

**Office of The Auditor General
Zyra e Revizionit Gjeneral
Kancelarija Generalnog Revizora**

REVIZORSKI IZVEŠTAJ O PROCEDURAMA NABAVKE I
UPRAVLJANJU AKTIVOM OD STRANE KANCELARIJE
PREDSEDNIKA KOSOVA ZA PERIOD JANUAR
SEPTEMBAR 2005. GODINE

Priština, maj 2006. godine

Izvršni rezime

Ovaj izveštaj prikazuje otkrića utvrđena tokom provere primenjenih procedura za nabavke i aranžmana za upravljanje aktivom koje je upotrebljavala Kancelarija predsednika Kosova u periodu od 1. januara do 31. septembra 2005. godine.

Sveobuhvatni zaključci o našoj reviziji postupaka za nabavku koje Kancelarija predsednika Kosova trenutno koristi su:

- Da postoje slučajevi nepridržavanja sa odgovarajućim pravnim i zakonodavnim zahtevima, posebno sa zahtevima određenim u trenutnom Zakonu o javnim nabavkama (2003/17) i Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (2003/2).
- Detaljnom proverom 13 transakcija u vezi nabavke je utvrđen širok spektar neregularnosti u obavljenim tenderima i izvršenim isplatama. U njima je obuhvaćeno neprimenjivanje procedura za nabavke propisanih u odgovarajućim uredbama, započinjanje postupaka nabavke bez prethodnog opravdanja i angažovanja sredstava, kao i izvršenje isplata bez potpisivanja ugovora, cene ugovora, bez dostupne fakture ili naloga za kupovinu.

Sveobuhvatni zaključci naše revizije aranžmana za upravljanje aktivom su da Kancelarija predsednika Kosova nema ustanovljene efikasne procedure za:

- Evidenciju aktive kupljene u ime Kancelarije i za zaštitu iste aktive od pronevera;
- Zaštitu svoje aktive od neprikladne i nepoželjne upotrebe.

Slabosti koje su rezimirane iznad:

- Dovode do rizika od značajnih gubitaka, i
- Narušavaju kredibilitet finansijskih izveštaja Kancelarije predsednika Kosova.

1. Ciljevi revizije

Ciljevi ove revizije, za period nad kojim je uzvršena revizija od 1. januara do 30. septembra 205. godine. su:

- Provera primenjenih procedura za nabavke; i
- Aranžmani za aktivu i upravljanje aktivom koji se primenjuju.

Konkretnije, ciljevi revizije su da se ustanovi da li su:

- Procedure za nabavke u saglasnosti sa Zakonom o javnim nabavkama (ZJN) 2003/17, koji je na snazi od 09.06.2004. godine.
- Aranžmani o upravljanju aktivom koji se primenjuju efikasni i u saglasnosti sa Administrativnim naređenjem (AN) 2003/1.

2. Okruženje interne kontorle

Nije izdat ukaz o osnivanju koji je odobrio entitet. Entitet nije usvojio nijednu internu uredbu u vezi odvajanja dužnosti. On ne poseduje nijednu uredbu ili administrativno naređenje za upotrebu vozila, zalihe i potrošnju goriva ili u vezi opisa poslova.

Entitet nije osnovao Jedinicu za internu reviziju.

Zaključak

Potencijal za dostizanje prihvatljivog nivoa interne kontrole postaje ograničen ukoliko ne postoje izdata i sprovedena uputstva o tome kako obaviti razne aktivnosti kancelarije, itd. Nije osnovana jedinica za internu kontrolu, niti je obavljena interne kontrola kojom bi se proverile i procenile procedure i procesi radi otkrivanja slabosti.

Preporuka

Revizori preporučuju da entitet formira Jedinicu za internu reviziju, ili da iznađe načina da se revizija obavi na drugi način, što je pre moguće da bi mogla da se proceni funkcionalnost sistema za internu kontrolu. Revizori su mišljenja da je potrebno da se hitno pomogne upravi u njioovm radu na otkrivanju slabosti u postojećem sistemu i na razvoju funkcionalnog sistema interne kontrole.

3. Procedure nabavke

Rashodi za nabavke koji su nastali u Kancelariji predsednika Kosova za devet meseci (01.01 – 30.09.2005) su bili 3,613,630 evra podeljeno na 51. transakciju.

Revizori su odabrali uzorak od 13 transakcija koji pokriva 3,003,423 evra rashoda (83%).

Pitanja koja su otkrivena u toku revizije procedura nabavke su podeljena u dve kategorije. Te kategorije su:

- Pitanja opšte administracije; i
- Pitanja u vezi konkretnih ugovora.

3.1 Procedure nabavke – pitanja u vezi opšte administracije

Pridržavanje sa Članom 7.2 Zakona o javnim nabavkam 2003/17

Član 7.2 zahteva da se plan nabavke pripremi i preda Agenciji za javne nabavke 60 dana pre početka finansijske godine.

Ovo nije učinjeno.

Zaključak

U praksi se entitet nije pridržavao sa zahtevima Člana 7.2 Zakona o javnim nabavkama.

Preporuka

Revizori preporučuju da uprava pripremi godišnji plan nabavke za robe, usluge i radove u skladu sa uredbama na snazi. Na ovaj način će proces nabavke biti efikasniji i istovremeno će se doći do kvalitetnijeg upravljanja javnim novcem.

3.2 Pitanja u vezi konkretnih ugovora

Pridržavanje sa Zakonom o javnim nabavkama u vezi konkretnih koraka u procesu nabavke.

Uzorci koji su uzeti na proveru su prikazani u tabeli niže. Stavke su ispitane na osnovu različitih važnih aktivnosti/ciljeva koje je trebalo postići u procesu nabavke.

Rezultat naše procene je dat u kolonama. Svaka kolona označava jedan konkretan test, prikazan niže. Svaka kolona je označena znakom o tome da li je aktivnost/cilj u saglasnosti sa odredbama Zakona o javnim nabavka ili ne. Znak“+” označava da su prema našem mišljenju uredbe na snazi praćene i cilj je ispunjen, dok znak “-“ označava da je došlo do kršenja (cilj nije postignut). Oznaka “N/P” označava da provera nije primenljiva.

Aktivnosti/cilj

- a. Da sredstva budu angažovana pre započinjanja procesa nabavke.
Da bi se osiguralo da su sredstva dostupna za kupovinu, potrebno je da se pre započinjanja procesa nabavke prvo izvrši angažovanje. Ovaj cilj nije postignut.
- b. Primenjen je ispravan metod nabavke. Da bi se obezbedila delotvornost i izbegle zloupotrebe potrebno je da se primene ispravni metodi nabavke. Ovo nije u potpunosti postignuto.
- c. Za kupovine u iznosu većem od 100.000 evra je obaveštena AJN. Da bi se omogućilo AJN da, kao proveru kvaliteta, proveru ili da drugo mišljenje o nabavkama za velike iznose, potrebno je da AJN bude od strane entiteta koji vrši nabavku bude obaveštena o velikim nabavkama. Ovaj cilje nije postignut.
- d. AJN je odobrila procedure pregovora bez objave tendera (vezano za metod direktne kupovine) pre nego što je započeo proces nabavke. Potrebno je da AJN odobri ovaj pristup ukoliko dođe do hitnih slučajeva ili ukoliko entitet želi da upotrebi metod koji nije redovan. Ovaj cilj nije postignut.
- e. Objavljivanje kupovine preko javnih medija je urađeno propisno. Objavljivanje je način za obezbeđivanje transparentnog procesa. Tender treba da bude objavljen u raznim medijima sa ciljem da se obezbedi da dovoljan broj potencijalnih ponuđača bude upoznat sa tenderom. Ovo je da se obezbedi konkurentnost na tenderu, jednak tretman i nediskriminacija ponuđača. Ovi ciljevi su utvrđeni i postavljeni u zakonima da bi se ograničila zloupotreba sredstava Kosovskog konsolidovanog budžeta. Ovaj cilj nije u potpunosti postignut..
- f. Nalog za kupovinu je potpisan i dostupan u dosijeima. Da bi se prikazao transparentan proces i da bi se omogućili tragovi za reviziju potrebno je da se prate procedure u vezi naloga za kupovinu i da se ti nalozi propisno arhiviraju. Ovaj cilj nije postignut.

- g. Nalog za angažovanje isplate (CPO) koji služi kao podrška za kupovinu je propisno zaveden. Da bi se prikazao transparentan proces i da bi se omogućili tragovi za reviziju potrebno je da se prate procedure u vezi CPO naloga i da se ti nalozi propisno arhiviraju. Ovaj cilj nije u potpunosti postignut.
- h. Potrebno je formiranje Komisije za otvaranje i procenu ponuda za sve nadmetačke i postupke putem tendera i da izveštaji komisije budu propisno arhivirani. Rad ove Komisije je veoma važna aktivnost u procesu nabavke. On služi za obezbeđivanje transparentnosti i jednak tretman. Izveštaji ove Komisije su važni kao dokazi da je nabavka izvršena na propisan način. Bez ovih izveštaja je nemoguće saznati jesu li sve ponude primljene i deo o proceni. Takođe nije moguće proveriti da li je najpovoljnija ponuda odabrana za dodelu ugovora. Ovaj cilj nije postignut.
- i. Isplata se zasniva na primljenoj fakturi i potkrepljujućim dokumentima. Faktura kupljenu robu razdvaja po ceni omogućava procenu da li su cene i ostale stavke na fakturi iste kao i cene koje su dogovorene prema ugovoru. Faktura mora da bude potkrepljena izveštajem o prijemu robe i usluga ili sličnim dokumentom. Potrebno je da se nijedna isplata ne izvrši bez fakture, da bi se obezbedilo da se plaća ispravan i dogovoren iznos. Ovaj cilj nije u potpunosti postignut.
- j. Cene i druge specifičnosti su utvrđene u ugovoru. Da bi se izbegla nejasnoća i kasniji sporovi ugovori moraju biti veoma jasni u definisanju poslova i usluga koje trebaju biti pružene, zahtevani kvalitet, količina, cena i u kojim vremenskim rokovima. Nejasne odredbe u ugovoru dovode do rizika koji može imati negativan uticaj na KKB. Ovaj cilj nije u potpunosti postignut.
- k. Ugovor je potpisan pre nego što su završeni radovi ili primljena roba. Da bi se obezbedilo da su procedure urađene u saglasnosti sa zakonom i na logičan način, o ugovoru se mora doći do dogovora i mora biti potpisan pre nego što se započnu radovi ili usluge. Ovo takođe služi da se izbegne da promene u ugovoru budu urađene na osnovu rezultat izvršenih radova ili usluga. Ovaj cilj nije u potpunosti postignut.
- l. Ugovor je dodeljen ponuđaču sa najnižom cenom. Ukoliko ne postoje specifične okolnosti onda ugovor treba da bude dodeljen ponuđaču sa najnižom cenom. Razlozi za specifične okolnosti trebaju biti dokumentovani u izveštaju. Ovo je da bi se obezbedilo da je odabran pravi ponuđač i da bi se izbegle zloupotrebe, što može imati negativan uticaj na KKB. Ovaj cilj nije u potpunosti postignut.

Br.	Br. dosijea o nabavci	Datum	Cilj nabavke	Iznos	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l
1	ZPK-POK 27-R-2005	12.05.2005	Projekt. rezidencije predsedni	1,804,010.00	-	+	-	N/P	+	-	-	+	+	+	+	+
2 3																
4	POK-03-2004-3	23.02.2005	Kupovina službenih vozila	497,282.14	-	+	-	N/P	-	+	+	-	-	+	+	+
5	ZPK -183	06.05.2005	Dažbine za carinjenje vozila	398,167.52	-	+	-	N/P	-	+	+	N/P	-	-	-	+
6																
7	ZPK/0504 /2005	05.04.2005	Putni troškovi	131,501.29	-	-	-	+	-	+	+	N/P	-	-	+	+
8	ZPK - 141	25.02.2005	Konsultativne usluge	72,980.00	-	-	N/P	-	-	+	+	-	+	+	+	+
9	ZPK/P/00 2/05	15.03.2005	Osiguranje vozila	43,509.57	-	-	N/P	-	+	+	+	+	+	-	+	-
10	ZPK/0504 /2005	05.04.2005	Hotelske usluge	13,575.00	-	+	N/P	+	-	+	+	-	+	+	-	+
11	ZPK/021/ 2004	05.02.2005	Agregat	9,775.00	-	+	N/P	N/P	-	+	+	+	+	+	+	+
12	ZPK/003R /2005	22.07.2005	Putni troškovi	9,500.00	-	+	N/A	+	+	-	-	+	+	+	+	+
13	ZPK/0605 /2005	06.05.2005	Fotokopir	7,978.70	-	-	N/P	-	-	+	+	+	+	-	-	+
	ZPK/OPK /2005	15.02.2005	Agregat	7,475.00	-	-	N/P	-	-	+	-	+	+	+	+	+
	ZPK/069/ 2005	19.04.2005	Usluge održavanja	6,547.05	-	-	N/P	-	-	+	+	-	+	+	+	+
	ZPK-202	19.05.2005	Pića za KPK	1,122.50	-	+	N/P	N/P	-	+	+	-	+	+	+	+
	UKUPNO:			3,003,423.77												

Zaključak

Broj odstupanja od odredbi iz Zakona o javnim nabavkama navodi da uprava Kancelarije nema dovoljnu kontrolu nad procesima nabavke. Sistem interne kontrole ne deluje dovoljno dobro da bi se mogla izbeći odstupanja od zakonskih odredbi. Funkcionisanje sistema interne kontrole daje upravi podršku u njihovim naporima za bezbedno čuvanje KKB-a.

Preporuka

Revizori preporučuju da uprava Kancelarije ustanovi sistem za internu kontrolu koji će obezbediti da se procedure nabavki izvrše u saglasnosti sa odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Deo posla interne kontrole je da obezbedi da osoblje koje radi na internoj kontroli ima dovoljno znanje o tome kako izvršiti razne aktivnosti unutar procesa nabavke. Uprava može, da poveća ovo znanje, obezbedi obuku za osoblje i/ili izda i sprovede detaljna uputstva o tome kako delovati. Uprava takođe treba da organizuje nasumične interne provere izvršenih kupovina, da bi osigurala da su procedure nabavke izvršene na planiran način. Obično se u ovu svrhu koriste interni revizori.

Takođe preporučujemo da uprava posveti veliku pažnju na dokumentaciju i arhiviranje papirologije vezane za kupovinu, kao i da preduzme hitne mere da poboljša kvalitet u ovom delu. Propisna dokumentacija o izvršenoj kupovini je osnova za transparentnost u procesu, čime se sprečava rizik od pronevere i zloupotrebe sredstava. To takođe omogućava upravi da proveri da li su procedure propisno primenjene. Uprava treba da posveti pažnju na to da li u dosijeima nedostaju dokumenta, ovo može navesti na to da proces nije izvršen na propisan način.

4. Aranžmani o upravljanju aktivom

4.1 Registar aktive

Kancelarija predsednika nema konačan izveštaj o aktivni koja je kupljena u njeno ime, niti upražnjava efikasnu kontrolu ove aktive. Naročito:

- Službenik za logistiku održava registar aktive. Registar nije potpun. Po našem mišljenju registar treba da sadrži osnovne informacije o datumu prijema aktive, ime dobavljača, specifikacije, vrednost i mesto za njeno smeštanje. Ministarstvo finansija je u 2005. godini izdalo Administrativno naređenje (Administrativno naređenje 11/2005) u vezi upravljanja aktivom. Iako ne postoje konkretna uputstva o tome kako da se održava registar aktive izdata pre ovog naređenja, svaka budžetska jedinica ima obavezu da obavi zdravo upravljanje finansijama i da se pridržava najboljih praksi. Deo ovoga je da se aktiva bezbedno čuva tako što će biti evidentirana.
- Nijedna aktiva koju smo ispitali kao deo revizije ne sadrži oznaku koja ih obeležava kao imovinu Kancelarije predsednika Kosova (aktiva koja je ispitana je obuhvatala IT opremu i kancelarijski nameštaj).

- Ne postoji zvaničan proces za kategorisanje pojedinačnih artikala IT opreme pošto se to ne zahteva više ili za regulisanje rukovanja ovim artiklima. Na primer, stari kompjuteri su zamenjeni novim a stari kompjuteri su odneti iz kancelarije bez ikakve odluke.
- Iako je popis aktive izvršen u januaru i februaru 2005. godine, ovim je jasno utvrđena samo aktiva koju je kancelarija držala na dan popisa, i popis ne može dati garancije da je aktiva koja je ranije kupljena u stvari popisno uračunata. Štaviše, popisom je potvrđeno samo fizičko postojanje utvrđene aktive, ali ne i njihova vrednost. Takođe smo uočili da u devet slučajeva osobe koje su odgovorne za dotičnu opremu nisu potpisali spisak zaliha koji je pripremljen kao rezultat popisa.

Zaključak

Nije moguće potvrditi da li je sva aktiva kupljena u ime Kancelarije predsednika još uvek u posedu Kancelarij, ili da ustanovimo istinitu vrednost ove aktive za njeno uključanje u godišnje finansijske izveštaje.

Preporuka

Revizori preporučuju da kancelarija preduzme hitne mere za formiranje registra za svu svoju aktivu u skladu sa odgovarajućim odredbama, tj. Administrativnim naređenjem 11/2005. Kancelarija takođe treba da sprovede praktične vodiče ili uobičajene postupke radi obezbeđivanja da je sva kupljena aktiva evidentirana u registru.

4.2 Korišćenje aktive

Kancelarija predsednika nema nijednu zvaničnu proceduru ili vodič za kontrolu korišćenja njene aktive.

Revizori su u tom kontekstu primetili da pojedini službenici službene lap-top računare koriste kod kuće. Imajući u vidu ono što je napomenuto iznad, da ova aktiva nema nikakve identifikacione oznake, postoji jasan rizik da ova aktiva može biti proneverena.

Takođe smo uočili da je 41 radnik Kancelarije dobio pri-pejd kartice za dopunu mobilnih telefona u ukupnoj vrednosti od 18.000 evra, za jednu godinu. Ne postoji zvanično ovlašćenje, u vidu interne politike, za vršenje ovih aktivnosti.

Potrebno je da se uvedu uputstva za kontrolu korišćenja službene aktive, uključujući naročito vozila, računarsku opremu, telefone i objekte.

Zaključak

Potrebno je da Kancelarija predsednika pripremi interna uputstva za kontrolu korišćenja njene aktive.

Preporuka

Da bi se obezbedila efikasna upotreba aktive revizori preporučuju da kancelarija pripremi i sprovede interna uputstva za kontrolu svoje aktive.

5. Komentari Kancelarije predsednika

Kancelariji predsednika je data mogućnost da pruži komentare na nacrt revizorskog izveštaja, da bi se izbegao rizik od pogrešnog tumačenja i nesporazuma između revizora i Kancelarije predsednika.

Kancelarija predsednika u suštini prihvata zaključke i preporuke revizora.

Provera i procena komentara Kancelarije predsednika je dovela do toga da su revizori izvršili nekoliko promena u izveštaju.

Komentari Kancelarije predsednika su priloženi kao Dodatak 1.

Dodatak 1.

KANCELARIJA PREDSEDNIKA KOSOVA

Ref. Br 0012

Za: Lindu Kasela-Generalnog revizora
Od: Mr.sc. Muje Ukaj-stalnog sekretara KPK-a
Datum: 02.05.2006
Predmet: Komentari na nacrt revizorskog izveštaja

KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA
Datum/prijema/slanja 03.05.06
Klasifikaciona oznaka: God: Reg br
20.2 2005 299

Poštovana gđo Linda,

Hvala Vam na zaključcima i preporukama iznetim u nacrtu revizorskog izveštaja od dana 18.04.2006 godine pod ref. br 261 za period januar-septembar 2005. godine.

Mi smo pažljivo analizirali pomenuti nacrt izveštaja i došli smo do zaključka da je potrebno da damo neke komentare, sa ciljem da se izbegnu nesporazumi ili stvarne greške, što može dovesti do realnijeg kompletiranja ovog nacrta izveštaja.

1. Opšti komentari

-Stvarno stanje koje je bilo predmet revizije KPK je u stvari bolje nego što je prikazano u Vašem nacrtu izveštaja.

-Ne postoji rasprostranjeno nepridržavanje sa odgovarajućim pravnim zahtevima kao što ste vi anveli u izvršnom rezimeu, ali možda to može biti za svako pitanje. (strana 1)

-Zbog nedostatka internih uredbi mi smo primenili zakon i uredbu Ministarstva za ajvne službe

-Uz KPK je formirana i kancelarija za nabavke i na zahtev Regulatorne komisije za javne nabavke RKJN, od dana 26.11.2004. godine, je imenovan direktor te kancelarije, stoga Kancelarija za nabavke nije imala vremenske mogućnosti da načini plana nabavke i da sa preciznošću primeni sve pravne odredbe ZJN. Na zahtev RKJN a u skladu sa ZJN 2003/17, održani su intenzivne obuke i sertifikacija direktora Kancelarije za nabavke dana 22.04.2005. godine.

-Što se tiče interne kontrole, KPK nema dovoljan broj radnika u stručnoj službi a takođe ima i budžetskih ograničenja za povećanja broja zaposlenih, odnosno internog revizora i službenika za imovinska pitanja, koje ćemo zaposliti uskoro kroz redovan konkurs.

- Što se tiče aktivnosti/ciljeva (strana 4) mi smo mišljenja da su ciljevi ispunjeni na zadovoljavajućem nivou, stoga prikazani zaključci da „ovaj cilj nije postignut“ ne mogu da stoje, jer se ne uklapaju u Vašu tabelu na strani 6, na primer kolone: e,g,i,j,k,l.

2. Promene koje su se desile u međuvremenu

- Plan nabavke za 2006. godinu je završen u pravnim rokovima i usklađen je sa budžetom KPK za 2006. godinu, a Agencija za javne nabavke je taj plan odobrila,
- Sada se procedure nabavke sprovode u skladu sa ZJN,
- Zaposleni u Kancelariji za nabavke redovno prisustvuju obuci koju organizuje RKJN,
- Direktor Kancelarije za nabavke je dobio sertifikat za 2006. godinu, i on prisustvuje obaveznoj obuci za dobijanje sertifikata za narednu godinu.
- Zalihe su evidentirane i sada za to postoji adekvatan registar.
- Obavili smo obeležavanje opreme sa adekvatnim etiketama sa nazivima i brojevima
- U spiskovima opreme su se potpisali svi korisnici koji tu opremu koriste.
- Formirana je komisija za evidentiranje i procenu aktive KPK-a.

3. Dejstvo revizije

Revizija je pozitivno uticala na efikasnost rada, sprovođenje zakonskih odredbi, štednju budžetskih sredstava, stručno stepenovanje zaposlenih, odgovornost na radu i odvajanje radnih obaveza u odgovarajućim službama u KPK-u. Mi Vaše preporuke ispunjavamo i sprovodimo pravilno i nadamo se da ćemo ih u skorije vreme ispuniti u potpunosti.

Kancelarija predsednika Kosova Vam se zahvaljuje na datim zaključcima i preporukama u Vašem nacrtu izveštaja, i Kancelarija ima dobru volju da Vas zamoli za svaku moguću saradnju u budućnosti radi povećanja kvaliteta i efikasnosti u radu kao i za uskaldivanje procedura sa pravnim odredbama.

S poštovanjem,

Mr.sc. Muje Ukaj
