradi isplata;
- Nepravilnosti u upravljanju rashodima i javnih ugovora;
- Nedostaci u sprovođenju postupaka nabavke;
- Kašnjenja u obavezivanju, izdavanju naloga za kupovinu i nedovoljnost sredstava;

-
- Nepoštovanje koraka za obradu plaćanja prema finansijskim pravilima;
 - Dodela ugovora bez ispunjenja administrativnih uslova u tenderskom dosijeu.
 - Nepotpuno izvršenje ugovora;
 - Kašnjenja u obaveštenju o potpisivanju ugovora;
 - Isplate za usluge mobilne telefonije na osnovu ugovora kojima je istekao rok;
 - Prijem lekova bez komisije;
 - Troškovi koji nisu u skladu sa odlukama Vlade;
 - Prekoračenje ponderisanih pozicija ugovora i nepravilnosti u isplati;
 - Besplatna sertifikacija za nekompletne predmete; i
 - Neadekvatna klasifikacija rashoda i neadekvatna registracija u ekonomskim kodovima.

Subvencije i transferi – U strukturi opštih rashoda čine oko 39.20%, i ujedno predstavlja kategoriju sa najvećim učinkom rashoda. Budžet za 2020. godinu bio je 923,701,000€, dok rashodi su bili 868,480,000 € ili 94% budžeta. Povećanje rashoda u ovoj kategoriji u odnosu na prošlu godinu je bilo za 240,521,000 € ili 38%. Ovo povećanje se odrazilo na ove ekonomske kodove: isplate za pojedinačne korisnike; subvencionisanje za javne i nejavne subjekte; osnovne penzije: isplate za osobe sa posebnim potrebama i isplate za poljoprivredne useve.

Glavne stavke koje su karakterisale ovu kategoriju u iznosu od 731,441,000 € ili 84.2% ukupnih rashoda su: osnovne penzije sa 165,777,000 €; osnovne doprinosne penzije 129,310,000 €; subvencije za javne subjekte 97,063,000 €; isplate za pojedinačne korisnike 97,659,000 €; subvencije za nejavne subjekte 94,561,000 €; penzije za ratne veterane 76,793,000 €; penzije- I kategorija 43,271,000 € i isplate za poljoprivredne useve 27,007,000 €.

Isplate za upravljanje pandemijom Covid-19, ukupno su iznosile 285,547,016 €. Od toga, hitni paket je iznosio 168,037,902 €, dok Paket za ekonomski oporavak 117,509,114 €. Troškovi pandemije biće tretirani u posebnom stavu.

Nedostaci ili nepravilnosti koje su identifikovane u pojedinačnim izveštajima o reviziji u kategoriji Subvencije i Transferi, su:

- Neadekvatna procena aplikacija za finansijsku podršku od strane komisija za procenu;
- Dvostruko finansiranje NVO-a za isti projekat;
- Nedostaci u upravljanju subvencijama;
- Neopravdana sredstva za subvencionisane medicinske tretmane;
- Sticanje penzija nakon smrti;

- Sticanje penzija od strane korisnika koji ostvaruju prihode i od drugih izvora;
- Nepravilnosti u upravljanju subvencijama za sportske saveze;
- Kašnjenja u obrazloženju i izveštaju o troškovima subvencija;
- Nedostaci u izradi programa direktnih plaćanja u poljoprivrednom sektoru;
- Nepripremanje godišnjeg plana za finansijsku podršku/subvencionisanje;
- Javni poziv, procena, ne poštovanje kriterijuma i praćenje subvencija u suprotnosti sa uredbom br. 04/2017 o kriterijumima, standardima i procedurama javnog finansiranja NVO-a;
- Subvencionisanje projekata u odsustvu detaljnog nacрта budžeta;
- Nedostatak godišnjeg plana za javno finansiranje NVO-a;
- Nedostatak dokaza za opravdanje troškova od strane korisnika; i
- Nepoštovanje kriterijuma za dodelu subvencija.

Kapitalne Investicije – U strukturi opštih rashoda čine oko 17.35%. Budžetska sredstva za kapitalne investicije su namenjena finansiranju projekata u infrastrukturi, izgradnji autoputeva, lokalnih puteva, u oblasti obrazovanja, zdravstva, kulturni i sportski objekti, kao i druge javne usluge.

Upravljanje kapitalnim projektima se vrši preko Programa za javne investicije (PJI). Planiranje projekata u PJI treba vršiti detaljno i da bude odobreno od strane rukovodioca organizacija, na osnovu njihovih analiza i opravdanosti. S druge strane, MF usvaja ove zahteve BO, na osnovu dokumenata predstavljenih u PJI u vezi sa opravdanošću i obezbeđujući da su u njihovoj odgovornosti i nadležnosti.

Završni budžet za ovu kategoriju je bio 720,416,000 €, dok rashodi do kraja godine su iznosili 384,471,000 € ili 53% iznosa završnog budžeta. U odnosu na prošlu godinu, uočen je niski učinak rashoda, koji je u 2019. godini iznosio 533,773,000 € ili 67.2% budžeta.

Prilikom pripreme godišnjeg budžeta, primećuje se stalna tendencija Vlade da budžetske troškove u kategoriji investicija poveća iz godine u godinu, zato što kapitalne investicije direktno utiču na nacionalni ekonomski rast. Međutim, zbog efekata pandemije Covid-19, dugih postupaka javnih nabavki, žalbi operatera u TRN-u i nerešenih imovinskih pitanja, stepen izvršenja budžeta u ovoj kategoriji, već godinama nastavlja da bude najniža.

Budžet za kapitalne investicije na centralnom nivou je iznosio 492,092,391 €, dok je realizacija bila 228,897,451 € ili 46.5%. Na ovaj nizak nivo je uticala nesprovođenje projekata prema investicionoj klauzuli, gde je budžet bio 125,835,238 €, dok su rashodi činili samo 25,655,267 € ili 20.40%. Uticaj je imala i slabo sprovođenje projekata finansiranih iz zaduživanja, gde je

projektovana vrednost bila 27,273,537 €, dok je realizacija bila 11,451,746 € ili 42%. Ovaj nizak nivo realizacije je uočeno u ovim budžetskim organizacijama: Ministarstvo za finansije, rad i transfere sa 6%, Skupština Republike Kosovo sa 18.50%, Ministarstvo zdravstva sa 33%, Ministarstvo rada i socijalne zaštite sa 38%, Ministarstvo trgovine i industrije sa 41%, Ministarstvo kulture, omladine i sporta sa 43%, kao i Ministarstvo infrastrukture sa 55%.

Budžet kapitalnih investicija na lokalnom nivou je iznosio 228,323,822 €, dok je realizacija bila 155,573,333 € ili 68%. Ova niska stopa realizacije budžeta je uočena kod izvora finansiranja . sopstveni prihodi, gde je budžet iznosio 91,678,213 €, dok je realizacija bila 42,477,314 ili 46.3%. To je uočeno opština Priština sa 33%, Severna Mitrovica sa 33%, Klokot sa 49%, Opština Kosovo Polje sa 50%, i opština Ranilug sa 53%.

Finansiranje kapitalnih projekata iz zaduživanja

Ukupni budžet za 2020. godinu za finansiranje kapitalnih projekata iz zaduživanja, iznosio je 153,108,775 €, dok su rashodi iznosili 37,107,013 € ili 24.2%. Budžetska sredstva za kapitalne investicije su namenjene finansiranju projekata u infrastrukturi, rehabilitaciji puteva, podršci projektima za ekonomski oporavak, vodu i otpad, javna infrastruktura i zdravstvo.

U nastavku su navedeni projekti koji nisu imali dobar budžetski učinak:

- Ministarstvo zdravstva – Program centralne uprave, budžet je bio u iznosu od 31,600,000 €, dok je realizacija 8,720,000 € ili 27.6%;
- Ministarstvo infrastrukture – projekat „Rehabilitacija regionalnih puteva“, dodeljen budžet za 2020. godinu je iznosio 24,500,000 €, dok je realizacija 2,172,952 ili 8.90%;
- Ministarstvo infrastrukture – projekat „Rehabilitacija železničke pruge Kosovo Polje – Elez Han“, dodeljeni budžet za 2020. godinu je bio 12,630,000 €, dok je realizacija bila 3,108,925 € ili 24.6%;
- Program za ekonomski oporavak – budžetirana su sredstva u iznosu od 16,890,000 € za 2020. godinu, dok nije bilo uopšte realizacije;
- Ministarstvo infrastrukture – projekat „Proširenje i rehabilitacija magistralnog puta M9 Priština – Peč“, dodeljeni budžet za 2020. godinu je iznosio 17,000,000 €, dok nije bilo realizacije;
- Ministarstvo ekonomije i živote sredine – program „Voda i otpad“, dodeljeni budžet za 2020. godinu, bio je u vrednosti od 10,250,000 €, isto tako nije bilo realizacije (projekti „Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u opštinama Priština i Uroševac“, „Kanalizacija otpadnih voda u šest sela u opštini Dečane“, „Rezervoar pijaće vode u selima Vrbovac – Glogovac“ i projekat „Izgradnja azbestno-cementnih cevi u gradu Đakovica“).

Izazovi sa kojim se suočavali BO prilikom realizacije projekata su: problemi sa eksproprijacijom u infrastrukturnim projektima, neusklađena budžetska izdvajanja sa dinamikom projekta, nejasnoće u postupcima regrutovanja, konsolidacija jedinica za sprovođenje projekata koje su suočene su sa poteškoćama u procesu regrutovanja i zadržavanja osoblja, uvrstanjem u budžetu nekoliko projekata za koje krediti nisu ratifikovani sporazumima u Skupštini, kao i efekti koje je prouzrokovala pandemija Covid-19. Shodno tome, u nekoliko projekata pandemijska situacija je uticala na prekid radova, dok u ostalim slučajevima je prouzrokovala administrativna kašnjenja.

U skladu sa Uredbom br. 03/2017 o izmenama i dopunama Uredbe br. 01/2016 o Upravljanju Sredstvima iz Pozajmljivanja, član 10 a – Izveštavanje budžetskih organizacija za sprovođenje, od Glavnih administrativnih službenika BO-a se zahteva da izveštavaju u Trezoru o nivou izvršenja projekata sa finansiranjem od međunarodnih kredita, najkasnije do petog narednog meseca, svakog tromesečja.

U nastavku su navedene BO koje nisu izveštavale u skladu sa zahtevima uredbe:

- Projekat za autoput Kijevo – Zahać, vrednost projekta 71,000,000 € i projekat puta 6 iz Kijeva do Peći 80,000,000 € (budžetska organizacija koja sprovodi projekat Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture);
- Izgradnja vodovodnog sistema u Uroševcu, vrednost projekta 5,130,000 € (BO koja sprovodi projekat opština Uroševac);
- Projekat za pročišćavanje otpadnih voda u Prištini, vrednost projekta 66,000,000 € (BO koja sprovodi projekat Ministarstvo ekonomije i životne sredine);
- Modernizacija obrazovnog sistema na Kosovu preko e-obrazovanja, vrednost projekta 4,930,000 € (BO koja sprovodi projekat Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija); i
- Sprovođenje mera energetske efikasnosti u javnim zgradama u MEA i u tri opštine, vrednost projekta 2,500,000 € (BO koje sprovode projekat su opštine: Priština, Đakovica, Gnjilane).

Nedostaci ili nepravilnosti koje su identifikovane u pojedinačnim izveštajima o reviziji u kategoriji Kapitalnih Investicija, su:

- Nesprovođenje projekata u vremenskom roku/u okviru dinamičnih planova;
- Pogrešna klasifikacija rashoda;
- Nedostaci u upravljanju sufinansiranjem od ministarstva;
- Korišćenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja i raspisanja tendera za projekat;
- Kapital u suprotnosti sa Zakonom o budžetu;
- Nepoštovanje ugovornih uslova prilikom izvršenja isplata;

-
- Nepoštovanje vremenskih rokova za postupke nabavke, otvaranje i zatvaranje procesa procene ponuda;
 - Izbor pobjednika tendera, u nedostatku ispunjavanja kriterijuma koji su postavljeni u tenderskom dosijeu;
 - Neblagovremeno potpisivanje ugovora i neisporuka opreme;
 - Potpisivanje ugovora sa pobjednikom tendera, u nedostatku overe od strane PAK-a i Suda;
 - Zaključivanje ugovora u nedostatku dovoljnih obavezivanja;
 - Izmene u količinama ugovorenog predmeta za ugovore o radu, ne preko odjeljenja za nabavke i u nedostatku odobrenja Glavnog administrativnog službenika i projektanta;
 - Nastavak izvođenja radova /projekata, van roka važenja ugovora i u nedostatku odobrenja za produženje roka izvršenja ugovora, kao i nedostatak programa za izvođenje radova.
 - Prekoračenje određenih pozicija;
 - Nevažeći period garancije i neovlašćeno potpisivanje izveštaja o prijemu;
 - Neodgovarajuće podjela dužnosti u postupku nabavke;
 - Nedostatak izvršnih građevinskih projekata;
 - Prekoračenje ugovorenih količina;
 - Kašnjenja u procesu procene postupaka nabavke;
 - Nedostaci u sprovođenju i upravljanju ugovorima;
 - Nedostatak garancije za realizovane / završene radove;
 - Potpisivanje ugovora iznad projektovanog iznosa budžeta;
 - Javne investicije u parcelama u kojima nije izvršena eksproprijacija;
 - Sprovođenje postupaka nabavke izvan plana nabavke i bez prethodnog obaveštenja CAN-a;
 - Akontacija (uplata avansa) koja nije u skladu sa zakonom o budžetu;
 - Nedostatak izvršnih projekata prilikom izdavanja tenderskog dosijea;
 - Nejasna tehnička specifikacija;
 - Prijem nedovršenih radova/nabavki koji nisu prema ugovoru; i
 - Izbor korisnika bez formalnih kriterijuma.
-

Druge isplate

U skladu sa završnim budžetom, budžetska izdvajanja za ovu kategoriju su bila projektovana u iznosu od 183,000,000 €. Tokom godine su izvršene ove vrste isplata: isplate za otplatu duga, potkrediti i kamatni troškovi u iznosu od 115,713,000 € ili 63.20%, i isplate od fonda povraćaja depozita u iznosu od 2,761,000 €.

Pogrešna klasifikacija rashoda

Tokom godine, u 47 BO su identifikovane pogrešne klasifikacije troškova u ukupnom iznosu od 17,808,180 €. Od toga, 5,866,165 € ili 33% za 35 organizacija na centralnom nivou i 11,942,015 € ili 67% za 12 BO na lokalnom nivou.

Sledeća tabela prikazuje pogrešnu klasifikaciju prema ekonomskim kategorijama. Kategorija na koju najviše utiče pogrešna klasifikacija je kategorija kapitalnih investicija sa 9.122.056 € ili 52% u odnosu na pogrešnu klasifikaciju u celini, zatim kategorija roba i usluga sa 7.914.799 € ili 44% i kategorija subvencija i transfera sa € 766.975 ili 4%.

Tabela 9 - Pogrešna klasifikacija za ekonomske kategorije

Pogrešna kategorija	Prava kategorija	Pod uticajem OB	Pogrešno planirano	Sudskim odlukama	Ukupno
Plate i dnevnice	Subvencije i transferi	0	4,350	0	4,350
Ukupno Plate i dnevnice		0	4,350	0	4,350
Robe i usluge	Plate i dnevnice	149,482	70,753	5,230,222	5,450,457
	Subvencije i transferi	232,465	955,380	467,102	1,654,947
	Kapitalne investicije	178,686	428,489	202,220	809,395
Ukupno Robe i usluge		560,633	1,454,622	5,899,544	7,914,799
Subvencije i transferi	Kapitalne investicije	19,753	52,213	0	71,966
	Robe i usluge	5,603	687,646	0	693,249
	Plate i dnevnice	1,760	0	0	1,760
Ukupno Subvencije i transferi		27,116	739,859	0	766,975
Kapitalne investicije	Plate i dnevnice	0	0	1,259,231	1,259,231
	Robe i usluge	321,556	6,358,807	329,090	7,009,453
	Subvencije i transferi	50,000	665,039	138,333	853,372
Ukupno Kapitalne investicije		371,556	7,023,846	1,726,654	9,122,056
Ukupno pogrešna klasifikacija za 2020		959,305	9,222,677	7,626,198	17,808,180

Od ukupnih isplata iz pogrešnih kategorija od 17,808,180 €, najveća vrednost od 9,122,056 € je iz kategorije kapitalnih investicija, one su izvršene za troškove roba i usluga, plata i dnevnica i subvencija.

Iz pogrešne kategorije roba i usluga u iznosu od 7,914,799 €, isplaćene su kapitalne investicije, plate i dnevnice i subvencije i transferi.

Iz pogrešne kategorije subvencija i transfera u iznosu od 766,975 €, isplaćene su kapitalne investicije, roba i usluge i plate i dnevnice.

Kao i iz pogrešne kategorije plata i dnevnica, 4,350 € je isplaćeno za kategoriju subvencija i transfera.

Uticao na pogrešnu klasifikaciju rashoda Iz gornje tabele se vidi da na pogrešnu klasifikaciju rashoda utiče planiranje koje nije u pravoj ekonomskoj kategoriji, kroz budžetski proces, rashodi u pogrešnim kategorijama od strane same Budžetske organizacije, a rashodi su pogrešno klasifikovana kao rezultat uplata koje je Trezor izvršio za sudske odluke.

Sa ovog aspekta, većina pogrešnih klasifikacija planira se u pogrešnoj ekonomskoj kategoriji u iznosu od 9,222,677 € ili 52% pogrešno klasifikovanih rashoda.

Vrednost pogrešnih klasifikacija koje je Trezor izvršio sudskim odlukama iznosi 7,626,198 €, ili 43% pogrešno klasifikovanih rashoda. Od toga, 6,489,453 € su isplate za jubilarne plate.

Vrednost od 959.305 € ili 5% pogrešno klasifikovanih rashoda potiče od rashoda koje su same budžetske organizacije napravile u različitim ekonomskim kategorijama, uprkos činjenici da je budžetsko planiranje bilo uredno.

Ako se pogrešne klasifikacije analiziraju sa aspekta iznad/ispod izjave po ekonomskim kategorijama, imamo sledeće:

Tabela 10 - Pre/potcenjivanje ekonomskih kategorija

Ekonomska kategorija	Plate i dnevnice	Robe i usluge	Subvencije i transferi	Kapitalne investicije
Precenjivanje	4,350	7,914,799	766,975	9,122,056
Potcenjivanje	(6,711,448)	(7,702,702)	(2,512,669)	(881,361)
Pre/potcenjivanje	(6,707,098)	212,097	(1,745,695)	8,240,696

Što se tiče ekonomskih kategorija koje su precenjene ili potcenjene kada se one oduzmu (razbiju) među sobom, onda prema tabeli imamo sledeće: kategorija koja je najviše precenjena je kategorija kapitalnih investicija sa 8,240,696 €, zatim kategorija roba i usluga sa € 212,097, dok je ekonomska kategorija koja se najviše potcenjuje ona sa platama i dnevnicama sa 6,707,098 € i kategorijom subvencija i transfera sa 1,745,695 €.

U tabeli je identifikovano 10 budžetskih organizacija u kojima su uglavnom iz kategorije kapitalnih ulaganja i roba i usluga plaćeni troškovi koji pripadaju različitim kategorijama.

Tabela 11 - Pogrešne klasifikacije budžetskom planiranjem i sudske odluke

Entiteti	Pogrešna kategorija	Pravilna kategorija	Finansijska vrednost	Priroda potrošnje
Opština Priština	Kapitalne investicije	Robe i usluge	3,520,117 €	Plaćanja za održavanje javnih površina, deratizaciju podruma, prostornu dezinfekciju, organizaciju raznih kulturnih festivala itd.

Ministarstvo Infrastrukture	Kapitalne investicije	Robe i usluge	1,527,692 €	Plaćanje održavanja puteva
Univerzitetska bolnička služba Kosova	Robe usluge	Plate i dnevnice	809,439 €	Isplate naknada jubilarnih zarada, pratećih zarada, obroka i drugih troškova sudskog postupka.
Opština Vučitrn	Robe usluge	Plate i dnevnice	717,648 €	Isplate naknada jubilarnih zarada, pratećih zarada, obroka i drugih troškova sudskog postupka.
Ministarstvo Zdravstva	Robe usluge	Subvencije i transferi	580,000 €	Isplata na osnovu Odluke Vlade o dodacima za ugovorene radnike u zdravstvenim ustanovama koji ispunjavaju uslove rizika.
Opština Mitrovica	Robe usluge	Plate i dnevnice	425,033 €	Isplate jubilarnih zarada na osnovu sudskih odluka.
Opština Skenderaj	Robe usluge	Plate i dnevnice	406,973 €	Isplate naknada jubilarnih zarada, pratećih zarada, obroka i drugih troškova sudskog postupka.
Ministarstvo Obrazovanja nauke i Tehnologije	Kapitalne investicije	Robe i usluge	393,952 €	Plaćanja za nabavku sportske opreme i pakete za održavanje škole.
Ministarstvo Finansija	Robe usluge	Subvencije i transferi	378,624 €	Isplate na osnovu sudskih odluka, kako bi se poljoprivrednicima nadoknadila šteta (pšenica i kukuruz) izazvana poplavama.
Opština Kosovo Polje	Robe usluge	Plate i dnevnice	269,377 €	Isplate naknada jubilarnih zarada, pratećih zarada, obroka i drugih troškova sudskog postupka.

Vlada je, prema redovnom budžetskom procesu, Odboru za budžet i finansije dostavila Nacrt budžeta za 2019. godinu, a ovaj Odbor je potom dostavio Skupštini ovaj nacrt zakona na usvajanje sa velikim brojem amandmana skupštinskih odbora, poslaničkih grupa i poslanicima koje je Skupština Republike Kosovo u velikoj meri odobrila u konačnom zakonu. To je uticao da mnogo od ovih planiranih rashoda sa alokacijom budžeta ne budu pravilno klasifikovana.

Preporuke za Vladu

- Da obezbedi da su stvoreni svi uslovi da zaposleno osoblje na osnovu Briselskog sporazuma da pohađa normalan proces rada. Zaposleni koji ne obavljaju nikakve radne obaveze u interesu poslodavca ne bi trebalo da dobiju naknadu; i
- Da razmotri periodične izveštaje o javnom dugu MFRT-a, i da analizira identifikovane zastoje,. Takođe, na periodičnoj osnovi da analizira uslove i kriterijume za izbor projekata za

finansiranje, budžetiranje i praćenje korišćenja sredstava pozajmljivanja, i takođe da razmotri eventualna kašnjenja u privlačenju ovih sredstava.

Preporuke za Ministarstvo za finansije, rad i transfere

- Prilikom pripreme početnog budžeta, da objasni sve budžetske stavke kako bi prenos podataka iz Tabele 1 u finansijskim izveštajima, da bude jasna, dosledna i ispravna;
- Da obezbedi da planiranje kapitalnih projekata podleže analizi kapaciteta organizacije za upravljanje projektima u skladu sa početnim planovima. Kontrole u planiranju projekata i realizaciji budžeta treba ojačati u cilju realizacije projekta na vreme i postizanja ciljeva. Usklađenost novčanog toka planiranjem projekata je neophodno za rešavanje niskih nivoa finansijske realizacije kapitalnih projekata; i
- U koordinaciji sa ministrima da instaliraju mehanizme za praćanje kako bi osigurali sprovođenje projekata i izveštavanje u MFRT u skladu sa zakonskim zahtevima u vezi sa odvijanjem realizacije projekata koji su finansirani kreditima.

4.2 Izveštaj o imovini u gotovom novcu i bilans fondova

Bilans gotovog novca na kraju godine obuhvata neutrošene iznose fondova, od gotovine na glavnom računu, razvojnog povereničkog fonda, novca u tranzitu, IFN kvote, računa ambasada RK-a, gotovine (blagajne) i otvorenih avansa.

Ta novčana sredstva u gotovini dele se na nedodeljena sredstva u iznosu od 235,530,000 € (rezerve banke), i sredstva namenjena za posebne svrhe koja su iznosila 94,495,000 €.

Sredstva za posebne namene sastoje se od: namenskih grantova donatora, prenesenih sopstvenih prihoda, povereničkog razvojnog fonda, namenskih prihoda, ostala sredstva (uglavnom različitih vrsta depozita) i neiskorištenih sredstava od zaduživanja tokom 2020. godine i preneseni u 2021. godini.

Vlada upravlja sredstvima preko korišćenja Jedinog računa Trezora (JRT). Najveći deo računa se drži u Centralnoj banci Kosova (CBK). Ukupan iznos gotovog novca u računu budžeta Republike Kosovo, do 31. decembra 2020. godine, bio je 329,955,000 €. U nastavku su prikazani detaljni podaci.

Tabela 12- Izveštaj o gotovini i bilans sredstava (‘000 u €)

Bankovni računu državnog budžeta	2020. godina	2019. godina	2018. godina
Centralna banka Kosova	316,897	444,301	374,663
Kvote u Međunarodnim Finansijskim institucijama	1,741	1,741	1,741
Poverenički Razvojni Fond	1,971	4,754	4,514
Novac u tranzitu	4,851	4,632	4,031
Novac na računima diplomatskih misija	1,751	1,135	1,074

Gotovina (kasa)	2,744	1,687	1,851
A. Ukupno: finansijska imovina u gotovini	329,955	458,251	387,874
Bilans sredstava	Viti 2020	Viti 2019	Viti 2018
Namenski grantovi donatora	9,752	8,866	7,803
Sopstveni prihodi prenetu u CN	1,765	5,741	3,932
Sopstveni prihodi prenetu u LN	55,994	49,477	44,308
Poverenički Razvojni Fond	7,078	6,837	7,514
Namenski prihodi	52	803	1,706
Ostali prihodi	15,894	17,504	16,432
Nepotrošena sredstva od kredita	3,891	7,000	0
Sredstva posebne namene	94,425	96,227	81,695
Nedodeljena sredstva	235,530	362,023	306,179
Ukupno: bilans sredstava (A+B)	329,955	458,251	387,874

Stanje tekućih računa, držane u CBK-u je smanjen u odnosu na dve prethodne godine. Gotovina je na kraju 2020. godine povećana za 128,296€ ili 28% u odnosu na stanje iz 2019. godine. Ovo smanjenje je rezultat finansiranja rashoda i redovnih budžetskih isplata.

Iz gornje tabele se vidi da je prenos sopstvenih sredstava, kao nepotrošeni prihodi tokom godina, njihovo stanje se povećava iz godine u godinu. Sredstva preneti iz sopstvenih prihoda u 2020. godini su povećana za 2,541,000 € ili 4.5% u odnosu na prenete iznose iz 2019. godine.

Prilikom naših analitičkih pregleda Konsolidovanih izveštaja o finansijskoj imovini i stanju sredstava, nismo utvrdili nikakvu neusklađenost između podataka prikazanih u gornjem izveštaju sa podacima u Glavnoj knjizi Trezora. Gotovina koja se nalazi u Glavnom računu budžeta Republike Kosovo na kraju 2020. godine bila je 316,897,000 € ili 96% stanja sredstava.

5. Analiza objašnjavajućih beleški

Vlada i BO imaju pod kontrolom i upravljaju javnim sredstvima, i koriste ove izvore kako bi postigli objektivne realizacije usluga. Međutim, Vlada bi trebalo da drži evidencije i da ima detaljne informacije u vezi javnih sredstava kojima upravlja.

Odbor međunarodnih računovodstvenih standarda u javnom sektoru snažno podstiče da se držimo obelodanjivanja dodatnih informacija, tu gde je moguće, kako bi se povećala transparentnost i finansijska odgovornost. Obelodanjivanja prilagodljivih informacija u GFI u vezi opštih aktivnosti vlade, može povećati transparentnost finansijskih izveštaja i može pružati mogućnost za bolje razumevanje relacije između vladinih aktivnosti i strana od interesa.

Sadržaj obelodanjivanja ili aneksa u GFI treba biti jasan i treba pružati i kvalitetnu dovoljnu informaciju za sve stavke u izveštaju kako bi korisnici GFI razumeli bolje oblasti izveštavanja, odnosno godišnje trendove budžeta i razloge za promene.

Generalno, GFI sadrže mnoga obelodanjivanja, koje pružaju detaljne informacije o sadržaju cifara u tri glavna izveštaja. Međutim, naš zaključak je da nije dovoljno samo prikazivanje cifara na analitički način u ova tri izveštaja. U odnosu na GFI 2019. godine objašnjavajuće beleške u GFI 2019. godine su potpunija, iako u nekim elementima još uvek postoji potreba za proširivanjem odgovarajućih objašnjenja, posebno u delovima gde su izmene teško shvatljive od strane korisnika.

5.1 Osnova za pripremu, računovodstvene politike i izveštavanje

Ministarstvo za finansije, u ime Vlade priprema Godišnje finansijske izveštaje budžeta Republike Kosovo, u skladu sa ZUJFO br. 03/L-048, izmenjen Zakonom br. 03/L-221, Zakonom br. 04/L-116, Zakonom br. 04/L-194, Zakonom br. 05/L-063 i Zakonom br. 05/L-007, kao i na osnovu MSRJS – Finansijsko izveštavanje prema načelu računovodstva zasnovanom na gotovini.

Osnova računovodstva i izveštavanje Vlade je ZUJFO i MSRJS na osnovu načela gotovog novca. Na toj osnovi, predstavljene informacije u ovim finansijskim izveštajima predstavljaju primanja i isplate gotovog novca i kretanje stanja novca.

Prema računovodstvenom načelu gotovog novca, primanja/prihodi se priznaju kada je novac prenet na račun Trezora, kada su primljeni u komercijalnim bankama ili kada čekaju da budu prenete na račun Trezora, i prikupljeni novac od službenika budžetskih organizacija koji čekaju da budu preneti na račun Trezora u CBK-u.

Isplate/rashodi priznaju se onda kada dolaze iz Jedinog računa Trezora, dok se troškovi sitnog novca i avansa za službena putovanja priznaju u trenutku zatvaranja računa sitnog novca i opravdanja troškova za službena putovanja.

Upravljanje novcem je organizovano u obliku Jedinственog računa Trezora. Jedinственi račun Trezora je sistem bankarskih računa koji se koristi za prikupljanje prihoda i realizaciju rashoda, kojima upravlja i kontroliše Trezor u Ministarstvu za finansije, rad i transfere.

Trezor je ovlašćen da izvršava i isplate priznanica i naloge za isplatu, prema članu 39.2 ZUJFO-a i sudske i izvršne odluke, prema članu 40. ZUJFO-a. Takve isplate se vrše iz različitih kategorija iz sredstava koja su bila na raspolaganju, odnosno slobodna za izmirenje obaveza, u skladu sa zahtevima ZUJFO-a.

ZUJFO ima nekoliko dodatnih zahteva za predstavljanje nefinansijske imovine i obaveza u objašnjavajućim beleškama finansijskih izveštaja, u skladu sa Delom 2 MSRJS na osnovu gotovog novca.

Predstavljene imovine u aneksu 7, zasnovane su na beleške ISUFK-a, i obuhvaćaju imovine u iznosu preko 1,000€ u skladu sa Finansijskim pravilom 02/2013. Spisak nefinansijskih imovina je predstavljen u računovodstvenom neto iznosu, nakon sprovođenja normi amortizacije prema ovom pravilu.

Izveštaj sadrži obelodanjivanja informacija i za druge račune, koji su predstavljeni u aneksima: (8) Imovine sa vrednostima ispod 1,000 €; (9) Zalihe; (10) Potraživanja; (11 i 12) obaveze; (16) Podaci o zaposlenosti, (17) Broj zaposlenih van platnog spiska; (18) Broj zaposlenih ugovorima o posebnim uslugama. Svi ovi aneksi su konsolidovani sa pojedinačnih izveštaja budžetskih organizacija.

Transakcije između budžetskih organizacija, nazvane „Međudepartmanske transakcije“, nisu konsolidovane u ovim finansijskim izveštajima, kako bi se očuvala konzistentnost informacija koje su izveštavane u pojedinačnim finansijskim izveštajima budžetskih organizacija. Rashodi su kategorizovani prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji Zakona o budžetu, zasnovan na Finansijske vladine statistike MMF-a (FVS), koje su verzija FVS-a iz 2014. godine, zasnovane na gotovini.

Izvršene isplate od trećih lica se ne smatraju primanjima ili isplatama u gotovom novcu, već su to koristi Vlade. Ove isplate su prikazane kao posebna beleška u aneksu 4.1 u skladu sa MSRJS 2017, efektivne od 1 januara 2019 godine.

Gotovina se sastoji od sredstava koja se drže u Centralnoj banci Kosova, komercijalnim bankama, kao i gotovine u kasama BO-a, i ekvivalenti gotovine.

Isplate koje su vraćene u BRK iz prethodnih na aktuelnu godinu, evidentiraju se kao prihodi iz ove godine. Zvanična valuta izveštavanja na Kosovu je evro (€), dok za obelodanjivanje državnog duga, možda su korišćene i valuta Posebna prava za cirkulaciju (DST) u aneksu 21 i USD (američki dolar) u plaćanju članarine za IFN u aneksu 20.

GFI se ovlašćuju na dan potpisivanja izjave od strane Ministra finansija i Generalnog direktora Trezora, i nakon odobrenja u Vladi.

5.2 Konsolidacija podataka iz Pojedinačnih izveštaja sa izveštajima Vlade

Proces revizije budžetskih organizacija otkrio je niz neusklađenosti između pojedinih izveštaja i njihove konsolidacije u Finansijskim izveštajima Vlade. To zbog razloga jer neke BO nisu registrovale ispravno neke stavke u njihovim finansijskim izveštajima, koji su uglavnom deo obelodanjivanja. Trezor je izvršio konsolidaciju podataka kao što je izveštavano od pojedinačnih organizacija. Neusklađenosti u konsolidovanim ciframa odnose se na sledeća pitanja:

- U izveštaju o obelodanjivanjima, aneks br 7 u GFI BRK-a za 2020. godinu, kapitalna imovina iznad 1,000 € je prikazana u iznosu od 9,041,518,666 €, dok prema revizijama, kapitalna imovina iznad 1,000 € rezultirala je iznosom od 8,943,588,684 €, sa precenjivanjem od 97,929,982 €. Ova razlika ostaje nakon lomljenja salda, zbog razloga jer neke organizacije imaju veću imovinu od predstavljene u izveštajima, a druge su predstavile manjkave podatke o stanju imovine;
- U izveštaju o obelodanjivanjima/ aneks br. 8 GFI BRK-a za 2020. godinu, imovina ispod 1,000 € koja je predstavljena u izveštaju obelodanjivanja u vrednosti je od 46,778,503 €, dok, prema pojedinačnim revizijama, ukupna vrednost imovine je 44,927,697 €, sa precenjivanjem od 1,850,806 €.
- Zalihe u izveštaju o obelodanjivanjima, u GFI BRK-a bile su u iznosu od 33,529,602 €, dok, prema pojedinačnim revizijama, ova vrednost rezultira sa 33,364,454 €, sa precenjivanjem od 165,148 €;
- Neizmirene obaveze na nivou zemlje, u izveštaju o obelodanjivanjima/ aneks br. 12, predstavljene su u iznosu od 331,418,958 €, dok prema pojedinačnim izveštajima revizije, ukupna vrednost neizmirenih obaveza je bila 362,982,078 €, dakle postoji potcenjivanje obaveza za 1,563,120 €;
- Stanje kontingentnih obaveza u GFI BRK-a je predstavljena u iznosu od 211,972,679 €, dok je vrednost tih obaveza prema reviziji bila 217,358,083 €, ili sa potcenjivanjem od 5,385,120 €; i
- Potraživanja su predstavljena GFI BRK-a u iznosu od 691,914,269 €, dok prema pojedinačnim izveštajima revizije, ukupan iznos ovih potraživanja je bio 692,228,120 €, potcenjivan za 313,851 €.

5.3 Javni dug (unutrašnji i spoljni) i državne garancije, kao i zalihi državnog duga

Ukupni državni ili javni dug se sastoji od unutrašnjeg i spoljnog duga. Dok se za potrebe izračunavanja ukupnog duga u odnosu na Bruto domaći proizvod (BDP), u kategoriji dugova se smatraju i državne garancije. Kao izvor budžetskog finansiranja, ovi krediti se uzimaju u cilju pokrivanja budžetskih deficita i za potrebe finansiranja kapitalnih projekata. Republika Kosovo je uzela spoljni dug od 2009. godine, dok se od 2012. godine krediti uzimaju i od domaćih izvora.

Na kraju 2020. godine, ukupni sud je dostigao vrednost od 1,487,690,000 €, gde je u odnosu na prethodnu godinu beležen rast od 23.87%. U ovom iznosu nisu uključene državne garancije u iznosu od 31,650,000 €. Ovaj rast je rezultat isplata od 215,330,000 € tokom 2020. godine (od čega je iznos od 177,410,000 € za upravljanje pandemijom Covid-19) kao i novih emisija Hartija od vrednosti u okviru unutrašnjeg duga od 169,950,000 €. U poslednje dve godine pokazatelj duga u odnosu na BDP beleži rast, gde je na kraju 2019. godine bio 17.51%, dok na kraju 2020. godine bio 21.83%. Sledeća tabela pokazuje trend duga u poslednje tri godine.

Tabela 13- Unutrašnji i spoljni državni dug (u milion €)

Opis	2020. godina	2019. godina	2018. godina
Spoljni dug	525.80	409.10	416.43
Unutrašnji dug	961.90	791.94	676.62
Ukupni dug	1,487.69	1,201.05	1,093.05
Državne garancije	31.65	42.68	43.70
Ukupni dug (% BDP-a)	21.83	17.51	16.90
BDP od ASK-a ²¹	6,961.00	7,103.76	6,725.91

MF je u 2020. godini ispoštovalo u potpunosti dozvoljeno zakonsko ograničenje za uzimanje javnog duga, gde je ove godine javni dug u odnosu na BDP bio 21.83%. U skladu sa Zakonom o javnom dugu, propisano je da ni u kom slučaju iznos neizmirene glavnice Ukupnog Duga ne sme prelaziti četrdeset odsto (40%) BDP-a.

Podaci u tabeli pokazuju da je najveći deo duga (64.66%) od unutrašnjih kredita, dok spoljni dug čine niži procenat (35.34%). Kao što se može videti, u odnosu na prošlu godinu, spoljni dug je

²¹ Spoljni dug se godinama menja i kao rezultat promene kursa. Vrednost BDP-a za period 2018-2019 je preuzeta sa zvanične internet stranice Agencija za statistiku Kosova, za 2020. godinu je preuzeta iz Zakona o budžetu za 2020. godinu. Obračun pokazatelja uključuje i državne garancije.

povećan za oko 117,000,000 €, dok je unutrašnji dug beležio rast za više od 170,000,000 € od novih emisija hartija od vrednosti.

Državne garancije predstavljaju moguće obaveze i one postaju faktički dugovi samo u slučajevima kada javni subjekat, ne uspeva da izmiri zagarantovane ugovorne obaveze. U ovim slučajevima, Vlada treba da plati obaveze za datu garanciju. Iz tabele se može videti da je Vlada dala garancije za 31,650,000 € (garancija za gradski prevoz Prištine od 7,650,000 € i garancija za drugu kreditnu liniju za Fond za osiguranje depozita na Kosovu od 24,000,000 €).

Spoljni Dugovi

U okviru spoljnog duga u 2020. godini isplaćena su sredstva u ukupnom iznosu od 215,330,000 €. Najveći iznosi su isplaćeni za kreditore Međunarodne Agencije za Razvoj (MAR) u iznosu od 76,120,000 €, od Međunarodni Monetarni Fond (MMF) u iznosu od 51,960,000 €, od Evropske Unije (EU) u iznosu od 50,000,000 €, dok je preostali deo u iznosu od 37,250,000 € podizan od Razvojne Banke Saveta Evrope (RBSE), UniCredit i Islamske Banke za Razvoj (IBR). Spoljni dug je na kraju 2020. godine dostigao vrednost od 525,800,000 €. Spoljni dug je beležio rast za 117,000,000 € ili 28.52% u odnosu na 2019. godinu, i predstavlja 35% ukupnog državnog duga i 7.55% BDP-a.

Najveći deo ili oko 70% portfolija međunarodnog duga je prema MAR-u, Međunarodne Banke za Obnovu i Razvoj (MBOR) i MMF-u.

Tabela 14- Spoljni državni dug

(u milion €)

Godine	2020. godina	2019. godina	2018. godina
Spoljni dug	525.80	409.10	416.43
Centralna vlada	479.50	359.45	364.53
Potkreditni dug	46.29	49.65	51.90
Spoljni dug (% e BDP-a)	7.55%	5.76	6.27
BDP	6,961.00	7,103.76	6,725.91

Tokom 2020. godine je ratifikovano sedam kredita / međunarodnih sporazuma između Vlade Kosova i poverilaca, kao i jedan sporazum za koji se ne primenjuje ratifikacija (tri su potpisana u 2019. godini i četiri u 2020. godini). Finansijski sporazumi koji su potpisani su sledeći:

- Dva sporazuma sa Svetskom bankom -MAR;
- Jedan sporazuma sa EBRD;
- Jedan sporazuma sa MMF;
- Jedan sporazum sa RBSE;
- Jedan sporazum sa Evropskom unijom (EU) ; i

- Jedan sporazum sa EUI.

Ugovaranje novih finansijskih sporazuma je realizovano u cilju finansiranja projekata u sektoru vodne infrastrukture, za upravljanje pandemijom Covid-19 i direktne budžetske podrške. U nastavku su prikazani sporazumi i njihov cilj:

1. Preko finansijskog sporazuma o kreditu između Republike Kosovo i Međunarodnog monetarnog fonda, usvojen je Instrument jednokratnog finansiranja za Republiku Kosovo, u ukupnom iznosu od 51.96 miliona € za podršku potrebama platnog bilansa koji uključuje podršku državnom budžetu;

2. Finansijski sporazum sa MAR o kreditu „Hitni projekat Covid-19“ za Kosovo, koji ima za cilj sprečavanje, otkrivanje i reagovanje na pretnju koju predstavlja pandemija Covid-19, i ojačanje nacionalnih sistema za pripremu javnog zdravlja u zemlji;

3. Finansijski sporazum sa EU o kreditu „Makrofinansijska pomoć za Kosovo“, koji ima za cilj da olakšava ograničenja spoljnog finansiranja Kosova, da olakša njen platni bilans i potrebe budžeta, da ojača njenu poziciju i valutnim rezervama i da je pomaže u rešavanju trenutnih spoljnih i finansijskih nedostataka. Ova pomoć od strane EU je dopuna izvorima koji su dodeljeni Kosovu od strane međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih donatora, u podršku vlastima, programa ekonomske stabilizacije i reformama;

4. Finansijski sporazum sa RBSE o kreditu „Instrument za finansiranje javnog sektora za hitno reagovanje na Covid-19“, koji ima za cilj da pomaže Republiku Kosovo u svojim naporima da obezbedi medicinske usluge onima koji su pogođeni virusom Covid-19 i da pomaže u upravljanju pandemijom;

5. Finansijski sporazuma sa Evropskom Unijom Investicije o kreditu „Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Gnjilanu“, koji ima za cilj uništenje svih otpadnih voda, koje proizvedu urbana područja u opštini Gnjilane i okolnim selima, kao i da prečišćavaju ove otpadne vode prema standardima koji su utvrđeni Direktivom o prečišćavanju gradskih otpadnih voda 91/271/EEC;

6. Finansijski sporazum sa EBRD o kreditu „Kredit za hitnu likvidnost vitalne infrastrukture“, koji ima za cilj da pomaže Kosovu u obezbeđivanju fondova za hitnu likvidnost za pružaoce vitalne infrastrukture koju je pogodila pandemijska kriza Covid-19; i

7. Finansijski sporazum sa Mar o kreditu „Podsticanje i unapređenje mogućnosti za obezbeđivanje vode“, koji ima za cilj jačanje nacionalnih temelja za upravljanje bezbednošću vode i poboljšanje obezbeđivanja vode u slivu Binačke Morave.

Tabela 15- Spoljni dug prema poveriocima

(u milion €)

Poverioci	2020. godina	2019. godina	2018. godina
MBOR	124.31	135.64	146.98
MAR	132.20	60.53	49.51
MMF	111.44	132.60	160.14
UniCredit Austrija	20.91	13.26	7.04

KfW	36.41	42.79	48.91
IBR	14.27	8.83	3.32
SFR	1.23	2.08	0.25
OFMR	0.57	1.24	0.00
EBRD	6.32	4.11	0.28
EIB	7.00	7.00	0.00
RBI Austrija	3.35	1.03	0.00
EU	50.00	0.00	0.00
RBSE	17.78	0.00	0.00
Ukupno Spoljni dug	525.80	409.10	416.43

Unutrašnji dug

Republika Kosovo je počela sa emisijom svojih hartija od vrednosti od januara 2012. godine. razvoj tržišta je rezultirala veoma uspešnim u pogledu interesa investitora i kreditnih troškova, i ovom prilikom je ova vrsta kreditiranja doprinela kao glavni katalizator u finansiranju budžetskog deficita.

Unutrašnji dug je nastao prodajom hartija od vrednosti od strane Vlade u obliku državnih zapisa (do 1 godine) i obveznica (2 do 10 godina).

U 2020. godini, unutrašnji dug je bio 961,900,000 €, koji predstavlja oko 65% ukupnog državnog duga, ili 14% BDP-a. Relativno povećanje unutrašnjeg duga u poslednjim godinama je: u 2020. godinu rast je 21%, u 2019. godini rast je bio 17%, i u 2018. godini rast je bio za 18%.

Tokom 2020. godine postignut je sporazum sa Kosovskim penzijskim štednim fondom za emisiju obveznica putem direktne prodaje sa privatnim plasmanom, u iznosu od 50,000,000 € i rokom dospeća od 10 godina, u cilju upravljanja pandemijom Covid-19.

Tabela 16 Unutrašnji dug u poslednje tri godine (u milion €)

Unutrašnji dug (neto)	2020. godina	2019. godina	2018. godina
Nove emisije	169.95	115.32	102.43
Zalihi unutrašnjeg duga	961.90	791.94	676.62
Državne garancije	31.65	42.68	43.70
Unutrašnji dug (% BDP-a)	14.27	11.75%	10.60%
BDP	6,961.00	7,103.76	6,725.91

Nosioci hartija od vrednosti

U skladu sa Uredbom MF - CBK br. 01/2014 o primarnom i sekundarnom tržištu izdavanja hartija od vrednosti Republike Kosovo, pored primarnih aktera i primarnih učesnika, i druga

fizička i pravna lica imaju pravo da kupuju hartije od vrednosti na primarnom i sekundarnom tržištu hartija od vrednosti Republike Kosovo. Kao rezultat toga, pored komercijalnih banaka koji su primarni akteri kao i penzijskog fonda kao primarni učesnik, hartije od vrednosti drže i ostali fizički i pravni investitori (poslovanja kao i fizička lica). U nastavku smo prikazali u tabeli stanje prema nosiocima hartija od vrednosti za period 2016 – 2020.

Tabela 17- Nosioc hartija od vrednosti (nominalna vrednost) (u milion €)

Instrument	2020	2019	
Komercijalne banke	272.48	281.21	257.25
Penzijski fondovi	450.12	298.56	210.12
Javne institucije	198.86	181.02	185.98
Osiguravajuća društva	33.8	26.40	22.92
Ostalo	10.01	8.06	3.55
Ukupno	965.27	795.25	679.82

Usluge Unutrašnjeg i Spoljnog duga

U 2020. godini, usluge Spoljnog i Unutrašnjeg duga su iznosile 116,000,000 €. Od toga, za spoljni dug zajedno sa kamatom su bili 99,000,000 € (oko 67.94% isplaćenog iznosa je prema MMF-u, oko 16.94% je usluga duga prema MBOR, i 15.13% prema drugim poveriocima). Dok, za unutrašnji dug isplaćena je kamata u iznosu od oko 17,000,000 €.

U tabeli u nastavku su prikazani podaci o otplati spoljnog duga i kamate, kao i unutrašnjeg duga, uključujući povraćaj glavnice, kamatne troškove, tarife za obaveze, kao i ostale tarife kao deo duga.

Tabela 18 – Usluge Spoljnog i Unutrašnjeg duga za 2020. godinu (u milion €)

Otplata dugova	Glavnica	Plaćena kamata	Tarife za obaveze	Ostale tarife	Ukupno isplate
Spoljni dug	88,207	9,835	811	260	99,113
Unutrašnji dug	-	16,599	-	-	16,599
Ukupno	88,207	26,434	811	260	115,712

Državne garancije

Za potrebe izračunavanja ukupnog duga i za utvrđivanje granice takvog duga, Državne i opštinske garancije se smatraju dugom. Na kraju 2020. godine, vrednost datih državnih garancija je bila 31,650,000 € (garancija za gradski prevoz Prištine u iznosu od 7,650,000 € i garancija za drugu kreditnu liniju za FODK u iznosu od 24,000,000 €).

U skladu sa aneksom 21 GFI BRK-a - obelodanjivanje državnog duga, uočili smo da iz ratifikovanih sporazuma, u 5 projekata, u vrednosti od 229,500,000 € nisu uopšte podizana finansijska sredstva. Nepotrošena sredstva se odnose na sledeće nerealizovane projekte:

- Projekat puta 6 od Kijeva do Zahaća u iznosu od 80,000,000 €, gde je projekat sprovodilo Ministarstvo infrastrukture, godina ratifikacije sporazuma je 2018.;
- Projekat za autoput Kijevo – Zahać, u iznosu od 71,000,000 €, projekat je sprovodilo Ministarstvo infrastrukture, godina ratifikacije sporazuma je 2018;
- Projekat pročišćavanja otpadnih voda u Prištini, u iznosu od 66,000,000 €, godina ratifikacije sporazuma je 2017;
- Projekat prečišćavanja otpadnih voda u Gnjilanu, u iznosu od 10,000,000 €, godina ratifikacije sporazuma je 2020; i
- Projekat za energetske efikasne mere u opštinama: Priština, Đakovica i Gnjilane, u iznosu od 2,500,000 €, godina ratifikacije sporazuma je 2016.

Do toga je došlo zbog lošeg planiranja projekata koji bi se finansirali kreditima, zbog kašnjenja u osnivanju jedinica za sprovođenje projekata, unutrašnjih postupaka nabavke koji su se razlikovali od predviđenih postupaka u sporazumima o kreditima, itd.

Kao rezultat toga, Vlada Kosova plaća tarife za obaveze u iznosu od obavezivanih sredstava koje nije podigla. To je zbog neusklađenosti vremenske dinamike između dodele kredita i sprovođenja projekata, isplaćena vrednost tarifa za obaveze za kreditna sredstva koja nisu podigla zajmoprimci su u iznosu od 811,255 €, za sve ratifikovane i neisplaćene kredite do 2020. godine.

Preporuka za Vladu

- Vlada treba da redovno pregleda godišnje izveštaje MFRT-a o javnom dugu, i da one koristi u sveobuhvatna raspravlja kada proceni potrebe za kredit, rezultate i prepreke u procesu. Isto tako, treba da ojača upravljanje i kontrolu u vezi sa efikasnijem i efektivnijem korišćenju ovih sredstava.

Preporuke za Ministarstvo za finansije, rad i transfere

- U saradnji sa Vladom i korisnicima sredstava, mora se osigurati da pre početka pregovora o ugovorima o zajmu za određene projekte budu ispunjeni svi uslovi koji osiguravaju njihovu potpunu i efikasnu implementaciju;
- Na osnovu tromesečnih izveštaja Trezora, MFRT u saradnji sa resornim ministarstvima treba da rešava sve identifikovane izazove, u sprovođenju projekata koji se finansiraju od kredita. U svakom trenutku i u svim slučajevima kada se to smatra neophodnim, MFRT treba predložiti Vladi odgovarajuće mere za prevazilaženje tih poteškoća; i

- Da daje jasna uputstva budžetskim organizacijama za uključivanje planova kapitalnih investicija koje će biti finansirane od kreditiranja. Usvajanje projekata treba da se vrši samo kada su izvršene sve pripreme i pružaju dovoljnu i dokumentovanu sigurnost da je realizacija ovih projekata biti obavljena blagovremeno i na adekvatan način.

6. Imovina

Uredba MF br. 02/ 2013 o upravljanju imovinom u budžetskim organizacijama, obavezuje sve organizacije da vode registre imovine i da kontinuirano obnavljaju ili ažuriraju iste, zavisno od novih kupovina/ snabdevanja ili sistematsko razmatranje stanja njihovog korišćenja.

Imovina budžetskih organizacija generalno se deli na:

- Kapitalna imovina, koje ima rok upotrebe duži od godinu dana i ima finansijsku vrednost iznad 1,000 €;
- Nekapitalna imovina koja ima rok upotrebe duži od godinu dana, ali koja ima finansijsku vrednost manju od 1,000 €; i
- Zalihi ili rezervna oprema i kancelarijski materijal.

Nefinansijska kapitalna i nekapitalna imovina

Upravljanje imovinom vrši se preko dva centralizovana sistema: Računovodstvenog registra ISUFK-a, kao integrisani sistem u okviru MF-a, gde se evidentira imovina sa vrednošću većim od 1,000 €, kao i aplikacija „e-imovina“, koji je integrisani elektronski sistem u okviru Ministarstva Javne Uprave, sada u okviru Ministarstvu Unutrašnjih Poslova, gde sve javne institucije trebaju da evidentiraju i izveštavaju o njihovim imovinama sa vrednostima manjim od 1,000 €.

Budžetske organizacije su izveštavale različite vrednosti imovine u pojedinačnim GFI, cifre koje su nakon toga konsolidovane u GFIMF-a. Prilikom revizije pojedinačnih izveštaja, primetili smo neusklađenosti između izveštavanih cifara i revidiranih vrednosti.

Glavni nalazi u vezi izveštavanja i kontrole imovine, su:

Centralne institucije

Pojedinačnim revizijama, rezultiralo je da neke organizacije nisu obuhvatile u svojim registrima jedan deo imovine, i kao rezultat toga, neto vrednost koja je prikazana u GFI BRK za imovine preko 1,000 € je bila precenjena za 120,731,103 €, dok za imovine ispod 1,000 € za 253,370 €.

Tabela 19 – Stanje imovine u centralnim institucijama.

Nefinansijska kapitalna i nekapitalna imovina	Vrednost imovine koju je MF prikazalo u GFI BRK-a	Prema reviziji	Precenjivanje/po tcnjivanje
Kapitalna imovina (preko 1,000 €)	2,936,378,386 ⁱ	2,815,647,283	120,731,103
Nekapitalna imovina (ispod 1,000 €)	27,736,714	27,483,344	253,370

Identifikovane greške ili neusklađenosti stanja izveštavanih imovina manje ili više, identifikovane su kod osamnaest (18) organizacija centralnog nivoa, gde spadaju: trinaest (13) ministarstva, Kancelarija premijera, Univerzitetska, klinička i bolnička služba, Univerzitet u Prištini i tri (3) nezavisne agencije.

Ostali nedostaci u kontroli i upravljanju imovinom, koji su najčešće uočeni tokom revizije imovina u **Centralnim institucijama**, su:

U deset (10) institucija nije izvršena usklađenost podataka između godišnjeg izveštaja o popisu i opšteg registra imovine;

- U osamnaest (18) institucija nije funkcionisao sistem e-imovina i ili sva imovina ispod 1000 €; i
- Uspostavljen ili delimično je uspostavljen sistem e-imovina;
- U devet (9) institucija nije izvršen godišnji popis, popis je izvršen delimično, ili je proces završen kašnjenjem u popisu imovine, odnosno izveštaji o popisu su dostavljeni nakon izrade Godišnjih izveštaja; i
- Ostali nedostaci koji su uočeni na centralnom nivou ali u manjem broju su: nedostaci u evidenciji obrtne imovine i neformiranje komisija za procenu imovine.

Lokalne institucije

Na nivou opštine utvrđene su značajni nedostaci u pogledu evidentiranja i izveštavanja o imovini. Kapitalna imovina prema neto vrednosti predstavljenoj u GFI BRK-a je procenjena za 430,695,154 €, dok je nekapitalna imovina procenjena za 1,597,436 €.

Tabela 20 - Stanje imovine u opštinama

Nefinansijska kapitalna i nekapitalna imovina	Vrednost imovine prikazana u GFI BRK-a	Prema reviziji	Preceñjivanje/potceñjivanje
Kapitalna imovina (preko 1,000 €)	6,105,140,280	6,127,941,401	(22,801,119)
Nekapitalna imovina (ispod 1,000 €)	19,041,789	17,444,353	1,597,436

Greške i nedostaci kod održavanja i upisa imovine, identifikovane su u većem delu opština. Od ukupno trideset osam (38) opština, dvadeset tri (23) od njih su procenile ili potcenile imovinu predstavljene u GFI-BRK.

Ostali nedostaci u kontroli i upravljanju koje smo najčešće suočavali tokom revizije imovina kod opština su:

- Opština Zubin Potok i opština Leposavić nisu izveštavale imovinu vrednosti preko 1,000 €.
- Opština Uroševac, Zvečan, Klokot i Novo Brdo nisu izveštavale nefinansijsku imovinu ispod 1,000 €, dok je opština Istok, Leposavić i Zubin Potok, izveštavale su nefinansijsku imovinu ispod 1,000 € sa nula vrednošću.
- U 17 opština, nije izvršena harmonizacija podataka između opšteg imovinskog registra i izveštaja o popisu;
- U 30 opština, nije funkcionisao sistem e-imovina, ili je celokupna imovina ispod 1,000 € nije postavljena ili je delimično postavljena u sistemu e-imovina;
- U 14 opština, nedostajao je popis imovine ili je izvršen delimičan popis; i
- U osam opština nedostaju unutrašnja politika i postupci za upravljanje imovinom.

Ostali nedostaci koji su uočeni na lokalnom nivou, ali u manjem broju su: nedostaci u registraciji obrtne imovine, neregistracije nove imovine ili novih kupovina, nebrisanje imovine koje opštine nisu imale u svom posedu.

Sedam (7) opština su izveštavale imovinu u GFI BRK-a sa nula vrednošću ili nisu je uopšte izveštavale. To predstavlja nejasnoće u vezi sa registracijom u ažuriranjem imovine.

Zalihi za centralne i lokalne institucije

Zalihi ili rezervna oprema i kancelarijski materijal u centralnim institucijama, prema GFI BRK-a su 30,966,105 €, dok prema pojedinačnim revizijama one iznose 31,125,159 €, sa potcenjivanjem od 159,054 €. Dok, zalihi u opštinama, prema GFI-BRK, iznose 2,563,497 €, dok je prema reviziji 2,239,295 € sa precenjivanjem od 324,201 €.

Vredi napomenuti da su na kraju 2020. godine, devet (9) opština nisu prijavile zalihe, dok su opštine prijavile zalihe nula vrednosti.

Zaključak revizije

Obelodanjivanja u vezi nefinansijske imovine i kontrole nad njihovim upravljanjem u 2020. godini nisu pružile dovoljno sigurnost da budžetske organizacije imaju potpunu kontrolu i nadzor nad imovinom i njihovo efikasno upravljanje. Pored toga, podaci o osnovnoj imovini u sistemu upravljanja imovinom ISUFK-a i E-imovine u nekim slučajevima su netačni i nepotpuni. Ista praksa upravljanja imovinom se nastavlja i u institucijama na centralnom i lokalnom nivou, mada se već godinama daju preporuke za poboljšanje u ovoj oblasti, dok nezavisne institucije su beležile napredak u odnosu na prethodne godine.

Preporuke za Vladu

Vlada treba imati aktivnu ulogu u adresiranju svih pitanja o upravljanju imovinama i treba da izgradi mehanizme polaganja računa, tako da:

Sve budžetske organizacije treba da ispune zakonske obaveze, upisujući i izveštavajući tačne o celokupnoj nefinansijskoj imovini u posedu; i

Da analizira razloge za potpunu nefunkcionalizaciju sistema e-iovina, kao nasleđeni problem godinama i da preduzme mere za funkcionisanje.

Preporuke za Ministarstvo za finansije, rad i transfere

Preko obuka na kraju godine, u vezi sa izradom GFI-a, da ojača zahtev da sve budžetske organizacije osnuju na vreme komisije za popis i procenu imovine, i da se rezultati popisa odražavaju u GFI fiskalne godine; i

Prilikom prijema GFI od budžetskih organizacija, sa uspostavi formalne kontrole o izveštavanju zaliha sa stanjem nula, i u takvim slučajevima da zatraži razjašnjenja, jer u izveštajima za tri poslednje godine imala značajnih razlika.

7. Potraživanja

Stanje potraživanja (P) izveštava se uglavnom manuelno, a zatim se podaci objedinjuju, kako za sastavljanje pojedinačnih tako i za konsolidovane finansijske izveštaje budžetskih organizacija. Dok sadrže veoma važnu stavku kratkoročne imovine, one zahtevaju posebnu pažnju, kako u svrhu revizije, tako i tokom celokupnog procesa budžeta – štaviše kada takav pristup prikupljanja računovodstvenih informacija ostavlja prostor za moguće greške u izveštavanju ili njihovom obelodanjivanju. Znači da su, identifikovane greške tokom poslednjih revizija, bile isticane.

Za 2020. godinu, ukupna vrednost deklarirana potraživanja u Godišnjem finansijskom izveštaju za 2020. godinu (GFI 2020), za centralni i lokalni nivo dostigla 691,914,269 € (CN 479,101,665 € i LN 212,812,603 €). Dok prema reviziji vrednost potraživanja je 692,228,120 € (CN 478,591,988 € i LN 213,636,132 €). Dakle, postoji razlika od 313,851€ potcenjenih (uključujući centralni i lokalni nivo).

Ovo netačno obelodanjivanje je zbog nedostatka formalne strukture za izveštavanje, nadgledanje i konsolidaciju podataka, kao i zbog skoro tehničkih grešaka u prenosu beleški sa FI-a u GFI, prilikom pripreme konsolidovanih izveštaja.

U 2020. godini potraživanja u GFI su beležile rast u iznosu od 54,410,356 € ili 8.5% (u 2020. godini potraživanja su iznosila 691,914,269 €, i u 2019. godini potraživanja su 637,503,913 €). Dakle, vidi se trend povećanja potraživanja iz godine u godinu.

Tabela 21 Pregled potraživanja²²

Potraživanja	Prema reviziji 2020. god	Prema FI BO za 2020. god	Prema GFI 2020. god	Prema GFI 2019. god	Prema GFI 2018. god	Upoređivanje 2020-2019
Centralni nivo	478,591,988	479,084,269	479,101,665	455,091,604	462,687,206	5.28%
Lokalni nivo	213,636,132	212,770,603	214,231,260	182,412,309	170,279,395	17.44%
Ukupno	692,228,120	691,854,872	693,332,925	637,503,913	632,966,601	8.75%

²² U iznosima potraživanja nisu uključeni podaci za Obaveštajnu agenciju Kosova i Nacionalni kancelariju revizije.

Potraživanja centralnog nivoa

Navedena vrednost u GFI 2020. god. za centralni nivo je 479,101,666 €, za koju je tokom revizije rezultovalo da je precenjena za 509,677€, jer ova cifra bi prema reviziji trebala da se prikazuje u iznosu od 478,591,988 €. Greške su uglavnom bile:

- Potraživanja Ministarstva infrastrukture su precenjena za 444,409 €. Razlog precenjivanja su bile tehničke greške tokom izveštavanja potraživanja;
- Potraživanja Ministarstva za finansije su precenjena za 42,769 €. Razlog njihovog precenjivanja, prema reviziji, bilo je neefikasno upravljanje potraživanjima;
- Potraživanja Ministarstva zdravstva su precenjena za 22,150 €. Razlog za precenjivanje potraživanja bio je da je takva vrednost pogrešno uključena u okviru potraživanja;
- Potraživanja Sudskog saveta Kosova su precenjena za 15.000 €. Razlog za njihovo precenjivanje prema reviziji bilo je neefikasno upravljanje potraživanjima;
- Potraživanja Ministarstva Unutrašnjih poslova su precenjena za 10,722 €; i
- Potraživanja Centralne izborne komisije su precenjena za 25,372 €. Razlog precenjivanja je bio taj što je subjekat prikazao vrednost od 1,000 €, dok je prema reviziji, vrednost potraživanja bila 26,372 €.

Oko 87% potraživanja centralnog nivoa sadrže potraživanja iz Ministarstva finansija (revidirana cifra 417,423,635 €).

U odnosu na prethodnu godinu potraživanja centralnog nivoa karakterišu sa trendom povećanja za 5.28% (potraživanja za 2020. godinu iznose 479,101,665 €, dok su tokom 2019. godine potraživanja iznosila 455,091,604 €).

Potraživanja lokalnog nivoa

Prema konsolidovanom finansijskom izveštaju (GFI), bilans potraživanja u 34. opština²³ bio je 212,812,603 €, dok je prema reviziji vrednost potraživanja bila 213,636,132 €. Revizija je ustanovila precenjivanje u lokalnom nivou za 823,529 €. Ova razlika je nastala zbog nepažnje tokom vođenja, izveštavanja podataka, kao i usled manuelne harmonizacije podataka. To je uticalo da proces izveštavanja i nadgledanja potraživanja odgovarajućih opštinskih direkcija bude propraćeno slabim kvalitetom.

²³Severna Mitrovica, opština Zvečan, opština Leposavić i opština Zubin Potok nisu izveštavale o potraživanjima. Vredi napomenuti da se porez na imovinu budžetira iz godine u godinu, za prikupljanje od ovih opština.

Promene u potraživanjima su uočena u sledećim opštinama:

U nastavku su navedene opštine koje su potcenjivale potraživanja (razlika između GI/BRK i vrednosti prema reviziji):

- Opština Istok je imala potcenjivana potraživanja za 1,250,922 €;
- Opština Klokot je imala potcenjivana potraživanja za 418,340 €. Razlog za potcenjivanje je bio jer je su u GFI potraživanja koja je prikazala kancelarija za upravljanje porezom na imovinu potcenjene i takse za odlaganje otpada nisu uopšte prikazane.
- Opština Skenderaj je imala potcenjivana potraživanja za 80,780 €. Razlog potcenjivanja potraživanja je bio da su potraživanja od poreza na imovinu nisu uopšte prikazana u GFI. Prema sistemu Protax njihova vrednost na kraju 2020. godine je bila 80,780 €;
- Opština Uroševac je imala potcenjivana potraživanja za 82,265 €. Razlog za potcenjivanje potraživanja bio je jer su potcenjena potraživanja od građevinskih dozvola i zakupa;
- Opština Kačanik je imala potcenjivana potraživanja za 45,966 €. Razlog potcenjivanja je bio jer opština nije pružala informacije o stanju potraživanja od korišćenja javne imovine koje su bile dostavljene izvršiocu u iznosu od 45,966 €;
- Opština Parteš je imala potcenjivana potraživanja za 40,314 €; i
- Opština Orahovac je imala potcenjivana potraživanja za 15,824 €. Razlog potcenjivanja je bio jer su potraživanja od poreza na imovinu potcenjena za 15,824 €.

Dok u nastavku prikazujemo opštine koje su precenile potraživanja:

- Opština Novo Brdo je precenjivala potraživanja za 970,816 €. Razlog precenjivanja je bio nedovoljna kontrola tokom prenosa podataka u vezi sa potraživanjima od poreza na imovinu u GFI;
- Opština Mitrovica je precenjivala potraživanja za 91,488. Razlog precenjivanja je bio jer su potraživanja od poslovnih taksi potcenjena, s obzirom da softver kojim se upravlja ovim potraživanjima nije bio u funkciji tokom 2020. godine i zbog toga ovo nije uopšte fakturisana poslovanjima; i
- Opština Vučitrn je precenjivala potraživanja za 42,000 €.

U odnosu na prethodnu godinu, potraživanja lokalnog nivoa se karakterišu porastom od 16.67% (u 2020. godini iznosila su 212,812,603 €, dok su 2019. godine iznosila 182,412,309 €).

U potraživanjima na lokalnom nivou se uglavnom uključuju potraživanja od poreza na imovinu, poslovne takse, poreze na usluge odlaganja otpada, zakupnina i drugo. Ovom kategorijom dominira porez na imovinu koji uključuje tekuće troškove kao i kamate i kazne za neizvršavanje prethodnih obaveza.

Iznos potraživanja kao na centralnom nivou tako i na lokalnom nivou u 2020. godini povećana u odnosu na 2019. godinu. Isto tako, naglašeni nedostaci u vezi sa procesom izveštavanja i konsolidacije potraživanja na oba dva nivoa. To je uticalo da proces izveštavanja i praćenja za potraživanja od strane relevantnih odeljenja koja upravljaju potraživanjima, bude praćeno slabim kvalitetom.

Preporuka za Vladu i Ministarstvo za finansije, rad i transfere

U koordinaciji sa budžetskim organizacijama koje stvaraju prihode, treba da detaljno analiziraju strukturu ovih potraživanja, starost i šanse za prikupljanje ovih dugova nasleđenih godinama. Stoga da uspostave odgovarajuće mehanizme za prikupljanje ovih dugova, i da obrate pažnju na njihovu potpunu i tačnu konsolidaciju potraživanja kao na centralnom, tako i na lokalnom nivou.

8. Neizmirene i kontingente obaveze

Neizmirene obaveze

Neizmirene obaveze prikazuju fakture primljene za radove/usluge koje su izvršili ekonomski operateri, ali koje nisu plaćene. Zbog upotrebe gotovinskog računovodstva, stanje neizmirenih obaveza može se obelodaniti samo u finansijskim izveštajima. Shodno tome, budžetske organizacije ih manualno obrađuju i mesečno prijavljuju MF-u radi dalje konsolidacije. Zakon o budžetu i sekundarni propisi za trošenje javnog novca ograničavaju ulazak BO u obaveze, jer su one dužne da naručuju robu (nalog za kupovinu) samo kada su sredstva na raspolaganju. Ali to se ne poštuje uvek.

Ukupne neizmirene obaveze prema reviziji iznose 362.982.078€, dok su u konsolidovanom finansijskom izveštaju prikazane ukupne neizmirene obaveze u iznosu od 361.418.958€, vrednost koja je prema reviziji potcenjena za 1.563.120€. U odnosu na prethodnu godinu (GFI-2020/GFI-2019), obaveze su povećane za 868.052€.

Tabela 22 - Neizmirene obaveze u poslednje tri godine

Neizmirene obaveze	Prema reviziji 2020 godine	Prema GFI-BRK 2020 godine	Prema GFI-BRK 2019 godine	Prema GFI-BRK 2018 godine	Upoređenje 2020 – 2019 (%)
Centralni nivo	328,502,151	327,003,733 ²⁴	337,202,119	226,643,000	(3)
Lokalni nivo	34,479,927	34,385,225	23,348,787	32,149,000	47
Ukupno	362,982,078	361,418.958	360,550,906	258,792,000	(0.24)

Neizmirene obaveze u centralnom nivou

Nejednakosti su nastale zbog lošeg kvaliteta prikupljanja, konsolidacije i izveštavanja podataka, uglavnom u sledećim organizacijama:

- Ministarstvo Obrazovanja, Nauke i Tehnologije (MONT) potcenilo je obaveze u iznosu od 5,266,109€, koje je manje izjavio u FI, pa su ovi nedostaci/beleške preneti i na GFI-u;
- Ministarstvo Poljoprivrede, Šumarstva i Ruralnog Razvoja (MPŠRR) precenilo je obaveze u iznosu od 1,897,916€, koje je više izjavio u FI, pa su ovi nedostaci/beleške preneti na GFI-u; i
- Ministarstvo Ekonomije i Životne Sredine (MEŽS) precenilo je obaveze u iznosu od 1.604.564€, koje je više izjavio u FI pa su ovi nedostaci/beleške preneti i na GFI-u.

Neizmirene obaveze u lokalnom nivou

Greške u izveštavanju na lokalnom nivou uglavnom potiču od opštine Uroševac, gde je potcenjivanje odgovornosti u iznosu od 98.400€ potcenjeno krajem 2020. godine, pa su posledično ovi nedostaci/beleške preneti na GFI-u.

Opštine sa najvećim obavezama su one u Gnjilanu sa 11,012,843€ ili 31,93% ukupnih dugova na lokalnom nivou, zatim Priština sa 6,790,497€ ili 19,69%, i Uroševac sa 4,116,646€ ili 11,94%.

Netačno obelodanjivanje obaveza prikazuje pogrešnu sliku o finansijskom položaju BO i Vlade, gde može dovesti do neadekvatnih odluka tokom procesa budžetiranja. Slabe kontrole u slučaju

²⁴ U iznosu od 327,003,733€, uključene su i obaveze za eksproprijaciju u iznosu od 184,117,887€, pri čemu iste nisu uključene u iznos obaveza prema reviziji.

usklađivanja podataka ugrožavaju identifikaciju, tačno i potpuno izveštavanje obaveza, dovodeći u pitanje verodostojnost iskaza.

Preporuke Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera i Budžetske organizacije

Prilikom budžetskih izdvajanja, prednost treba imati raspodelu sredstva za isplatu neizmirenih obaveza kako bi se izbegle dodatne kamate i druge administrativne troškove. Pored toga, posebnu pa-nju treba posvetiti i njihovom izveštavanju i konsolidaciji kako bi predstavili svoju potpuno i tačno stanje u GFI BRK-a.

Kontingente obaveze

U delu obaveza takođe su obelodanjene kontingente obaveze koje prikazuju različita potraživanja tužilaca, a koja će verovatno stvoriti obaveze za organizacije u budućnosti, u zavisnosti od sudskih odluka koje mogu biti u korist tužilaca. One se odnose na naknadu eksproprijacije, naknadu duga, materijalnu štetu, plate i druge povezane finansijske implikacije.

U konsolidovanom izveštaju, kontingente obaveze za 2020. godinu iznose ukupno 211.936.702€ (centralni nivo 131.085.961€) i (lokalni nivo 80.850.741€), dok prema reviziji kontingente obaveze treba prikazati u iznosu od 217.358.08€. Na osnovu ovih analiza, proizilazi da su kontingente obaveze potcenjene za 5,421,381€. Ova kategorija kao takva je podložna potencijalnim greškama u obelodanjivanju. Međutim, razlike takođe imaju veze sa nekim greškama koje su izdali centralni i lokalni nivo tokom konsolidacije beleška. Pozitivan trend ovih obaveza, a istovremeno nemarnost i nedostatak dugoročne pažnje u njihovom izveštavanju je zabrinjavajući. U odnosu na prethodnu godinu (192.519.745€ u 2019.), Kontingente obaveze prema rezultatima revizije su veće za 19.416.957€ ili oko 10,1%.

Tabela 23 - Sažetak kontingentnih obaveza ²⁵

Kontingentne Obaveze	Prema Reviziji 2020	Prema GFI BO-a 2020	Prema GFI 2020	Prema GFI 2019	Prema GFI 2018	Pomera od 2019 (%)
Centralni nivo	126,206,006	130,829,101	131,085,961	118,509,510	91,032,560	10.64
Lokalni nivo	91,152,077	80,849,500	80,850,741	74,010,235	75,514,104	11.27
Ukupno	217,358,083	211,678,601	211,936,702	192,519,745	166,546,664	10.25

²⁵ Podaci za Nacionalnu Kancelariju Revizije i Obaveštajnu Agenciju nisu uključeni u ovu belešku.

Kontingente Obaveze na Centralnom Nivou

Vrednost kontingentnih obaveza Centralnog nivoa prijavljena je u GF 2020 za 131,085,961€, dok prema reviziji treba da iznosi 126,206,006€. Dakle, na centralnom nivou imamo precenjenu vrednost od 4,879,955€. Razlog za to je loš kvalitet prikupljanja podataka, konsolidacija i izveštavanje BO kod MF. Neke od grešaka su bile:

- Ministarstvo za Infrastrukturu je u svom u GFI -u prijavio 18.987.471€ Kontingentnih obaveza, dok prema reviziji kontingentne obaveze su 15.554.240 €. Dakle, imamo jednu precenjenu vrednost kontingentnih obaveza od 3.433.231€. To je rezultat tehničkih grešaka prijavljenih u GFI, kao i nemara u unutrašnjoj kontroli;
- Ministarstvo Unutrašnjih Poslova je u svom u GFI -u prijavio 6,918,708 € kontingentnih obaveza, dok prema reviziji kontingentne obaveze su 5,687,918€. Dakle, imamo jednu precenjenu vrednost kontingentnih obaveza od 1,230,790€. To se dogodilo kao rezultat tehničkih grešaka u izveštavanju obaveza i nemara u unutrašnjoj kontroli;
- Ministarstvo Kulture, Omladine i Sporta je precenilo kontingentne obaveze za 256,357€. Razlog za ovo precenjivanje je to što su GFI prikazani kontingenta imovina, a ne iznos kontingentnih obaveza; i
- Ministarstvo Zdravlja je precenilo kontingentne obaveze za 235,341€.

Kontingente obaveze na Lokalnom Nivou

Kontingente obaveze na Lokalnom nivou su znatno manje u poređenju sa onima na Centralnom nivou. Tužbe protiv opština su različite prirode, od zahteva za jubilarne plate do tužbi za eksproprijaciju. Zbog nimalo strukturiranog i neformalnog pristupa usklađivanju podataka, revizija je izdala niz grešaka. Iznos prijavljen prema GFI kontingentnih obaveza bio je 80,850,741€, dok je iznos kontingentnih obaveza prema reviziji 91,152,077€. Dakle, iznos kontingentnih obaveza je potcenjen za 10,301,336€.

U nastavku obelodanimo neke od najznačajnijih promena:

- Opština Prizren je potcenila kontingente obaveze za 8,600,028€. Ove kontingente obaveze nisu prijavljene u GFI -u ni u GFI za 2020 godinu. To se dogodilo zbog nedostatka koordinacije između pravnog departmana i departmana za finansije;
- Opština Dečane je potcenila kontingente obaveze u iznosu od 1,476,450€; i
- Opština Đakovica je potcenila kontingente obaveze u iznosu od 158.850€. To se dogodilo kao rezultat stvaranja opšteg registra koji bi trebao da se ažurira i održava godinama u vezi sa kontingentnim obavezama od pravne kancelarije u opštini.

Netačno obelodanjivanje kontingentnih obaveza uticalo je na to da kontingentne obaveze ne odražavaju pravičnu i potpunu situaciju. To može da utiče da obelodanjene informacije o ovim obavezama dovode u zabludu zainteresovane strane.

Preporuke za Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera

U koordinaciji sa budžetskim organizacijama i drugim relevantnim akterima treba da osigura precizna procena kontingentnih obaveza kako bi obelodanjivanja u GFI bila tačna. Tamo gde unosi nisu greškom preneti u GFI ili gde postoje razlike u unosima, treba identifikovati razloge ovih grešaka i iste ispraviti za narednu godinu.

9. Isplate prema članu 39.2 ZUORJF-a

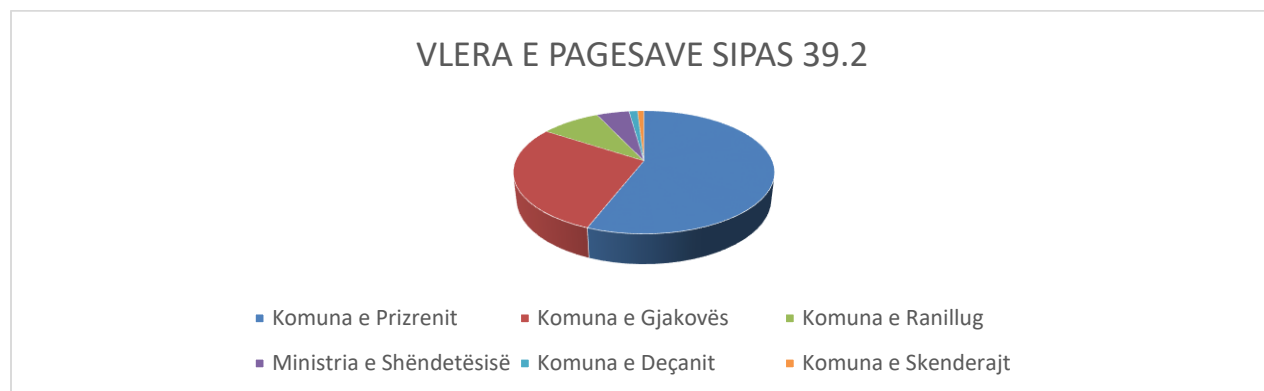
Na osnovu ovlašćenja datih sa ZUORJF-a, član 39. stav 2, tokom godine, Trezor Kosova je obradio zahteve ekonomskih operatera za plaćanje zakasnelih faktura (preko 60 dana) na osnovu ovog zakona, iz kojih su odobreni rashodi i prebačeni iz budžeta odgovarajuće budžetske organizacije za izmirenje stvorenih obaveza.

Vrednost ovih isplata koje je Trezor izvršio za 2020. godinu bila je 190,698€. U poređenju sa prethodnom 2019. godinom, gde je vrednost izvršenih isplata bila 1,559,692€, došlo je do veoma značajnog smanjenja u iznosu od 1,368,994€. Ovo smanjenje je pozitivan pokazatelj koji prikazuje da su kontrole u vezi sa nemarom i neodgovornošću odgovornih službenika u plaćanju računa na vreme, neplaniranjem/neplaćanjem troškova jubilarnih plata prema kolektivnom ugovoru, koji su glavni razlozi za izvršenje ovih uplata, u pravcu poboljšanja.

Tabela 24 - Isplate prema članu 39.2 ZUORJF-a, prema ekonomskim kategorijama za poslednje tri godine (u €)

Pagesat sipas kategorive	Totali 2020	Totali 2019	Totali 2018
Mallra dhe shërbime /komunalitë	67,283	52,066	1,673,869
Investime kapitale	123,415	1,507,626	7,010,331
Gjithsej	190,698	1,559,692	8,684,200

Posmatrano iz udela ovih rashoda u budžetskim organizacijama, većina njih su organizacije na lokalnom nivou (opštine). U nastavku su prikazani troškovi prema članu 39.2 ZUORJF-a, prema budžetskim organizacijama:



Na osnovu revizorskih izveštaja BO -a za 2020. godinu, prilikom razmatranja procesa ovih isplata, nismo primetili nikakve nepravilnosti i da je postupak za postupanje po potraživanjima dobavljača za dospele i neizmirene obaveze prema članu 39.2 ZUORJF-a dosledno sproveden od strane Trezora.

U međuvremenu, sa aspekta finansijskog izveštavanja, prema godišnjem finansijskom izveštaju budžeta RKS -a, isplate prema članu 39.2 predstavljene su u iznosu od 184,672€, sa promenom od 6,026€, u poređenju sa realnim stanjem isplata na osnovu najnoviji zapisi ISUFK -a. Ova promena je rezultat ne predstavljanja rashoda MZ u iznosu od 9.195€ i prikazivanja vrednosti od 3.170€ kao rashod opštine Istok, iako je ista isplata otkazana početkom 2021. godine.

Preporuke za Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera

Prilikom pripreme Godišnjeg Finansijskog Izveštaja BRK -a, Ministarstvo Finansija treba da osigura tačnost prikazane vrednosti ovih isplata prema članu 39.2, na osnovu najnovijih ispravljenih evidencija ISUFK -a i kroz poređenje/ usaglašavanje sa pojedinačnim GFI BO -a koji su imali takve troškove.

9.1 Isplate prema sudskim i izvršnim odlukama

Na osnovu ZUORJF-a, član 40, tačka 1, kada jedan sud donosi nalog ili presudu kojom se zahteva od jednog autoriteta da uplati bilo koju vrstu novčane nadoknade jednom licu, i kada nalog ili presuda nije predmet žalbe od strane javnog autoriteta ili ako javni autoritet nije propisno i blagovremeno koristio pravo na žalbu, sud će odmah dostaviti jednu kopiju ovog naloga ili presude Ministarstvu Pravde i i nadležnom Ministarstvu uplate Ministarstva kako bi se izvršila predmetna isplata.

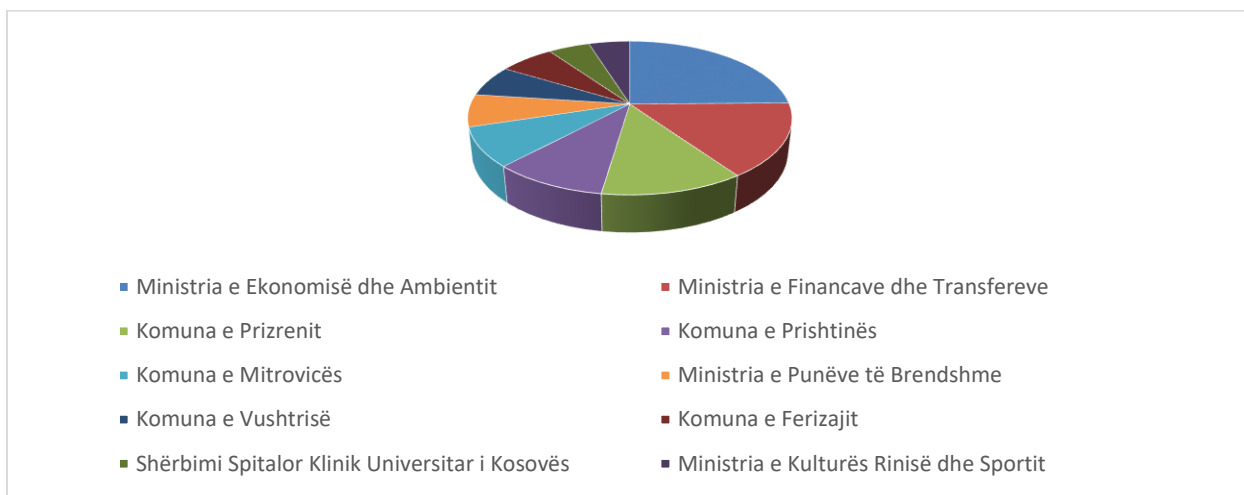
Isplate prema sudskim odlukama i odlukama privatnih izvršitelja za 2020. godinu iznosile su 29.965.312€. U poređenju sa 2019. godinom, vrednost ovih plaćanja povećana je za 4,131.074€ ili 16%, dok je u odnosu na 2018. povećanje veće za 9.705.237€ ili 48%. Iako su uzroci ovog stanja gotovo isti kao i prethodnih godina, možemo reći da obrada ovih uzroka od strane odgovornih nije bio na pravom nivou.

Tabela 25 - Isplate po sudskim odlukama i izvršenja u poslednje tri godine (u €)

Isplate po kategorijama	Ukupno 2020	Ukupno 2019	Ukupno 2018
Plate i dnevnice	73,976	819,679	303,522
Robe i usluge/Komunalije	12,881,930	7,088,607	4,058,530
Subvencije i Transferi	259,151	603,395	590,977
Kapitalne investicije	16,750,254	17,322,557	15,307,046
Ukupno:	29,965,312	25,834,238	20,260,075

Isplate za organizacije na centralnom nivou iznosile su 15,324,361€, ili 51% od ukupnog iznosa, dok su plaćanja na lokalnom nivou iznosila 14,640,951€ ili 49% od ukupnih sudskih odluka. Ispod su prikazani grafički deset (10) budžetskih organizacija nad kojima su izvršena izvršenja u većim iznosima, što čini preko 70% iznosa isplata izvršenih sudskim odlukama (preko 21 milion €).

Isplate izvršene sudskim odlukama prema BO sa najvišim vrednostima



Neispunjenje obaveza budžetskih organizacija na vreme dovelo je do dodatnih troškova u državni budžet zbog troškova sudskih postupaka (izvršenja) i troškova kamata. Ovi dodatni troškovi oštetili su budžete ovih BO -a, čak i za postizanje predviđenih ciljeva tim sredstvima. S obzirom na činjenicu da su većina ovih izdataka kapitalna ulaganja, ispostavlja se da su mnogi projekti ostali neizvršeni kao rezultat ovih troškova.

Glavni razlozi za plaćanje računa od strane Trezora prema sudskim odlukama uglavnom su se odnosili na isplate eksproprijacije kao rezultat pritužbi vlasnika koji su bili deo procesa eksproprijacije, kašnjenja u plaćanju računa od strane BO zbog nemara odgovornih službenika; ne naknade radnika za jubilarne i prateće plate koje su bile regulisane kolektivnim ugovorom, ali nisu budžetirane iz kategorije plata; kao i kašnjenja u isplatama ekonomskim operaterima zbog nedostatka budžetskih sredstava.

Dalje, iz revizija BO -a, primetili smo da su troškovi sudskih odluka u velikoj meri pogrešno klasifikovani u ekonomske kategorije, što znači da izveštavanje o tim troškovima u finansijskim izveštajima BO -a, pa shodno tome ni u konsolidovanim izveštajima BRK -a nije bilo pravično. Pogrešna klasifikacija troškova putem sudskih odluka prouzrokovala je potcenjivanje/ precenjivanje ekonomskih kategorija u GFI za isti iznos.

Većina ovih pogrešnih klasifikacija odnosi se na isplatu jubilarnih plata penzionisanim zaposlenima kao rezultat obaveza koje proističu iz kolektivnih ugovora, iz drugih kategorija troškova. Plaćeni iznosi su pogrešno klasifikovani jer ne odgovaraju odgovarajućoj kategoriji rashoda, u kom slučaju su rashodi u drugim kategorijama precenjani, a za isti iznos rashodi za plate potcenjeni. Isplate iz netačnih kodova dogodile su se zbog nedostatka budžetskih sredstava, koja se u slučaju budžetskih izdvajanja od strane Vlade, odnosno Ministarstva Finansija, nisu smatrala tekućim obavezama tokom godine, pa shodno tome, nijedan potencijalni fond nije izdvojen za nadoknadu. Trezor je izvršio isplate iz sredstava dodeljenih drugim kategorijama. Tokom revizije 2020. godine, u 23 BO smo identifikovali takve isplate.

Što se tiče finansijskog izveštavanja ovih isplata, prema godišnjem finansijskom izveštaju budžeta RKS -a, plaćanja putem sudskih odluka predstavljena su u iznosu od 30.220.398€, uz promenu od 255.086€ u odnosu na realno stanje ovih isplata. Ova promena je uglavnom posledica nedostatka pravednog odražavanja nekih ispravki koje su nastale kao rezultat promena u slučaju prenosa rashoda kao rezultat restrukturiranja ministarstava prema odluci Vlade br. 10/26 dana 23.04.2020.

Preporuke za Vladu

- Da ispita eventualne obaveze i odgovornosti BO-a koje proističu iz važećih kolektivnih ugovora i preduzmu odgovarajuće mere. U zavisnosti od ovih obaveza i budžetskih mogućnosti, obezbedi da budžetske organizacije rade odgovarajuće budžetsko planiranje, kako bi se izbegli nepotrebni troškovi iz eventualnih sudskih sporova kao rezultat neispunjavanja eventualnih obaveza koje proističu iz ovih sporazuma.

Preporuke za Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera

Prilikom pripreme GFI BRK -a, da se osigura za tačnost prikazane vrednosti ovih isplata, na osnovu najnovijih ispravljenih evidencija ISUFK -a, i kroz poređenje/usaglašavanje sa pojedinačnim GFI BO -a koji su imali takve troškove.

10. Podaci o zapošljavanju

Prema Zakonu br. 07 / L-014 o Budžetskim Izdvajanjima za Budžet Republike Kosovo za 2020. godinu, dozvoljeni broj zaposlenika za centralni nivo (Ministarstva i Nezavisne Institucije), i lokalni nivo je bio 8,436, dok je realni broj zaposlenika prema GFI BRK -a bio 81,690. Ako uporedimo realni broj zaposlenika u 2020. godini sa realnim brojem zaposlenika u 2019. godini (83,789), imamo smanjenje broja zaposlenih na 2,099 zaposlenika, to se uglavnom desilo zbog penzionisanja. Kao što se može videti, budžetske organizacije 2020. nisu uspele da popune sva radna mesta dozvoljena zakonom o budžetu. Razlika između dozvoljenog i realnog broja zaposlenika iznosila je 3,746. Među razlozima za ne popunjavanje radnih mesta bili su: ukidanje zakona o civilnoj službi novim zakonom o javnim službenicima, podnošenje Zakona br. 06 / L - 114 o Javnim Službenicima u Ustavni Sud za tumačenje od strane Ombudsmana, nedostatak podzakonskih akata u vezi sa ovim zakonom, pandemija izazvana COVID -19.

Neispunjavanje odobrenog broja zaposlenih prema zakonu o budžetu za 2020. godinu, kako na centralnom tako i na opštinskom nivou, može rezultirati lošim učinkom na nivou budžetske organizacije i neuspehom u postizanju namenjenih planova i ciljeva.

10.1 Zaposleni van platnog spiska

Prema GFI BRK -a za 2020. godinu, ukupan broj zaposlenih van platnog spiska bio je 709, pri čemu su institucije na centralnom nivou (ministarstva i nezavisne institucije) imale 619, a na lokalnom nivou 90 zaposlenika van platnog spiska. Ako uporedimo ovaj broj sa prošlom godinom (405), imamo povećanje od 304 zaposlenih.

Najveći broj njih bio je u Ministarstvu Zdravlja (510) koji su bili zaposleni odlukom vlade u borbi protiv pandemije COVID -19.

Takođe, u Telu za Razmatranje Nabavki je 46 zaposlenika angažovanih kao spoljni tehnički i profesionalni stručnjaci.

Opština Glogovac (31), zaposleni su u obrazovnom sektoru kao zamena za materinstvo.

10.2 Zaposlenici putem Ugovora o Posebnim Uslugama

Prema GFI BRK -a za 2020. godinu, ukupan broj zaposlenika putem Ugovora o Posebnim Uslugama (UPU) iznosio je 2,233. U poređenju sa 2019. (4,336), imamo smanjenje ovih angažovanih za 2,103. Većina budžetskih organizacija stupanjem na snagu Zakona br. 06 / L - 114 za javne službenike, nakon isteka ugovora ovih zaposlenih, nisu ih nastavili. Ipak, i u 2020. godini, postojao je značajan broj ovih angažovanih koji su ili nasledeni godinama ili su bili angažovani bez ikakvih procedura tokom 2020. godine za redovna radna mesta. Da bi u potpunosti eliminisali ovaj fenomen, BO moraju poštovati sve zakonske zahteve u vezi sa onima koji su angažovani u ugovorima o posebnim uslugama.

Drugi deo - Rezime pojedinačnih rezultata revizije

11. Sprovođenje preporuka

Važnost revizorskih izveštaja leži u identifikovanju slabosti u sistemima upravljanja, posebno u finansijskim sistemima, dok sprovođenje revizorskih preporuka služi kao mehanizam za sanaciju ovih slabosti i činjenje sistema efikasnijim i efektivnijim u postizanju ciljeva. Analize u ovoj oblasti pokazale su da trenutni nivo sprovođenja preporuka revizije nije zadovoljavajući.

Nakon prijema GRI-a za 2019. godinu, Vlada je pripremila akcioni plan za sprovođenje preporuka.

Većina budžetskih organizacija ne sprovodi sistematski proces za praćenje sprovođenja preporuka. Iako je u odnosu na 2019. godinu broj preporuka smanjen, međutim, broj potpuno sprovedenih preporuka je na nivou od 45%, dok je ostali deo preporuka u procesu sprovođenja ili još nisu sprovedene, uključujući i preporuke iz godine ranije. Osim toga, brojne preporuke su tretirane kao zatvorene zbog promena u pravnoj osnovi, kao i zbog promene strukture izveštavanja a koje se neće ponoviti.

Zastoji u potpunom sprovođenju preporuka utiču na ponavljanje slabosti i nedostataka u kontroli i na sistematsko ponavljanje nepravilnosti iz godine u godinu. Uzroci i razlozi koji su doprineli lošem napretku su različiti, koji će biti objašnjeni u nastavku.

Uticaj revizije meri se stepenom sprovođenja preporuka i najbolji je pokazatelj da li menadžment poboljšava postojeće procese i kontrole u oblastima u kojima su identifikovane nepravilnosti.

NKR, kroz pojedinačne revizije, takođe ocenjuje sprovođenje preporuka datih u prethodnoj godini i prethodnim godinama, jasno odražavajući oblasti u kojima su preduzete korektivne mere i akcije, kao i oblasti u kojima nisu primećene promene.

Prilog I izveštaja pruža potpune informacije o napretku preporuka datih u GIR, dok Tabele 1 i 2 predstavljaju statistiku preporuka za pojedinačne organizacije.

11.1 Sprovođenje preporuka datih u GIR za 2019. godinu

U GIR-u za 2019. godinu, Generalni Revizor je preporučio da Skupština zatraži izveštaj od Vlade u vezi sa preporukama datim u GIR-u za 2019. godinu i pripremi akcioni plan za sprovođenje preporuka datih u GIR-u za 2019. godinu, kao i izveštaje o napretku ovog plana na šestomesečnoj osnovi.

Vlada Kosova je u septembru 2020. odobrila Akcioni Plan za sprovođenje preporuka, koji obavezuje sve budžetske organizacije (BO) da ga sprovedu. Prema ONJF-u, isti je poslat i Skupštini Kosova za pregled napretka preporuka.

Na osnovu informacija prikupljenih tokom procesa revizije budžetskih izveštaja, kao i pojedinačnih revizija, primetili smo da su se postupci koje su preduzele Skupština Kosova, Vlada i druge institucije odrazile sa malim napretkom u sprovođenju preporuka iako je njihov stepen u odnosu na prošlu godinu zabeležio pad.

Od ukupno 43 preporuke²⁶ date u GIR-u za 2019. godinu, 8 je u potpunosti sprovedeno, 20 je bilo u procesu sprovođenja, i drugih 15 još nisu adresirane. Prilog II predstavlja detaljne podatke o preporukama datim u GRI za 2018. godinu.

Ne sprovođenje preporuka dovelo je do ponavljanja određenih slabosti i nepravilnosti, posebno u oblastima kao što su:

- Netačno izveštavanje o troškovima u GFI zbog pogrešne klasifikacije (uključujući direktna plaćanja iz Trezora, uključujući jubilarne plate u opštinama) i nedovoljno obelodanjivanje informacija;
- Slabosti u procedurama nabavke;
- Slabosti u upravljanju prihodima i rashodima;
- Slabosti u upravljanju osobljem i procedurama za subvencije;
- Nedostatak usluga interne revizije u pojedinim organizacijama i za male nezavisne institucije; i
- Neefikasno upravljanje resursima u opštinama.

11.2 Sprovođenje datih preporuka u pojedinačnim izveštajima za 2019. godinu

Procena sprovođenja preporuka deo je stalnog procesa revizije. Procena kako i u kojoj meri su one sprovedene vrši se za svaku budžetsku organizaciju tokom redovne revizije, a rezultati za prethodnu godinu predstavljaju se u revizorskim izveštajima za narednu godinu.

U sledećoj tabeli prikazani su podaci o stanju preporuka za 2019. i 2018. godinu, koje su kategorisane po revidiranim organizacijama.

²⁶ Tri (3) preporuke su date Skupštini Kosova, 39 Vladi/ministarstvima, i 1 Opštinskim Skupštinama. Od ovih preporuka 2 su date u vezi sa revizijom učinka.

Revidirane organizacije su podeljene na: institucije centralnog nivoa²⁷, nezavisne Institucije²⁸ i institucije lokalnog nivoa (38 Opštine).

U nastavku sledi tabela predstavljena sa brojem datih preporuka i procentima njihove primene.

Tabela 26 - Sprovođenje preporuka RU za 2019. godinu

Revidirani subjekti	Ukupan broj preporuka	Sprovedene		Delimično sprovedene		Ne sprovedene		Zatvorene ne sprovedene	
		Br.	%	Br.	%	Br.	%	Br.	%
Institucije centralnog nivoa	266	138	52%	10	4%	71	27%	47	18%
Nezavisne institucije	54	30	56%	0	0%	16	30%	8	13%
Institucije lokalnog nivoa	483	197	41%	43	9%	183	38%	60	12%
Ukupno preporuke	803	365	45%	53	7%	271	34%	114	14%

Tabela 27 - Sprovođenje preporuka RU za 2018. godinu

Revidirani subjekti	Ukupni broj preporuka	Sprovedene		Delimično sprovedene		Ne sprovedene		Zatvorene ne sprovedene	
		Br.	%	Br.	%	Br.	%	Br.	%
Institucije centralnog nivoa	274	111	41%	32	12%	101	37%	30	11%
Nezavisne	59	42	71%	3	5%	10	17%	4	7%
Institucije lokalnog nivoa	588	217	37%	78	13%	201	34%	92	16%
Ukupno preporuke	921	370	40%	113	12%	312	34%	126	14%

Kao što se može videti iz gornjih tabela, ukupan broj datih preporuka za 2018./2019. godinu je u padu, što se odražava na nivou institucija, međutim nivo preporuka koje nisu sprovedene ili za koje sprovođenje nije započelo, još uvek nije zadovoljavajuće.

²⁷ Skupština Kosova, Ured Predsednika, Ured Premijera, 16 ministarstva, Fond Zdravstvenog Osiguranja, Poreska Uprava Kosova, Carina i BKUSK.

²⁸ U nezavisnim institucijama uključeni su Univerzitet Prištine i 28 institucija.

U celini, budžetske organizacije ne prate neki formalni proces praćenja, procenjivanja ili izveštavanja o stepenu napretka. Ovo odražava nedostatak odgovornosti kako bi se osiguralo blagovremeno sprovođenje preporuka i identifikovanje i rešavanje prepreka za delovanje.

U 2019. godini, NKR je poslala u BO "Poslovnik o sprovođenju revizije i akcionih planova", kao i formate obrazaca za akcioni plan preporuka i njihovo praćenje (napredak).

Da bi se stanje poboljšalo, postoji potreba za većom posvećenošću i odgovornošću odgovornih lica i redovnim praćenjem sprovođenja preporuka od svih BO.

Sprovođenje datih preporuka u izveštajima o učinku

Svrha preporuka u revizijama o učinku je poboljšanje procesa sprovođenja i efektivnog funkcionisanja vladinih sistema, programa i aktivnosti. Preporuke se upućuju revidiranim subjektima radi poboljšanja njihovog pristupa u odnosu na trošenje javnih sredstava.

Putem revizijama o učinku, NKR je Skupštini i revidiranim subjektima dala korisne preporuke da poboljšaju i povećaju ekonomičnost, efikasnost i efektivnost u važnim sektorima kao što su: pravosudni sistem, zdravstvo, životna sredina, sistemi informacione tehnologije, javnoj nabavci. Preporuke revizije učinka obuhvatale su kako centralni tako i lokalni nivo vlasti.

Praćenje sprovođenja preporuka iz pojedinačnih izveštaja o reviziji učinka vrši se putem posebnih revizija, koje su poznate i kao „faza praćenja“. Nakon ovog procesa, izvlače se i rezultati sprovođenja preporuka.

U GIR-u za 2019. godinu date su dve preporuke, od kojih jedna je sprovedena dok je jedna u procesu sprovođenja. U prilogu II ovog izveštaja predstavljeno je stanje sprovođenja ovih preporuka.

Razlozi za nisko sprovođenje preporuka

Nedostatak formalnih procesa za pravilno i sistematsko praćenje akcionih planova za sprovođenje preporuka, kao i nedostatak odgovarajuće posvećenosti njihovom adresiranju, su među glavnim razlozima za nizak nivo (stepen) sprovođenja preporuka. Takođe, nedostatak efikasnog nadzora od strane Vlade i nadzornih tela uticao na to da budžetske organizacije izbegnu potpuno i dosledno sprovođenje uputstva za finansijsko upravljanje, što je dovelo do ponavljanja preporuka.

Da bi se povećao nivo sprovođenja preporuka, potrebne su dodatne mere od strane Vlade prema BO-ima i jačanje mera odgovornosti prema Skupštini Kosova.

Preporuke za Skupštinu Republike Kosovo

Da obezbedi da akcioni plan za sprovođenje preporuka kojeg je pripremila Vlada pregledan od strane ONJF. Ovi planovi treba da precizno definišu postupci, rokovi i lica odgovorna za sprovođenje preporuka i njihovo praćenje. Takođe, da obezbedi da najmanje dva puta godišnje ONJF pregledao napredak postignut u sprovođenju datih preporuka.

Preporuke za Vladu

Vlada treba da uspostavi efektivan proces nadgledanja sprovođenja preporuka. Sa BO-ima da razmotri sve efektivne mere koje mogu poboljšati proces, posebno jačanje mera koji jačaju odgovornost i sprečavaju kašnjenja u sprovođenju preporuka.

12. Revizorska mišljenja u pojedinačnim izveštajima 2020

NKR za 2020. godinu je završila 90 finansijskih revizija i revizija usklađenosti. Revizije su izvršene na osnovu ažurirane metodologije finansijskih revizija i usaglašenosti, kako bi bile u skladu sa Standardima Revizije (MSVIR). Na osnovu ove metodologije dali smo revizorska mišljenja o finansijskim izveštajima, u skladu sa MSVIR, i po prvi put dali smo zaključke o usklađenosti sa vlastima za svaku BO. Revizorska mišljenja u vezi GFI BO-a predstavljena su u donjoj tabeli.

Tabela 28 - Vrsta i broj mišljenja o pojedinačnim GFI za BO za 2020. godinu

Revidirani subjekti	Ne modifikovano mišljenje	Kvalifikovano mišljenje	Suprotno mišljenje	Ukupno
Institucije Centralnog Nivoa	8	14	0	22
Opštine	25	13	0	38
Nezavisne Institucije	30	0	0	30
Ukupno	63	27	0	90

Kao što se može videti iz gornje tabele, pojedinačne revizije BO -a rezultirale su sa: 63 nemodifikovna mišljenja (od kojih 39 nemodifikovanih i 24 nemodifikovana sa isticanjem pitanja), kao i 27 modifikovani mišljenja (od toga 13 kvalifikovanih mišljenja i 14 kvalifikovanih mišljenja sa isticanje pitanja). Izraženo u procentima, 70% revizorskih mišljenja je nemodifikovano, što znači da je u GFI postojao dobar kvalitet i ispravno izveštavanje informacija, dok je 30% izmenjenih mišljenja, što znači da je značajan broj BO-a imao problema sa izveštavanjem potrebnih informacije u GFI-u. U prethodnoj godini, odnosno 2019. samo u 1%

slučajeva, izjave su sadržale materijalne greške i nepravilnosti, dok su u 2018. godini u 10% slučajeva.

Glavni razlozi za izmenu revizorskih mišljenja bili su uglavnom: pogrešna klasifikacija i nepravilno izveštavanje o troškovima (realizovano od BO), greške u predstavljanju informacija o kapitalnoj i ne kapitalnoj imovini, neopravdana plaćanja (ovo vredi za centralni nivo gde si izvršene isplate radnicima koji nisu pohađali rad, uglavnom bivši pripadnici civilne zaštite), neobelodanjivanje informacija o troškovima za COVID-19, itd.

Glavni razlozi za isticanje pitanja u većini pojedinačnih revizija bili su pogrešna klasifikacija rashoda, na koju su uticale isplate putem sudskih odluka i izvršitelja, pogrešne klasifikacije na koje je uticalo pogrešno planiranje budžeta, itd.

12.1 Preporuke date u pojedinačnim izveštajima za 2020

Pored mišljenja revizije o GFI, u pojedinačnim izveštajima BO-a dali smo preporuke za poboljšanje svake oblasti u kojoj su identifikovani nedostaci i greške. U sledećoj tabeli smo predstavili preporuke date za tri zadnje godine, za BO-e, koje smo prikupili u tri kategorije.

Tabela 29 - Broj preporuka datih u pojedinačnim izveštajima BO-a

Revidirani subjekti	2020. godina	2019. godina	2018. godina
Institucije Centralnog Nivoa	244	263	275
Opštine	367	488	585
Nezavisne institucije	43	52	60
Ukupno Preporuke:	654	803	920

Podaci prikazani u tabeli pokazuju stalni pad broja preporuka tokom godina. Najveći pad broja preporuka ove godine primećen je u opštinama, dok je najlakši pad broja preporuka je u BO-ima centralnog nivoa, iako na to može uticati manji broj ministarstava u odnosu na prethodnu godinu u 2020. godini bilo je 5 ministarstava manje, dok nezavisne institucije stoje bolje, i broj preporuka nastavlja da se smanjuje iz godine u godinu.

13. Sistem unutrašnje revizije

Unutrašnja Revizija (IR) je važna funkcija sistema koja osigurava višem menadžmentu da su mehanizmi unutrašnje kontrole osmišljeni i efektivno funkcionišu. Odbor za Reviziju (OR) je savetodavno telo višeg menadžmenta Subjekata Javnog Sektora (SJS) i pružalac podrške za interne revizore osiguravajući njihovu nezavisnost, procenjajući adekvatnost resursa i osiguravajući sprovođenje datih preporuka.

U okviru ciljeva Strategije javne Unutrašnje Kontrole Javnih Finansija je unapređenje unutrašnje revizije kroz sprovođenja programa stručnog usavršavanja, osiguranje kvaliteta za usklađenost i ažuriranje pravnog okvira. U službi ove svrhe, Ministarstvo Finansija - Centralna Jedinica za Usklađivanje Unutrašnje Revizije u februaru 2020. godine izradilo je Priručnik za unutrašnju reviziju.

CJUIR je koordinator čitavog procesa interne revizije i, između ostalog, prati subjekte javnog sektora za internu kontrolu javnih finansija.

JUR u 2020. su se fokusirale na tekuću godinu sa nivoom od 67%, dok smo u pogledu radnji koje je preduzelo menadžment BO-a u sprovođenju preporuka unutrašnje revizije primetili da je 45% datih preporuka u potpunosti sprovedeno, dok su ostale bili u procesu ili nisu bile sprovedene.

U sistemu unutrašnje revizije primetili smo sledeće nedostatke:

- Uredba 01/2019 o uspostavljanju i sprovođenju funkcije unutrašnje revizije određuje kriterijume koje treba ispuniti za osnivanje JUR -a i određuje minimalni broj revizora koje BO mora imati. Na osnovu ovih kriterijuma identifikovali smo da od 64 BO -a, uprkos ispunjavanju kriterijuma, tri²⁹ od njih nisu osnovala JUR. Dok što se tiče dovoljnog broja osoblja sa revizorima od 61 BO-a koji imaju JUR više od polovine (34) njih imalo je manje revizora nego što propisuje uredba. Međutim, nivo izvršenih revizija u odnosu na planirane bio je 85%, što je pokazatelj da je broj internih revizora u većini slučajeva dovoljan; i
- Izazov ostaje osnivanje OR-a u svim organizacijama. Od 61 BO-a koji su imali JUR, u šest³⁰ od njih nije osnovalo OR u 2020. Štaviše, od 55 BO-a u kojima je OR funkcionisao, primećeno je da je u 27 njih OR održali manje od četiri sastanka ili koliko što se zahteva

²⁹ Severna Mitrovica, Leposavić i Agencija za upravljanje memorijalnim kompleksima.

³⁰ Kancelarija premijera, Ministarstvo lokalne uprave, Ministarstvo infrastrukture, Ministarstvo regionalnog razvoja, Opština Ranilug i Centralna izborna komisija

sa AU 01/2019. Takođe, 15 OR nije podnele godišnji izveštaj kako se zahteva članom 10 AU. Ovo ukazuje da OR-ovi još uvek nisu dovoljno efektivni da u potpunosti podrže rad JUR-a.

Interne revizije su i dalje orijentisane na usklađenost i manje su usredsređene na revizije učinka i sistema.

Sistem unutrašnje kontrole, uprkos poboljšanjima u odnosu na prošlu godinu, još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, dao bi UR-ove delovali kao savetnici i mehanizmi za sprečavanje grešaka i nepravilnosti.

Preporučujemo Vladi da osigura da:

Menadžmenti BO-a koji su dužne da uspostave JUR prema uredbi QRK-br. 01/2019 treba što pre osnovati ovu jedinicu, preko koje će se obezbediti efikasno i efektivno funkcionisanje sistema interne kontrole. Takođe, BO koja nisu u obavezi da imaju JUR, da vrše funkciju interne revizije na druge načine predviđene ovom Uredbom; i

Sve BO treba da osnuju Revizorske Odbore za podržavanje postizanja ciljeva JUR-a. Ovi odbori treba da izrade godišnji izveštaj kako to zahteva AU, i da povećaju efektivnost i doprinesu povećanju polaganja računa u BO i jačanju uloge UR-a.

14. Nabavka

Putem javnih nabavki, u 2020. godini zaključeno je 10.935 ugovora u iznosu od 499.311.906 €, što u odnosu na prethodnu godinu predstavlja smanjenje u iznosu od 36%. Ukupno 158 ugovornih organa (UU) bilo je uključeno u odvijanju ovih aktivnosti nabavke, dok je za 16 nezavisnih institucija aktivnosti nabavke vodila Centralna Agencija za Nabavke.

U 2020. godini, budžetske organizacije (BO) potpisale su 8.039 javnih ugovora, što predstavlja preko 73% od ukupnog broja javnih ugovora, nakon čega sledi 2.888 ugovora potpisanih od javnih preduzeća. U odnosu na prethodnu godinu, broj javnih ugovora pretrpeo je pad za blizu 12%.

Glavni izvor finansiranja javnih tendera bio je budžet Kosova sa 86%, zatim sopstveni prihodi sa 13% i 1% finansirani su donacijama.

Centralna Agencija za Nabavke (CAN) je delovala kao autoritet za ugovaranje u ime svih BO za 14 vrsta snabdevanja i odvila je aktivnosti nabavke koje su rezultirale potpisivanjem centralizovanih javnih ugovora. Tokom 2020. godine, CAN je sprovela sedam aktivnosti nabavke koje su rezultirale sa 26 ugovora (zbog podele tendera u grupama) čija je ukupna vrednost 37.088.196 €. Ukupno 103 centralizovana ugovora za ovih 14 vrsta snabdevanja sprovedena su tokom 2020. godine, ali su zaključeni prethodnih godina.

Dalje, Direkcija za posebne nabavke CAN-a je tokom 2020. godine sprovela 65 aktivnosti nabavke za različite BO, na njihov zahtev, i potpisala 76 ugovora čija je ukupna vrednost 1.568.937 €, otprilike isto koliko i vrednost ugovora kojeg je potpisala prethodnu godinu.

Iz revizije Godišnjih Finansijskih Izveštaja za 2020. godinu koju je Nacionalna Kancelarija Revizije sprovela u BO, identifikovana su različita pitanja nabavke koja se odnose na fazu tenderisanja kao i upravljanje javnim ugovorima.

Što se tiče (navodnih) nepravilnosti tokom faze tenderisanja, ekonomski operateri koji su podneli svoje ponude kao odgovor na javne tendere, tokom 2020. godine su podneli Telu za Razmatranje Nabavki (TRN) 1184 žalbi, što predstavlja povećanje od 20% u poređenju sa prethodne godine (981 žalba u 2019.). U odnosu na ukupne aktivnosti nabavke sprovedene tokom 2020. godine, ispostavlja se da je na svaki objavljeni 11. tender bila jedna žalba.

Što se tiče podnetih žalbi, TRN je odlučilo u korist EO za 56% slučajeva, pa je više od polovine (605 slučajeva) vraćeno na ponovnu procenu i ponovno objavljivanje tendera (63 slučajeva), dok je odobrilo 339 odluka od UT koji čine 29% od ukupnog broja žalbi. TRN je izrekao tri kazne za tri UT tokom 2020. godine, čija je ukupna vrednost 20.000 €.

Najčešće pitanje koje je uočeno na javnim tenderima je stupanje u ugovorne obaveze bez dovoljnog budžeta, kao i odvijanje aktivnosti nabavke i zaključivanje ugovora (izgradnje) u odsustvu glavnih projekata.

14.1 Nepravilnosti u oblasti javne nabavke

I u 2020. godini, kao i prethodnih godina, pojedinačni revizorski izveštaji istakli su brojne nedostatke u odvijanju aktivnosti nabavki, kao i u sprovođenju javnih ugovora zaključenih putem nabavki.

Tokom 2020. godine revizija je pronašla nedostatke u svakoj fazi nabavke. U sledećoj tabeli predstavili smo slabosti koje su se najčešće ponavljali.

Tabela 30 - Ponovljene slabosti u javnu nabavku

Pitanje	Uticaj	Zahtevane akcije od budžetskih organizacija
Stupanje u ugovorne obaveze potpisivanjem ugovora bez dovoljnog raspoloživog budžeta.	Preuzimanje obaveza bez osiguranja potrebnih sredstava može dovesti do kašnjenja u izvođenju radova ili plaćanja, kao i do povećanja neizmirenih obaveza, koji će biti teret za naredne periode.	Da ojačaju kontrole osiguravajući da pre početka postupka nabavke svaki kapitalni projekat ima dovoljno sredstava za sprovođenje.
Odvijanje aktivnosti nabavke za ugovore o radu, u odsustvu glavnog projekta.	Pokretanje aktivnosti nabavke u odsustvu glavnog projekta rezultira zaobilaženjem zakonskih zahteva i može rezultirati lošim sprovođenju, što zauzvrat može dovesti do dodatnih troškova ili slabe vrednosti za utrošeni novac.	Preko menadžera za nabavke da osiguraju da se ne započne nijedna aktivnost nabavke koja se odnosi na rad, dok se ne osigura da glavni projekat postoji. Pravilne predpripreme projekta od strane jedinice koja podnosi zahtev imaće direktan uticaj na izradu jasnih specifikacija, eliminišući prepreke i kašnjenja i dodatnih troškova.
Kupovina bez procedura nabavke	Neprimenjivanje procedura nabavke umanjuje konkurenciju i transparentnost u trošenju javnog novca i BO može primati proizvode po nepovoljnim cenama.	Da osiguraju da se kupovina usluga ili proizvoda vrši u skladu sa odgovarajućim procedurama nabavke. U slučajevima kada finansiranje je od donatora sa ugovorom o finansiranju/grantu definisati koje se procedure o nabavci predviđaju da se odvijaju.
Nepoštovanje zahteva postavljenih u tenderskom dosijeu prilikom izbora ekonomskih operatera.	Nagrađivanje ugovora ekonomskim operaterima koji može da ne ispunjavaju zahteve tenderskog dosijea, može uticati na iste da ne mogu isporučiti/završiti robu/radove prema zahtevu.	Da osiguraju da komisije za ocenjivanje poštuju zahteve navedene u najavi o ugovoru/tenderskom dosijeu, tako da samo operateri koji su ispunili sve uslove budu nagrađeni ugovorom.
Nedostatak komisije za prijem robe	Prijem robe u potpunom odsustvu članova komisije za prijem kako je određeno u ugovoru povećava rizik da robe ne budu prema količini i uslovima ugovora.	Da osiguraju da se prijem robe vrši prema uslovima ugovora i da se ne vrši nikakvo plaćanje ako prijemi nisu potpisani od tri člana komisije.

Prekoračenje količina preko 30% u okvirnim ugovorima	Prekoračenje okvirnog ugovora iznad dozvoljene norme, utiče na to da budžetska organizacija (BO) preuzme neplanirane obaveze i posledično utiče na to da se rashodi ostvaruju ne u skladu sa pravnim okvirom.	Da osiguraju da ugovori iznad dozvoljene stope od 30% nisu prekoračeni i da se ugovori koji su već premašili dozvoljene granice odmah raskinu.
Zalaganje za posebne usluge bez postupka nabavke.	Zaobilaženje procedura nabavki u vezi sa pokrivanjem položaja za posebne usluge, pored nepoštovanja zakonskih procedura, povećava takođe i rizik angažovanja neadekvatnih lica na određene pozicije i dužnosti, što se može odraziti i na njihov učinak na radu.	Da osiguraju da se poštuju sve procedure i koraci nabavke u angažovanju pojedinačnih izvođača za posebne usluge, vodeći računa o tome da će angažovano osoblje moći da ispuni tražene zadatke. Menadžment bi takođe trebalo da vodi računa o tome da se angažovanje za redovne radna mesta preuzimaju kroz redovan proces regrutovanja.
Odvajanje tendera i neprimena otvorenog postupka.	Izdvajanje i odstupanje od odgovarajućih procedura nabavki odražavaju se sa nedostatkom transparentnosti i konkurencije, ugrožavajući kvalitetan aspekt primljenih zaliha za potrošeni novac.	Da osiguraju fer i tačno planiranje, izbegavajući bilo kakvu podelu istih aktivnosti nabavke, kako bi se obezbedila efikasna kupovina i na taj način omogućilo poštovanje zakonskih zahteva za potrošeni novac.
Prilog ugovora iznad dozvoljene vrednosti od 10%	Zaobilaženje otvorenih procedura u slučajevima kada dodatne količine prelaze 10% vrednosti ugovora može uticati na štetu konkurencije. Takođe, promena ugovorenog predmeta i predračuna ukazuje na slabosti ugovora i izvršenih kontrola od menadžmenta.	Da osiguraju da su tehničke specifikacije izrađene u skladu sa izvršnim projektima, i odobrenja za izmene treba izvršiti samo u slučajevima dozvoljenim zakonom. Takođe, kada se pojavi potreba za dodatnim radom, izvršiti detaljnu analizu potrebnih količina i u slučajevima kada se potrebe ugovornog tela ne mogu ispuniti bez bitnih izmena u ugovoru, tada bi trebalo primeniti otvoren postupak nabavke u skladu sa zakonskim zahtevima ZJN-a.

Preporuke za budžetske organizacije

- Da osiguraju da svaki ugovor o izgradnji ima dovoljno sredstava, odobrenih u zakonu o budžetu, da pokrije troškove projekta kako bi se realizovao po planiranju;
- Koristiti procedure nabavke koje osiguravaju da ne ograničavaju konkurenciju i ne daju vrednost za potrošen novac; i
- Da osiguraju preko menadžera nabavke da aktivnosti nabavke za ugovore o radu ne započnu do se ne osiguraju da glavni projekat postoji.

15. Primenljivost zakona i pravni izazovi

U revizijama koje su sprovedene tokom 2020. bilo je slučajeva određene neusklađenosti sa zakonskim odredbama (uključujući nedostatke tokom primene zakona o porezu na imovinu, građevinskim dozvolama, korišćenju javne imovine, izveštavanju GFI od javnih preduzeća, kao i različite odluke o eksproprijaciji). Obrađeni predmeti odnose se na primenljivost zakona i pravne izazove od posebnog značaja o kojima će se izveštavati u GIR, kako sledi:

a) Razni pravni aranžmani za datume izveštavanja i objavljivanja revidiranih GFI.

Na osnovu člana 33.1 Zakona br. 03/L-087 o Javnim Preduzećima (JP), Godišnji Finansijski Izveštaji svakog Javnog Preduzeća podležu spoljnoj reviziji predviđenoj zakonom u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima revizije. Ovu reviziju vrši nezavisni, kompetentni i kvalifikovani revizor. Krajnji proizvod takve revizije trebalo bi da bude mišljenje o verodostojnosti Godišnjih Finansijskih Izveštaja uključujući i Pismo za Menadžmenta. Mišljenje i pismo menadžmenta moraju se dostaviti Jedinici za Politiku i Nadgledanje JP-a najkasnije do 30. maja naredne godine za prethodnu godinu. Osim toga, Generalni Revizor, Vlada i Skupština mogu sprovesti bilo koju vrstu revizije koju smatraju potrebnom. Na osnovu člana 17 Zakona br. 06/L-032 o Računovodstvu, Finansijskom Izveštavanju i Reviziji (RFIR), vremenski rokovi za podnošenje i objavljivanje finansijskih izveštaja trgovinskih društva (preduzeća) revidiranih u skladu sa MSR i u skladu sa članom 7 stav 1 i članom 8 stav 1 ovog Zakona, dostavljaju i objavljuju se u KSFI, a kopija se dostavlja nadležnom Ministarstvu Trgovine i Industrije najkasnije do 30. aprila naredne godine.

Zakon br. 03/L 048 o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornosti (sa izmenama i dopunama) član 48, za revizije regularnosti, Generalni Revizor dostavlja završne izveštaje svakoj revidiranoj instituciji kao i subjektu kome direktno odgovara dotična institucija, kao i Ministru, najkasnije do 30. juna.

Stoga, kao što se vidi, za podnošenje izveštaja revizije JP-a sa ovim zakonskim zahtevima, postavljena su tri različita roka: prema Zakonu o RFIR - 30. april; prema Zakonu o JP -30. maj; i prema ZUJFO-30 jun. To kao rezultat različitih propisa(regulisanja) i zbog neusklađenosti ova tri zakona koji regulišu pitanje izveštavanja javnih preduzeća.

Kao rezultat pravne kolizije između ova tri zakona, KSFI je izrekao kazne za neka JP koja su zakasnila sa podnošenjem svojih GFI u okviru gore navedenim datumima (30. april), iako su kašnjenja nastala zbog izvršenih revizija od NKR-a u skladu sa važećim zakonom

b) Odluke Vlade o eksproprijaciji bez dodele budžetskih sredstava.

Vladine odluke o eksproprijaciji zemljišta za različite infrastrukturne projekte stvaraju finansijske obaveze koje imaju relativno visoke troškove i iste nisu predviđene budžetom za pokriće obaveza što rezultira stvaranjem drugih dodatnih troškova.

U jednom slučaju primetili smo da je odlukom Vlade br. 08/148 od 05.11.2010. godine, koja se odnosi na eksproprijaciju nepokretnosti katastarskih parcela, početni dug iznosio 662,476€, ali zbog kašnjenja od 10 godina (2010/2020) u izvršenju isplata, dug je povećan na 1.692.551€, odnosno sa dodatnim troškom od 800.974€ na ime kamata (7% godišnje) i 229.101€ za ostale administrativne i proceduralne troškove koje je MEA u obavezi da pokrije.

c) Opštine (Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potok) - Neprimenjivanje zakona o prikupljanju prihoda (porez na imovinu, građevinska dozvola i davanje u zakup javne imovine).

Član 2 Zakona br. 06/L-005 o Porezu na nepokretnu imovinu koji jasno propisuje da svaka BO treba da prikuplja prihode od poreza na nepokretnu imovinu. S tim u vezi je i Zakon br. 04/L-110 o izgradnji u članovima 1 i 2 određuje svrhu izdavanja građevinskih dozvola. Dok Zakon br. 04/L-144 o davanju na korišćenje i razmeni nepokretnih imovina Opštine uređuje način i utvrđuje postupke i oblike za davanje na korišćenje javne imovine.

Tokom 2020. godine, kao i prethodnih godina, Opštine, Severna Mitrovica, Zvečan i Zubin Potoku nastavljaju da ne prikupljaju prihode od poreza na imovinu, građevinskih dozvola, imovine date na korišćenje i nisu izradile unutrašnje propise o porezima, taksama i naknadama građana za korišćene javnih usluga. Stoga je i nivo prikupljanja sopstvenih prihoda veoma nizak. To se dogodilo jer opštine još uvek ne primenjuju zakone i nisu preduzele konkretne postupke za prikupljanje prihoda od ovih delatnosti koje imaju značajan uticaj na nivo opštinskog budžeta i poboljšavaju usluge građanima.

Neprimenjivanje zakona i propisa o prikupljanju poreza na imovinu, građevinskih dozvola, taksi i drugih naknada od strane opština odražava neozbiljan pristup prema primeni zakonskih zahteva u ovim oblastima. Ovakav tok povećava rizik od nepoštovanja važećih zakona i smanjuje nivo prihoda, kao i mogućnost finansiranja projekata iz ovih izvora prihoda.

Preporuke Vladi i Ministarstvu Finansija, Rada i Transfera

Da iniciraju izmenu zakonskog okvira što se tiče finansijskog izveštavanja i revizije JP-a kako bi obezbedio harmonizaciju zakona koji uređuje ovu oblast; i

Prilikom donošenja odluka o eksproprijaciji imovine da analizira i izvrši procenu finansijskih efekata/troškova za odgovarajuće projekte. Takođe da budžetira finansijska sredstva i izvrši ih na vreme isplate kako ne bi se stvorili dodatne troškove od BO za eksproprijaciju zemljišta.

Preporuke za opštine Severna Mitrovica, Zvečane i Zubin Potok

Da obezbede sprovođenje zakona o prikupljanju prihoda, i da osiguraju izradu i usvojenje internih propisa o adekvatnim porezima, taksama i naknadama. za građane za korišćene javnih usluga. Naplata ovih prihoda omogućila bi realizaciju više projekata, a samim tim i poboljšanje blagostanja građana.

16. Pitanja vezana za troškove za upravljanje pandemijom Covid -19

U 2020, budžetirani rashodi za upravljanje pandemijom Covid -19 iznosili su 294,565,723 €, od čega je potrošeno 285,547,016 € ili 97%.

Tabela 31 - Plaćanja za upravljanje pandemijom Covid -19 (šifre 00099 i 00098)

Opis	Budžet	Plaćanja	Napredak %
Paket za hitne slučajeve (00099)	172,163,254	168,037,902	98%
Paket za Ekonomski oporavak (00098)	122,402,469	117,509,114	96%
Ukupno	294,565,723	285,547,016	97%

Budžet i plaćanja za upravljanje pandemijom Covid-19 bili su iz paketa za hitne slučajeve (šifra 00099) i paketa za ekonomski oporavak (šifra 00098). Oni su podeljeni na sledeći način:

Tabela 32- Plaćanja za upravljanje pandemijom Covid 19 - Paket za hitne slučajeve (00099)

Ekonomska kategorija	Budžet	Plaćanja	Napredak %
Plate i dodaci	33,781,638	33,784,096	100%
Robe i usluge	20,885,865	19,721,517	94%
Komunalni troškovi	143,306	141,348	99%
Subvencije i transferi	115,806,351	113,797,341	98%
Kapitalni troškovi	1,546,094	593,600	38%
Ukupno	172,163,254	168,037,902	98%

Tabela 33 - Plaćanja za upravljanje pandemijom Covid -a 19 - Paket za ekonomski oporavak (00098)

Opis	Budžet	Plaćanja	Napredak %
Plate i dodaci	200,000	175,176	88%
Robe i usluge	6,834,520	4,039,469	59%
Komunalni troškovi	52,453	52,440	100%
Subvencije i transferi	115,315,496	113,242,030	98%
Ukupno	122,402,469	117,509,114	96%

Iz paketa za hitne slučajeve za upravljanje pandemijom Covid -a 19 - budžetirano je 172,163,254 €, od čega je 168,037,902 € ili 98% je potrošeno. Dok je iz paketa ekonomskog oporavka budžetirano je 122,402,469 €, gde je izdatak bio 117,509,114 € ili 96%. Veći deo budžeta je budžetiran i potrošen iz kategorije subvencija i transfera. Ministarstvo Finansija, odnosno Trezor je 11.12.2020. godine izdalo cirkularno pismo o procesima i rokovima za pripremu godišnjih finansijskih izveštaja 2020. U ovom cirkularnom pismu zahtevano je da finansijski izveštaji treba da sadrže poseban odeljak (prilog), gde se izveštavaju i obelodanjuju troškovi u vezi sa upravljanjem pandemijom (Covid-19), sa potrebnim objašnjenjima za budžetsku transparentnost.

Na osnovu ovoga, budžetske organizacije (BO) obelodanile su troškove za upravljanje pandemijom, sa izuzetkom nekih od njih, koji nisu obelodanili ili delimično obelodanili troškove Covid -a u godišnjim finansijskim izveštajima.

Sa centralnog nivoa, samo Ured Premijera nije obelodanio Covidove troškove u godišnjim finansijskim izveštajima. Što se tiče lokalnog nivoa, opštine koje nisu obelodanile troškove upravljanja pandemijom Covid-19 su: Istok, Štrpce i Parteš.

Opštine koje su delimično obelodanile troškove upravljanja pandemijom Covid-19 su:

- Opština Orahovac za ukupne troškove od 410,080 € je delimično obelodanila samo iznos od 303,996 €;
- Opština Zubin Potok je obelodanila troškove robe, ali ne i ceo iznos subvencija od 306.239 € potrošene za subvencije; i
- Opština Zvečan je obelodanila troškove robe, ali ne i iznos od 275.991 € potrošene za subvencije.

Ovo pokazuje da dotični BO nisu ispoštovali zahteve MF -a za obelodanjivanje troškova Covid -a kako je zahtevano u cirkularnom pismu o procesima i rokovima za pripremu godišnjih finansijskih izveštaja 2020, radi budžetske transparentnosti.

Preporuka za Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera

Ministar Finansija i Generalni Direktor Trezora treba da obezbede da budžetske organizacije prilikom pripreme GFI će se pridržavati svih zakonskih zahteva u vezi sa obelodanjivanjem, uključujući i troškove za upravljanje pandemijom Covid-19.

Nacionalna Kancelarija Revizije je u procesu dovršavanja revizije učinka u vezi sa upravljanjem pandemijom Covid-19, za koju se očekuje da će detaljnije otkriti upravljanje nabavkom zdravstvenih materijala i optimizaciju ljudskih i tehničkih resursa kako bi odgovorili na potrebe pacijenti pogođeni kovidom.

Treći deo - Revizije učinka i javnih preduzeća

17. Revizije učinka

Nacionalna Kancelarija Revizije nastavlja sa posebnim fokusom koja daje reviziji učinka kao važnom faktoru u promeni i poboljšanju života građana. Revizije učinka procenjuju koliko se javnih sredstava efikasno i efektivno koristi za dobrobit građana. Kroz rezultate revizije NKR-a, Skupštine i građani će biti u stanju da održi upravitelje javnih resursa odgovornim.

Za revizorsku sezonu 2020-2021 obuhvaćena su područja od društvenog, ekonomskog, ekološkog, zdravstvenog, sigurnosnog značaja i u oblasti javnih nabavki i projekata donatora. Kroz ove revizije, Nacionalna Kancelarija Revizije imala je za cilj da promovise efikasnost, polaganje računa, efektivnost i transparentnost javne uprave.

Poslednjih godina, NKR je posebnu pažnju posvetila revizijama informacione tehnologije. Ove revizije su ispitivanje i pregled sistema informacionih tehnologija i srodnih kontrola kako bi se osigurala sigurnost o principima zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti sistema informacionih tehnologija i srodnih kontrola. I ove godine uključeni su informacioni sistemi sa uticajem na javne institucije i usluge za građane i prema potencijalnom riziku u njihovom upravljanju.

Tokom izveštajne sezone urađeno je 11 izveštaja o reviziji učinka i informacionih tehnologija. U nastavku, ukratko je predstavljen sadržaj ovih izveštaja, uključujući cilj revizije, nalaze i poruke revizije.

Tema 1 - Proces licenciranja korisnika građevinskih i industrijskih minerala i zaštita životne sredine od ove aktivnosti

Nadležne institucije moraju uveriti građane da se upotreba građevinskih i industrijskih minerala u zemlji vrši na pravi način i da je osigurana zaštita životne sredine u kojoj deluju. Nezavisna Komisija za Rudnike i Minerale reguliše aktivnosti izdavanja licenci za istraživanje i eksploataciju. Dok je Ministarstvo Ekonomije i Zaštite Životne Sredine odgovorno za izdavanje ekoloških saglasnosti i dozvola, i u saradnji sa inspekcijama na centralnom i lokalnom nivou odgovorni su i uređuju aktivnosti zaštite životne sredine.

Poruka revizije– *Revizijska poruka - Rezultati revizije pokazuju da nadležne institucije nisu učinile dovoljno da zaštite životnu sredinu od ekonomskih operatera tokom razvoja rudarske delatnosti omogućivši ovim operaterima da rade bez primene traženih kriterijuma i bez pružanja bezbednosti na terenu. Sistem koji je uspostavila Komisija za Rudnike i Minerale nije pružio dovoljno garancije da su svi kriterijumi ispunjeni tokom procesa licenciranja.*

Nema koordinisanje između strana tokom licenciranja, nedostaje izdavanje saglasnosti od strane nadležnih organa za puteve, nedostaje program rehabilitacije i produženje licenci se ostvaruje u odsustvu rekultivisanja područja na kojima su minerali eksploatisani. Inspekcije od inspektorata Nezavisne Komisije za Rudnike i Minerale praćene su nedostacima u primeni kaznenih odredbi i u nadzoru ilegalnih operatera. Sistem/proces izdavanja ekoloških saglasnosti i dozvola od strane Ministarstva Ekonomije i Zaštite životne Sredine karakterišu neki nedostaci u praćenju važenja ekoloških saglasnosti i procesu ekoloških dozvola, praćenju operatera koji koriste minerale. Takođe, inspektiranje inspektorata (MEŽS-a) korisnika minerala karakterišu nedostatke u primeni kaznenih odredbi. Ovi nedostaci imaju direktan negativan uticaj na životnu sredinu od rudarskih aktivnosti, predstavljaju opasnost za ljude i životinje i istovremeno imaju finansijski efekat.

Tema 2 - Sprovođenje preporuka izveštaja „Upravljanje programom lečenja izvan javnih zdravstvenih ustanova i procena rezultata“

Program lečenja izvan javnih Zdravstvenih Ustanova (u daljnjem tekstu Program) daje pravo na jednak tretman svakom građaninu u slučajevima kada se takva usluga ne može pružiti u okviru Javnih Zdravstvenih Ustanova. Kroz budžet zemlje pod upravljanjem Fonda za Zdravstveno Osiguranje za tri godine 2017. do 2019. izdvojeno je oko 28 miliona € za ovaj program.

Poruka revizije - *Naknadna revizija pokazuje da su od četiri date preporuke dve od njih su sprovedene, a dve delimično sprovedene od strane Fonda za Zdravstveno Osiguranje. Međutim, Ministarstvo Zdravlja i Univerzitetska Bolnička i Klinička Služba nisu ocenili rezultate ovog programa, štaviše, u svojim investicionim planovima nisu se pozabavili potrebom smanjenja potražnje za lečenjem pacijenata izvan Javno zdravstvenih Ustanova.*

Softverska aplikacija za registrovanje/obradu i upravljanje podacima podnosilaca zahteva je kreirana i koristi je osoblje Fonda za Zdravstveno Osiguranje. Komisija za Medicinsko Ocenjivanje poseduje spisak ocena zahteva za slučajeve koji nisu hitni. Izvršni odbor na vreme razmatra prijave u skladu sa administrativnim uputstvom koje sadrži vrste bolesti i cenovnikom za upućivanje van javnih zdravstvenih ustanova, ali ne izveštava redovno na tromesečnoj osnovi. Dok cenovnik zajedno sa vrstama bolesti nije ažuriran od 2017. godine, uprkos činjenici da je Univerzitetska Klinička i Bolnička Služba Kosova neprestano ulagala u infrastrukturu, ljudski resursi koji bi mogli uticati na povećanje tretmana a i cene su možda pretrpeli promene.

Takođe, Ministarstvo Zdravlja i Univerzitetska Klinička i Bolnička Služba nisu preduzeli ništa u vezi procene rezultata ovog programa. Štaviše, čak ni prilikom planiranja ljudskih resursa i ulaganja u fizičku infrastrukturu nisu se pozabavili potrebom smanjenja potražnje za lečenjem pacijenata izvan ustanova javnog Zdravstva.

Tema 3 - Transparentnost i polaganje računa u procesu finansiranja nevladinih organizacija

Nevladine organizacije deluju na promovisanju lokalnog, nacionalnog i međunarodnog razvoja i putem usluga koje pružaju pomažu u rešavanju društvenih, individualnih, grupnih ili širih problema. Oni imaju uticaj u različitim oblastima kao što su: ljudska prava, obrazovanje, zdravstvo, upravljanje, zaštita siromašnih itd. Odgovorne institucije za finansiranje treba da osiguraju proces finansiranja nevladinih organizacija kojim bi trebalo dobro upravljati, da pruža potpunu transparentnost, biti konkurentni, i sprovođenje projekata i programa nevladinih organizacija odgovarati prioritetima i postići namenjene ciljeve javnih institucija.

Poruka revizije - Revizorska poruka - Revizijom je utvrđeno da su Ured Premijera, Ministarstvo Kulture, Omladine i Sporta i Opština Priština tokom procesa finansiranja nevladinih organizacija zaobišli procedure i kriterijume za finansiranje.

Bilo je slučajeva da se finansiranje nevladinih organizacija vršilo bez ikakve stvarne procene i samo odlukama čelnika. Nevladine organizacije su podržane više od jednog izvora javnog finansiranja za isti projekat od strane javnih institucija. Jedno pitanje sa posebnim naglaskom je propust u proceni rezultata finansiranih projekata zbog nedostatka praćenja projekata. Javne institucije nisu mogle da prate/nadgledaju napredak projekata i svedoče o ovim pratinjama. Kancelarije za finansiranje u Kabinetu Premijera i u relevantnim direkcijama Ministarstva Kulture, Omladine i Sporta nisu odrazile podatke o finansiranju kroz godišnje izveštaje. Kancelarija za Dobro Upravljanje u okviru Kabineta Premijera nije učinila nikakav napor da na veb stranici objavi podatke o finansiranju projekata nevladinih organizacija i da upravlja bazom podataka na zadovoljavajućem nivou.

Tema 4 - Sprečavanje i odgovor na vanredne situacije: Poplave

Upravljanje hitnim slučajevima zahteva dobru institucionalno organizovanje u smislu spremnosti za sprečavanje ili reagovanje u vanrednim situacijama hitnim slučajevima. Reagovanje u hitnim slučajevima je niz izazovnih aktivnosti koje treba da preduzmu državne institucije. Vanredne situacije se razlikuju po veličini, uzroku i posledici, pa zahtevaju dobro organizovanu institucionalnu pripremu i reagovanje. Ciklus upravljanja hitnim slučajevima pokazuje da je dobra pripremljenost za hitne slučaje stalni proces. Takođe pojašnjava činjenicu da je, kada se dogodi nesreća, brz odgovor neophodan kako bi se smanjila ljudska i materijalna šteta. Na osnovu prethodnih iskustava, nakon svake neobične situacije, dolazi period oporavka i povratka pogođene ekonomije ili sektora u prethodno stanje.

Poruka revizije – *Revizijom je utvrđeno da odgovorne institucije na centralnom i lokalnom nivou nisu uspele da stvore odgovarajući sistem koji osigurava efektivno sprečavanje i reagovanje na vanredne situacije sa poplavama u Republici Kosovo.*

U izveštaju se navodi da strateški dokumenti nisu ažurirani ne uzimajući u obzir promena i potreba strana uključenih u upravljanje vanrednim situacijama. Takođe, dokument o proceni rizika na nivou cele zemlje nije ažuriran od 2016. godine, a istorijski podaci o prirodnim i drugim nesrećama su nepotpuni. Nedostaje praćenje preventivnih aktivnosti i merenje performansi (učinka) Profesionalnih Vatrogasnih i Spasilačkih Jedinica. Centralni i lokalni nivo nisu obezbedili dovoljno ljudskih i tehničkih resursa za reagovanje na vanredne situacije/ poplave.

Tema 5 - Vrednost za novac u centralizovanim nabavkama - drugi deo -

“Vrednost za novac u centralizovanoj nabavci, drugi deo” nastavak je istoimene revizije za 2018. godinu. Svrha ove revizije je bila da se proceni da li je postignuta vrednost za novac u centralizovanim nabavkama, odnosno da li su ostvarene budžetske uštede i da li je Centralna Agencija za Nabavke naučila lekcije iz iskustva sa sa prvim centralizovanim nabavkama.

Poruka revizije - *U centralizovanim nabavkama postoji vrednost za novac, ali postoji i potreba za nekim poboljšanjima u procesu, pa smo Centralnoj Agenciji za Nabavke adresirano šest preporuka.*

Centralna Agencija za Nabavke je kroz centralizovane aktivnosti nabavke uštedela budžetskim organizacijama 2,5% sredstava izdvojenih za nabavku određene robe. Međutim, pored uštede od 477 hiljada €, Centralna Agencija za Nabavke mogla je uštedeti i blizu 514 hiljada € ako bi se celokupan iznos snabdeven centralizovanim ugovorima kupio po najnižim cenama odgovarajućih stavki pojedinačnih ugovora. Time bi ukupna ušteda koja bi nastala usled centralizovane nabavke iznosila preko milion €, što je preko 5% budžeta potrošenog na samo tri centralizovana ugovora.

Štaviše, Centralna Agencija za Nabavke imala je nedostatke u komuniciranju sa nameranim korisnicima centralizovanih ugovora, što je za posledicu imalo precenjivanje ili potcenjivanje potreba koje su postale razlog za njihovu nisku ili preteranu realizaciju. Bilo je i nedostataka u praćenju centralizovanih ugovora od strane Centralne Agencije za Nabavke. Nedostatak efektivnog praćenja je postao razlog da Centralna Agencija za Nabavke ne preduzme korektivne mere kada ugovori nisu se sprovodili kako je bilo predviđeno.

Centralna Agencija za Nabavke nije izvršila odgovarajuću analizu efekata centralizovanih nabavki kako bi utvrdila da li oni rezultiraju na uštede ili dodatne troškove. To je zato što nije uradila odgovarajuće istraživanje tržišta koje bi Agenciji dalo referentne cene sa kojima bi se uporedile cene centralizovanih ugovora.

Tema 6 - Vrednost za novac za izgradnju regionalnih i lokalnih puteva - [NACRT pre komentara u organizaciji]

S obzirom da izgradnja puteva zauzima značajan udeo u troškovima kapitalnih ulaganja, Nacionalna Kancelarija za Reviziju je izvršila reviziju pod nazivom „Vrednost za novac u izgradnji lokalnih i regionalnih puteva“, kako bi procenila da li je vrednost za novac postignuta. U ovu reviziju uključili smo Ministarstvo za Infrastrukturu i opštine Priština, Prizren, Uroševac i Mališevo.

Poruka revizije: *Izgradnju lokalnih i regionalnih puteva prate brojni nedostaci, počev od nedostatka studije izvodljivosti, neadekvatnog planiranja aktivnosti, nedovoljnog budžetiranja, problema sa eksproprijacijom, problema sa izradom glavnih projekata i neizvesnosti u vezi sa osvrtnom standarde izgradnje puteva.*

Kao rezultat toga, izgradnja puteva praćeno je kašnjenjima do tri godine, a neke su ostale nedovršene još čak pet godina nakon njihovog početka. Stoga u ovim okolnostima nije obezbeđena najbolja vrednost za novac.

Planiranje aktivnosti vezanih za izgradnju puteva nije bilo adekvatno, nisu ispunjeni svi preduslovi za dodelu ugovora (eksproprijacije), aktivnosti nabavke nisu pokrenute u pravo vreme. Revidirani subjekti nisu budžetirali dovoljno sredstava za osiguranje nesmetanog sprovođenja ugovora. Revidirani subjekti su primili ključne projekte koji su imali nedostatke, pa je većina njih modifikovana nakon početka radova na putevima. Izgrađeni putevi, iako su pripadali istoj kategoriji, razlikovali su se po dizajnu i strukturi jer revidirani subjekti nisu imali standard na koji bi se pozivali kako bi putevi bili ujednačeni. Nije bilo niti studije o izvodljivosti, a u nedostatku kojih su izgrađeni neki putevi koji su dali malo vrednosti za potrošeni novac. Radi poboljšanja ovih pitanja, dali smo 5 preporuka Ministarstvu i opštinama.

Tema 7 - Sakupljanje, tretman i odlaganje komercijalnog otpada

Otpad je supstanca ili predmet za odlaganje koji se može reciklirati ili ponovo obraditi. Njihovo upravljanje je od posebnog značaja jer utiču na čistu životnu sredinu i bezbednost za zdravlje stanovništva.

Poruka revizije *Upravljanje otpadom i dalje ostaje izazov za institucije u zemlji. Njihovo prikupljanje, transport, recikliranje, ponovna prerada i odlaganje imaju uticaj na živote građana. Ako se ne tretiraju pravilno, mogu kontaminirati tlo, vodu i vazduh.*

Ministarstvo životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture, opština Uroševac i Kosovo Polje nisu uspele da stvore uslove za odvajanje i tretman otpada. Takođe, Regionalne Kompanije za Otpad tokom sakupljanja ne odvajaju otpad prema državnom katalogu za otpade, a to ne radi ni Kompanija za Upravljanje Deponijama na Kosovu prilikom njihovog odlaganja. Zaštita Životne Sredine je ugrožena jer sanitarne deponije i stanice prebacivanje i dalje nemaju

integrisane dozvole. Iako je proces dobijanja integrisane dozvole počeo od 2012. godine, koja se izdaje od Ministarstva Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture, ovaj proces do aprila 2021. godine nije završen i pokazuje da sanitarne deponije i stanice za prebacivanje i dalje odlažu otpad bez ispunjenja uslove za zaštitu zemljišta, vode i vazduha.

Tema 8 - Projekti Finansirani od Granta za Opštinski Učinak - DEMOS

2017. godine, Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave (MALS) i Švajcarska Agencija za Razvoj i Saradnju (SDC) dogovorile su se o uspostavljanju i finansiranju nacionalnog sistema Grantova za Opštinski Učinak. Za period 2018-2021, Grant ima na raspolaganju budžet od devet (9) miliona €. Švedska Vlada je 2019. godine preko SIDA (Švedska Međunarodna Razvojna Saradnja) odlučila da se pridruži ovom Grantu sa 504.413 €. Sve (38) Kosovske opštine uživaju pravo prijavljivanja za grant učinka.

Poruke revizije - *Grant za Opštinski Učinak u celini je pomogao opštinama u postizanju strateških ciljeva i postigao je svoj glavni cilj, pružajući bolje opštinske usluge građanima.*

Međutim, uprkos činjenici da je Grant za Opštinski Učinak postigao svoju namenu, opštine trebaju se poboljšati u neke aspekte upravljanja ovim Grantom. Opštine još nemaju standardan proces prijema zahteva od građana, njihovog razmatranja i davanja prioriteta potrebama ulaganja. Takođe, neki projekti nisu završeni na vreme iz razloga kao što su: odloženo započinjanje procedura nabavke, ne pružanje odgovarajućih uslova za rad ekonomskim operaterima i neodgovornost ekonomskih operatera prema ugovoru. Stoga, proces upravljanja ugovorima treba dalje pratiti i jačati kako bi se maksimizirali planirani rezultati.

Tema 9 - Procena sprovođenja preporuka 2017. godine

Tokom 2020. godine Nacionalna Kancelarija Revizije pregledala je napredak, odnosno postignuća javnih institucija u procesu sprovođenja preporuka revizije adresiranih tokom 2017. godine. Izveštaj je obuhvatio šest glavnih oblasti društveno-ekonomskog razvoja; pravosuđe, javne nabavke, javnu upravu, ekonomski razvoj, obrazovanje i zdravstvo.

Ova procena je postignuta putem upitnika poslatog 35 revidiranim institucijama na osnovu različitih tema obrađenih u sedam izveštaja o reviziji učinka.

Poruka revizije: *Nivo sprovođenja preporuka revizije nije zadovoljavajući. Podaci iz izveštaja signaliziraju nizak nivo sprovođenja preporuka i zahtevaju veću angažovanje i posvećenost odgovornih vlasti za poboljšanje svojih radnih procesa putem preduzetih odluka i aktivnosti. Takođe, podizanje polaganja računa javnih institucija predstavlja se kao neophodnost za efikasniju međuinstitucionalnu saradnju i angažovanje.*

Na osnovu potvrđivanja i pratećih dokumenata, ova procena je otkrila da od 74 date/procenjene preporuke, 59% preporuka se smatraju implementiranim ili u procesu (36% ih je implementirano, 10 je bilo u završnoj fazi, dok se 13% smatra u fazi koja je barem započele implementaciju). Neprovedene preporuke učestvuju sa 10% u ukupnom broju ocenjenih preporuka, a za 31% preporuka nismo dobili odgovore / informacije.

Revizije Informacione Tehnologije

Tema 10 - Elektronski sistemi za upravljanje grantovima i subvencijama u ARP -MPŠRR

Agencija za Razvoj Poljoprivrede je u okviru Ministarstva Poljoprivrede, Šumarstva i Ruralnog Razvoja koje ima izvršnu ulogu u sprovođenju programa za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju. U cilju boljeg upravljanja i sprovođenja procesa rada za finansijsku podršku kosovskim poljoprivrednicima, bilo putem grantova ili poljoprivrednih subvencija, Agencija je razvila nekoliko informacionih sistema.

Poruka revizije- *Aplikacije koje ih ima na korišćenju Agencija za Razvoj Poljoprivrede ne sadrže zahtevane standarde za efikasno upravljanje procesima raspodele poljoprivrednih grantova i subvencija.*

Agencija za Razvoj Poljoprivrede nije izradila strateški plan ili strategiju za informacionu tehnologiju, politike i procedure za informacionu tehnologiju koje bi odredile kako bih informaciona tehnologija podržala potrebe institucije. Kao rezultat toga, nije izvršila raspodelu finansijskih i ljudskih resursa prema svojim potrebama i stvorila zavisnost od trećih strana, ugrožavajući dostupnost, integritet i pouzdanost procesa informacione tehnologije.

Na aplikacije koje koristila Agencija nisu postavljene kontrole kako bi se osiguralo da oni primaju samo ovlašćene, tačne i potpune podatke. Kao rezultat toga, baze podataka su sadržale netačne podatke, kao i uticalo na dodatni rad za korisnike aplikacija jer su svi morali stalno i više puta da proveravaju podatke da li su tačni što izazvalo nedostatak neefikasnosti u njihovom radu.

Nedostaci takođe su uočeni i u bezbednosti informacionih sistema koji ugrožavaju infrastrukturu i sisteme da budu nesigurni i ranjivi prema mogućim greškama i zloupotrebama. Postoji rizik od promene podataka sačuvanih u bazama podataka bez identifikovanja, jer nije postojala odgovarajuća konfiguracija prikupljanja, rukovanja i čuvanja tragova aktivnosti u bazama podataka.

Tema 11- Sistem Upravljanja Informacijama o Predmetima u Sudskom Savetu Kosova i Tužilačkom Savetu Kosova

Sudski Savet Kosova i Tužilački Savet Kosova imaju ustavne i zakonske obaveze da obezbede efikasan pravosudni sistem, pošten i istovremeno da osiguraju transparentnost i odgovornost u svom radu. Ove institucije su razvile Informacioni Sistem za Upravljanje Predmetima kako bi

povećale efikasnost procedura i rokove u rešavanju predmeta, pružajući tačne i pravovremene statistike, kao i bolje usluge građanima.

Poruka revizije: *SSK i TSK su postigli kontinuirani napredak u ISUP -u, ali uprkos tome rezultati revizije su pokazali da još uvek postoje neki nedostaci i da nije u potpunosti prošireno sprovođenje ovog sistema u svim instancama u sudovima i tužilaštvima.*

Automatska raspodela predmeta sudu i tužilaštvu, interakcija ISUP-a tužilaštva i suda za sve spise i statističke izveštaje sa naprednim pokazateljima neki su od odvijanja koje je potrebno u potpunosti finalizirati. Osim toga, strategija informacione tehnologije u SSK -u još uvek nije izrađena, a standardne operativne procedure nisu u potpunosti sprovedene u TSK -u.

Ovi nedostaci mogu uticati na lošu upravljanje ISUP-a i netačan odraz efikasnosti, transparentnosti i planiranja resursa koji su potrebni u sudovima i tužilaštvima.

U 11 izveštaja o reviziji učinka i informacione tehnologije, Nacionalna Kancelarija Revizije dala je 125 preporuka za poboljšanje različitih aspekata javne uprave.

Preporučujemo Skupštini Kosova da:

Preko Odbora za Nadzor Javnih Finansija, Odbora za Budžet i Finansije i drugih parlamentarnih odbora u dotičnim oblastima, da razmotri izveštaje revizije učinka i da preduzme potrebne radnje za održavanje odgovornim čelnike javnih institucija na sprovođenje preporuka.

Preporučujemo Vladi, skupštine opština i upravnim organima revidiranih subjekata da:

Da osiguraju da su pripremljeni akcioni planovi za sprovođenje preporuka koje proizilaze iz revizije učinka i stvoreni mehanizmi za stalno nadgledanje sprovođenje ovih planova određivanjem i pozivanjem na odgovornost relevantnih funkcija u organizaciji i osiguranjem redovnog izveštavanja.

18. Javna Preduzeća

NKR je ove sezone revidirala 12 Javnih Preduzeća (JP) za GFI 2020. godine. Ova JP su bila predmet revizije od strane NKR-a i u prethodnoj godini, većina njih već nekoliko godina za redom.

Revizijom je otkriveno da sistem finansijskog upravljanja i njihova interna kontrola zahtevaju značajna poboljšanja. Činjenica da je u 10 od 12 revidiranih JP-a imalo materijalnih grešaka i ispostavilo se da mišljenje bude modifikovano, ukazuje na loš kvalitet finansijskih sistema u JP-ove i nedostatke u finansijskom izveštavanju i transparentnost u pogledu upravljanja sredstvima i javnih imovina.

I ove godine JP su praćeni sa istim nedostacima kao i prethodnih godina. Najčešći nedostaci bili su neuspeh u instaliranju mehanizma dobrog upravljanja koji bi doprineo primeni efektivnih politika koje osiguravaju da se ciljevi postižu na ekonomski i efikasni način.

Zatim, slabosti kao što su: ne podeljivanje dužnosti, ne efektivne interne revizije, ne objavljivanje propisa, izveštaji u svrhu transparentnosti i greške u GFI, ukazuju na potrebu za dubokim reformama i restrukturiranjem javnih preduzeća (JP) koja su bila predmet revizije od NKR-a.

Postojeći procesi pripreme godišnjih finansijskih izveštaja nisu bili adekvatni. Oni ne sadrže dovoljno analiza i ne uzimaju u obzir rizike koji se mogu pojaviti i ugroziti JP-ove u ostvarivanju ciljeva postavljenih za predstavljanje poštenog i pravičnog stanja transakcija, stavki i finansijskih izveštaja.

Da bi se poboljšao sadašnji način upravljanja **Javnim Preduzećima**, dali smo niz preporuka za pripremu GFI i jačanje unutrašnjih kontrola, koje su predstavljene u pojedinačnim revizorskim izveštajima i upućene su licima zaduženim za upravljačke odgovornosti JP-a i njihovim akcionarima.

18.1 Mišljenja revizije za Javna Preduzeća

U narednoj tabeli dat je pregled mišljenja datih o GFI za 2020. i 2019. revidiranih od strane NKR-a.

Tabela 34 - Mišljenja data za JP revidirana za 2020. i 2019. godinu

Br.	Revidirana preduzeća	Mišljenja revizije 2020	Mišljenja revizije 2019
1	Kompanija za Upravljanje Deponijama na Kosovu a.d.	Neizmenjeno	Kvalifikovano
2	Novo Energetske Preduzeće Kosova (NEPK a.d)	Neizmenjeno sa isticanjem pitanja	Neizmenjeno sa isticanjem pitanja
3	Železnice Kosova Trainkos a.d.	Kvalifikovano	Kvalifikovano
4	RKV Hidroregijoni Jugor a.d	Kvalifikovano	Suprotno

5	Pošta Kosova a.d	Suprotno	Suprotno
6	Telekom Kosova a.d	Suprotno	Suprotno
7	RKV Priština d.d.	Suprotno	Suprotno
8	RKO Pastrimi a.d	Suprotno	Suprotno
9	RKV Drini i Bardhe a.d.	Suprotno	Suprotno
10	RKV Bifurkacioni a.d	Suprotno	Suprotno
11	RKV Hidromorava a.d	Suprotno	Kvalifikovano
12	Hortikultura a.d. Priština	Suprotno	Kvalifikovano

Nepravilnosti identifikovane tokom revizije koje su prouzrokovale modifikaciju mišljenja ili isticanje pitanja imaju veze sa sledećim razlozima:

Nemodifikovano mišljenje - je dato samo za Kompaniju za Upravljanje Deponijama na Kosovu a.d., koja je predstavila GIF-ove bez materijalnih grešaka.

Nemodifikovano mišljenje sa isticanjem pitanja - dato je za NEPK a.d jer postoje materijalne neizvesnosti koje mogu izazvati značajne sumnje u sposobnost Preduzeća da besprekidno nastavi, pa shodno tome može da ne bude u stanju da ostvari svoju imovinu i izmiri obaveze tokom normalnog toka poslovanja, gde je investitor projekta Kosova e Re izjavio da se povlači iz izgradnje elektrane 'Kosova e Re' i tužio Kosovsku vladu u Arbitražni Sud. (Novo Energetsko Preduzeće Kosova).

Kvalifikovana mišljenja - data su [Železnice Kosova - Trainkos a.d., i RKV Hidroregjioni a.d] zbog **nerevalorizacije** dugotrajne imovine duže od pet godina, odnosno još od njihove korporatizacije u 2007. godini, kada su bile pod upravljanju Kosovske Agencije za Privatizaciju. Odloženi prihodi od grantova su precenjeni u GFI. Trgovinske isplative obaveze su precenjeni, prikazani vrednosti u GFI, nisu bile tačne, troškovi amortizacije i revalorizacione rezerve su potcenjeni, kao i beleške objašnjenja nisu bile pune i tačne.

Suprotna mišljenja - data su [RKV Drini i Bardhe a.d., RKV Prishtina a.d., RKV Hidromorava a.d., RKV Bifurksioni a.d., Posta Kosova a.d., Telekom Kosova a.d., Hortikultura a. d., i RKO Pastrimi a.d] zbog materijalnih nepreciznosti u predavljanju finansijskih izveštaja, posebno za stavke i informacije koje se odnose na: potraživanja, obaveze prema dobavljačima, dugotrajna sredstva, Imovinu, Opremu i Postrojenja, Tekuća ulaganja, zalihe, odložene prihode od grantova, ostala kratkoročna imovina, precenjivanje prihoda od zakupa, ostale kratkoročne obaveze, obaveze prema dobavljačima, prihodi, tokovi gotovine po delatnostima (operativne i investicione), nedovoljno obelodanjivanje hipoteze o kontinuitetu, izveštaj o promenama na ekvitetu kao i objašnjenja nisu bile potpune i tačne.

Preporuke za Upravne Odbore i Akcionare Preduzeća

- Odbori Direktora odgovarajućih JP treba da analiziraju uzroke koji su uticali na Modifikovanje Mišljenja i da preduzmu sve neophodne postupke da se ti uzroci isprave ili spreče. Takođe, da uvere da su postavljeni efikasni procesi i efektivne kontrole koji potvrđuju da izrada GFI adresira identifikovane nedostatke u prethodnoj godini; i

- Akcionari da drže odgovornim Odbore Direktora odgovarajućih JP i zahtevati od njih odgovornost da priprema GFI bude poštena i ispravna, što bi rezultiralo ne modifikovanim Mišljenjima za odgovarajuća preduzeća.

18.2 Preporuke iz prethodne godine i nivo sprovođenja

JP koja su prethodnih godina revidirana od NKR-a kontinuirano (iz godine u godinu) imaju manji broj preporuka i istovremeno imaju veći stepen njihove implementacije (uz neke retke izuzetke).

Donja tabela pruža detaljne podatke o broju preporuka koje su sprovedene, u procesu sprovođenja ili nesprovedene za svako preduzeće, odvojeno od preporuka za 2019. godinu.

Tabela 35 - Sprovođenje preporuka spoljne revizije za 2019. godinu

Br.	Revidirani subjekti	Broj preporuka	Sprovedenih	U procesu sprovođenja	Zatvorena ne sprovedena	Ne Sprovedenih
1	Kompanija za Upravljanje Deponijama na Kosovu a.d.	9	9			
2	Hortikultura a.d. Priština	6	4	2		
3	Železnice Kosova Trainkos a.d.	10	5			5
4	RKV Hidroregjioni Jugor a.d	11	6	4		1
5	Pošta Kosova a.d	25	18	2		5
6	Telekom Kosova a.d	36	16	4		16
7	RKV Priština d.d.	36	9	3	2	22
8	RKO Pastrimi a.d	44	24			20
9	RKV Drini i Bardhe a.d.	20	13	1		6
10	RKV Bifurkacioni a.d	34	22	4		8
11	RKV Hidromorava a.d	11	6	1		4
12	Novo Energetske Preduzeće Kosova a.d ³¹	2	1			1
	Ukupno preporuka	244	133	21	2	88

Iz gornje tabele vidi se da su preporuke date u 2019. godini imale status: 54% je sprovedeno, 9% je u procesu sprovođenja, 1% je zatvoreno i nije sprovedeno, a 36% se još uvek ne sprovodi.

³¹ Novo energetske preduzeće Kosova osnovano je od vlade 2018. godine, a počelo je sa radom 2019. godine

Dok je stanje godinu dana ranije (preporuke iz 2018. sprovedene tokom 2019.) bilo sledeće: 41% njih je sprovedeno, 12% njih bilo je u procesu sprovođenja, 9% je zatvoreno nesprovedeno, a 38% njih još uvek nije sprovedeno.

- **Preporuke za Akcionare**
- Akcionari treba da osiguraju da Odbori Direktora revidiranih javnih preduzeća pripremaju kvalitetne akcione planove i obezbediti njihovu punu primenu u cilju povećanja stepena sprovođenja preporuka revizije. Akcionari bi takođe trebalo da obezbede da UO podnose izveštaje o napretku u sprovođenju preporuka revizije najmanje dva puta godišnje.

18.3 Nabavke u javnim preduzećima

Proces nabavke i JP mora se sprovesti u skladu sa pravilima i procedurama utvrđenim Zakonom o Javnim Nabavkama na Kosovu.

Rezultati revizije su pokazali da se postojeće kontrole u oblasti javnih nabavki javnih preduzeća prate sa nedostacima u svim fazama. Sva pitanja pokrenuta u ovoj oblasti detaljno su predstavljena u pojedinačnim revizorskim izveštajima, ali rezimirano ih predstavljamo u sledećoj tabeli.

Tabela 36 - Glavna pitanja identifikovana tokom revizije Javnih Preduzeća

Pitanje	Uzrok	Uticaj	Akcije zahtevane od menadžmenta
Sklapanje ugovora ne prema uputstvima RKJN (RKV Hidromorava)	To se desilo zbog nedostatka unutrašnjih kontrola kompanije u sprovođenju procedura nabavke pri zaključivanju ugovora.	Sklapanje ugovora ne prema uputstvima RKJN rizikuje oštećenje budžeta kompanije plaćanjem više od cene ugovora.	Odbor direktora da obezbedi da su preduzete sve potrebne mere za ispravku u računovodstvenim evidencijama, kao i da se sklapanje ugovora vrši samo prema uputstvima RKJN.
Kašnjenja u realizaciji kapitalnih projekata (RKV Hidromorava)	Prema menadžerima ugovora, kašnjenja su posledica suše sa kojom se suočila opština Gnjlane (u kojoj je proglašeno vanredno stanje). Takođe, snabdevanje cevima, prema dogovoru, obavljao bi donator (CDI), koji je kasnio sa isporukom vodovodnih cevi.	Ne završenje kapitalnih projekata prema rokovima, potencijalno utiče na preuzimanje obaveza i finansijskih implikacija koje mogu nastati produženjem rokova.	Odbor Direktora da obezbedi da se preduzmu neophodne postupke u upravljanju i sprovođenju projekata za kapitalne investicije, tako da se izvođenje radova izvrši u propisanim rokovima.

<p>Česte nabavke sa minimalnim vrednostima</p> <p>(RKV Hidromorava)</p>	<p>Podela zahteva je rezultat ne identifikovanja potreba za blagovremenim nabavkama i lošeg i neadekvatnog planiranja količine za ove nabavke.</p>	<p>Primena više procedura minimalne vrednosti na iste artikle može rezultirati većim troškovima za ove nabavke u poređenju sa primenom drugih procedura razvijenih na otvorenoj konkurenciji.</p>	<p>Odbor direktora da obezbedi, da se vrši identifikovanje potreba za snabdevanje od svih jedinica koje su zahtevale i da su iste uključene u godišnji plan nabavki. Odgovarajuća izrada planova snabdevanja pomaže razvoju odgovarajućih procedura i dodavanju vrednosti za novac.</p>
<p>Potpisivanje ugovora o snabdevanju bez sigurnost izvršenja</p> <p>(Hortikultura a.d.)</p>	<p>Na osnovu zvaničnih potvrda, sigurnost izvršenja nije dostavljena blagovremeno, pre potpisivanja ugovora zbog situacije izazvane pandemijom Covid 19. Međutim, u Obaveštenjima RKJN od 30.03.2020. I 21.04.2020. Za Naručioce u vezi sa merama ublažavanja u razvoju tenderskih procedura, dokument - sigurnost izvršenja nije uključen u ova dva obaveštenja.</p>	<p>U slučajevima neizvršenja ugovora, Kompanija se u nedostatku sigurnosti za izvršenje može suočiti sa dodatnim troškovima i da ne uspe da primi naknadu za moguću štetu nastalu zbog njenog neizvršenja.</p>	<p>Upravni odbor treba da razmotri razloge neuspeha kontrola i preduzme mere i postupke za njihovo jačanje, tako da se ugovori potpisuju u potpunosti u skladu sa zakonskim zahtevima javnih nabavki.</p>
<p>Ne uključivanje svih nabavki u konačni godišnji plan nabavki i ne navodeći detalje o planu</p> <p>(RKV Bifurkacioni)</p>	<p>To se desilo zbog nepredviđanja potreba u vreme pripreme godišnjeg plana nabavki, kao i zbog toga što zahtevajuće jedinice nisu detaljno objasnile zahteve.</p>	<p>Ne uključivanje nekih projekata u godišnji plan onemogućava ispunjenje zadatih rokova, može prouzrokovati dodatne procedure i troškove za sprovođenje aktivnosti nabavke i ne postići ciljnu vrednost za novac.</p>	<p>Upravni odbor da obezbedi da jedinica za nabavku i jedinice koje podnose zahtev budu koordinisane tokom izrade "Završnog Godišnjeg Plana Nabavki", omogućavajući pripremu detaljnog plana za svaki proizvod, uslugu, rad i eliminišući svaku potrebu za nabavkom izvan plana.</p>
<p>Odvajanje ponuda za ista/srodna snabdevanja/usluga</p> <p>(RKV Bifurkacioni)</p>	<p>To je desilo i uprkos činjenici da su zahtevajuće jedinice blagovremeno obavestene radi tačnog evidentiranja zahteva kako bi se izbegla mogućnost podele ponuda, dok je u nekim slučajevima do takve podele došlo zbog pojave nepredviđenih potreba na terenu za nabavke/usluge.</p>	<p>Raspodela i odstupanja od odgovarajućih procedura nabavki ogledaju se u nedostatku transparentnosti i ograničenjima konkurencije, ugrožavajući kvalitativni aspekt primljenih nabavka za potrošeni novac.</p>	<p>Odbor direktora da obezbedi pravično i tačno planiranje, izbegavajući bilo kakvu podelu istih aktivnosti nabavke, kako bi se obezbedila efikasna kupovina i na taj način omogućiti poštovanje zakonskih uslova za potrošeni novac.</p>

<p>Blerje pa procedura të prokurimit</p> <p>KRU Drini i Bardhë a.d.</p>	<p>Ove kupovine su nastale kao rezultat nepravilnog funkcionisanja unutrašnjih kontrola u procesu planiranja i sprovođenja kupovine roba i usluga.</p>	<p>Kupovina robe i usluga zaobilazeći procedura nabavke postoji rizik da Kompanija ošteti budžet i ne dostigne vrednost utrošenog novca i utiče na ograničenje konkurencije.</p>	<p>Odbor direktora da obezbedi da je izvršena odgovarajuća procena i planiranje potreba Kompanije i da se u svim slučajevima gde je primenljivo, primeniti procedure nabavke i izbeći direktne kupovine od EO.</p>
<p>Odvajanje tendera i neprimenjivanje otvorenog postupka</p> <p>(RKO Pastrimi)</p>	<p>Prema podacima kancelarije za nabavke, to se dogodilo jer zahtevi koji su podneti nakon izrade plana nisu mogli biti obuhvaćeni. Takođe, za aktivnosti u okviru plana koje nisu realizovane, službenica potvrđuje da nije bilo zahteva od zahtevajuće jedinice.</p>	<p>Podela tendera i izbegavanje otvorenih procedura povećavaju rizik da Ugovorni Autoritet neće moći da dobije vrednost za potrošeni novac i utiče na ograničenje konkurencije.</p>	<p>Odbor Direktora da obezbedi odgovarajuću procenu i planiranje potreba preduzeća i da obezbedi da se slične artikle grupišu i da se o njima koriste procedure nabavke u skladu sa zahtevima ZJN.</p>
<p>Nepravilno planiranje nabavki</p> <p>(RKO Pastrimi)</p>	<p>Prema kancelariji za nabavke, razlog za nesprovođenje aktivnosti u okviru plana je nedostatak zahteva od zahtevajuće jedinice. Dok, uprkos naporima prema zahtevajuće jedinice da poštuje plan, u trenutku donošenja odluke i opredeljivanja sredstava, tek onda počinje postupak nabavke.</p>	<p>Potpisivanje ugovora koji nisu predviđeni planom nabavki i nerazvijanje planiranih, signal je neadekvatnih kontrola u preduzeću u procesu nabavke i ova pojava može uticati na loše upravljanje budžetom.</p>	<p>Odbor Direktora da pojača interne kontrole nad procesom nabavke tako što će obezbediti da jedinice koje podnose zahtev blagovremeno, kako bi se omogućilo kancelariji za nabavke da blagovremeno planira i započne aktivnosti i procedure nabavke.</p>
<p>Nabavka polovne robe</p> <p>(RKO Pastrimi)</p>	<p>Prema opravdanjima koja su dali službenici za nabavke, ovi postupci za kupovinu polovnih kamiona sprovedeni su u nedostatku finansijskih sredstava.</p>	<p>Nabavka polovne robe može uticati na kvalitet, performansu i funkcionalnost kupljene robe. Kupovina polovnih proizvoda dovodi u pitanje kvalitet usluga/proizvoda primljenih za dati novac, uzrokujući preduzeće da plati ne-konkurentne cene za takve proizvode.</p>	<p>Odbor Direktora da obezbedi, da pre pokretanja postupaka nabavke, ne izvrši nijedan aspekt aktivnosti nabavke na način koji smanjuje ili eliminiše konkurenciju između ekonomskih operatera ili koji diskriminiše na štetu ili korist jednog ili više ekonomskih operatera. Tehnički kriterijumi treba da obezbede da proces ocenjivanja ponuda bude pravičan i nediskriminatoran. Osim toga, mora osigurati da se javni fondovi i javni resursi koriste na najekonomičniji način omogućavanjem dobijanja vrednosti za novac.</p>

18.4 Analiza finansijskog stanja u Javnim Preduzećima

U tabeli prikazani su glavne pokazatelje finansijskog stanja za 12 javnih preduzeća (10 na centralnom nivou i dva na lokalnom nivou). Predmet ove analize bili su: prihodi, rashodi, finansijski rezultat, kratkoročne i dugoročne obaveze.

Tabela 37 - Finansijski rezultat i obaveze Javnih Preduzeća na dan 31.12. 2020 (u €)

Br	Revidirani Subjekt	Prihodi	Rashodi	Finansijski Rezultati	Kratkoročne Obaveze	Dugoročne Obaveze
1	Kompanija za Upravljanje Deponijama na Kosovu a.d.	2,368,312	2,256,324	111,988	141,677	325,290
2	Hortikultura a.d. Priština	1,457,597	1,466,871	(9,274)	482,515	0
3	Železnice Kosova Trainkos a.d.	4,099,843	3,869,820	230,023	1,396,591	1,397,666
4	RKV Hidroregijoni Jugor a.d	5,687,631	5,632,852	54,779	2,538,143	15,307,110
5	Pošta Kosova a.d	11,724,170	12,701,864	(977,694)	4,062,583	0
6	Telekom Kosova a.d	51,700,000	68,283,000	(16,583,000)	73,534,000	11,900,000
7	RKV Priština d.d.	17,701,999	17,274,423	427,576	4,632,241	41,213,808
8	RKO Pastrimi a.d	7,953,771	9,886,107	(1,932,337)	2,043,060	0
9	RKV Drini i Bardhe a.d.	379,538	394,480	(14,942)	43,888	1,581,596
10	RKV Bifurkacioni a.d	2,501,168	2,473,026	28,142	150,235	3,035,740
11	RKV Hidromorava a.d	2,629,816	2,552,219	77,597	275,203	5,609,514
12	Novo Energetske Preduzeće Kosova	300,000	120,742	179,258	1,864	0

Prihodi ostvareni od revidiranih preduzeća u 2020. godini su u iznosu od 108.503.844 €, dok su ukupni rashodi u iznosu od 124.622.219€. Pet (5) javnih preduzeća je predstavilo negativan finansijski rezultat koji ukupno predstavlja gubitak od 19.505.305€, dok je ostalih sedam preduzeća predstavilo pozitivan finansijski rezultat sa ukupnom dobiti od 1.109.359€. Većinu gubitaka sačinjava Telekom Kosova a.d u iznosu od 16,6 miliona €.

Gornja tabela prikazuje zabrinjavajuće brojke za finansijsku stabilnost ovih preduzeća. Oni, svi zajedno imaju preko 89,3 miliona € kratkoročnih obaveza i 80,3 miliona € dugoročnih obaveza. Povratak ovih obaveza je veoma neizvestan, s obzirom na činjenicu da su svi na granici rentabilnosti, a u realnom smislu, posluju i sa gubitkom. Čak, princip kontinuiteta delatnosti u nekima od njih može doći u ozbiljno pitanje.

Budući da su preko 89,3 miliona € kratkoročne obaveze, postoji rizik da ove kompanije neće moći da izmire ove obaveze. U takvoj situaciji, Vlada će biti pod pritiskom da pokrije neke deficite ovih preduzeća kako bi izbegla stečajne postupke zbog javnog interesa. Dakle, ako se ne preduzmu mere za izradu strategija za prevazilaženje stvorenog stanja, finansijski teret Vlade biće još veći.

Naši zaključci su da Upravni Odbori javnih preduzeća nisu bili dovoljno posvećeni uspostavljanju politika i strategija za prevazilaženje lošeg stanja u kojem se ta preduzeća nalaze. Stoga je neophodno aktivnije uključivanje Akcionara u rešavanje problema.

- **Preporučujemo Vladi, Ministarstvu ekonomije i opštinama da:**
Osiguraju da Odbori Direktora, analizirali finansijske rezultate javnih preduzeća, izradili i obezbedili sprovođenje biznis planova u cilju poboljšanja finansijskog stanja i poslovanja ovih preduzeća.

Prilozi:

- Prilog 1: Napredak u sprovođenju preporuka datih u GRI 2019;
- Prilog 2: Objašnjavanje različitih vrsti mišljenja primenjenih od NKR; i
- Prilog 3: Glavni finansijski izveštaji Vlade.

Prilog I: Napredak u sprovođenju preporuka datih u GRI 2019

Odgovorna institucija	Preporuke date u GRI 2019	Napredak u sprovođenju preporuka Opišite koje su mere preduzete za sprovođenje preporuka Predstavite dokaze ukoliko postoji		
		Sprovedene	Delimično sprovedene	Ne sprovedene
Skupština Kosova	<ul style="list-style-type: none"> Parlamentarni odbori za Budžet i Finansije, kao i odbor za Nadzor Javnih Finansija, treba da pojačaju nadzorne kontrole nad Vladom i Skupštinom tako da Skupština Kosova, pre nego što usvoji godišnji Zakon o budžetskim izdvajanjima za narednu godinu, mora da obezbedi da su svi rashodi planirani prema odgovarajućim ekonomskim kategorijama. 			<ul style="list-style-type: none"> Prema pojedinačnim revizorskim izveštajima, smanjeni su slučajevi, međutim, i dalje postoje slučajevi pogrešne klasifikacije rashoda kao rezultat neadekvatnog planiranja rashoda.
Vlada Kosova/Ministarstvo Finansija	<ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo Finansija treba da nastavi sa merama započetim poboljšanjem budžetskih kontrola, tako da se iznosi pogrešno klasifikovani u budžetu smanje što je više moguće; Departman za Makroekonomiju, u Tabeli 1, da obelodani plan neporeskih prihoda centralnog nivoa, prema BO-ima, i isti da služi kao plan prihoda za svaku BO u finansijskim izveštajima; Prilikom planiranja budžetskih prihoda, uveriti da postoje dovoljne i jasne analize za dokumentovanje relevantnih izvora prihoda. Departman za Makroekonomiju, Departman za budžet i Trezor moraju blisko saradivati na otklanjanju ovih grešaka pre nego što se budžetski plan dostavi Vladi. Posebno bi trebalo 	<ul style="list-style-type: none"> Sprovedena Sprovedena 		<ul style="list-style-type: none"> Prema Departmanu za budžet, Administrativno Uputstvo o kriterijumima za izbor kapitalnih projekata počelo je da se primenjuje od 01.01.2020. Za lokalni nivo uspeli smo da ga zadržimo na ovom standardu, ali za centralni nivo Vlada je odlučila da ih vrati u budžet. Predlozi projekata na lokalnom nivou koji nisu ispunili kriterijume nisu dozvoljeni da postanu deo budžeta, ostali su u opštinskoj rezervi, ali ostavljena je mogućnost da tokom fiskalne godine kad god određena opština ispuni kriterijume za novi kapitalni projekat,

	<p>da sarađuju sa podacima predstavljenim u Tabeli 1 i analizirati naknadne uticaje na Finansijske Izveštaje;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trezor da zatraži od opština da pošalju plan novčanih tokova i za sopstvene prenete prihode, tako da bude uravnoteženo finansiranje budžeta, uvek poštujući pravo da opštine imaju pravo na raspodjeljivanje ovih sredstava na određeno vremenu i projekata; i • Povodom stupanja na snagu Zakona o budžetu, za sva kretanja i promene u računovodstvenim knjigama ISUFK -a treba ostati trag, dok samo Trezor kao izvršitelj budžeta (odnosno izvršitelj zakona) vrši izmene u računovodstvenim knjigama, uključujući i izvršenje svih odluka o izmenama budžetskih izdvajanja shodno odlukama donetim u skladu sa zakonodavstvom. 		<p>dozvoljeno je da bude deo budžeta nakon odobrenja Skupštine Opštine. Dok je na centralnom nivou vlada odlučila da su predlozi projekata koje je DB ostavila u rezervi zbog ne ispunjenja uslova, vraćeni su ponovo kao deo budžeta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I tokom 2021. godine nije desilo priprema plana toka gotovine za izvorni fond sopstveni prihodi preneti od 2020. do 2021. godine, za budžetske organizacije na lokalnom nivou (opštine). • Departman za budžet i u 2020. godinu uneo je promene u računovodstvene knjige, u slučaju budžetskog izdvajanja, ponovnih izdvajanja i transfera
2.1.2 Ostvarenje Budžetskih prihoda				

Vlada Kosova	<ul style="list-style-type: none"> Vlada Kosova mora osigurati da su stvoreni svi uslovi za osoblje zaposleno prema Briselskom Sporazumu za nastavak normalnog procesa rada. Do tada u platnom spisku trezora, norma rada treba da bude nula (0). U suprotnom, ove isplate treba prekinuti i nastavak ovih isplata izvršiti iz kategorije subvencija, uz odgovarajuću zakonsku osnovu, jer niko ne bi trebao biti nadoknađen na ime plata, sve dok ne obavlja nikakve radne obaveze u interes poslodavca. 			<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena
Ministars tvo Finansija	<ul style="list-style-type: none"> MF treba konačno, prilikom pripreme početnog Budžeta, da razjasni sve stavke budžeta tako da prenos podataka iz Tabele 1 u Finansijske Izveštaje bude jasan, dosljedan i bez grešaka; i Ministar Finansija i Departmana za Budžet treba da obezbede da prilikom prijavljivanja budžetskih organizacija za dodatna sredstva za hitne ili nepredviđene potrebe, detaljno objasne okolnosti koje su prouzrokovale potrebu za ovim sredstvima, da objasne razloge zašto ove okolnosti nisu mogle biti predviđene i identifikovane u slučaju redovne pripreme budžeta, i nakon pregleda od strane Ministarstva Finansija, poslati Vladi na odobrenje i izdvajanje ovih sredstava iz rezerve. 	<ul style="list-style-type: none"> Za 2021. godinu ovo pitanje je regulisano. Ne sprovedena 		
3.3 Javni dugovi i Državne garancije				

<p>Vlada Kosova</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vlada treba da razmotri periodične izveštaje o javnom dugu Ministarstva Finansija i analizira identifikovana kašnjenja. Takođe, na periodičnoj osnovi da analizira uslove i kriterijume za izbor projekata za finansiranje, budžetiranje i prati korišćenje sredstava zaduživanja, kao i da pregleda eventualna kašnjenja u povlačenju ovih sredstava. 		<ul style="list-style-type: none"> Vlada je pregledala izveštaje o javnim dugovima MF-a, međutim i u 2020. bilo je kašnjenja u isplati sredstava, zbog neispunjenja uslova ugovora za isplatu sredstava vezanih za određene projekte. 	
<p>Ministars tvo Finansija</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo Finansija treba da nastavi sa preduzetim postupcima u rešavanju projekata koji se finansiraju zaduživanjem i dostavi Vladi dva puta godišnje na informisanje i pregled konsolidovani izveštaj o napretku projekata, identifikujući odgovarajuće izazove i predlažući mere za njihovo prevazilaženje; Usvajati revidirani zakon o javnom dugu, koji je značajno pozabavio aspektima obrađenim u ovom izveštaju, koji se odnosi na nastanak duga i pristup zasnovan na procenu potreba od strane MF-a, a ne od implementacionih organizacija sa poveriocima; i Pre odobravanja budžeta (kapitalni projekti i ne samo), da prati sprovođenje kriterijuma za izbor, kao i prioritete projekta. Odobrenje projekata treba izvršiti samo ako su za njih izvršene sve pripreme i postoji dovoljna i dokumentovana izvesnost da će se implementacija projekata obaviti blagovremeno. 		<ul style="list-style-type: none"> Na osnovu unosa BO koje sprovede projekte, Trezor je tokom 2020. godine pripremio i poslao Vladi na informisanje i pregled dva šestomesečna izveštaja Zakon o javnom dugu je u procesu i očekuje se da će biti dostavljen Vladi na usvajanje 2021. godine. Prema Departmanu za trezor, praćenje i sprovođenje kriterijuma za izbor, kao i prioriteta projekata u smislu praćenja, poštuje se Administrativno uputstvo o kriterijumima za izbor za kapitalne projekte. Stupio na snagu 1. januara 2020. i BO imaju zakonsku obavezu da primene ovog AU, BO ne odražavaju, MF neće uključiti u predlog budžet koji se šalje Vladi. Vlada je 	

			odlučila da se predloži projekata koje je DB ostavila u rezervi zbog neispunjavanja uslova za budžetske organizacije na centralnom nivou, ponovo vrata kao deo budžeta.	
4. Imovina i zalihe				
Vlada Kosova	<p>Delimično ponavljamo prošlogodišnje preporuke da Vlada treba da ima proaktivnu ulogu u rešavanju svih pitanja u vezi sa upravljanjem imovinom i uspostavi mehanizme odgovornosti da bi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sve organizacije ispunjavaju zakonske obaveze preciznim evidentiranjem i izveštavanjem o o celoj imovini u posedu; i • Preduzeti mere za potpuno funkcionisanje sistema e-imovina, kao problem koji se nasleđuje godinama. U suprotno, ukinuti deo uredbe koji obavezuje BO da koriste ovaj sistem i voditi odvojenu evidenciju u drugim programima BO. 		<ul style="list-style-type: none"> • Ovo pitanje nije rasprostranjeno u svim BO -ima, međutim i dalje postoje izazovi u ovom procesu, bilo u sistemu ili čak u pojedinačnim organizacijama. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne sprovedena, ista pitanja su ponavljena u pojedinačnim revizorskim izveštajima.
Ministars tvo Finansije	<ul style="list-style-type: none"> • Trezor kroz obuke na kraju godine u vezi sa izradom finansijskih izveštaja, da pojačao zahtev da sve budžetske organizacije osnivaju blagovremene komisije za popis i procenu vrednosti, i da rezultate popisa odražavaju u finansijskim izveštajima na kraju godine; i • Prilikom prijema GFI -a od budžetskih organizacija, uspostaviti formalne kontrole, posebno u vezi sa izveštavanjem o zalihama sa nultim stanjem, i u takvim slučajevima tražiti pojašnjenja, jer u izveštajima za poslednje tri godine postoje značajne razlike i manjkavo izveštavanje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trezor Kosova je u saradnji sa USAID-om organizovao dvodnevni virtuelni sastanak sa BO-ima adresirajući preporuka RVA 2019, na sastanku 	<ul style="list-style-type: none"> • Prema pojedinačnim revizorskim izveštajima, takvi slučajevi i dalje postoje. 	

		od BO-a se tražilo da poštuju finansijske uredbe za upravljanje nefinansijskom imovinom.	
5. Potraživanja			
Vlada, Ministarstvo Finansija MASL	<ul style="list-style-type: none"> U koordinisanju sa opštinama i drugim organizacijama koje stvaraju prihode, trebaju detaljno da analiziraju strukturu ovih računa, njihovu starost i verovatnoću naplate ovih dugova nasledenih godinama. Takođe, BO treba da procene koji od ovih dugova ispunjavaju kriterijume loših dugova, i iste izbrisati sa aktivnih računa. Vlada takođe treba da razmotri i druge stimulatívne mere, ne isključujući zakonske mere za njihovo prikupljanje. 		<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena, Potraživanja su u porastu i situacija se nije popravila.
6. Nepodmirene obaveze i potencijalne obaveze			
Ministarstvo Finansija	<ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo finansija, u koordinisanju sa organizacijama koje imaju neizmirene obaveze, u slučaju budžetskih izdvajanja trebalo bi imati prvi prioritet dodelu sredstava za plaćanje računa ili obaveza iz prethodnih godina kako bi se izbegli dodatni troškovi kamate i drugi administrativni troškovi. 		<ul style="list-style-type: none"> Trezor Kosova je poslao nacrt izveštaja o obavezama koje je BO prijavio za 2020. Departmanu za budžet, dok će konačna verzija izveštaja biti poslata u vreme konsolidacije GFI 2020, i obaveze BO će se razmatrati i adresirati tokom budžetskog procesa za 2021. proces (pregled) i 2022.
6.1 Potencijalne obaveze			

Ministars tvo Finansija/ Trezori/ MD i Državna Advokatu ra	<ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo finansija treba da uputi i zatraži od budžetskih organizacija da izvrše približnu procenu potencijalnih obaveza kako bi obelodanjivanja u GFI bila što potpunija i da se uzmu u obzire za dalju analizu radi rešavanja ovih obaveza. Tamo gde pogrešno unosi nisu preneti u FI, treba ih ispraviti za sledeću godinu i osigurati da se izbegnu tehničke greške tokom izveštavanja. 		<ul style="list-style-type: none"> Trezor je zatražio od svih BO u okviru godišnjeg sastanka sa BO-ima, usklađenost sa uredbom o godišnjem finansijskom izveštavanju budžetskih organizacija, čiji su deo uredbe i potencijalne obaveze u cilju predavljanja fer vrednosti na osnovu preliminarnih procena. 	
7.1 Isplate prema sudskim i izvršnim odlukama				
Ministars tvo Finansija/ MD/ MALS i opštine	<ul style="list-style-type: none"> Ispitati sve zakonske mogućnosti za predmete u sudovima, koji se uglavnom odnose na kolektivne ugovore, da opštine postignu vansudske sporazume i njihovo reprogramiranje na osnovu budžetskih mogućnosti i da ih planiraju u svojim budžetima, kako bi se izbegle plaćanja pravnih taksi i kamata. Saradnja sa Sudskim Savetom i drugim strukturama takođe bi bila neophodna. 			<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena
Ministrst vo Finansija	<ul style="list-style-type: none"> Prilikom pripreme godišnjeg budžeta za 2021. godinu, Ministarstvo finansija trebalo bi da zatraži sve podatke od svake budžetske organizacije u vezi sa podnesenim tužbama zajedno sa procenom pravnih kancelarija o mogućnosti odliva gotovine, i da ih iste planiraju prema odgovarajućim kategorijama sa redovna budžetska izdvajanja, kako bi se izbegle poteškoće u obezbeđivanju sredstava za ove isplate, kao i njihova pogrešna klasifikacija u ekonomskim kodovima; Konkretno, zahtevati od svih BO-a pri obračunu plata za svoje osoblje da izračunaju obaveze koje proizlaze iz kolektivnih ugovora i da isti plan 			<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena, ista je situacija i sa pogrešnim klasifikacijama. Ne sprovedena, ista je situacija i sa pogrešnim

	<p>dostave Ministarstvu Finansija kako bi se ti troškovi predvideli u redovnom budžetu i izbegli sudski sporovi i dodatni sudski troškovi u vezi sa ovim sporovi; i</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kao alternativa, razmisliti o povećanju rezervnog fonda u Ministarstvu finansija i iz istog fonda prvobitno nadoknaditi sva plaćanja, dok pregledom budžeta ili usklađivanjem na kraju godine prilagoditi budžet budžetskih organizacija za iste iznose. 			<p>klasifikacijama.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne sprovedena, ista je situacija i sa pogrešnim klasifikacijama.
8.1 Zaposleni van platnog spiska i sa ugovorima za posebne usluge				
Ministars tvo Finansija	<ul style="list-style-type: none"> • Ministar Finansija, da poveća kontrole i zajedno sa šefovima budžetskih organizacija da obezbedi da u slučaju planiranja, budžetske organizacije naprave istinske i dosledne analiza kao i izveštavanje o stvarnim zaposlenima treba da bude usklađen; i • Ministar Finansija i Generalni Direktor Trezora, da osiguraju da će nadležne institucije poštovati sve zakonske zahteve koji se odnose na zaposlene sa ugovorima o posebnim uslugama, prilagođavajući se zahtevima novog Zakona o javnim službenicima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trezor Kosova je preduzeo sve potrebne postupke deaktiviranjem pojedinačnih dobavljača u ISUFK i dozvoljavaju/a ktiviraju se samo na zahtev BO i obrazloženja na osnovu važećeg zakonodavstva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prema MF-DB-u kroz cirkularnog pisma i tokom budžetskih rasprava, stalno traži od BO eliminisanje neusaglašenosti između dozvoljenog broja i stvarnog broja zaposlenih, ali se dešava da se u Skupštini ili vladi donose odluke o povećanju broja zaposlenih čak i bez budžeta. 	
9.2 Sprovođenje preporuka date u pojedinačnim izveštajima za 2018				

Skupština Kosova	<ul style="list-style-type: none"> Ponavljamo prošlogodišnju preporuku da Skupština treba da obezbedi da Akcioni plan za sprovođenje preporuka koje je pripremila Vlada, pregledan od OUJF-a. Takođe, da precizno definiše postupke, rokovi i lica odgovorna za sprovođenje preporuka i njihovo praćenje. Takođe, uverite da najmanje jednom godišnje pregleda napredak postignut u datim preporukama. 		<ul style="list-style-type: none"> Pripremljen je akcioni plan za sprovođenje preporuka. OUJF je preporučio Skupštini da razmotri GIR i date preporuke. Međutim, napredak postignut u datim preporukama nije adresiran. 	
Skupštine Opština	<ul style="list-style-type: none"> Ponavljamo prošlogodišnju preporuku da gradonačelnici redovno raspravljaju o izveštajima menadžera (rukovodilaca) odgovornih za sprovođenje akcionih planova, i najmanje dva puta godišnje, izveštavaju Skupštinu opštine o napretku i izazovima u ovoj oblasti. 		<ul style="list-style-type: none"> O izveštajima se uglavnom raspravljalo u skupštinama opština, ali ne redovno i u svim opštinama. Međutim, broj ponovljenih preporuka je osetljiv u pojedinačnim izveštajima opština. 	
11. Sistem interne revizije				
Vlada/ CJU/UR	<ul style="list-style-type: none"> Menadžment BO koji su dužni da uspostave JUR prema Uredbi VRK br. 01/2019, trebalo bi da uspostave ove jedinice, dok BO koje nisu u obavezi da imaju JUR, da ispunjavaju funkciju unutrašnje revizije na druge načine predviđene ovom uredbom i u skladu sa zakonom o funkcionisanju i organizovanju državne uprave i nezavisnih agencija; i Da bi se upotpunio sistem unutrašnje revizije, JUR -ovi moraju biti popunjeni osobljem i uspostavljeni odbori za reviziju (OR) koji će podržati postizanje ciljeva JUR -a. Takođe, OR-ovi treba da budu efektivni u održavanju sastanaka i doprinesu u povećanju odgovornosti 		<ul style="list-style-type: none"> Iz pojedinačnih revizija uočeno je da su se slučajevi ponavljali, ali na nižem nivou, prije godinu dana bilo je pet, a ove godine tri slučaja. Prošle godine bilo je osam (8) slučajeva, dok su u ovoj godini identifikovana četiri (4) slučaja. 	

	i jačanju uloge interne revizije, kao i da podnesu godišnje izveštaje o radu, kako to zahteva AU.			
12.1 Pitanja regularnosti u oblasti nabavki				
Za Budžetske Organizacije	<ul style="list-style-type: none"> Ministarstva koja dodeljuju sredstva za sufinansiranje projekata u opštinama, da imenuju člana komisija za otvaranje i ocenjivanje ponuda kako bi se osiguralo da se procedure nabavki za sufinansirane projekte odvijaju u skladu sa zakonodavstvom i da budu blagovremeno obavestene o razvoju projekata; i Smanjiti što je više moguće procedure nabavke za ugovore minimalne vrednosti kako bi se kroz druge procedure obezbedili otvoreniju konkurenciju i obezbediti najpovoljnije tržišne cene. 	<ul style="list-style-type: none"> Nisu identifikovani slučajevi nerešenih pitanja u vezi sa ocenjivačkim komisijama. 		<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena
13. Primenljivost zakona i pravni izazovi				
Vladu/Ministarstvo Finansija i Ministarstvo ekonomije	<ul style="list-style-type: none"> Vlada da inicira izmenu Zakona o JP i izvrši relevantna pravna usklađivanja datuma izveštavanja o finansijskoj reviziji, ili da se precizira/pojasni prevagu propisa utvrđenih jednim ili drugim zakonom koji uređuju ovo pitanje; Vlada da izvrši pravno tumačenje mandata i nadležnosti KSFI -a u vezi sa revizijom GFI javnih preduzeća kada ih revidira NKR. Ovo tumačenje da bude obavezujuće za KSFI ili naprotiv da inicira izmenu/dopunu zakona o KSFI radi otklanjanja gore navedenih kontradikcija; i Vlada u saradnji sa Ministarstvom Finansija, u skladu sa važećim zakonima i odlukom Vlade da preduzme neophodne korake za prenos budžeta sa opština na AME, odnosno na MUP. 		<ul style="list-style-type: none"> Prethodna vlada je inicirala izmenu zakona o javnim preduzećima, ali pošto je sada nova zakonodavna vlast i nova vlada, mora se ponovo pokrenuti od početka. 	<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena, nismo dobili nekvo pravno tumačenje od Vlade o nadležnostima KSFI -a. Nema promene situacije, sitanje ostaje ista.

Opštine / MALS	<ul style="list-style-type: none"> Gradonačelnici Zvečana, Leposavića i Zubinog Potoka moraju osigurati sprovođenje zakona o prikupljanju prihoda, čiji je cilj prvenstveno sprovođenje zakonskih zahteva i povećanje kvaliteta usluga za građane odgovarajućih opština. Istovremeno, oni treba bez odlaganja da pokrenu izradu internih propisa o porezima, taksama i zaduženjima za građane za pružene javne usluge. 			<ul style="list-style-type: none"> Nema promene situacije, sitanje ostaje ista.
Ministarsvo Prosvete i Nauke	<ul style="list-style-type: none"> Ministar prosvete treba da preduzme hitne mere da zaustavi sva nezakonita plaćanja za nadoknadu internih komisija na gore pomenutim univerzitetima i zahteva da se njihovi statuti usklade sa zakonom. 			<ul style="list-style-type: none"> Ne sprovedena
14 Revizije učinka (performanse)				
Skupština Kosova	<ul style="list-style-type: none"> Preko Odbora za Nadzor Javnih Finansija, Odbora za Budžet i Finansije i relevantnih odbora u relevantnim oblastima, da pregledaju izveštaje o reviziji učinka i da drže (smatraju) rukovodioce javnih institucija odgovornim za sprovođenje revizijskih preporuka datih u izveštajima o učinku. 	Skupština Kosova je, preko relevantnih odbora, preduzela mere za adresiranje izveštaja o reviziji učinka i informacione tehnologije tražeći odgovornost i držeći odgovornim rukovodioce revidiranih organizacija. Posledično, u periodu april-jun		

		<p>2021, Odbor za Nadzor Javnih Finansija tretirao (pregledao) je sedam (7) izveštaja o reviziji učinka i reviziji informacione tehnologije (5 izveštaja o učinku i 2 izveštaja o reviziji IT). Za svaki izveštaj tokom tretiranja, ONJF je pozvao šefove organizacija, au nekim slučajevima su učestvovali i skupštinski odbori relevantnih oblasti. ONJF je izdao svoje preporuke, a tri izveštaja su takođe poslata i razmatrana i na plenarnoj sednici Skupštine Republike Kosovo.</p>		
--	--	--	--	--

Vlada/Opštine	<ul style="list-style-type: none"> • Da Analiziraju preporuke koje su proizašle iz revizija učinka i pripremaju i prate akcione planove za njihovo sprovođenje. Praćenje sprovođenja preporuka treba obaviti dodeljivanjem i pozivanjem na odgovornost relevantne funkcije u organizaciji kroz redovno izveštavanje. 		<ul style="list-style-type: none"> • Uprkos posvećenosti u Akcionom planu Trezora Kosova-Ministarstva finansija da će Vlada i nadležna ministarstva preduzeti mere za pregled napretka u sprovođenju preporuka, oni nisu pokazali da su preduzeli bilo kakve mere u vezi sa ovom preporukom. Sa izuzetkom pripreme pojedinačnih akcionih planova od strane nekih revidiranih organizacija. Od 21 organizacije odgovorne za izradu i podnošenje akcionog plana, od kojih je 11 organizacija izradilo i dostavilo, dok 10 drugih nije pripremlilo akcione planove za sprovođenje preporuka datih u revizijama učinka i informacionoj tehnologiji u periodu septembar 2020. - jul 2021. godine. 	
15 Javna preduzeća				
Upravni Odbori/Akcionari preduzeća	<ul style="list-style-type: none"> • Odbori Direktora odgovarajućih JP trebaju analizirati uzroke koji su uticali na izmenu mišljenja i preduzeti sve potrebne postupke kako bi se pitanja koja su uticala na mišljenje mogla ispraviti ili sprečiti. Takođe, uverite da su uspostavljeni efektivni procesi koji potvrđuju da se izradom GFI za 2020. adresiraju sva pitanja pokrenuta revizijom GFI za 2019; i • Akcionari da drže odgovornim Upravne Odbore odgovarajućih JP i da zahtevaju odgovornost za pravilnu i ispravnu pripremu GFI, kao i za sprovođenje preporuka u svim oblastima. 		<ul style="list-style-type: none"> • OD su izvršili procene uzroka i rizika koji su doveli do izmene mišljenja, ali mišljenja većine JP ostaju ista i ove godine. • Akcionari su držali UO odgovornim i u većini slučajeva su ih promenili i zamenili imenovanjem privremenih UO do njihovog izbora po konkursu. 	

15.4 Analiza finansijskog stanja u javnim preduzećima			
Vlada/Mi nistarstvo za ekons ki razvoj/Op štine	<ul style="list-style-type: none"> • U saradnji sa Upravnim odborima, da analiziraju finansijske rezultate javnih preduzeća, sa posebnim naglaskom na one koje godinama posluju sa gubitkom, preduzimanjem mera za njihovu reorganizovanje, analizu kratkoročnih obaveza i izradu strateških planova sa konkretnim popravnim merama; i • Akcionari da preispitaju učinak Odbora Direktora, i tu gde ima izostanka u izvršavanju dužnosti, preduzeti mere za povećanje odgovornosti i polaznje računa. 		<ul style="list-style-type: none"> • Ne sprovedena, nismo primili neku analizu vladinih finansijskih rezultata za JP. • Vlada je u nekim slučajevima zbog nedovoljnog učinka otpustila neke od upravnih odbora JP-a na centralnom nivou.

Prilog 2: Objašnjavanje različitih vrsti mišljenja primenjenih od NKR

(odlomak od MSVIR 200)

Vrsta mišljenja

Ne-modifikovano mišljenje

Formuliše se kada nisu pronađene pogrešne izjave ili neusklađenosti ili su pronađene pogrešne izjave ili neusklađenosti, jedna ili objedinjena, što nije jednaka sa ili ne premašuje nivo materijalnosti finansijskih izveštaja u celini ili pogrešnih prikazivanja i/ili odstupanja otkrivena u određenoj klasi transakcija nije jednaka ili premašuje nivo najnižeg materijalnosti utvrđen za tu klasu transakcija. Takođe se formuliše ako nema ograničenja obima ili kada ograničenje obima ne može dovesti do izbegavanja značajnih pogrešnih prikazivanja i / ili ne usklađivanja.

Ograničenje obima nastaje kada revizor nije u mogućnosti da prikupi dovoljno revizijskih dokaza da bi zaključio da finansijski izveštaji u celini su slobodni od materijalnog pogrešnog prikazivanja.

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

Modifikacije mišljenja revizije na revizorskom izveštaju

Revizor treba da modifikuje mišljenje revizije na revizorskom izveštaju ukoliko se zaključí 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

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.

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.

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.

Prilog III: Pismo potvrde

REPUBLIKA E KOSOVËS/REPUBLIKA KOSOVA/REPUBLIC OF KOSOVO Qeveria e Kosovës / Vlada Kosova / Government of Kosovo Ministria e Financave / Ministarstvo za Finansije Ministry of Finance Arkiva - Arhiva - Archive			
Nr. Org. Org. jedin. Org. Unit	01/400	Nr. Prot. Br. Prot. Prot. No:	1335/2021
Nr. i faqevs Broj stranica No. pages:	✓	Data Datum Date:	27/08/2021
Dolese PRISHTINË/A			



Republika e Kosovës

Republika Kosova – Republic of Kosovo

Qeveria – Vlada – Government

Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve - Ministarstvo za Finansija -

Ministry of Finance, Labor and Transfers

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për vitin 2020 dhe për zbatimin e rekomandimeve

Për: Zyrën e Kombëtare të Auditimit

Të nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit për auditimin e Pasqyrave Financiare Vjetore të Buxhetit Republikës së Kosovës, për vitin e përfunduar me 31 dhjetor 2020 (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për zbatimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për zbatimin e tyre.

Z. Hekuran Murati

Ministër i Financave, Punës dhe Transfereve

Data: 27 gusht 2021, Prishtinë



Prilog IV: Glavni finansijski izveštaji Vlade

Izveštaj o gotovinskim primanjima i isplatama za Opštu Vladu

Za godinu koja se završava 31. decembra 2020.

	Napomena	2020	2019	2018
		Jedinstveni račun Trezora '000 €	Jedinstveni račun Trezora '000 €	Jedinstveni račun Trezora '000 €
PRIMANJA				
Direktni porezi				
Porez na korporativne prihode	2	85,279	94,593	86,797
Porez na lični dohodak	3	157,966	165,616	152,820
Porez na imovinu	4	22,707	27,277	24,196
Ostali direktni porezi	5	1,294	4,773	3,692
		267,247	292,259	267,504
Indirektni porezi				
Porez na dodatu vrednost	6	770,145	845,647	799,020
Carinske dažbine	7	101,618	130,325	123,748
Akcize	8	398,072	435,496	418,903
Ostali indirektni porezi	9	2,900	3,822	2,460
		1,272,735	1,415,291	1,344,130
Povraćaj poreza				
Povraćaj poreza	10	-32,999	-45,507	-47,880
		-32,999	-45,507	-47,880
Neporeski prihodi				
Porezi, nameti i ostalo od BO-ova centralne Vlade	11	103,486	121,405	110,398
Porezi, nameti i ostalo od BO-ova lokalne samouprave	12	42,716	50,050	46,350
Koncesionarna taksa	13	2,651	11,083	8,792
Rudna renta	14	29,362	29,385	25,234
Prihodi od kamata (kreditni za JP-ove)	15	2,986	2,691	2,092
		181,201	214,614	192,865
Zaduživanja				
Spoljno zaduživanje države	16	211,389	35,040	11,334
Primanja za usluge podzaduživanja	17	7,688	7,901	8,250
Unutrašnje zaduživanje države	18	169,955	115,322	102,434
		389,031	158,264	122,018
Grantovi i donacije				
Utvrdjeni grantovi donatora	19	9,048	7,987	8,319
Grantovi za budžetsku podršku	20	34,030	11,500	-
		43,078	19,487	8,319
Ostala primanja				
Depozitni fond	21	1,018	2,081	3,612
Povraćaj kredita od javnih preduzeća	22	11,387	10,876	10,876
Namenski prihodi	23	2,473	5,555	10,493
Jednokratno finansiranje i KAP-a	24	71,476	150,002	86,146
Jednokratno finansiranje KPŠF-a	25	-	-	11,590
Ukupno primanja		2,206,647	2,222,922	2,009,673
PLAĆANJA				
Operacije				
Plate i zarade	26	661,343	616,921	592,587
Roba i usluge	27	280,007	273,313	229,057
Komunalne usluge	28	22,168	24,866	23,440
		963,518	915,099	845,085
Transferi				
Subvencije i transferi ¹	29	868,480	627,959	558,778
Kapitalni troškovi				
Imovina, postrojenja, oprema, transferi ²	30	384,471	533,773	533,064
Ostala plaćanja				
Plaćanje duga	31	115,713	74,633	40,741
Povraćaj sredstava iz depozitnih fondova	32	2,761	1,082	1,890
Ukupno plaćanja		2,334,943	2,152,546	1,979,559
Povećanje/(smanjenje) gotovine		(128,295)	70,376	30,115
Gotovina na početku godine	33	458,251	387,874	357,760
Gotovina na kraju godine	33	329,955	458,251	387,874

¹ Uključuje troškove koje je MONT odobrio u ISUFK u iznosu od 270.000,00 evra, za koje transakcija napustila LLVTH 2021. godine.

² U okviru kapitalnih troškova uključen je iznos od 2.077.995,90 evra kao neovlašćeni odliv sredstava iz kategorije kapitala budžetske organizacije Ministarstvo infrastrukture (napomena 30). Ovaj iznos sredstava sa računovodstvenog stanovišta tretira se kao zahtev za sredstva i predstavljen je u Aneksu 11.

Konsolidovani izvještaj upoređenja budžeta sa izvršenjem za Opštu Vladu

Za godinu koja se završava 31. decembra 2020. godine

	2020				2019	2018
	Izvršenje	Konačni budžet	Početni budžet	Budžetske izmene	Izvršenje	Izvršenje
	A Shënim '000 €	B '000 €	C '000 €	D = B - A '000 €	'000 €	'000 €
PRILIV GOTOVINE						
Direktni porezi	267,247	282,410	312,000	15,163	292,259	267,504
Indirektni porezi	1,272,735	1,322,392	1,521,000	49,657	1,415,291	1,344,130
Povračaj poreza	(32,999)	(39,631)	(50,000)	(6,631)	(45,507)	(47,880)
Neporeski prihodi	181,201	188,913	226,487	7,712	214,614	192,865
Grantovi i donacije ³	43,078	46,410	22,500	3,332	19,487	8,497
Zaduženje	389,031	596,200	323,474	207,169	158,264	122,018
Ostala primanja ⁴	86,355	244,609	124,609	158,254	168,514	122,717
Ukupna primanja	2,206,647	2,641,303	2,480,070	434,655	2,222,922	2,009,851
ODLIV GOTOVINE						
Opšte javne usluge	287,820	444,606	362,148	156,785	285,221	204,611
Obrana	59,653	65,079	69,569	5,427	49,936	46,477
Javni red i bezbednost	204,834	218,821	207,569	13,986	197,747	176,342
Ekonomska pitanja/odnosi ⁵	462,356	610,833	458,558	148,477	404,517	450,818
Zaštita životne sredine	14,780	28,182	35,105	13,402	23,672	16,447
Pitanje stanovanja i zajednica	37,227	55,172	55,099	17,944	43,706	43,212
Zdravstvo	261,683	302,480	238,424	40,798	220,805	199,806
Rekreacija, kultura i religija	51,790	71,394	78,182	19,604	60,992	57,080
Obrazovanje ⁶	313,146	343,547	374,162	30,401	323,007	301,877
Socijalna zaštita	550,685	553,699	478,047	3,014	490,679	440,435
Ostalo ⁷	90,969	153,000	144,873	62,031	52,264	42,631
Ukupno plaćanja	33 2,334,943	2,846,813	2,501,734	511,870	2,152,546	1,979,737
Deficit/Suficit	(128,295)	(205,510)	(21,664)	(77,215)	70,376	30,115

³ U konačni budžet (kolona B) uključuju se naznačeni donatorski grantovi (12 miliona evra), kao i grantovi za budžetsku podršku (34 miliona evra, 10.5 miliona evra, koloca C), kao sredstva primljena u JRT.

⁴ Uključuje: namenske prihode, otplate zajma od javnih preduzeća, jednokratne prihode KAP-a, primanja od depozita, kao i primanja od prenošenih prihoda opština (22 miliona evra). Ova pozicija u budžetskom planiranju (kolone B i C) odražen je u skladu sa tabelom 1 Zakona o budžetu br. 07/L-001 i Zakona br. 07/L-014 o izmeni i dopuni zakona br. 07/L-001, dok se prema zahtevima računovodstvenih standarda za javni sektor (MRSJS) u JRT ne tretiraju kao primanj (već su deo bankarskog bilansa u prethodnoj godini), dok pošto su planirana kao primanja - izvor finansiranja (tj. samo kao prihod) prema zakonu o budžetu (Tabela 1), pozicija primanja od prenešenih prihoda opština predstavljena je u ovom izvještaju, kao što je odobreno zakonom o budžetu br. 06/L-133 i zakonom br. 07/L-014 o izmeni i dopuni zakona br. 07/L-001, i prakse iz FI-a iz 2019.

⁵ Iznos od 2.077.995,90 je takođe uključen je kao plaćanje, kako je objašnjeno u fusnoti 1, u izvještaju o primanjima i plaćanjima.

⁶ Uključuje troškove koje je MONT, prema fusnotama 1.

⁷ Uključuju se, plaćanja glavnice, pod-pozajmljivanje i povračaj sredstava depozita.

Konsolidovani izveštaj o finansijskoj aktivi i bilansu sredstava za Opštu Vladu

Za godinu koja se završava 31. decembra 2020. godine

	<u>Napomena</u>	<u>2020 Jedinstveni račun Trezora '000 €</u>	<u>2019 Jedinstveni račun Trezora '000 €</u>	<u>2018 Jedinstveni račun Trezora '000 €</u>
Finansijska aktiva - gotovina				
Centralna banka Kosova	34	316,897	444,301	374,663
Kvote u MFI-u	35	1,741	1,741	1,741
Poverenički fond za razvoj	36	1,971	4,754	4,514
Gotovina u tranzitu	37	4,851	4,632	4,031
Računi ambasada Republike Kosovo	38	1,751	1,135	1,074
Gotovina u rukama (blagajni) i otvoreni avansi	39	2,744	1,687	1,851
Ukupna aktiva u gotovini		<u>329,955</u>	<u>458,251</u>	<u>387,874</u>
Specifične svrhe				
Određene od strane donatora	40	9,752	8,865	7,803
Preneseni sopstveni prihodi – centralni nivo	41	1,765	5,741	3,931
Preneseni sopstveni prihodi – lokalni nivo	42	55,994	49,477	44,308
Poverenički fond za razvoj	43	7,078	6,837	7,514
Namenski prihodi	44	52	803	1,706
Ostalo	45	15,894	17,504	16,432
Nepotrošena sredstva od zaduženja ⁸	46	3,891	7,000	-
		<u>94,425</u>	<u>96,227</u>	<u>81,695</u>
Neraspodeljeno		<u>235,530</u>	<u>362,023</u>	<u>306,179</u>
Ukupan bilans sredstava	33	<u>329,955</u>	<u>458,251</u>	<u>387,874</u>

⁸ Uključuje se nepotrošeni iznos isplaćenih sredstava zajma za projekat: „Rehabilitacija železničke pruge 10 od strane poverioca Evropska investiciona banka“. Za detalje pogledajte Prilog 21.1